CAPÍTULO 9

La comunicación política en la tarea de gobierno. La necesidad de un lenguaje claro



Estrella Montolío Durán

Estrella Montolío Durán es catedrática de Lingüística Hispánica de la Universidad de Barcelona y asesora en comunicación. Es la directora de la Cátedra Universidad de Barcelona-Diputación de Barcelona para una comunicación clara en las Administraciones.

Sus líneas de investigación fundamentales son: 1) clarificación del discurso jurídico-administrativo y comunicación clara; 2) retórica y oratoria, aplicadas especialmente a la comunicación política; 3) comunicación en los ámbitos profesionales, donde aplica también una perspectiva de género.

Ha colaborado con –entre otras– instituciones como el Ministerio de Justicia, la Comisión Interministerial de Modernización del Discurso Jurídico, el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México, la Agencia Nacional de Administración Tributaria, los ayuntamientos de Madrid y Barcelona, la Generalitat de Cataluña, el Instituto Vasco de Administración Pública o numerosas diputaciones españolas. Asesora también a grandes organizaciones del sector financiero, energético y aeroportuario, así como a otras corporaciones.

Conferenciante en casi un centenar de universidades españolas, europeas y americanas.

Autora y directora de numerosas publicaciones especializadas, como, entre otras, de los libros: *El derecho a entender. La comunicación clara, la mejor defensa de la ciudadanía* (con M. Tascón), 2020; *Cosas que pasan cuando*

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 37
ISBN: 978-84-125912-3-1

conversamos, 2020; *Comunicación igualitaria*, 2018; *Manual de escritura académica y profesional* (2 volúmenes), 2014; *Hacia la modernización del discurso jurídico*, 2012; *Estrategias de comunicación para mujeres directivas*, 2010.

Ha sido investigadora principal de numerosos proyectos de investigación. Actualmente dirige el proyecto: "El derecho a entender la comunicación tributaria. Análisis y clarificación del discurso empleado en los procedimientos de recaudación" (PID2020-1143308RB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, que reúne a 26 investigadores.

Ha recibido diferentes premios y distinciones, como la distinción al rigor lingüístico y científico del Ayuntamiento de Cádiz o el premio a la investigación en comunicación no sexista de la Asociación de Mujeres Periodistas de Cataluña.

Colaboradora de medios de comunicación como *El País* o *El Periódico de Catalunya*.

Responsable de la sección "Todo es Lenguaje", dedicada a la comunicación, del programa "Las tardes" de Radio Nacional.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 37
ISBN: 978-84-125912-3-1

1. Introducción. El foco de esta contribución

En este trabajo abordamos la relación entre comunicación y actividad política. Precisemos primero que el foco de este estudio no reside en la actividad estratégica de la comunicación política, es decir, en —por ejemplo— cómo diseñar, planificar y desarrollar una campaña electoral; tampoco se centra en cómo presentar ante la prensa de la manera más publicitaria posible determinadas actuaciones del equipo de gobierno; ni en cómo "apagar los fuegos" de las crisis que se presenten. Esta contribución se concentra, en cambio, en la comunicación con la ciudadanía en cuanto que tarea de gobierno; en la comunicación entendida como procedimiento de información y conversación con los ciudadanos mientras ocupamos cargos en las instituciones como sus representantes.

2. La comunicación, eje de la gobernanza pública del siglo XXI

Los expertos en el ámbito de la gobernanza pública están de acuerdo: en el siglo XXI, gobernar requiere comunicar bien. Comunicar bien se ha convertido en una obligación "de toda institución consciente de su responsabilidad ante los ciudadanos"[1]. Para que las instituciones comuniquen con éxito, se requiere que lo hagan con transparencia y claridad. Retengamos estas dos cualidades, reiteradamente utilizadas por los especialistas, de las que aquí nos interesa principalmente la segunda, la *claridad*, imprescindible para que pueda darse la primera (*transparencia*).

En este sentido, el acuerdo entre politólogos, administradores del Estado y de otros niveles de Gobierno, técnicos públicos, expertos en derecho y demás profesionales implicados en la gobernanza es absoluto. La siguiente cita es un reflejo de ello:

"La comunicación, clara, transparente y veraz, antes que un instrumento cuyo principal objetivo sea 'vender' la bondad de la acción del Gobierno,

1. Fundación Democracia y Gobierno Local (2018).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 37
ISBN: 978-84-125912-3-1

constituye una herramienta fundamental para mejorar la calidad de este mediante el incremento de su eficacia" (Rubio, 2018).

De nuevo, observamos las citadas cualidades de claridad y transparencia añadidas a la comunicación de gobierno; en este caso, combinadas con otra característica que también nos interesa aquí: *eficacia*. Otros especialistas afirman incluso que la comunicación constituye el eje transversal que engloba de manera holística el resto de competencias y actividades que desarrollan las entidades públicas. En esta línea, Vicente (2018) sostiene:

> "Un óptimo impacto informativo y una correcta percepción social de una acción institucional o política efectiva se logran mediante el desarrollo de una comunicación veraz, clara, convincente, moderna, imaginativa y transparente".

Adviértanse de nuevo en esta cita los dos adjetivos clave, *clara* y *transparente*, en la definición de una comunicación política eficaz. También desde el ámbito de la gestión público-privada se recogen afirmaciones recientes en la misma línea: "La comunicación debe ser abierta, transparente y frecuente" (Reig y Esteve, 2016).

En suma, resulta evidente que, en la actualidad, comunicar de manera eficaz a la ciudadanía cómo se está gobernando, qué se está haciendo en su beneficio, qué problemas están apareciendo y cómo se están resolviendo, constituye un requisito inexcusable de buen gobierno. Existe, pues, una relación indesligable entre hacer política y hacer comunicación solvente.

3. El lenguaje, herramienta básica de la comunicación

3.1. No hay comunicación eficaz sin lenguaje claro

Como se ve, la unanimidad respecto a la importancia de la comunicación para la política es absoluta.

No obstante, con sorprendente frecuencia, a la hora de implementar sistemas de comunicación con el ciudadano, no se toma en consideración en absoluto el instrumento base de la comunicación: el lenguaje. De hecho, el conocimiento sobre los mecanismos del lenguaje, que es el saber que nos permite construir una comunicación de calidad, está ausente con llamativa frecuencia entre las competencias de muchos de los especialistas que aclaman la importancia axial de la comunicación en la actividad política. Pese a la importancia que el lenguaje reviste en cualquier actividad comunicativa humana, en el mundo político no siempre es un

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 37
ISBN: 978-84-125912-3-1

elemento bien conocido técnicamente en muchas de sus implicaciones. Y, sin embargo, el conocimiento profundo de la herramienta básica del lenguaje es más que importante; es crucial. No cabe duda: **para llevar a cabo una comunicación política clara necesitamos saber cómo elaborar un lenguaje claro**.

3.2. Lenguaje y transparencia

Transparencia es una palabra de moda, transversal, protagonista en la agenda pública, presente en todos los programas electorales. Ahora bien: responder de manera responsable a la pregunta de qué significa "transparencia" desde el punto de vista del lenguaje, nos compromete con la profundidad de una propuesta que cambia muy positivamente la cultura comunicativa de nuestras instituciones, y nos inmuniza contra la superficialidad de pensar que "transparencia" consiste simplemente en publicar información en nuestra web. En este sentido, **el compromiso con la transparencia requiere que todos y cada uno de los mensajes comunicados a la ciudadanía se entiendan**.

La comunicación clara es un marcador de excelencia en la gobernanza municipal y nacional. Por supuesto, también es un marcador de excelencia empresarial y organizativa. Las Administraciones, las empresas y las instituciones tienen la obligación de comunicarse con claridad con la ciudadanía, que las financia con sus impuestos o con sus decisiones de consumo.

Para garantizar que los discursos institucionales sean claros, esto es, que estén formulados para que puedan entenderlos con comodidad amplias capas de ciudadanos, es preciso conocer por lo menos algunos mecanismos lingüísticos de clarificación; saber en qué consisten y cómo elaborarlos. En concreto, en estas páginas me centraré en la importancia que reviste el conocimiento técnico de cómo elaborar un lenguaje claro en la comunicación política desde la tarea de gobierno.

4. ¿Es clara la comunicación política en nuestro país?

En demasiadas ocasiones, los comunicados institucionales de nuestro país parecen diseñados para que nadie entienda nada; los ejemplos abundan por doquier. La nuestra es una tradición comunicativa en la que todavía hoy el espacio público está ocupado por un estilo oscuro y burocratizante, con patrones discursivos casi decimonónicos. Pero los ciudadanos reivindican más y más que la Administración, en todos sus niveles, deje de hablarles de esa forma leguleya y medio rancia a la que, desafortunadamente, nos tiene

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 37
ISBN: 978-84-125912-3-1

habituados. Nadie, salvo los expertos, espera ya entender los documentos oficiales; pero en una democracia de calidad esto es inaceptable.

La metodología de comunicación clara[2] es el vehículo que permite transmitir de forma fácil, directa, transparente, simple y eficaz información relevante a la ciudadanía. Analicemos a continuación un caso real de buenas prácticas de comunicación institucional clara.

Recordemos el terrible atentado terrorista que sufrimos en Las Ramblas de Barcelona, en agosto de 2017. Apenas empezaron a llegar las primeras noticias, ya eran miles los ciudadanos que se informaban sobre el suceso a través de los nuevos datos disponibles que difundía el Twitter de los *Mossos d'Esquadra*, erigido, en escasas horas, en un centro de difusión de datos fiable, riguroso y comprensible para todos. Incluso los propios medios de comunicación remitían sus informaciones actualizadas a los datos que @mossos proporcionaba mediante esa red social, reconvertida en herramienta comunicativa institucional eficiente en la gestión de la crisis. Bien es verdad que la cuenta de Twitter de la Policía Nacional @policia, ganadora de múltiples premios y con casi tres millones de seguidores, ya había mostrado que es posible que una institución pública —y, aún más, relacionada con la seguridad del Estado— comunique de un modo riguroso, cercano, pedagógico, e incluso divertido, cuando la ocasión lo permite. Parece difícil imaginar un contexto más complicado para elaborar una comunicación institucional clara que el de un atentado terrorista. Y sin embargo, en esa ocasión, se consiguió.

Pocos meses después del atentado, tuve la oportunidad de conversar con Patricia Plaja, la *community manager* de los *Mossos*, en la sección radiofónica de la que soy responsable, "Todo es Lenguaje", del programa "Gente Despierta" de RNE[3]. En esa conversación, la periodista explicó las claves que fundamentaron el éxito comunicativo de semejante reto, y que comparto aquí:

1. Tras el atentado, se puso inmediatamente en marcha un protocolo comunicativo planificado, fruto de la reflexión compartida sobre la experiencia internacional adquirida tras los atentados producidos en los últimos años en otras grandes ciudades europeas, como Londres, París o Bruselas. Es decir, existía un protocolo, una planificación.

2. El cuerpo de seguridad apostó por que los tuits fuesen trilingües (catalán, castellano e inglés), es decir, se elaboró la comunicación

2. Para una presentación puede verse Tascón y Montolío (2017).
3. Por si el lector quiere escuchar la conversación, el *podcast* está disponible en https://estrellamontolio.wordpress.com.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 37
ISBN: 978-84-125912-3-1

pensando en quiénes eran los destinatarios, no en la comodidad de quien los emitía. El usuario de la comunicación fue erigido en el centro del proceso.

3. Se apostó decididamente por la transparencia informativa, evitando la habitual opacidad institucional.

4. Se optó por una comunicación "formal, rigurosa, clara, cercana y amable". Se elaboró un estilo lejos de la formalidad acartonada o de la ampulosidad distanciadora.

Adviértase que la anterior combinación de adjetivos aplicada al estilo debido de la comunicación institucional ("formal, rigurosa, clara, cercana y amable") resulta todavía hoy extraordinariamente innovadora. Detengámonos únicamente en una de esas cualidades: "rigor". Demasiados responsables de nuestras instituciones piensan que "rigor" es equivalente a "*rigor mortis*" comunicativo, en lugar de "documentado, veraz, fiable y diseñado seriamente para la comprensión del ciudadano medio".

Así pues, la experiencia de la comunicación del atentado demostró de manera palmaria que el discurso institucional, contrariamente a lo que nos había hecho creer siempre la tradición del discurso público en nuestro país, no tiene por qué ser sinónimo de claroscuro barroco, estilo burocratizante, párrafos incomprensibles o desalentadoras referencias continuas a normativa estomagante, todo lo cual crea una distancia condescendiente, cuando no directamente despectiva entre quien emite el mensaje y quien lo recibe.

En realidad, mantener con la ciudadanía una comunicación antipática, intencionadamente ambigua, o peor, incomprensible, evidencia el ensimismamiento institucional, el distanciamiento de las necesidades ciudadanas o la voluntad antidemocrática de manipulación.

5. El lenguaje claro en la comunicación institucional internacional

Cualquiera que haya mantenido un contacto directo, siquiera breve, con la comunicación pública de otros países habrá comprobado que el discurso público de, por ejemplo, la tradición anglosajona, francófona, centroeuropea o nórdica es mucho más claro, breve y directo que el del ámbito hispanohablante.

No hay más que comparar un contrato americano o británico con uno español: por citar solo dos rasgos, la diferente extensión de páginas, párrafos y oraciones, o la inexistencia —o por el contrario, en el caso español, presencia

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 37
ISBN: 978-84-125912-3-1

recurrente— de fórmulas rimbombantes, los convierten en documentos notablemente diferentes, que hacen radicalmente distinta la experiencia de leerlos y de tener que usarlos. Similar es el resultado de cotejar, por ejemplo, la página web oficial del Gobierno del Reino Unido (gov.uk) con la página web de cualquiera de los ministerios del Gobierno de España, que, a menudo, son literalmente laberintos informativos en los que los ciudadanos —incluso los que son ya nativos digitales— se extravían y desesperan, como también lo hacen los propios trabajadores de la Administración, que se ven obligados a repetir cansinamente a decenas y centenares de usuarios, tanto por teléfono como presencialmente, cómo llegar a la información relevante ocultada en sucesivas pantallas que, más que facilitar los datos, los esconden, cuando no los omiten.

Ahora bien, los países de nuestro entorno son muy conscientes de que la comunicación administrativa e institucional ineficiente tiene un altísimo coste, considerando, por ejemplo, las numerosas acciones que cualquier ciudadano ha de llevar a cabo con la Administración para recabar un simple dato, tal como han medido diferentes Gobiernos y expertos[4]. El llamado "coste de transacción" entre Administración y ciudadanía ocasiona pérdidas enormes de tiempo, recursos y dinero.

Y es que en otros países cercanos al nuestro, los protocolos internacionales de lenguaje claro están sólidamente asentados e implementados desde el último tercio del siglo XX[5]. En efecto, desde los años 60 del siglo XX, década de la lucha por los derechos civiles, en EE. UU. existe una conciencia muy clara de que los ciudadanos que pagan con sus impuestos tienen derecho a entender todas las comunicaciones emitidas por las instancias gubernamentales. Los logros de este movimiento, generalizado en los países anglosajones (EE. UU.[6], Reino Unido, Canadá, Nueva Zelanda y Australia, fundamentalmente), han cristalizado en la exigencia de formación para todos los profesionales de las instancias gubernamentales con responsabilidades

4. Pueden verse, por ejemplo, la reflexión que incluye la guía del Departamento Nacional de Planeación (2015); o las cifras que incorpora el estudio de la Comisión Europea (2012) sobre los costes de un lenguaje institucional de mala calidad como resultado de traducciones ineficientes; o los numerosos casos reales que proporciona el trabajo de Kimble (2008), en el que este especialista norteamericano recoge la medición de diferentes casos de mejora de la comunicación institucional y privada en los EE. UU. que han reportado una claro ahorro para las arcas gubernamentales y particulares.

5. Para una revisión en español de este amplio movimiento internacional de Lenguaje Claro pueden consultarse, entre otros, Duarte (2000) o Montolío y López (2008).

6. Entre los numerosos trabajos elaborados en los EE. UU., pueden consultarse, por ejemplo, el Manual de Lauchman (2009) para profesionales del Gobierno que tienen que escribir documentos dirigidos a los ciudadanos, o la Guía de Lenguaje Claro destinada a los trabajadores de la Administración federal (Plain Language, 2011). Es interesante también consultar la página web oficial: https://www.plainlanguage.gov.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 37
ISBN: 978-84-125912-3-1

de comunicación en público, y en los protocolos de Lenguaje Claro del *Plain Language Movement*.

El movimiento clarificador se implementó también en Francia, y en toda la francofonía se impulsaron importantes procesos de "*Simplification*" del lenguaje de la Administración pública en todos sus niveles. La beneficiosa marea de clarificación llegó a Holanda, Bélgica e Italia, y, en general, se extendió por casi toda la Europa comunitaria. Tanto es así que, en el seno de la propia Comisión Europea, se consensuó un protocolo de Lenguaje Claro, ya que la Comisión comprendió que el "*eurojargon*", esa especie de lenguaje burocrático característico de las instituciones europeas que estaba empezando a construirse, aislaba a los ciudadanos de la comprensión de los asuntos y de las decisiones en las que trabajaba el Europarlamento.

En consecuencia, un comité de expertos redactó un folleto accesible y asequible, conciso y descargable por internet, traducido a las 24 lenguas de la Unión; en español, con el título "Cómo escribir con claridad"[7]. Inmediatamente se convirtió en la hoja de ruta comunicativa de los miles de funcionarios que trabajan en la Comisión Europea. Se trata de un decálogo muy sencillo, apenas veinte páginas, sobre cómo usar el lenguaje en los diferentes y múltiples documentos de gobernanza europea, que pretende cambiar la relación comunicativa entre el Gobierno europeo y los ciudadanos que lo mantienen. En este breve opúsculo, se establecen recomendaciones muy simples acerca de, entre otros aspectos, qué longitud han de tener las frases y los párrafos, cómo ha de organizarse el contenido de una oración para que se lea sin problemas, qué tipo de palabras es mejor utilizar y cuáles evitar, o cómo estructurar los textos para que el ciudadano medio pueda entender más fácilmente lo que se le está comunicando. El resultado a gran escala pretende que las instituciones europeas se relacionen con los ciudadanos comunitarios mediante un lenguaje institucional más sintético, más claro y más cercano.

El movimiento internacional pro Lenguaje Claro es particularmente importante en los países nórdicos. En Suecia, se instauró a finales del siglo XX un compromiso de "Confianza Ciudadana" ("Allmänhetens Förtroende") para que todos los Gobiernos, sean del color que sean, garanticen la confianza del ciudadano en las instancias gubernamentales, manteniendo una comunicación clara. Lejos de ser una medida retórica o una mera promesa electoral, los sucesivos Gobiernos suecos, sean del color político que sean, invierten mucho dinero en mantener los filtros de auditoría comunicativa

7. Disponible en: https://goo.gl./Xz9QNV.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 37
ISBN: 978-84-125912-3-1

de documentos públicos, que certifican que la comunicación institucional merece el sello de calidad que llevan estampado con la leyenda "Este documento respeta los protocolos de la Comunicación Clara". El lector interesado puede encontrar una clara exposición en español de la postura de los diferentes Gobiernos suecos ante la necesidad de un lenguaje institucional claro en Strandvik (2012).

6. El lenguaje claro en el ámbito hispanohablante

En el ámbito hispanohablante, los países con mayor desarrollo económico y democrático están realizando ahora, con cierto retraso —aunque en este aspecto lo importante es llegar—, un esfuerzo por sumarse a la apuesta internacional de elaborar una comunicación institucional clara, no oscura, no burocrática, no ampulosa, no anticuada, no decimonónica.

No es casual que, a medida que una sociedad madura democráticamente, sus ciudadanos levanten la mano (metafóricamente) para objetar a sus órganos de gobierno y representantes políticos: "¿Por qué me estás hablando de forma rara todo el tiempo? Tengo derecho a entender". En este sentido, en México, durante el mandato presidencial de Fox, en un momento de un elevado desarrollo económico, se implementó un programa muy potente de formación para que los miles de funcionarios de la Administración mexicana abandonaran patrones comunicativos añejos, muy burocratizantes, y se dirigieran a sus ciudadanos con un estilo más claro y accesible que allí se denominó Lenguaje Ciudadano[8].

En 2015, Colombia también empezó a formar a los funcionarios de la Administración pública en Lenguaje Claro. Del mismo modo, en Perú, sobre todo en el ámbito judicial e impulsado desde su Corte Suprema[9], se está llevando a cabo un proceso de clarificación del discurso de la justicia y la Administración. También en Argentina, aunque de manera fluctuante con los impulsos cambiantes de la economía; en Chile, con un Senado explícitamente comprometido con todas las instancias públicas para facilitar el acceso de la comprensión ciudadana a los trabajos de la justicia y la Administración[10].

En el contexto de este panorama internacional, ¿qué ocurre en nuestro país?

8. Véase Secretaría de la Función Pública (2007). Es también de interés consultar la página web institucional creada para esta renovación comunicativa www.lenguajeciudadano.gob.mx.
9. Poder Judicial del Perú (2014).
10. En el reciente trabajo de Poblete (2018) se revisan las diferentes iniciativas llevadas a cabo por los países latinoamericanos.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 37
ISBN: 978-84-125912-3-1

7. El Lenguaje Claro, aquí y ahora

En nuestro país, en 2009 se creó una comisión interministerial que trabajó para afrontar una modernización del discurso jurídico. Esta Comisión recabó el apoyo de los estudios diagnósticos de varios grupos de investigación universitarios especializados en el tema, entre ellos el nuestro, Estudios del Discurso Académico y Profesional de la Universidad de Barcelona, que, a petición del Ministerio de Justicia y dicha Comisión, elaboró el *Informe sobre el discurso jurídico escrito*[11].

Tales trabajos permitieron establecer cuál era la situación del discurso jurídico en nuestro país, llevar a cabo una auditoría comunicativa del sistema, en todos sus niveles, para concluir con un diagnóstico realista y unas recomendaciones de seguimiento, mejora y transformación del lenguaje jurídico en español[12].

Uno de los frutos, probablemente el más importante, de este arduo trabajo emprendido en un esfuerzo coordinado entre el Ministerio de Justicia y el Consejo del Poder Judicial, fue el opúsculo *Informe de la Comisión de modernización del lenguaje jurídico*[13]. Precisamente, el derecho ciudadano a comprender a la Administración —incluyendo a la de Justicia— es el lema que, recogiendo el espíritu de la Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia[14], se ha incluido en el Informe de la Comisión interministerial de modernización del lenguaje jurídico[15] (2011).

Se trata de un documento de recomendaciones dirigidas a los profesionales del derecho indicando cuáles son los patrones lingüísticos de los que es aconsejable deshacerse para comunicarse de manera más clara. Como se ha dicho, el lema inspirador de todas sus páginas es: "El ciudadano tiene derecho a entender", y su aspiración es convertirse en la herramienta práctica que ponga fin al uso de un estilo oscuro y barroco, que no se corresponde con el nivel de madurez de nuestra democracia.

11. El trabajo, muy amplio y exhaustivo, que cuenta con numerosos ejemplos de malas y buenas prácticas, además de la exposición teórica y descriptiva, está accesible en la página web de nuestro grupo: www.ub.edu/edap.
12. En Montolío (2012a) puede verse una presentación de los integrantes de la Comisión, así como el nombre de los diferentes grupos de investigación que participaron en la elaboración del Informe de la Comisión interministerial, y una presentación sintética del contenido de sus diferentes estudios.
13. Ministerio de Justicia (2011).
14. Ministerio de Justicia (2002).
15. Sobre el espíritu y el contenido de ese informe puede consultarse Montolío (2012a, 2012b).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 37
ISBN: 978-84-125912-3-1

Parece fuera de duda que, dada la indesligable relación existente entre el discurso jurídico y el administrativo (de hecho, el segundo se entiende como un subtipo del primero), la clarificación del lenguaje jurídico implica automáticamente la regeneración del lenguaje administrativo, lenguaje que, a su vez, impregna por completo la comunicación de nuestras instituciones de gobierno. Así pues, renovar el lenguaje jurídico administrativo supone incidir directamente en la clarificación de la comunicación utilizada por las instituciones, y por los agentes políticos que hablan a los ciudadanos a través de ellas.

Un ejemplo, de entre muchos, del eco que va alcanzando esta lenta pero imparable clarificación del discurso de nuestras instituciones y poderes públicos, se observa en la web de la Diputación de Salamanca:



La Diputación de Salamanca ha aceptado las recomendaciones efectuadas por el Defensor del Pueblo al conjunto de Administraciones Públicas para ser unas instituciones accesibles a los ciudadanos.

Dichas recomendaciones surgen de los propios ciudadanos y están centradas en la demanda de una administración más accesible más transparente y más cercana

Por ello, a través de resolución de la Presidencia de 31 de Julio del año en curso, se ha resuelto establecer medidas para hacer posibles las mismas y en concreto **para responder con mayor prontitud a las peticiones de información y consultas de los ciudadanos. y usar un lenguaje comprensible en sus escritos.**

Como puede leerse en esta captura de pantalla, la Diputación de Salamanca se compromete a usar un lenguaje claro, siguiendo así las recomendaciones del Defensor del Pueblo, un órgano que trabaja para que la Administración no genere desconfianza por la incomprensión que produce entre los administrados.

El Defensor del Pueblo, como otros órganos de gobernanza, ha advertido que los ciudadanos han dejado de aceptar dócilmente que sus políticos y administradores se dirijan a ellos en un estilo oscuro y ampuloso. Han percibido que sus representantes y gobernantes usan un lenguaje directo y moderno cuando buscan su voto, pero después, instalados en la gobernanza, distan de dirigirse a ellos con un lenguaje claro, sintético y amable cuando tienen que informar sobre la tarea de gobierno que están realizando.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 37
ISBN: 978-84-125912-3-1

Los profesionales de la comunicación política lo saben, y muchas Administraciones están empezando a trabajar para resolverlo. Un ejemplo de ello es el reciente proyecto de Comunicación Clara implementado en el Ayuntamiento de Madrid, que, entre otros resultados, ha supuesto una transformación muy considerable en el documento municipal de la multa de tráfico, tras una revisión profunda del diseño, la infografía de los datos, el lenguaje y tono utilizados, y la claridad de los pasos que se le proponen al ciudadano que lleve a cabo. En suma, ahora es un documento pensado desde el punto de vista de quien ha de recibirlo y usarlo.

No solo la Administración empieza a ser consciente de la necesidad de que nuestro espacio comunicativo público se deshaga del corsé expresivo heredado, y aprenda a utilizar de manera solvente patrones más claros y eficientes de comunicación. De esto también se han dado cuenta las empresas, y así muchas de ellas, incluso las que tradicionalmente han elaborado un discurso más críptico (y antipático), como las financieras, están revisando los documentos que emiten para los clientes. Y es que los ciudadanos españoles empiezan a sentirse maltratados como clientes cuando no entienden el contrato que firman o la factura que pagan cada mes; y no por falta de formación o capacidad, sino porque todos esos textos parecen estar diseñados para que nadie los entienda. Esta reacción ciudadana está abriendo un nuevo nicho comercial para otro tipo de compañías alternativas que utilizan un estilo comunicativo más moderno, más cercano y más comprensible.

De hecho, los propios jueces están dictando sentencias contra los textos oscuros, como ha sucedido en relación con las preferentes, con las cláusulas suelo, camufladas abusivamente en la parte de los contratos de letra pequeña (en ocasiones de cuerpo menor de 8 puntos); o en casos como el del terrible accidente del avión de Spanair, en parte atribuido a una confusión generada por el manual de instrucciones de que disponía el equipo de mantenimiento y el de tripulación, que propició un error humano que empeoró un fallo mecánico. Así, quedó establecido jurídicamente que el manual no se entendía para poder actuar de manera eficiente en tiempo real ante una incidencia.

8. ¿De qué estamos hablando cuando hablamos de lenguaje claro?

Dada la limitación de espacio, en las páginas que siguen esbozaré una pincelada, necesariamente genérica, sobre qué tipo de cambios lingüísticos y de diseño de documentos estamos proponiendo para hacer más clara la comunicación política desde la tarea de gobierno.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 37
ISBN: 978-84-125912-3-1

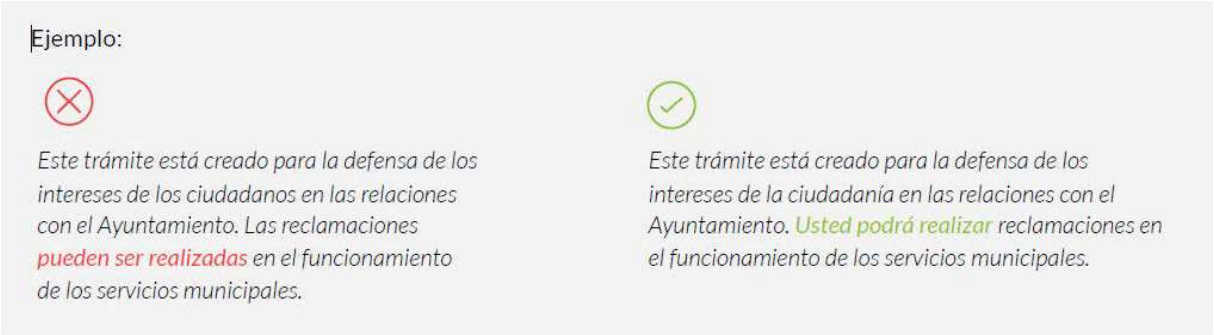
Veamos a continuación un ejemplo de "traducción" de un fragmento redactado en lenguaje administrativo burocrático y transformado después en lenguaje claro. El ejemplo procede del *Manual de Lenguaje Ciudadano* que el Gobierno de México elaboró para la formación de sus miles de funcionarios:

Tabla 1

Lenguaje ineficiente ANTES	Lenguaje claro DESPUÉS
Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.	Cualquier persona que maltrate, moleste o pida dinero ilegalmente a otra que esté detenida o en prisión, será sancionada por las autoridades competentes.

Salta a la vista que el lenguaje empleado en el documento público hasta entonces (izquierda de la tabla) es ineficiente, con una selección de vocabulario inapropiada y una grandilocuencia sintáctica meramente pomposa ("todo mal tratamiento en la aprehensión", "toda molestia que se infiera sin motivo legal") que oscurecen la comprensión y distancian a la institución de la ciudadanía, por una manera de hablar que tiene más de ejercicio de ostentación del poder que de comunicación genuina. La "traducción" a lenguaje claro (derecha de la tabla) es diáfana, directa, comprensible, cercana, y cumple con su función de transmisión eficiente de información. Quien lo lee entiende sin dificultad alguna la información comunicada.

El siguiente ejemplo procede de la reciente *Guía de Comunicación Clara* elaborada para los trabajadores del Ayuntamiento de Madrid[16]. En el contraste entre las dos versiones de una misma información se advierte la propuesta de convertir la comunicación entre Administración y ciudadanos en una conversación. Para ello, uno de los procedimientos lingüísticos utilizados es el abandono de la impersonalidad característica del estilo jurídico administrativo (verbos en terceras personas, construcciones con pronombre impersonal *se*, formas no personales del verbo, etc.), en favor del uso de la primera y segunda personas gramaticales (*nosotros /usted*), típicas del diálogo.



16. Montolío y Tascón (2017: 18).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 37
ISBN: 978-84-125912-3-1

De la misma Guía procede el ejemplo siguiente[17], que ilustra sobre la necesidad de elaborar párrafos y oraciones breves que individualicen las diferentes unidades informativas, encapsulándolas en una única oración:

Ejemplo:

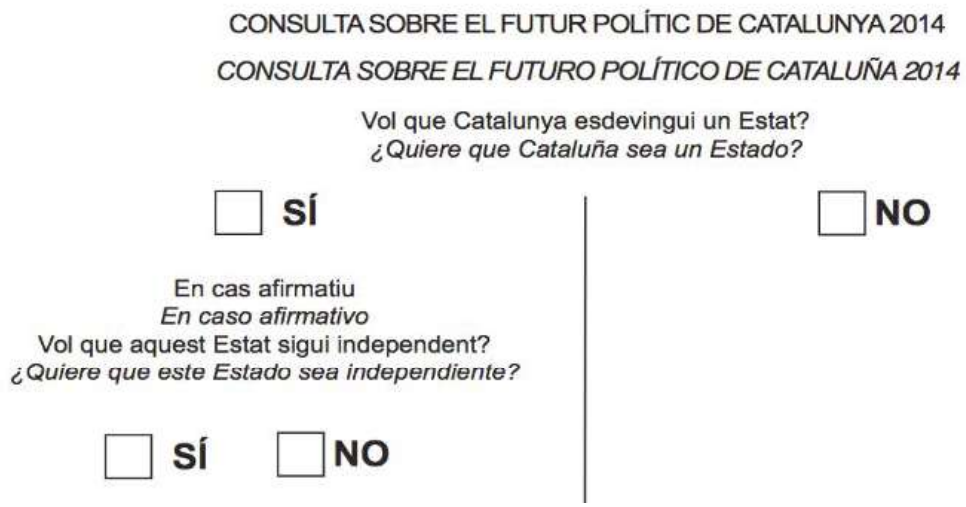
✗ *Es un servicio social de atención telefónica permanente las 24 horas del día que, a través de un dispositivo tecnológico conectado a la línea telefónica, permite la comunicación de las personas usuarias desde el domicilio con un Centro de Atención de Llamadas, atendido por profesionales especializados, proporcionando compañía, seguridad y tranquilidad a la persona usuaria y a sus familiares.*

✓ *Es un servicio social de atención telefónica permanente las 24 horas del día que permite la comunicación de las personas usuarias desde el domicilio con un Centro de Atención de Llamadas a través de un dispositivo tecnológico conectado a la línea telefónica (qué es y para qué sirve). Este servicio está atendido por especialistas que proporcionan compañía, seguridad y tranquilidad a la persona usuaria y a sus familiares (quién atiende y cómo lo hace).*

✓ *Es un servicio social de atención telefónica permanente las 24 horas del día (qué es). Permite la comunicación de las personas usuarias desde el domicilio con un Centro de Atención de Llamadas a través de un dispositivo tecnológico conectado a la línea telefónica (para qué sirve). Este servicio está atendido por especialistas que proporcionan compañía, seguridad y tranquilidad a la persona usuaria y a sus familiares (quién atiende y cómo lo hace).*

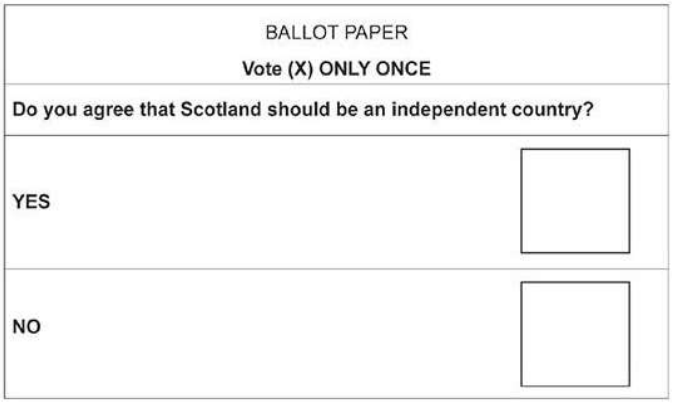
Como se ve, la tercera versión del mismo fragmento permite una lectura más cómoda y efectiva: el usuario entiende mejor cada uno de los datos de los que se compone la información.

La comunicación clara atañe también a la visualización de la información y al diseño. Analicemos desde la perspectiva del lenguaje claro las papeletas de votación disponibles para los ciudadanos en dos referéndums celebrados recientemente, en Cataluña y en Escocia:



17. Montolío y Tascón (2017: 28).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 37
ISBN: 978-84-125912-3-1



BALLOT PAPER

Vote (X) ONLY ONCE

Do you agree that Scotland should be an independent country?

YES

NO

Es perfectamente visible, a un solo golpe de vista, que el nivel de complejidad de ambas papeletas es muy diferente, y, por tanto, es también notoriamente distinta la facilidad (o falta de ella) de comprensión para el votante[18].

El lenguaje claro se aplica también a todo tipo de documentos públicos, incluidos los que se gestionan cada vez más de manera habitual en las pantallas de ordenadores y móviles, que incluyen la posibilidad de interacción. Los principios del lenguaje claro no solo afectan a las operaciones, nada banales, como se está comprobando, de cómo seleccionamos o colocamos las estructuras lingüísticas y las palabras, pues, como reflejan los ejemplos utilizados, cómo formulamos una información es absolutamente determinante para cómo se entiende. También necesitamos estudiar cómo se plantea visualmente la información, es decir, cómo diseñamos los documentos y cómo ordenamos su contenido verbal para que cumplan con eficacia su función.

Cada vez es más habitual que las webs gubernamentales y corporativas se diseñen de acuerdo con principios de Arquitectura de la Información, para que respondan a qué le interesa al ciudadano, qué es lo que necesita hacer, cómo ha de interactuar para realizar de manera sencilla cualquier gestión[19]. Analicemos el ejemplo real siguiente:

Tabla 2

Lenguaje actual ineficiente ANTES	Lenguaje claro DESPUÉS
Para solicitar la subvención, es necesario: Rellenar el formulario de solicitud. Presente copia de declaración de la renta de 2016, en caso de que fuera negativa. Fotocopia del DNI compulsada.	Para solicitar la subvención, usted tiene que presentar tres documentos: 1. El formulario de solicitud cumplimentado. 2. Una fotocopia de la declaración de la renta de 2016, en caso de que fuera negativa. 3. Una fotocopia compulsada de su DNI.

18. El lector interesado puede encontrar en Tascón y Montolío (2017) muchos más ejemplos de "conversión" de documentos oscuros, tanto analógicos como digitales, a lenguaje claro, así como también ejemplos de malas y buenas prácticas desde la perspectiva de la comunicación clara.

19. En Bonilla (2014) y Tascón (2013) pueden verse indicaciones muy relevantes al respecto.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 37
ISBN: 978-84-125912-3-1

En la versión ineficiente, se expone una secuencia de documentos que el ciudadano tiene que presentar ante la Administración en el peor formato posible para facilitar la comprensión de un proceso: una lista informe de elementos. En lenguaje claro, el documento se construye aplicando una estructura informativa y visual que presenta, de manera ilustrativa, una enumeración ordenada[20]. La primera versión desalienta al usuario y puede llevarlo a confusión, la segunda contiene la suficiente redundancia visual (uso de números, una sola oración para cada elemento, espacio en blanco ordenadores, dirigiendo la mirada hacia lo relevante) como para ser un texto amigable para el usuario.

9. Conclusiones

El Estado del bienestar crea un escenario político construido con consensos y comunicación, según el número 40 de la *Revista Democracia y Gobierno Local*. Sin embargo, como se ha visto a lo largo de las páginas precedentes, no existe comunicación si el receptor no entiende. Así, garantizar la comprensión de la comunicación institucional por parte de la ciudadanía deviene el eje, la piedra angular, de todas y cada una de las acciones comunicativas realizadas desde las instancias de gobierno.

Las recomendaciones internacionales de Lenguaje Claro, convenientemente adaptadas al español, nos proveen de una metodología solvente que garantice que el discurso de nuestras instituciones sea claro, sintético, relevante y amable. Las instituciones españolas tienen ante sí la tarea ciclópea de regenerar el estilo de comunicación pública, una tarea nada sencilla porque implica la necesaria formación de todos cuantos tengan entre sus tareas profesionales elaborar documentos dirigidos a los ciudadanos. Pero ha llegado el momento de abandonar el estilo decimonónico, ampuloso, oscuro y barroco que ha imperado hasta el momento, que se compadece muy mal tanto con los estándares comunicativos internacionales como con el grado de desarrollo y madurez de nuestra democracia[21].

20. En Yúfera (2014) se exponen, de manera tanto teórica como práctica, las características de una enumeración eficaz, así como de otros mecanismos y operaciones textuales relevantes para elaborar una comunicación clara.

21. Este Capítulo es tal cual el publicado en la primera edición del libro *COMUNICACIÓN institucional y política*.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 37
ISBN: 978-84-125912-3-1

10. Bibliografía

Bonilla, S. (2014). Escritura web. En E. Montolío (dir.). *Manual de escritura académica y profesional* (vol. II, pp. 319-359). Barcelona: Ariel.

Comisión Europea. (2010). *Cómo escribir con claridad*. Bruselas.

— (2012). *Studies in Translation and Multilingualism. Quantifying Quality Costs and the Cost of Poor Quality in Translation*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Guía de lenguaje claro para servidores públicos de Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Duarte, C. (2000). Lenguaje Administrativo y Lenguaje Jurídico. En J. Bayo (ed.). *Lenguaje forense*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

Fundación Democracia y Gobierno Local. (2018). Editorial. *Revista Democracia y Gobierno Local*, 40.

Kimble, J. (2008). *Writing for Dollars, Writing for Please: The Case for Plain Language in Business, Government and Law*. Carolina Academic Press.

Lauchman, R. (2009). *Plain Language: A Handbook for Writers in the U.S. Federal Government*. Rockville: Lauchman Group.

Ministerio de Justicia. (2002). *Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia. Proposición no de Ley aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados, por unanimidad de todos los Grupos Parlamentarios, el día 16 de abril de 2002*. Madrid. Disponible en: https://goo.gl/Bzzohe.

— (2011). *Informe de la Comisión de modernización del lenguaje jurídico*. Madrid. Disponible en: https://goo.gl/yM9bWC.

Montolío, E. (2011a). La necesidad de elaborar documentos jurídicos claros y precisos. Algunas reflexiones tras la elaboración del Informe sobre el discurso jurídico escrito español. *Revista Española de la Función Consultiva*, 15, 63-85.

— (dir.). (2011b). *Estudio de campo: El lenguaje jurídico escrito español*. Ministerio de Justicia.

— (2012a). La modernización del discurso jurídico español impulsada por el Ministerio de Justicia. Presentación y principales aportaciones

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 37
ISBN: 978-84-125912-3-1

del Informe sobre el lenguaje escrito. *Revista de Llengua i Dret*, 57, 95-121.

— (ed.). (2012b). *Hacia la modernización del discurso jurídico*. Barcelona: Edicions de la Universitat de Barcelona.

Montolío, E. y López Samaniego, A. (2008). La escritura en el quehacer judicial: la propuesta aplicada en la Escuela Judicial de España. *Revista Signos: estudios de lingüística*, 66, 33-64.

Montolío, E. y Tascón, M. (dirs.). (2017). *Comunicación Clara. Guía práctica. Una herramienta para mejorar la comunicación con la ciudadanía*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.

Plain Language. (2011). *Federal Plain Language Guidelines*. Disponible en: https://www.plainlanguage.gov/media/FederalPLGuidelines.pdf.

Poblete, C. A. (2018). Una mirada al uso de lenguaje claro en el ámbito judicial latinoamericano. *Revista de Llengua i Dret*, 69, 119-138.

Poder Judicial del Perú. (2014). *Manual judicial de lenguaje claro y accesible a los ciudadanos*. Lima: Poder Judicial. Disponible en: https://goo.gl/PJr0aK.

Reig, M. y Esteve, E. (2016). Claves del éxito en la colaboración público-privada. *Harvard Deusto Business Review*, 31-35.

Rubio, R. (2018). Comunicar bien para gobernar mejor. *Revista Democracia y Gobierno Local*, 40, 5-9.

Secretaría de la Función Pública. (2007). *Manual de Lenguaje Claro*. México DF. Disponible en: https://www.economia.gob.mx/files/empleo/ManualLenguaje.pdf.

Strandvik, I. (2012). La modernización del lenguaje jurídico en Suecia: ¿enseñanzas aplicables a otras tradiciones? En E. Montolío (ed.). *Hacia la modernización del discurso jurídico* (pp. 131-149). Barcelona: Universidad de Barcelona.

Tascón, M. (coord.). (2013). *Escribir en internet*. Madrid: Galaxia Gutenberg / Fundéu BBVA.

Tascón, M. y Montolío, E. (2017). *Comunicación Clara*. Madrid: Prodigioso Volcán.

Vicente, J. L. (2018). La comunicación en el ámbito local. *Revista Democracia y Gobierno Local*, 40, 11-13.

Yúfera, I. (2014). Exponer información. Estrategias para la construcción de textos expositivos. En E. Montolío (dir.). *Manual de escritura académica y profesional* (vol. II, pp. 121-187). Barcelona: Ariel.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 37
ISBN: 978-84-125912-3-1