

Coordinación de la publicación
Marta Mérida Ramos
Subdirectora General de Calidad
María Villanueva Cabrer
Jefa de Departamento de Innovación
y Nuevos Proyectos

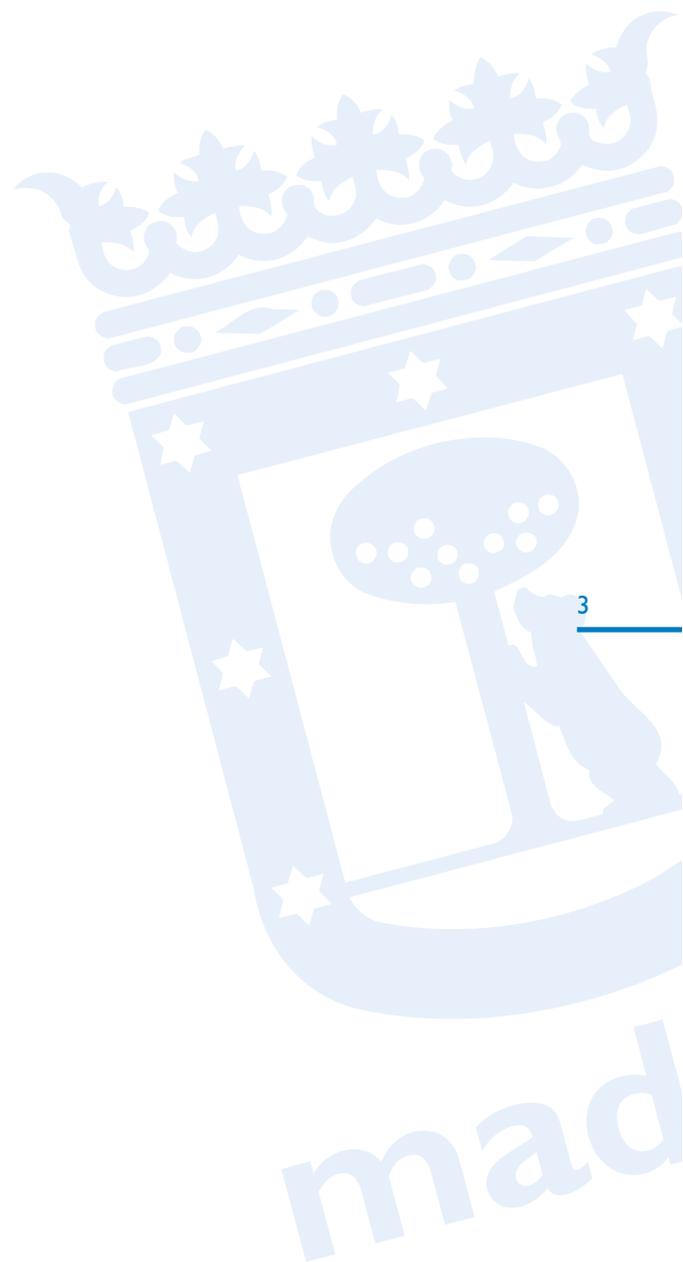
Equipo de redacción

Director del Proyecto:
Ramón Sarmiento González
Catedrático de Lengua Española
Universidad Rey Juan Carlos (URJC)

Miembros del Equipo:
Fernando Vilches Vivancos
Titular de Lengua Española URJC
Raquel Pinilla Gómez
Titular de Lengua Española URJC
Alberto Hernando García-Cervigón
Titular de Lengua Española URJC

© Ayuntamiento de Madrid
Reservados todos los derechos
Depósito Legal
Diseño y maquetación:  DPI Comunicación s.l.
www.dpicomunicacion.com

Manual del Lenguaje Administrativo del Ayuntamiento de Madrid



Índice

Prólogo	11
Introducción	13
Justificación	14
¿Qué es un manual de estilo?	15
¿Por qué un manual de estilo para el Ayuntamiento de Madrid?	16
Características esenciales del <i>Manual del Lenguaje Administrativo del Ayuntamiento de Madrid</i>	17
Estructura del <i>Manual del Lenguaje Administrativo del Ayuntamiento de Madrid</i>	18
1. El lenguaje administrativo	21
1.1. Introducción al lenguaje administrativo	22
1.2. Acercamiento del lenguaje administrativo al ciudadano: un derecho democrático	24
1.3. Simplificar el lenguaje administrativo	25
1.4. El lenguaje administrativo en España	26
2. La comunicación en las organizaciones	29
2.1. La comunicación, una necesidad vital para las organizaciones	30
2.2. Comunicación: concepto y elementos	31
2.3. Comunicación interna y externa	33
2.4. Comunicación descendente, ascendente y horizontal	33
2.5. Barreras que impiden la comunicación en las organizaciones	36

3. Técnicas de comunicación escrita	39
3.1 Habilidades de comunicación escrita: 'buscando el sentido y la claridad'	41
3.2. Principales dificultades e incorrecciones	42
l) En las estructuras gramaticales	44
a) Errores en el género y el plural de algunos términos informáticos frecuentes: Internet y la Web	45
b) Omisión del determinante obligatorio el/un en expresiones del tipo: *adjúntese solicitud (lo correcto es adjúntese la/una solicitud)	45
c) Concordancia incorrecta entre determinantes y sustantivos femeninos que comienzan por –a tónica o acentuada: *esta acta	46
d) Errores de concordancia entre los pronombres y sus referentes	47
e) Utilización del pronombre relativo "quien" para referirse aun organismo	47
f) Uso abusivo de las formas anafóricas el mismo/ la misma/ los mismos/ las mismas	47
g) No hay incorrección en el uso adverbial del adjetivo adjunto	48
h) Incorrección en el uso de la expresión "que su", en sustitución de "cuyo"	49
i) Colocación del adjetivo	49
j) Uso abusivo de locuciones prepositivas	50
k) Uso de la locución comparativa "así como" en lugar de la coordinación "y también"	50
l) Incorrecciones en el uso de la preposición "de": dequeísmo y sinqueísmo	51
m) Incorrecciones en el uso de los pronombres personales la(s), le(s) y lo(s): laísmo, leísmo y loísmo	52
n) Usos del gerundio	53
ñ) Uso incorrecto del infinitivo: Por último, decir que...	54
o) Dos infinitivos juntos	54
p) Uso abusivo de construcciones perifrásticas: habrá de "poderse admitir" por "se admitirá"	55
q) Utilización preferente de la voz activa	55

2) En el léxico	55
a) Uso abusivo de los nombres con prefijo -ente/ -ante	56
b) Errores en los plurales de algunas expresiones latinas	56
c) Formación del género femenino: la jefa	57
d) Uso de la arroba para el género	57
e) Estiramiento innecesario de las palabras	58
f) Errores de imprecisión en el significado por desconocimiento	58
g) Un buen uso de la lengua significa ausencia de galicismos, anglicismos, arcaísmos, ...	58
3) En la ortografía	60
La puntuación	60
a) Coma incorrecta que separa el sujeto del verbo y el verbo del complemento directo	60
b) Conectores discursivos entre comas siempre	62
c) Cuando se invierte el orden lógico de la construcción sintáctica, hay que colocar una coma siempre	62
d) Coma en las oraciones de relativo	63
e) Uso de la coma en relación con otro signo de puntuación como el paréntesis	63
f) Coma incorrecta tras el cargo y antes del nombre de quien lo desempeña.	63
g) Una coma bien puesta puede deshacer la ambigüedad sintáctica de una frase	64
h) Palabras que deben evitarse ante los dos puntos: preposición, conjunción o adverbio	64
i) Punto y coma en la enumeración de varios elementos	65
La acentuación	66
a) Acentuación de los diptongos que se pronuncian habitualmente como hiatos: el caso de incluido (no lleva tilde)	66
b) Acentuación de los hiatos: el caso de la tilde automática (leído sí lleva tilde)	66

c)	Acentuación de las mayúsculas: las mayúsculas Sí se acentúan	67
d)	Acentuación de las formas verbales compuestas de verbo + pronombre enclítico (dese no lleva tilde; déselo, sí)	68
e)	Acentuación de los monosílabos: vio, dio, fue, (no llevan tilde)	68
f)	Acentuación diacrítica: algunos casos del tipo tú/tu	68
g)	Acentuación de los demostrativos: este/ese/aquel	69
h)	Acentuación de solo	70
i)	Acentuación de las interrogativas indirectas: cómo entenderlo	70
j)	Acentuación de la expresiones latinas: igual que en español	70
k)	Acentuación de las abreviaturas	71
l)	Advertencia de la RAE sobre palabras con doble acentuación	71
	La utilización de las mayúsculas y la manera de escribir ciertas expresiones y palabras	71
a)	Regla general de utilización de las mayúsculas	71
b)	Meses y días de la semana, con minúscula	72
c)	Mayúscula tras los dos puntos	72
d)	Denominación de las calles, los paseos, las avenidas...	73
e)	Abreviaturas	73
f)	Abreviatura de etcétera: etc.	74
g)	Puntos suspensivos	74
h)	Ortografía de las siglas. Necesidad de explicarlas	75
i)	Expresión de las fechas y horas	75
j)	Cifras	76
k)	Denominación de las normas jurídicas	77
l)	Falta de unificación en la presentación de palabras	77

Índice

3.3. Técnicas de redacción de documentos	78
1) La determinación del mensaje	82
2) La claridad de las ideas y su verbalización	85
3) La estructura	86
4) La coherencia textual	88
5) La cohesión semántica	91
6) La educación y la cortesía	92
7) Principales errores en la redacción	93
3.4. Análisis de documentos del Ayuntamiento	98
1) Cartas	99
2) Impresos	108
3) Notas de carácter interno	118
4) Publicaciones	124
5) Notas de prensa	161
6) Informes	166
7) Actas	176
8) Correos electrónicos	179
9) Conclusiones: recomendaciones de estilo	188
3.5. Uso no sexista del lenguaje administrativo	189
3.6. El tratamiento de la discapacidad	200

4. Ayudas para una práctica eficaz	203
4.1. Instrumentos de consulta	204
1) Dudas gramaticales y ortográficas	204
2) ¿Cómo resolver las dificultades léxicas?	208
4.2. Algunas abreviaturas en el Ayuntamiento	212
4.3. Siglas más utilizadas en el Ayuntamiento	214
5. Anexos	217
I. Índice de materias	218
II. Bibliografía utilizada	224
III. Bibliografía sobre lenguaje administrativo	228

La preocupación por renovar el lenguaje administrativo es una realidad presente en todas las Administraciones Públicas de los países democráticos occidentales. Desde Francia e Inglaterra, hasta los Estados Unidos de Norteamérica, Canadá o México, se han tomado medidas para que los escritos que se dirigen a la ciudadanía se alejen de fórmulas complejas.

España no ha sido ajena a esta corriente y, desde hace unos años, se están redactando textos administrativos pensando en sus destinatarios, que tienen el derecho de entender lo que les envía cualquiera de las Administraciones Públicas con las que han de relacionarse.

En este mismo sentido, el Ayuntamiento de Madrid es consciente de la importancia de las comunicaciones con los ciudadanos pues la claridad del lenguaje y la transparencia han de regir todos sus actos administrativos y han de estar presentes a través de todos los canales de atención que pone a su disposición.

Fruto de esa preocupación es este *Manual del Lenguaje Administrativo* pensado para todos los empleados del Ayuntamiento como un instrumento de ayuda para redactar escritos que permita dar una imagen homogénea de la organización con independencia de los diferentes estilos y, al mismo tiempo, pueda servir para resolver dudas.

La redacción de este *Manual* se ha realizado por profesores de la Universidad Rey Juan Carlos, cuyo ámbito de investigación se centra en el lenguaje administrativo y cuyo objetivo ha sido obtener un texto práctico y de fácil manejo.

Esperamos que el *Manual del Lenguaje Administrativo del Ayuntamiento de Madrid* sea una herramienta útil que sirva de apoyo en nuestra gestión diaria y nos facilite las comunicaciones con los ciudadanos para hacer cada vez más fluidas nuestras relaciones.

Juan Bravo Rivera

Delegado del Área de Gobierno de Hacienda
y Administración Pública

Introducción

La Administración Local es la parte de la Administración Pública que más afecta al ciudadano en su vida diaria, dada la descentralización política llevada a cabo por la Constitución española de 1978, que, en su Título VIII, capítulo segundo "De la Administración Local", artículo 140, señala: "La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Éstos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales". A partir de aquí, el Ayuntamiento de Madrid (como el resto de las Administraciones Locales españolas) se ha convertido en la Administración más cercana al ciudadano y debe resolver, dentro de sus competencias, todas aquellas cuestiones relacionadas con éste en su condición de madrileño.

Y esta relación más directa implica que la Administración Local adquiera un compromiso fehaciente con su ciudadanía: gobernar desde la transparencia, la honradez y la claridad. Y esta última, la claridad en la comunicación, es la razón de ser de este *Manual*. Se ha pretendido escribir un libro muy práctico, en el que tenga cabida la teoría imprescindible, y que permita una consulta rápida de las dificultades que en el trabajo diario puedan surgir con respecto a la lengua.

No se trata de recetas para saber escribir ni pretende sustituir la capacidad del personal de esta Administración Local en la competencia legal de su trabajo. Es un *Manual* de consulta que puede ofrecer una solución a un apuro lingüístico como un gerundio, una mala concordancia, una falta de cohesión o de coherencia en nuestro escrito, o el uso incorrecto de una palabra, bien porque no significa lo que creemos, bien porque se trata de un extranjerismo o un neologismo innecesario.

El criterio que ha imperado para la redacción de este *Manual* ha sido siempre el de la norma de la *Gramática* de la Real Academia Española (en adelante, *RAE*), pero pegada al terreno del trabajo del personal del Ayuntamiento de Madrid, es decir, aquellas cuestiones que, al albur de los textos analizados, nos han demostrado que presentan una especial dificultad para el trabajador de esta Administración Local y, por ende, para el ciudadano al que se dirige su trabajo.

Se trata de facilitar una serie de herramientas sencillas que cumplan con el requisito de que, si el personal utiliza con solvencia el idioma, el ciudadano entenderá todo aquello que le afecta en su relación con el Ayuntamiento de Madrid, y podrá ejercer en libertad los derechos y deberes que se derivan de su estatus de ciudadano.

Introducción

Justificación

El reciente desarrollo y evolución de las ciudades, el proceso inevitable de descentralización administrativa y el fenómeno de la globalización han originado nuevas necesidades que han sobrepasado las competencias tradicionalmente atribuidas a los Ayuntamientos, ahora las Administraciones más directas y cercanas a la ciudadanía, dotadas de capacidad de gestión de asuntos públicos y, por ello, investidas de mayor responsabilidad a la hora de dar respuesta a las necesidades y a los problemas reales de los ciudadanos.

La *Ley de medidas para la Modernización del Gobierno Local* ha venido a facilitar un nuevo marco orgánico-funcional, moderno y adecuado con el que afrontar los retos planteados a las grandes ciudades para adaptarse a las nuevas estructuras sociales. En este desafío, el Ayuntamiento de Madrid ha sido pionero al desarrollar tanto la citada *Ley* como las *Leyes de Administración y para el desarrollo del Pacto Local* impulsadas por la Comunidad de Madrid por las que se dota su organización de mecanismos dinámicos en la toma de decisiones y de una capacidad de respuesta.

Esta nueva concepción de ayuntamiento con estructuras ágiles y flexibles, recogida por la *Ley*, se basa en la modernización, en la democracia participativa y en la descentralización administrativa, lo cual requiere, asimismo, cambios en la forma de prestar servicios y una transformación integral en sus relaciones con la ciudadanía.

El **Ayuntamiento de Madrid** quiere aprovechar esta oportunidad para situarse en la vanguardia de las Administraciones Públicas implantando una cultura de gestión transparente, abierta y eficaz, acercando la organización municipal a los ciudadanos e incorporando las tecnologías de la información y de la comunicación.

En la actualidad, las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación han traído consigo un nuevo escenario en el que se exige un esfuerzo de las Administraciones Públicas para adaptar sus estructuras organizativas y funcionales y en el que los conceptos de **modernización de la gestión y de la información** adquieren un importancia relevante por haberse convertido en los instrumentos primordiales de toda Administración eficaz y eficiente.

Para facilitar a los ciudadanos el acceso a la información de la gestión, para unificar la comunicación entre los distintos órganos municipales y para economizar energías en los procesos de trabajo existentes, se ha considerado necesario elaborar este *Manual* que, en esta era de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, ayude a lograr dichos objetivos.

¿Qué es un manual de estilo?

Un **manual de estilo** es un instrumento lingüístico que facilita la labor de quien lo consulta en aspectos relevantes del uso idiomático y, concretamente, sirve para resolver algunas dificultades que se presentan a la hora de redactar documentos. Ayuda a escribir y transmitir con corrección, adecuación y sentido el mensaje que se pretende comunicar.

En las Administraciones Públicas, un manual de estilo no sólo se utiliza para hacer un buen uso comunicativo de la lengua, sino también para presentar una imagen unificada de la Administración.

No es una gramática, pero sí una **fuentes para resolver dudas comunes** sobre el uso de nuestro idioma a la hora de escribir de acuerdo con las convenciones idiomáticas de una comunidad.

No es un sustituto de las reglas gramaticales de la RAE en tanto organismo regulador de nuestra lengua, sino la **aplicación clara y concisa** de aquellas normas ortográficas, gramaticales y léxicas en un ámbito concreto de especialización, como es el lenguaje de la Administración.

Así, pues, un manual de estilo se presenta como un instrumento básico e indispensable para lograr la cohesión interna de toda organización mediante la unificación de todas las formas de información y de comunicación, además de ser un medio eficaz para transmitir interna y externamente sus valores.

El **manual de estilo de una Administración Pública** se debe ajustar a la norma general del lenguaje que utiliza la sociedad a la que presta servicios, pero también ha de fijar los códigos internos de la propia organización, definir la imagen que quiere transmitir y adecuar sus mensajes a los compromisos adquiridos con los ciudadanos destinatarios de sus servicios.

Con este *Manual* se fija y uniforma la expresión de una institución pública como es el **Ayuntamiento de Madrid**. En la medida en que la lengua es el máximo reflejo de la realidad o de las características de una persona u organización, el *Manual* refleja inevitablemente las características esenciales de todo ser humano, institución o sociedad. Por consiguiente, en tanto instrumento que ayuda a definir el grupo y dotarlo de una identidad específica, este *Manual* se convierte en un valor intangible para la Organización municipal, en un medio de transmisión de los valores propios, que son el gobierno corporativo, la transparencia en la gestión y la eficacia y eficiencia administrativas y en mecanismo para afianzar la imagen de la nueva cultura de gestión en el Ayuntamiento de Madrid.

Introducción

Pero, además, y en coherencia con lo anterior; el *Manual* es también un instrumento esencial de la responsabilidad social de la Institución, porque con él se garantiza la igualdad de los ciudadanos ante la *Ley* y se evita la discriminación a través del lenguaje; con él se emprende una actuación socialmente responsable de la Organización.

¿Por qué un manual de estilo para el Ayuntamiento de Madrid?

Es muy frecuente que en las Corporaciones Locales y Organismos Administrativos con atención al público se descuide e incluso se utilice de forma incorrecta el lenguaje. Esta práctica repercute indefectiblemente en una comunicación deficiente de la que se derivan perjuicios incalculables, unos más perceptibles y otros menos, para cualquier tipo de relación, ya sea interna o externa, como son, por ejemplo, una menor eficacia en la gestión de los recursos administrativos; una merma en la capacidad de comunicación con la ciudadanía y con la sociedad en su conjunto; o la percepción externa de una actuación poco responsable con el futuro común.

Ninguna Organización municipal española dispone todavía de un manual de estilo. Sin embargo, tendría mucho sentido que las Corporaciones Locales dispusieran de esta herramienta por las razones siguientes:

- 1.º **Porque, como ya dijo Aristóteles (384-322 a.C.), el lenguaje es el soporte del pensamiento**, y el lema el "valor de las ideas" exige un instrumento clave para cifrar exactamente el mensaje corporativo.
- 2.º **Porque el lenguaje es el instrumento necesario para una buena organización administrativa**. Como escribió el sociolingüista J.A. Fishman (1978): "No se concibe una sociedad sin lengua, como tampoco una lengua sin sociedad", esto es, sin instrumento de organización.
- 3.º **Porque la lengua**, en tanto medio de expresión, objeto de identificación e instrumento de proyección, se erige como un **instrumento de cohesión interna**, en una organización como la del Ayuntamiento de Madrid, por la necesidad de que todos sus empleados se identifiquen con sus objetivos y los transmitan a través de un lenguaje unívoco en sus relaciones internas y externas.
- 4.º **Porque, en la sociedad de la información y de las comunicaciones**, poseer y dominar el instrumento de comunicación **es ya una forma de poder**, que permite resolver los problemas cotidianos en un sector cuyo lenguaje está cargado de tecnicismos y neologismos y en un momento en el que los nuevos sistemas digitales de información y comunicación están modificando los modos de expresión.

Características esenciales del Manual del Lenguaje Administrativo del Ayuntamiento de Madrid

Un manual de estilo no tiene por qué ser muy extenso ni pretender recoger toda la casuística posible.

Su función no debe ser la de sustituto de los diccionarios y de las gramáticas convencionales ni debe plantearse dar respuesta a todos los problemas que la lengua y la tecnología suponen en el momento actual.

Se trata de una herramienta operativa para que el personal del Ayuntamiento se exprese de forma adecuada y corporativa; para que mejore la calidad de la comunicación con los ciudadanos con él relacionados.

Por tanto, las características básicas del *Manual del Lenguaje Administrativo del Ayuntamiento de Madrid* han de ser las siguientes:

- Libro no muy extenso, editado en formato manejable, cómodo de estructura y muy legible.
- Debe pensarse a la vez en su versión electrónica, tanto para ser consultado a través de la intranet, como para ser descargado en pdf o ser volcado a PDA o herramientas similares.
- Los formatos electrónicos deben contar con un mecanismo de *retroalimentación* que permita dar respuesta a las dudas que irán surgiendo entre los usuarios, y que se irán incorporando en las sucesivas ediciones del libro.
- Debe contar con tres partes bien diferenciadas:
 - 1.^a Principios generales del Ayuntamiento de Madrid en materia de lenguaje y relación con sus destinatarios.
 - 2.^a Técnicas y habilidades de aplicación a los distintos materiales y soportes de expresión.
 - 3.^a Recomendaciones y respuestas a las dudas más frecuentes.

Introducción

Estructura del Manual del Lenguaje Administrativo del Ayuntamiento de Madrid

En la primera parte, se ofrecen algunas reflexiones teóricas sobre la comunicación en el ámbito de la especialidad del lenguaje administrativo.

En la segunda, que versa sobre técnicas y habilidades de comunicación, se potencian usos y se regulan conforme a los principios gramaticales vigentes.

En la tercera parte, se presentan algunas ayudas para una práctica eficaz y también unos instrumentos de consulta.

En la cuarta, se informa sobre unos sencillos instrumentos de consulta para resolver dudas gramaticales, ortográficas y léxicas que puedan surgir en la redacción de documentos. También se presenta una lista de las abreviaturas y siglas más usadas por la Organización municipal.

Se cierra la obra con tres anexos: Índice de materias, Bibliografía utilizada y una extensa Bibliografía sobre el lenguaje administrativo.

Tal como se verá, en este *Manual* se dan orientaciones principalmente dirigidas a la comunicación por escrito.

Algunas ideas importantes recogidas en este Manual

La eficacia comunicativa se logra cuando conseguimos transmitir nuestras intenciones y que éstas sean correcta y adecuadamente comprendidas, sin malentendidos por parte del lector:

... la utilización del **código escrito** garantiza la identificación del mensaje por parte del ciudadano, como documento oficial.

... el **lenguaje administrativo** no se caracteriza precisamente por ser un lenguaje claro y llano, todo lo contrario, el ciudadano lo siente como algo distante y difícil de comprender:

... elegir las palabras más acertadas (claras y precisas), conseguir un texto linealmente ordenado y gramaticalmente correcto, y llevar a cabo su adecuada transcripción

... lengua simple en la estructura y sencilla en el vocabulario. ... **palabras** sencillas ... expresiones y formas simples ... frases y párrafos breves.

... escribir el **texto** de la manera más clara posible, para que el lector sea capaz de entenderlo directamente y sin riesgo de ambigüedad. Al redactor de un texto o documento administrativo no se le pide que sea original o creativo, sino claro y preciso.

... el texto sea coherente, es decir, que esté organizado lógicamente y que se entienda lo que quiere decir:

La **estructura** de los textos administrativos es relativamente fija y estable, ya que responde a unos patrones establecidos en cuanto al tipo de documento; sin embargo, esas estructuras que resultan familiares a los que están acostumbrados a trabajar y a leer documentos administrativos pueden suponerle una dificultad añadida, en su relación con la Administración, al ciudadano que no tiene unas nociones elementales de cómo se estructuran este tipo de textos.

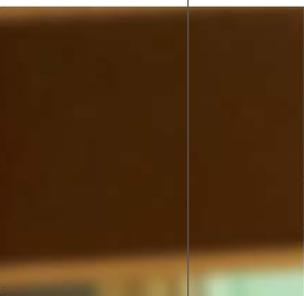
Para mejorar la comunicación

Antes de ponernos a redactar y a utilizar un determinado léxico, podemos plantearnos cuestiones como las siguientes, que nos ayudarán a mejorar la calidad de nuestros escritos y su eficacia comunicativa:

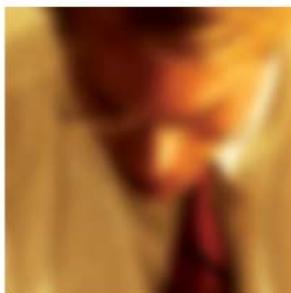
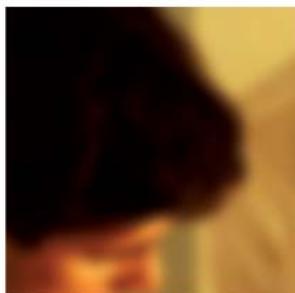
- Pongámonos en lugar del ciudadano que va a leer el texto o documento, ¿podrá entenderlo en una primera lectura?, ¿le obligará el vocabulario elegido a utilizar constantemente el Diccionario?
- Desde nuestro lugar, ¿creemos realmente que hemos optado por la manera más adecuada, clara y directa de comunicar el mensaje?, ¿las palabras que utilizamos se entienden fuera del ámbito de las relaciones profesionales en el seno de la Administración?
- ¿Existe una forma o expresión más accesible, que cubra el mismo significado que el término jurídico utilizado?

Si tenemos en cuenta estas consideraciones antes de emprender la tarea de redactar, podremos sin duda mejorar los cauces de comunicación con el ciudadano y facilitaremos su comprensión de los escritos administrativos, ayudándolo a acercarse a un contexto profesional que, a menudo, le resulta distante y complicado: el de la Administración.

I. El lenguaje administrativo



20



El lenguaje administrativo

I. El lenguaje administrativo

I.1. Introducción al lenguaje administrativo

Como señala acertadamente el *Manual de estilo del lenguaje administrativo* publicado hace unos años por el INAP (1990:27),

La expresión Lenguaje Administrativo hace referencia a dos conceptos Administración y Lenguaje que pueden ser estudiados de manera independiente o unidos, proyectándolos conjuntamente, en este último caso, sobre un mismo ámbito.

Nos encontramos, por tanto, ante dos conceptos muy específicos, que el ciudadano de a pie distingue perfectamente en su vocabulario. Por una parte, “**Administración**”, a la que une sin dificultad el adjetivo “Pública”, y que es

esa realidad insoslayable que acompaña a la vida del hombre desde la cuna a la sepultura y cuyo influjo se advierte en la práctica totalidad [sic] de los sectores que afectan al desenvolvimiento del individuo y de los grupos sociales (INAP:1990:27).

El ciudadano advierte muy pronto, desde que empieza a estudiar en el nivel secundario del sistema educativo, que debe mantener una relación continua con organismos de la Administración Pública para rellenar impresos o solicitar ayudas y que esa relación ya no le abandonará nunca en los diversos avatares que irán marcando desde su vida de estudiante, pasando por el desempeño de un trabajo, hasta llegar a la jubilación.

Por otra parte, “**Lenguaje**”, algo que adquiere desde su primera infancia en el ámbito familiar; que forma parte de su condición natural como ser humano y que le permitirá participar de la vida social, en su más amplio sentido, por lo que es un vocablo que no necesita mayor reflexión.

Sin embargo, cuando ambos conceptos los unimos, entonces nos estamos refiriendo a un lenguaje que se sale de la lengua común o estándar (la que el ciudadano adquiere en el ámbito familiar y modela en su etapa educativa), para adentrarnos en las denominadas **lenguas especiales**.

Éstas son variedades funcionales en uso de esa lengua común, y que requieren un determinado “aprendizaje” para poder utilizarlas con comodidad, es decir, con comprensión, y que no se conviertan en un obstáculo añadido a la dificultad lógica que puede suponer su especialidad.

Podríamos decir, de forma muy simplificada, que el **lenguaje administrativo es** la lengua que utiliza siempre la Administración, y que utiliza el ciudadano en su relación con cualquiera de las Administraciones Públicas.

Independientemente de las dudas u opiniones que giran alrededor de la cuestión de si existe o no un lenguaje administrativo como lengua especial, sí parece, al albur de la experiencia contrastada,

que existen tantos lenguajes administrativos como sectores diferenciados hay en la Administración Pública. Por tanto, podemos hablar de un lenguaje administrativo fiscal, otro laboral, militar, diplomático, etc., cada uno de los cuales cuenta con un léxico específico, característico de la actividad concreta llevada a cabo en el sector; a manera de “subsistemas” que operan sobre un sistema común a todos ellos, que es el lenguaje administrativo general (INAP: I 990: 28).

Este *Manual* se circunscribe al lenguaje que emana de las comunicaciones del **Ayuntamiento de Madrid** con la ciudadanía a partir de textos, cartas y publicaciones. **Se pretende** que los empleados del Ayuntamiento tengan una herramienta práctica para la utilización de un lenguaje que, sin dejar de tener los rasgos propios del “subsistema” *lenguaje administrativo local*, evite las incorrecciones innecesarias, se acerque más al uso normativo de la lengua española y se haga asequible al ciudadano.

Y, en grandes rasgos, se pueden anticipar algunas de las características del lenguaje administrativo del Ayuntamiento de Madrid, a partir de los documentos que han servido de base para la elaboración de este *Manual*:

- Léxico especial
- Frecuente uso de determinadas formas gramaticales
- Repetición de algunas estructuras sintácticas
- Acumulación de formas y construcciones poco habituales en la lengua común
- Empleo de circunloquios
- Exceso de locuciones prepositivas
- Abundante empleo de clichés, fórmulas y muletillas

I. El lenguaje administrativo

1.2. Acercamiento del lenguaje administrativo al ciudadano: un derecho democrático

El acercamiento del lenguaje administrativo al ciudadano es un derecho democrático, dado que la Administración se encuentra **al servicio de la comunidad** políticamente organizada a partir de la Constitución. De ahí que la idea de Administración remita a la existencia de una comunidad soberana.

La Administración gestiona intereses públicos. La naturaleza de éstos es materia contingente y variable que depende en gran parte del espíritu que anima la Constitución o la sociedad. Los intereses que deba tutelar la Administración son materia de decisión fundamentalmente política.

La gestión de la Administración está sometida al **principio de legalidad**. Por eso, existen posibilidades de control del ejercicio de sus poderes. Los particulares tienen acceso a los Tribunales para pedir el sometimiento de la Administración a la *Ley*. Además de estos controles de naturaleza jurídica, existen otros de índole política que ejercen los órganos soberanos, como los Parlamentos o, en el caso de las corporaciones locales, el Pleno.

En el proceso de renovación del lenguaje jurídico y administrativo han influido diversos factores. Así, en **Estados Unidos**, en la década de los setenta, los movimientos de defensa de los consumidores ya se habían movilizado en favor de una mayor comprensión de los documentos jurídicos.

Los altos costes de la documentación jurídica y administrativa han producido una cierta preocupación que, a su vez, ha originado un esfuerzo tendente a la reducción del exceso de documentación con vistas a hacerla más funcional. La modernización de la imagen institucional de la Administración Pública ha encontrado una eficaz vía de manifestación en la implantación de programas de identidad gráfica que alcanzan también al diseño de los documentos empleados en sus comunicaciones internas y externas.

En los **países de habla inglesa**, el *Plain English*, caracterizado por su tendencia al uso de un lenguaje sencillo e inteligible en la documentación oficial, ha cumplido una función relevante, alcanzando una notable expansión en Estados Unidos, Gran Bretaña, Irlanda, Austria y Nueva Zelanda.

También en **otros países** del mundo occidental como Canadá, Francia (que ha creado el "Comité de Simplification du Langage Administratif", *COSLA*), Alemania, Dinamarca, o en otros de cultura hispánica como México, se han puesto manos a la obra para simplificar el a veces muy complicado lenguaje de la Administración, por dos razones:

1. Porque es un derecho democrático del ciudadano
2. Porque "*Un lenguaje claro te simplifica la vida*"

1.3. Simplificar el lenguaje administrativo

La cuestión es: ¿en qué consiste simplificar el lenguaje administrativo?

- En primer lugar, en buscar el uso de un **lenguaje simple, claro y directo** que permita a la ciudadanía concentrarse en el mensaje que quiere transmitir la Institución que lo emite y comprenderlo de manera efectiva. La **simplificación** del lenguaje administrativo en toda comunicación municipal, ya sea oral o escrita, fomenta **la transparencia y la eficacia** de sus organismos.
- Con la simplificación de este lenguaje, en segundo lugar, **se comunica al ciudadano lo que necesita saber** en una forma clara, directa y sencilla porque usa una **estructura gramatical correcta y las palabras apropiadas**.
- Por último, la simplificación del lenguaje administrativo tiene como propósito principal formular **mensajes claros y concretos** para que el ciudadano al que va dirigido obtenga, sin especiales dificultades, la información que necesita.

Esto respondería, *grosso modo*, a una frase que ya ha hecho historia en el lenguaje jurídico, pero que puede aplicarse al administrativo si se parafrasea:

“PARA QUE LA CIUDADANÍA CUMPLA CON SUS OBLIGACIONES DEMOCRÁTICAS, ES IMPRESCINDIBLE QUE LAS ENTIENDA”

Una de las prioridades que tiene esta tarea es evitar lo que los franceses llaman “LAS PALABRAS QUE HACEN SUFRIR”:

litispendencia, sinalagmático, apremio, adverar, abrogar...

La **jerga** administrativa es casi siempre incomprensible para la mayoría de los ciudadanos, por esta causa:

hay que emplear las palabras sencillas, es decir, las que utilizan los ciudadanos en igualdad. No se puede hablar una lengua administrativa hermética porque, entonces, los madrileños no están en igualdad. Hay términos que hay que simplificar.

Porque no hay lugar a dudas de que...

las palabras que hacen sufrir son las que puede humillarnos, bien porque no las entendemos, bien porque se pegan a la piel durante mucho tiempo.

I. El lenguaje administrativo

Por ello, **LAS PALABRAS DEBEN UNIRNOS, NO SEPARARNOS**

Para simplificar el lenguaje administrativo, no basta con utilizar un léxico adecuado y transparente, sino también estructuras sintácticas simples que facilitan una redacción bien ordenada de los párrafos, con coherencia interna y cohesión en el sentido comunicativo.

En consecuencia, quienes dirijan los destinos de las diversas Administraciones Públicas deben ser conscientes de que **modernizar el lenguaje administrativo** con el fin de hacer más fácil y comprensible la relación con la ciudadanía debe formar parte de un firme compromiso que se enmarca dentro de uno de los derechos democráticos básicos de los ciudadanos de cualquier democracia moderna: el derecho a entenderse con sus gobernantes.

I.4. El lenguaje administrativo en España

El lenguaje administrativo como tal se produce a partir del **siglo XVIII**, con la instauración en España de la dinastía de los Borbones, que coincide con un mayor desarrollo de la Administración Pública y adquiere su uso plenamente universal en el siglo XIX, con el predominio de la política social de la burguesía conservadora, que auspicia el maridaje entre oligarquía y burocracia, entre otras circunstancias.

Y es necesario esperar hasta **1986** para que se empiece a tomar conciencia de que las comunicaciones de las Administraciones Públicas carecen de la necesaria claridad que debe regir todo acto administrativo: se trata de la *Orden de 7 de julio de 1986*, de la Presidencia del Gobierno, que señala en cuanto a la claridad de dichas comunicaciones:

Los documentos que materializan [sic] las relaciones Administración-ciudadano, incluso los que se ajustan al modelo oficial, contribuyen frecuentemente de modo negativo al acercamiento entre ambos, bien sea por la oscuridad del lenguaje utilizado, o bien, por la omisión de datos cuya ausencia complica la gestión ante los organismos públicos.

El contenido que interesa de esta *Orden*, desde el punto de vista lingüístico, lo recogemos del resumen que se hace en el *Curso de Lenguaje Administrativo*, elaborado por la Escuela de Administración Pública de Extremadura (2004:10):

- Obligatoriedad de identificación de la persona titular del órgano del que emana el acto o la resolución (esto ya se recogía en la *Orden de Presidencia de 10 de enero de 1981*, BOE del 14).

- En las comunicaciones administrativas, el texto deberá disponerse en forma clara y concisa, acudiendo a párrafos breves y separados.
- Supresión de las fórmulas de salutación y despedida. (Esto ya se recogía, a su vez, en la *Orden de la Presidencia del Gobierno de 31 de diciembre de 1958*, BOE del 6 de enero de 1959).
- El empleo de abreviaturas y siglas deberá ir precedido de la expresión o denominación completa la primera vez que salga en el texto.
- Cuando en un escrito dirigido al exterior se citen disposiciones administrativas, se deberá expresar su número, denominación y fecha, así como la indicación expresa del BOE en que aparezcan publicadas.
- Se evita la utilización de fórmulas de tratamiento.

Aunque ya Luciana Calvo Ramos, en **1980**, en su *Introducción al estudio del lenguaje administrativo*, había calificado el lenguaje administrativo con gruesos adjetivos, por lo que pedía:

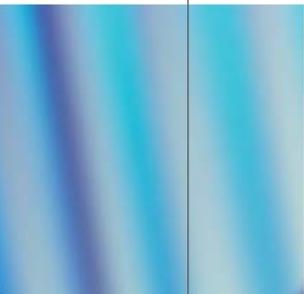
- La supresión de arcaísmos, latinismos y regionalismos arcaizantes, para los que haya términos en uso en la lengua materna
- La desaparición de neologismos y extranjerismos, que se crean por pedantería o por desconocimiento de la lengua propia
- La modernización de fórmulas desfasadas
- La suavización del estilo y de las fórmulas de orden y mandato
- La elusión de la excesiva nominalización

Más adelante, con la aparición de la *Ley 30/192, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, vuelve la preocupación para que se suscite una mayor atención doctrinal sobre el problema del lenguaje y del estilo administrativo.

Por último, y en este ámbito por la preocupación de facilitar al ciudadano su relación con la Administración, se encuentran la *Directrices de técnica normativa*, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de **2005** (BOE del 29), que recogen ya las necesidades derivadas del Estado de las Autonomías, y que deberían conocerlas los empleados públicos de cualquier Administración Pública española, pero que en materia lingüística son del todo incompletas, a la espera de que sea la RAE quien se pronuncie al respecto.

El Ayuntamiento de Madrid, consciente de la importancia de esta nueva corriente de pensamiento en el lenguaje administrativo, ha acometido la tarea de iniciarla entre sus empleados públicos y prueba de ello es la elaboración de este *Manual*.

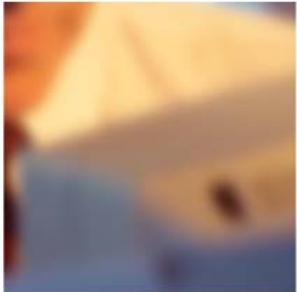
II. La comunicación en las organizaciones



28



La comunicación en las organizaciones



II. La comunicación en las organizaciones

2.1. La comunicación, una necesidad vital para las organizaciones

¿Por qué es necesario comunicarse?

- El **hombre es animal sociable** (*Zoon politikón*), escribió Aristóteles (384-322). Miradas, gestos, mímica, palabras forman la naturaleza humana. Lleva cifrado en su esencia misma entrar en relación con el "otro": con lo trascendente, con la naturaleza, con los demás.
- La **comunicación es necesaria**. Ningún ser puede vivir sin cierto tipo de comunicación. Es inherente a todo el reino animal, como el aire, el agua, el alimento o el sueño.
- En un mundo que retiene con más facilidad lo negativo que lo positivo, hay que **aprender a comunicar con palabras, gestos e imágenes lo que somos, porque, si no decimos lo que somos**, otros lo harán por nosotros y de otro modo (Umberto Eco, 1984).

Saber comunicar es, por tanto, saber decir:

- para crear un estado de confianza de los demás hacia nosotros (de los otros hacia la organización);
- para suscitar el interés de los otros por la gestión de la Organización;
- para ganar adhesión hacia nuestras ideas.

La comunicación en el mundo globalizado actual es una cuestión de vital importancia, para las organizaciones entre otras, por las razones siguientes:

1. - La comunicación, un acto simbólico de poder.

Saber comunicar es un acto simbólico de poder (Pierre Bourdieu, 2000), al fijar la imagen que se quiere proyectar hacia la opinión pública; facilitar el consenso en torno a los objetivos de la organización y, sobre todo, promover actitudes que facilitan y hacen posible la realización del objetivo común.

2. - La comunicación, la mejor aliada de la gestión democrática.

La comunicación es el instrumento más eficaz para la óptima gestión porque permite su representación unitaria.

3. - La comunicación aporta cohesión interna.

Porque la comunicación facilita la puesta en común de todas las diferencias (culturas, intereses, estratos) existentes en la organización y entre los distintos estratos que la componen. Las palabras clave en este sentido son *enlazar, reconciliar, consensuar, dar fluidez, compartir*; por esto, la comunicación canaliza las energías en torno a una visión global donde el todo vale más que la suma de las partes (Colombo, Eduardo et al., 1993).

4. - El lenguaje crea la realidad.

Porque la comunicación, al utilizar un lenguaje común, trasmite, además, costumbres, normas y procedimientos de trabajo que reflejan el carácter específico de la organización y proyectan los puntos de identidad compartidos por los trabajadores en sus relaciones con los ciudadanos (Peter L. Berger y Thomas Lukmann, 1997).

5. - La comunicación como garantía de futuro.

La comunicación hace de la cultura no un resultado (un 'antes'), sino que crea un esquema ideal de futuro factible. No expresa solo la identidad de la organización, sino también su identidad proyectada, siguiendo un proceso de anticipación a los deseos de los ciudadanos.

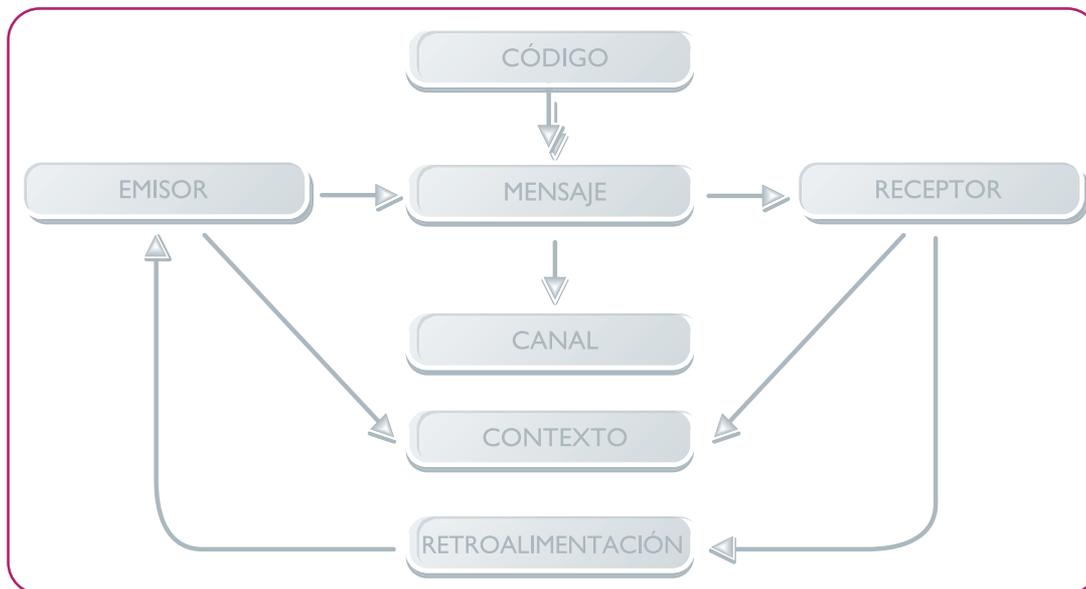
Así, el objetivo de la comunicación en las organizaciones actuales es conseguir una imagen positiva y un clima adecuado.

2.2. Comunicación: concepto y elementos

La **comunicación es** un proceso que tiene por finalidad la transmisión intencionada de un mensaje. Tal como se ha visto, constituye uno de los ejes centrales de cualquier organización, ya que por medio de ella se facilita una mejor relación entre sus miembros lo que repercute en una óptima relación con la ciudadanía.

II. La comunicación en las organizaciones

Elementos de la comunicación



32

Quien envía la información o mensaje -emisor- conoce, sabe quién lo recibirá -receptor- y para qué envía su mensaje. Por ello y con el fin de lograr su propósito, lo elabora adecuadamente (código) y adecuándose al medio a través del cual lo va a transmitir (canal), comprobando el grado de comprensión del mensaje transmitido (retroalimentación).

Desde el nacimiento de la civilización, nunca antes contó el hombre con tantos elementos para comunicarse como hoy (canales y códigos) y, paradójicamente, muchas son las veces en que no logra sintonizar con sus contactos interpersonales (S. Alcoba., 2000).

La irrupción de las nuevas tecnologías de la comunicación ha generado innumerables cambios sociológicos que están modificando costumbres y comportamientos hasta el punto de condicionar nuestro modo de pensar, nuestros hábitos de trabajo y nuestras formas de comunicarnos. Por ejemplo, mandar un *e-mail* (correo electrónico) es muy frecuente, pero apenas nos damos cuenta de que esta manera de comunicación es unidireccional (al menos en una primera etapa), exige menos habilidades y disminuye el nivel de expresión, elementos que, en determinados contextos laborales, dificulta la eficacia en los resultados.

El lenguaje se manifiesta a través de **dos códigos básicos de comunicación**: el código oral y el código escrito.

2.3. Comunicación interna y externa

Toda organización, y más una tan sumamente articulada, que entraña tantos niveles como el mundo multiforme de la gestión pública, se ve obligada a fijar un lenguaje propio para mantener una **comunicación interna** nítidamente diferenciada de la **externa**.

La **primera** de ellas emite unos mensajes de gestión y ordenamiento internos que están inmersos dentro de las coordenadas convencionales de la cultura organizativa y que presentan la información organizada y sistematizada por estructuras pragmático-normativas, de una parte, y por un conjunto de formulas expresivas y un léxico concreto, de otra.

La **segunda** se utiliza para transmitir los comunicados a los ciudadanos, en su mayor parte, no iniciados en este tipo de lenguaje y, por ello, en cuanto destinatarios de aquellos, tropiezan con la dificultad añadida de tener que descifrarlos adecuadamente. Y, como ya se ha dicho, para que la ciudadanía cumpla sus obligaciones, es imprescindible que las entienda.

En la comunicación municipal, se ponen en juego **todos** los resortes de la competencia comunicativa, y ésta no se logra plenamente si no es mediante la participación de la ciudadanía.

2.4. Comunicación descendente, ascendente y horizontal

En la comunicación interna y externa de toda organización interactúan distintos niveles y jerarquías cuyo fiel reflejo es lo que denominamos **lenguaje jerarquizado** (Pascale Weil, 1992).

Hay un lenguaje de comunicación **ascendente**, otro de comunicación **descendente** y otro de comunicación **horizontal**. Son las tres modalidades generalmente admitidas.

Comunicación descendente

La comunicación descendente **es** la que se genera desde la cúpula piramidal de la organización hacia su base.

II. La comunicación en las organizaciones

Su razón de ser está fundada (Manuel Serrano Canón, 2005) en lo siguiente:

- La comunicación descendente es una invitación a participar.
- El sentirse bien informado sobre la marcha de la gestión realizada alimenta el sentimiento de sentirse partícipe de los éxitos; da sentido al trabajo del personal; aumenta el prestigio y acrecienta el orgullo profesional. El empleado bien informado siente que tienen su situación laboral bajo control.
- La credibilidad y la buena reputación de una gestión democrática se sostienen en función de un esfuerzo sistemático de comunicación. No basta con hacer las cosas bien, hace falta, además, saber decirlo y saber comunicarlo.
- La cuestión de la credibilidad no es fruto del esfuerzo de un día, sino de un historial de transparencia en la información relevante, de una labor bien hecha durante años y bien explicada día a día.
- Es propio de la responsabilidad social corporativa defenderse ante las presiones inspiradas políticamente o corregir informaciones interesadas.
- El imperativo de la gestión democrática empuja hacia una creciente participación ciudadana y esta participación tiene como condición previa una buena y adecuada información interna.

La comunicación descendente implica una distinción de **áreas clave de actuación informativa**:

Sobre la organización
Sobre la gestión
Sobre un centro específico de trabajo
Sobre cada puesto de trabajo
Sobre cada empleado

Y cada una de ellas exige un tratamiento específico que ha de responder a las preguntas **cuánto, cuándo y cómo**.

- **¿Cuánta información?**

El grado de información transmitida viene determinado por una serie de consideraciones prácticas: naturaleza de la información, historial de la comunicación, momento en que se presenta y sector público objeto de la información.

El planteamiento consiste en saber cuánto puedo decir para satisfacer la demanda de información que recibo sin caer en la imprudencia.

- **¿Cuándo?**

Una información que podría resultar perjudicial presentarla en un momento determinado puede ser aconsejable y conveniente comunicarla en otro momento posterior: Demasiado ruido aturde; muchos mensajes distraen. La oportunidad es una virtud en manos del buen comunicador.

- **¿Cómo?**

Hay **barreras** que impiden la comunicación. Entre ellas, están las que genera el estilo personal de gestión y de dirección: el estilo impositivo frente al consultivo, por ejemplo, y las propias del canal de transmisión de la comunicación.

La comunicación descendente de *estilo impositivo* se caracteriza por:

- Falta de habilidad: "orden y mando" frente a acciones formativas, por ejemplo.
- Temor a perder el poder: la falta de información impide ganar la confianza del personal y no se genera la comunicación ascendente.

Comunicación ascendente

La comunicación ascendente es la que se dirige hacia la cúpula piramidal de la organización desde la base. Es la propia del estilo consultivo y la que genera más sinergias para mejorar la gestión y la calidad en la prestación de los servicios.

Obedece a **motivaciones** diversas, pero pueden reducirse a tres categorías:

- Razones económicas: el buen funcionamiento de una organización depende de que el subordinado pase información relevante que puede ayudar a mejorar la gestión y que permite formar círculos de calidad.
- Razones psicológicas: el buen gobierno de una organización depende de que cada Dirección conozca las motivaciones, aspiraciones e inquietudes del personal. De esta manera, podrán ser motivados lo cual potencia los recursos y redundará en la calidad de las prestaciones.

11. La comunicación en las organizaciones

- Razones de responsabilidad: el deber del buen directivo es conocer a sus subordinados en el ámbito laboral y, eventualmente, en el ámbito personal, porque la autoridad es servicio y receptividad hacia los problemas de los trabajadores.

Medios de comunicación ascendente:

- institucionalizados: la entrevista de apreciación, la encuesta de opinión, las preguntas a la dirección...;
- espontáneos: las calas con ocasión de visitas, reuniones de información, seminarios de formación, comidas de aniversario, despedidas...

Comunicación horizontal

La comunicación horizontal es la que se produce en un mismo nivel jerárquico de la organización, por lo que se exige una unificación del lenguaje y de cultura de equipo.

La comunicación horizontal está determinada por cuatro tipos de **factores**:

- el lenguaje
- la personalidad de los protagonistas
- las relaciones interpersonales
- la cultura de equipo

2.5. Barreras que impiden la comunicación en las organizaciones

Se denominan barreras aquellos obstáculos personales, estructurales o socioculturales que dificultan la fluidez en la comunicación.

Algunos ejemplos de estos obstáculos son:

- La ambigüedad.
- El no saber escuchar.

- La preferencia por el estilo de mando impositivo frente al consultivo.
- La estructura organizativa inadecuada: los eslabones intermedios constituyen un riesgo de distorsión o de retención de información; la dispersión geográfica de las unidades administrativas también dificulta la comunicación personal; y, en las estructuras complejas donde predomina la ambigüedad, se resiente la comunicación.
- Las diferencias socioculturales: hacen difícil la comunicación entre los componentes de una Institución, porque ha de pasar a través de subculturas hasta llegar a la cúpula.
- El entorno laboral: la presencia sindical y la conflictividad laboral generan estados de opinión y tensiones que distorsionan o bloquean la comunicación. En los estados de huelga, suele paralizarse la comunicación ascendente.

Para eliminar las barreras, es necesario:

- Elaborar mensajes claros y específicos.
- Adaptar el lenguaje a los destinatarios.
- Evitar mensajes contradictorios.
- Utilizar un lenguaje simple y sencillo, una lengua simple en la estructura y sencilla en el vocabulario:
 - Palabras corrientes y sencillas
 - Frases breves.
 - Expresiones y formas simples y párrafos breves.
 - Verbos de acción y expresados en la forma activa.
 - Organización lógica del texto: los temas de comunicación se fijan al principio y las ideas van remitiendo a un párrafo, o a una idea precedentes o añaden nueva información o matiz a lo dicho o nuevamente la comunicación o conversación comienza a girar sobre ello.
 - Ilustre las ideas o los conceptos mediante ejemplos reales.
 - Presente las ideas principales y la información importante por medio de subtítulos, guiones o resaltadas en color o negrita.