

LENGUAJE CIUDADANO. LA EXPERIENCIA DE SUECIA

BARBRO EHRENBORG-SUNDIN

MINISTERIO DE JUSTICIA, SUECIA

1. ¿Qué características tiene la iniciativa sueca para ser considerada una mejor práctica?

- *Empezar desde arriba: asegurar una redacción clara en la legislación.*

El enfoque sueco para que los textos oficiales sean claros es empezar desde arriba; es decir, modernizar y simplificar el lenguaje que se utiliza en la legislación para que ésta sea más fácil de leer a través de índices, de encabezados informativos, de una estructura lógica y de artículos breves. Este proceso se sigue en Suecia desde que se implementó esta iniciativa, hace más de treinta años. La idea original era que la legislación se escribiera con un lenguaje claro para que tuviera un impacto sobre la manera en que se redactan todos los documentos administrativos, incluyendo aquéllos que no fueran escritos en los niveles más altos del poder.

Esta hipótesis se basa en la idea de que el lenguaje que se utiliza en los niveles más altos –en los propios preceptos legales– siempre tiene una fuerte influencia en la redacción de los ordenamientos gubernamentales correspondientes y en los preceptos más detallados que emiten las autoridades públicas. De hecho, no es raro descubrir que las mismas frases descienden hasta las páginas electrónicas o hasta los folletos, diseñados, por ejemplo, para informar el contenido de una ley específica nueva.

Como en la actualidad prácticamente todos los documentos oficiales pueden encontrarse en Internet, resulta más natural que deban satisfacer las necesidades de los lectores (o de quienes los escuchan). Es importante tomar en consideración que este medio de comunicación requiere que se pueda navegar por los textos con facilidad, que sean comprensibles y que se adapten para las personas que tienen dificultades de lectura.

- *Cambiar los textos modelo ineficaces.*

La redacción de la legislación no es lo único que ha influido en los hábitos de escritura de los textos más comunes. También se han modificado otros documentos gubernamentales –como los informes de las comisiones de gobierno, las resoluciones administrativas y las exposiciones de motivos de los proyectos de ley– de tal manera que satisfagan las necesidades de los lectores. Estos nuevos modelos –que se enfocan en los resultados más importantes (como las propuestas o las resoluciones) y no en la manera de alcanzarlos– se distribuyen actualmente en todas las dependencias de todos los niveles de gobierno. Si el gobierno pone el ejemplo, otros lo seguirán.

Entre los métodos para reformar los textos se encuentran el diseño de prototipos para modelos nuevos, la capacitación de los redactores, la formulación de lineamientos y, por último, aunque igualmente importante,

la recomendación enérgica que hace el Director General de Asuntos Legales de la Oficina del Gabinete a todos los ministerios para observen dichos lineamientos.

- *Contar con el apoyo de políticos y directivos de las áreas de servicios y asuntos legales.*

En Suecia, los apoyos más importantes para el movimiento de lenguaje ciudadano provienen de la Oficina del Gabinete y de los ministerios. Desde 1982, el Mandato de Obligaciones de las Oficinas Gubernamentales estipula que el Director General de Asuntos Legales de la Oficina del Gabinete es responsable de la “alta calidad en la legislación y en la administración” y de supervisar que el “lenguaje en leyes y otros ordenamientos sea lo más clara y sencilla posible”. Este precepto nos permite, a mis colegas lingüistas y a mí, cumplir con la tarea encomendada al director y fomentar, entre los redactores de los distintos ministerios, una escritura sencilla enfocada en el lector.

Una cooperación genuina entre lingüistas y asesores legales

Para la revisión legal y lingüística de documentos, la División cuenta con cinco expertos en lenguaje ciudadano que, junto con los asesores legales, juegan un papel primordial en la redacción de las normas emitidas por los ministerios. Ningún documento oficial (incluyendo los proyectos de ley) ni ordenamiento gubernamental puede ser impreso sin la aprobación de la División. Todos los asesores legales de la División son jueces asociados y su tarea principal es revisar los estatutos y demás propuestas para asegurarse, antes de que sean presentadas al Parlamento Sueco, que estén bien sustentadas, sean lúcidas y uniformes en términos de técnica legal y que no violen la Constitución. Naturalmente, la tarea de los expertos lingüísticos está enfocada a mejorar la calidad de los textos como tales para que sean fáciles de leer y de comprender. En búsqueda de la calidad, la División tiene la responsabilidad de la última revisión.

Sin embargo, el proceso de revisión no es suficiente. Dentro de los ministerios existen otros métodos importantes relativos al lenguaje ciudadano, entre los que figuran: sesiones de capacitación para los redactores, publicación de lineamientos y guías, asesoría diaria por teléfono o correo electrónico, una página electrónica sobre lenguaje claro, artículos y conferencias.

- *En 1993 el gobierno nombró un grupo de promoción del lenguaje ciudadano.*

Hace diez años, el gobierno nombró a un grupo especial, el “Grupo a favor de un uso accesible del idioma sueco (GSA)”, para que fomentara que las autoridades gubernamentales de todo el país iniciaran y llevaran a cabo sus propios proyectos de lenguaje ciudadano. Actualmente, este grupo se enorgullece de haber hecho contacto con prácticamente todas las oficinas gubernamentales y promueve este movimiento a través de congresos y conferencias para las autoridades. Además, el grupo publica el Boletín de Lenguaje Ciudadano y anualmente otorga el Cristal de Sueco Accesible a las autoridades que han obtenido resultados positivos en materia de lenguaje ciudadano. Este grupo también administra una página electrónica en la que se pueden encontrar lineamientos e información útiles en temas lingüísticos, incluyendo ligas a bases de datos de terminología y de machotes.

Las autoridades agradecen el apoyo del GSA pues les ayuda a cumplir con el mandato de la Ley de Administración en la que se estipula que las autoridades gubernamentales “deben hacer el esfuerzo de expresarse de forma comprensible” (1986:223, Artículo 7). El Reglamento para Autoridades y Dependencias

Gubernamentales especifica que el Director General debe asegurarse que el gobierno utilice el enfoque de sueco accesible en la redacción de documentos oficiales (1995:1322, Artículo 7).

El GSA está formado por nueve personas (jueces, lingüistas, administradores de la información y politólogos). La participación de los magistrados de la Suprema Corte es de suma importancia en nuestro trabajo ya que su prestigio nos ayuda a convencer a los abogados y funcionarios de alto nivel de la importancia del lenguaje ciudadano.

- *Iniciativas en el ámbito internacional*

Uno de los expertos lingüísticos de nuestra oficina tiene la labor de coordinar los trabajos para que el lenguaje ciudadano forme parte de la agenda de las Instituciones de la Unión Europea. Ayuda a los traductores suecos de la UE a producir textos tan claros como sea posible y presenta los comentarios suecos en materia de reforma regulatoria para que el tema del lenguaje ciudadano se integre de manera importante en las actividades de mejora regulatoria en toda Europa.

Entre sus tareas más importantes se encuentran ayudar a redactar lineamientos, revisar traducciones y dar asesoría en cuestiones lingüísticas. Nuestra página electrónica ya cuenta con mucha información útil sobre el uso del idioma en la Unión. Una red de contactos lingüísticos, que ha empezado a funcionar en temas de terminología, ya opera en los ministerios, las dependencias públicas y las instituciones de la UE.

La demanda de este servicio lingüístico en la UE está creciendo rápidamente. Personalmente considero que es un gran reto convencer a las autoridades pertinentes de la necesidad de contar con los recursos adecuados que requiere la iniciativa de lenguaje ciudadano.

- *Desde 1978, la Universidad de Estocolmo proporciona asesores talentosos en materia de lenguaje ciudadano.*

Como una consecuencia de los debates sobre democracia y sueco llano de la década de los setenta, en 1978 el departamento de lenguas escandinavas de la Universidad de Estocolmo inició un programa de asesoría sobre el idioma sueco. Este programa, que abre inscripciones cada dos años, busca que los estudiantes obtengan conocimientos sólidos de todos los aspectos del sueco; el idioma y la comunicación. Los inscritos aprenden a escribir sueco de manera clara, precisa y directa así como a enfocarse en las necesidades del lector. Actualmente hay cerca de 300 consultores graduados de este programa que trabajan ya sea de manera permanente en distintas organizaciones públicas y privadas o como libres profesionales. No cabe duda que este programa ha proporcionado recursos humanos capacitados para los proyectos gubernamentales de lenguaje ciudadano.

2. A treinta años de su implementación, ¿cuál ha sido el mayor aprendizaje respecto a esta iniciativa?

- *Sí se pueden cambiar los hábitos de escritura ineficientes.*

En 2001, el GSA empezó a evaluar qué tan comprensibles eran los textos elaborados por las autoridades públicas del país.

Esta evaluación demostró que un gran número de funcionarios está consciente de la necesidad de contar con textos claros y directos. La mayoría de ellos expresó su buena disposición para cambiar su forma de redactar y solicitó cursos y seminarios de capacitación para mejorar la calidad de los documentos que escribe.

La evaluación también demostró que las frases y palabras arcaicas, difíciles y enigmáticas, así como las oraciones largas y complejas, prácticamente han dejado de utilizarse en el lenguaje burocrático. No hace demasiado tiempo que estas características causaban problemas graves. Naturalmente nuestras directrices, conocidas como la “lista negra” han sido utilizadas con frecuencia en oficinas gubernamentales, pero también fuera de los ministerios. Las palabras que ahí aparecen son anticuadas y difíciles de comprender; sin embargo, se pueden reemplazar con cierta facilidad, ya que existen suficientes sustitutos apropiados que son igualmente correctos y que van más acorde con el sueco moderno.

En lo que se refiere al contenido y a la estructura todavía falta mucho por hacer. No siempre se toma en cuenta la perspectiva del lector y con frecuencia los textos carecen de lo que hemos llamado meta comentarios –como resúmenes y subtítulos– que guíen al lector a lo largo del texto.

A partir de los resultados de esta evaluación se diseñó una lista de control para los funcionarios que está conformada por 35 preguntas, todas importantes para la comprensibilidad del texto. Se trata de preguntas sobre las necesidades de los lectores, el mensaje, la estructura y la cohesión del texto, la sintaxis, las palabras y las frases. En 2002, la lista se transformó en un examen electrónico interactivo, que seguimos modernizando.

- *El apoyo de los más altos niveles es fundamental.*

Desde hace mucho tiempo, el gobierno sueco apoya el lenguaje ciudadano y la comunicación más eficaz entre el público y la administración. Este hecho pone énfasis en la importancia del tema. El apoyo de la administración es indispensable en todos los niveles del gobierno. Sin él, es imposible llevar a cabo las actividades necesarias.

A pesar de sus muy limitados recursos, el GSA tiene un impacto impresionante. Actualmente más de la mitad de las autoridades gubernamentales está trabajando en un proyecto sistemático de lenguaje ciudadano. Cuando el Grupo inició su campaña, hace diez años, en 1994, el 65 por ciento de las autoridades creía que era absolutamente innecesario participar en un proyecto de lenguaje ciudadano.

El hecho de que exista una base legal para los trabajos de lenguaje ciudadano también incide de manera importante. De hecho, en la legislación sueca contamos con preceptos similares desde la época del Rey Carlos XII quien, a principios del siglo XVIII ordenó a los servidores públicos utilizar un “sueco claro y preciso” en todos los documentos gubernamentales y “no utilizar palabras extranjeras o poco familiares”.

- *Las autoridades necesitan recursos suficientes para planear y llevar a cabo actividades sistemáticas en materia de lenguaje ciudadano.*

La tradición rige a la escritura y, por lo tanto, no es fácil cambiar los hábitos de redacción ineficientes. Es necesario convencer a los redactores que *vale la pena* escribir de manera distinta y que es *permisible* hacerlo. No sólo eso, también *hay que lograr que lo hagan*. Las acciones de lenguaje ciudadano incluyen

influir en las actitudes y en la educación. También son necesarios los proyectos en los que se revisan documentos estándares importantes para que sirvan de ejemplo.

La estrategia que seguimos en Suecia ha sido exitosa: empezamos desde arriba –modernizamos la legislación, creamos nuevos textos modelo para documentos estándares importantes de la administración, publicamos directrices y guías, y promovimos los resultados de esta labor. Sin embargo, todavía necesitamos una mayor difusión de este conocimiento y de los argumentos a su favor. El lenguaje ciudadano debe formar parte de las actividades cotidianas de cada autoridad pública, ya sea central, regional o local. Además, debe estar bien organizado y contar con los recursos suficientes, tanto periciales como económicos.

3. Desde su punto de vista, ¿cuáles serían los resultados finales de la iniciativa de lenguaje ciudadano en lo que se refiere al ahorro de dinero y de tiempo?

En Suecia, los beneficios de una comunicación clara y eficaz entre el gobierno y la ciudadanía así como entre el gobierno y la iniciativa privada, están bien definidos y gozan de buena aceptación. La iniciativa de lenguaje ciudadano ha servido para que las instituciones públicas mantengan la confianza que se ha depositado en ellas. Sin lugar a dudas, ha fortalecido la democracia y el estado de derecho. Además, logra que la administración sea más eficiente, lo que ahorra tiempo y dinero. Por último, pero no por eso menos importante, esta iniciativa motiva a los servidores públicos a hacer bien su trabajo.

El costo real de que exista una redacción pobre en el gobierno y en las leyes no se puede calcular. En Suecia no hay evaluaciones o encuestas de gran escala diseñadas para medir ese costo o las ganancias reales que genera volver a escribir los documentos con un lenguaje ciudadano. Sin embargo, algunas autoridades han medido el tiempo y el dinero que se desperdicia atendiendo quejas, reclamaciones y confusiones generadas, por ejemplo, por una carta específica mal escrita que ha sido enviada por la autoridad en cuestión.

Actualmente, los esfuerzos se centran en que la mayoría de los ciudadanos utilicen Internet para los servicios en línea que todas las dependencias suecas ofrecen. Como es natural, esto se traducirá en ahorros de tiempo y dinero para el gobierno. En este contexto, el lenguaje ciudadano es de suma importancia: la información que se proporciona en las páginas electrónicas debe ser clara para todos los que las utilizan, de lo contrario, la nueva tecnología no servirá para nada. Es evidente que las funciones de autoservicio que son posibles gracias a la nueva sociedad electrónica no habrán valido la pena si la información y las instrucciones que aparecen en las páginas electrónicas no son fáciles de entender.

Por ejemplo, la autoridad tributaria central ofrece todo tipo de información y servicios en su portal de Internet, inclusive la posibilidad de que se apruebe la declaración del impuesto sobre la renta con las cantidades que la autoridad asigne para el año en cuestión. Este año, seis millones y medio de suecos podrían haber declarado impuestos por Internet o SMS. Más de un millón y medio aprovecharon esta oportunidad. La simplificación continua de las formas para pagar impuestos, que se inició a finales de la década de los setenta, es sólo uno de los ejemplos de reforma en Suecia que ha incluido reescrituras, rutinas simplificadas y el uso de nuevas tecnologías. Además de la reducción de costos, esta reforma está impulsada principalmente por la posibilidad de hacer que la vida sea más sencilla para la sociedad en general.