

# CUINAP | Argentina

Año 2 • **2021** | Cuadernos del INAP

**El Lenguaje claro como garantía  
de una comunicación eficaz entre  
el Estado y la ciudadanía**

Natalia Staiano

**59**

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales



# CUINAP | Argentina

**El Lenguaje claro como garantía  
de una comunicación eficaz entre  
el Estado y la ciudadanía**

Natalia Staiano

**59**

## **Autoridades**

**Dr. Alberto Ángel Fernández**

Presidente de la Nación

**Lic. Santiago Andrés Cafiero**

Jefe de Gabinete de Ministros

**Dra. Ana Gabriela Castellani**

Secretaria de Gestión y Empleo Público

**Lic. Mauro Solano**

Director Institucional del INAP

# Índice

<b>Prólogo</b>	<b>6</b>
<b>Introducción</b>	<b>11</b>
<b>1. La brecha cognitiva</b>	<b>16</b>
<b>2. El lenguaje claro</b>	<b>24</b>
<b>3. Antecedentes históricos sobre la claridad</b>	<b>28</b>
<b>4. La simplificación del lenguaje jurídico administrativo y documental</b>	<b>32</b>
<b>5. Buenas prácticas internacionales en Lenguaje Claro</b>	<b>36</b>
<b>6. Marco normativo que promueve el uso del Lenguaje Claro en la Argentina</b>	<b>42</b>
<b>Conclusiones y reflexiones finales</b>	<b>47</b>
<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>50</b>

# Prólogo

El Estado y la Administración Pública tienen una responsabilidad fundamental: deben ser capaces de comunicarse de forma eficaz con la ciudadanía para poder llevar a cabo sus objetivos de reducción de las desigualdades y ampliación de derechos. En este artículo, Natalia Staiano aborda esta compleja cuestión a partir de una herramienta específica: el lenguaje claro.

La autora sostiene que hay múltiples factores que hacen que este tema sea un eje central de la gestión pública. Por una parte, se refiere a la necesidad de cumplir el derecho humano a la comprensión y al acceso a la información. Por otra parte, esto está vinculado con la transparencia que el Estado debe garantizar. Estos elementos son considerados a la luz de los Objetivos de Desarrollo Sustentable, compromiso firmado por la Argentina en 2015, que implican profundizar la inclusión social «sin dejar nadie atrás».

El primer apartado del artículo explora las diversas variables que dificultan a las ciudadanas y ciudadanos el acceso a la información. Entre ellas, Staiano identifica obstáculos en la trayectoria educativa, discapacidades intelectuales y problemas asociados a la edad. La autora presenta en forma precisa este eje, justificando la gravedad del problema a través de estadísticas de analfabetismo y resultados de exámenes estandarizados.

En la segunda sección, se describe la herramienta propuesta, denominada lenguaje claro, que consiste en un estilo de redacción destinado a que las personas sean capaces de comprender con facilidad los textos. Además de citar las experiencias realizadas por el INAP en esta materia, la autora hace uso de una expresión muy convincente: el

lenguaje claro es la puerta de entrada a la democracia, ya que permite a la ciudadanía comunicarse en forma eficaz.

En el tercer capítulo, Staiano desarrolla una serie de antecedentes históricos sobre la necesidad de la claridad, citando a diversos filósofos y juristas, desde la antigüedad clásica hasta el presente. El siguiente apartado amplía estas reflexiones, al añadir el lenguaje administrativo y documental al ámbito legal. De esta manera, se sostiene que es toda la administración pública la que debe hacer uso del lenguaje claro para resultar accesible.

En la quinta sección del artículo, la autora continúa su detallada justificación de la gran relevancia que tiene esta cuestión a través de un extenso listado de buenas prácticas internacionales de lenguaje claro. El siguiente capítulo retorna a la Argentina, donde se describe detalladamente el marco legal y normativo para la aplicación de esta herramienta, citando convenios y leyes aplicados en distintos poderes del Estado nacional y las provincias. La Administración Pública tiene el deber de garantizar políticas de transparencia y acceso a la información para toda la ciudadanía, más allá de discapacidades o dificultades de cualquier índole. Al proponer un valioso instrumento para lograrlo, el artículo de Staiano recuerda un precepto del poeta y dramaturgo irlandés William Butler Yeats: «piensa como un hombre sabio pero comunícate en el lenguaje de la gente»<sup>1</sup>.

**Dr. Juan Ignacio Doberti**  
**Director de Gestión del Conocimiento, Investigación**  
**y Publicaciones del INAP**

---

<sup>1</sup> Yeats, W. B. (1957). *Teatro completo y otras obras*. Aguilar, p. 985.

## El Lenguaje claro como garantía de una comunicación eficaz entre el Estado y la ciudadanía



**Natalia  
Staiano**

---

Licenciada en Letras (Diploma de Honor, UBA). Profesora de Enseñanza Secundaria, Normal y Especial en Letras (UBA). Estudios de posgrado en Procesos de Lectura y Escritura (UBA). Actualmente se desempeña como investigadora y capacitadora del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Docente de posgrado del Programa Ejecutivo en Análisis Legislativo (UCA) y de la Diplomatura en elaboración de proyectos legislativos (UBA). A cargo de numerosas capacitaciones y talleres sobre su especialidad en ámbitos del sector público y nivel educativo superior (UBA, INAP, Ministerio de Defensa, Biblioteca del Congreso, H. Senado de la Nación). Ejerció como Directora de Capacitación Técnico Profesional del Senado de la Nación entre 2016- 2020. Participó en la elaboración de las Pautas de Estilo del Congreso de la Nación (2009). Miembro de *Clarity International* (lenguaje jurídico claro), del Comité técnico de la Red Argentina de Lenguaje Claro, y coordinadora del Programa de Capacitación en Lenguaje Claro de la Red Argentina de Lenguaje Claro (RALC). Autora de diversos trabajos y publicaciones en materia de su especialidad.

## Resumen

En las últimas décadas movimientos internacionales promueven el uso de un lenguaje claro en las comunicaciones del Estado con la ciudadanía para fortalecer el acceso a la información pública, la confianza en las instituciones, la transparencia, los mecanismos de control, la seguridad jurídica y la calidad democrática de las instituciones y sus gobiernos. Estos movimientos se han comprometido con lo que denominan el *derecho a comprender* los textos legales, jurídicos y administrativos.

Este artículo aborda los obstáculos que existen hoy para lograr el acceso de los ciudadanos a la plena comprensión de las comunicaciones del Estado y que se relacionan con la existencia de una brecha cognitiva y con los diferentes niveles lingüísticos entre las personas y los textos legales y administrativos. Luego se hace una reseña de los antecedentes históricos sobre la claridad y del origen de este movimiento de simplificación del lenguaje jurídico administrativo. Por último, se enumeran las principales experiencias de lenguaje claro en el mundo y en la Argentina.

## Palabras clave

Comunicación clara, lenguaje jurídico administrativo, confianza, transparencia, información pública, derecho a comprender, accesibilidad cognitiva, fortalecimiento institucional.

## Abstract

In recent decades, international movements promote clear language in communications between the State and citizens to strengthen access to public information, trust in institutions, transparency, legal security, and increased quality in democratic governments and their institutions. These

movements are committed to what they call *the right to understand* legal and administrative texts.

This article addresses the obstacles that exist today to achieve citizens' access to a full understanding of State communications related to the existence of a cognitive gap and the different linguistic levels between people and legal and administrative texts. Then there is a review of the historical background on this movement's clarity and origin of simplify the administrative and legal language. Finally, the central experiences of clear language in the world and Argentina are listed.

### **Key words**

Clear communication, administrative legal language, trust, transparency, public information, right to understand, cognitive accessibility, institutional strengthening.

## Introducción

La noción de Administración Pública va unida a la idea de Estado y su función se dirige a cumplir e implementar las políticas de Estado, sobre la base del servicio público. La relación entre las políticas públicas eficientes y la equiparación de oportunidades es muy estrecha e implica la progresiva eliminación de las barreras de acceso a la información pública para construir una sociedad más equitativa.

En este sentido, las políticas públicas vigentes deben tender a lograr una sociedad inclusiva, donde todas las personas tengan la oportunidad de ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones. Por ello, para lograr «el bien común» que es finalidad del Estado, los organismos públicos tienen el deber de prestar sus servicios a la ciudadanía con máxima eficacia y eficiencia, y, para ello, deben poder comunicarse eficaz y eficientemente.

Una comunicación clara entre el Estado y la ciudadanía como garantía de acceso al derecho a la información y como práctica de transparencia, es un objetivo que debieran cumplir todos los organismos públicos. Una comunicación eficaz entre las instituciones y los ciudadanos genera confianza y entendimiento, fomenta la equiparación de oportunidades y brinda herramientas para el autovalimiento y la ciudadanía inclusiva.

Cuando la ciudadanía comprende los textos que la institución le dirige, se genera una relación de mayor empatía y compromiso (Montolío, 2020). En cambio, cuando la comunicación es confusa o presenta una cantidad considerable de términos técnicos se transforma en una barrera para el acceso a la información. Esta es una de las razones por las que los

ciudadanos no pueden ejercer sus derechos y obligaciones y quedan en situación de vulnerabilidad.

Por otro lado, incluir «sin dejar a nadie atrás», como establecen los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030 de las Naciones Unidas implica atender la accesibilidad cognitiva de la información escrita<sup>2</sup> y asumir plenamente el compromiso firmado por la Argentina en septiembre de 2015, junto a 193 jefes de Estado y de Gobierno, para la implementación de estos ODS. A esto se suman los fundamentos jurídicos relacionados con el derecho al acceso a la información pública (Ley 27.275) y con la garantía de accesibilidad establecida por la normativa vigente (Decreto 891/2017).

En efecto, los ODS de Naciones Unidas constituyen un llamado para que todas las sociedades en su conjunto respondan, concertadamente, al desafío de cumplir con los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible, acordados por los estados miembros de la ONU, entre los que se encuentra y adhiere la Argentina.



2 El 25 de septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, un programa que incluye 17 objetivos de desarrollo sostenible y 169 metas que debemos aplicar de forma universal (los ODS), bajo el lema de «no dejar a nadie atrás». Esta agenda consiste en un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad a fin de procurar el progreso de la humanidad sin destruir el medio ambiente.

En este sentido, los ODS son el faro de las políticas públicas comprometidas a nivel internacional, y «no dejar a nadie atrás» significa que cada país debe procurar el desarrollo sostenible respetando la diversidad humana. A modo de ejemplo, la elaboración de materiales escritos en lenguaje claro, contribuye a conseguir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas con los siguientes objetivos:



- ODS 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
- ODS 10: Reducir la desigualdad en los países y entre ellos; y garantizar que nadie se queda atrás.
- ODS 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos (meta 16.3), construir en todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas (meta 16. 6); garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales (meta 16.10).

Los ODS nos convocan entonces a brindar información en un lenguaje sencillo, reconociendo y apoyando la identidad cultural y lingüística específica de todas las personas. Desde la perspectiva del lenguaje claro, la comunicación eficaz y eficiente entre el Estado y la ciudadanía es un deber democrático y el acceso a la información es un derecho democrático

y un ejercicio de transparencia que supone un ahorro de recursos públicos y privados puestos a disposición de la ciudadanía.

Sin embargo, cuando analizamos la comunicación del Estado con la ciudadanía, observamos dos realidades críticas: por un lado, un gran porcentaje de la población tiene dificultades lectoras y, por otro, muchos de los documentos que se generan en los organismos públicos y destinados a la ciudadanía, o a sus propios trabajadores, son difíciles de entender debido a un exceso de tecnicismos, una sintaxis compleja y una presentación poco clara. El lenguaje aplicado en los diferentes documentos resulta incomprensible para la mayoría de los ciudadanos.

Como mencionamos anteriormente, la ciudadanía requiere que la información que se le comunica sea comprensible, directa y ajustada a sus necesidades porque necesita acceder a la información que le otorga derechos e impone obligaciones, y, en muchos casos, afecta sus condiciones laborales. Si bien el Estado ha avanzado mucho en otras formas de accesibilidad, en materia de accesibilidad cognitiva queda casi todo por hacer: el 30% de la población tiene dificultades de comprensión y aún hay poca sensibilización para que esas personas dispongan de información y entornos accesibles (Estadísticas conf. OCDE, Pruebas Aprender; Pruebas PISA).

Varios estudios internacionales, entre ellos los llevados a cabo por la Comisión de Modernización del Lenguaje Jurídico de España (2011), han señalado que promover la claridad en la comunicación con la ciudadanía exige un alto grado de compromiso y colaboración de diversas instituciones, al tiempo que un cambio cultural en algunas de ellas. Este compromiso involucra a quienes redactan, editan o autorizan los documentos que concretan el vínculo entre los órganos de la Administración Pública o los distintos poderes republicanos con la ciudadanía.

Este Informe es uno de los más completos que se han publicado hasta el momento en el ámbito público. En él se analizan las principales problemáticas asociadas con el lenguaje jurídico administrativo, se proponen recomendaciones para modernizarlo, basadas en el *derecho a comprender* y en que una justicia moderna es una justicia que la ciudadanía es capaz de comprender.

A menudo, las personas que acuden ante un tribunal no entienden bien la razón por la que han sido llamadas y, muchas veces, salen sin comprender el significado del acto en el que han participado o sus consecuencias. Sin embargo, no hay algo tan complejo en el ámbito jurídico como para que el ciudadano de a pie no pueda comprenderlo si se le explica con claridad. Los científicos explican en términos sencillos fenómenos tan complejos como la física cuántica o la regeneración celular. Lo mismo puede hacerse con el derecho. Bastaría con explicar con palabras llanas, antes del inicio del acto procesal, la razón que trae al ciudadano ante el tribunal, el significado de cuanto ha de acontecer en su presencia y, una vez finalizado, sus consecuencias. (Ministerio de Justicia, 2011. p. 3).

Según este Informe, un 82% de los ciudadanos españoles considera que el lenguaje jurídico es excesivamente complicado y difícil de entender.

En este sentido, las instituciones enfrentan hoy el desafío y el esfuerzo que supone acercar y conectar el trabajo con la ciudadanía y con sus empleados por medio de un lenguaje más comprensible.

# 1

## La brecha cognitiva

El Lenguaje Claro surge como una herramienta para mejorar la comprensión lectora y tiene como objetivo la autodeterminación mediante el ejercicio del derecho a comprender. El lenguaje claro propicia la eliminación progresiva de barreras en materia de comunicación.

La realidad nos muestra que hay un grupo importante de personas en el mundo con dificultades de comprensión lectora por diversas causas: dificultad o imposibilidad de acceso a la educación, periodo de estudios incompleto, discapacidad intelectual o problemas cognitivos derivados de la edad, entre otros. En 2003, la UNESCO calculaba que el 20% de la población mundial no sabía leer ni escribir. La Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas (IFLA) elevaba en 2010 esta cifra hasta el 30%, si se contabilizaba al grupo de analfabetos funcionales, que incluye a las personas que saben leer y escribir, pero no pueden comprender textos complejos o incluso noticias. Es decir, que 3 de cada 10 personas en el mundo tiene dificultades de lectura.

Las dificultades lectoras de estos ciudadanos pueden tener causas transitorias o permanentes. Las transitorias afectan a personas lectoras con competencias limitadas en la lengua no nativa (neolectores adultos), inmigrantes recientes, personas en proceso de alfabetización, escolarización

deficiente, analfabetas funcionales o en desventaja educativa, niños y adolescentes con trastornos de aprendizaje (dislexias, TDHA, etc.). En el caso de la tercera edad, muchas personas con problemas de senilidad, Alzheimer, deterioro cognitivo, pérdidas de memoria, etc., llegan a perder el gusto o el hábito de la lectura y les resulta difícil leer y entender la información cotidiana. Por su parte, entre las dificultades permanentes se incluyen las derivadas de alguna condición, enfermedad o discapacidad.

Por tanto, nos encontramos ante una situación en la que hay un número importante de personas que tiene problemas para enfrentarse a situaciones cotidianas que exigen la comprensión lectora. El lenguaje claro puede convertirse en una valiosa herramienta para mejorar este escenario. Ello requiere de políticas públicas que fomenten la comunicación accesible en equidad con los restantes ciudadanos.

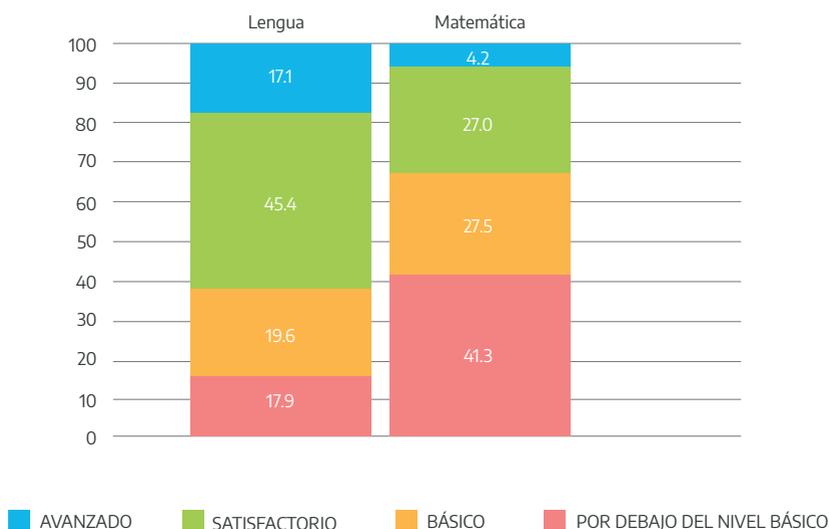
Por otro lado, la comunicación del Estado con los ciudadanos con educación precaria o disfuncionalidades lectoras requiere de herramientas que propicien, no solo su inclusión en el sistema, sino también el desarrollo y autovalimiento ciudadano. En este sentido, de acuerdo con datos estadísticos resultantes de las Pruebas Aprender 2017 del Ministerio de Educación de la Nación, el 41% de los alumnos no puede resolver problemas matemáticos sencillos, y el 18% no comprende textos básicos.

El siguiente gráfico presenta los niveles de desempeño alcanzados en Lengua y Matemática de los estudiantes de escuelas secundarias de 5° y 6° año que participaron de la evaluación Aprender 2017. En el caso de Lengua, el 62,5% de los estudiantes alcanza niveles de desempeño satisfactorio o avanzado, mientras que el 37,5% no logra los requerimientos necesarios para comprender un texto. En Matemática solo el 31% de los estudiantes alcanza los niveles de desempeño satisfactorio o avanzado.

El nivel de desempeño que concentra la mayor cantidad de estudiantes es por debajo del básico con el 41,3%.

En las pruebas Aprender 2019 se incrementa este porcentaje: en Lengua, de un 18% de estudiantes ubicados por debajo del nivel básico en 2017 pasa a un 19% en 2019. En cuanto a los indicadores de desempeño en Matemática, también ponen en evidencia un incremento en el porcentaje de estudiantes que se ubican por debajo del nivel básico y de un 41,3% en 2017 pasa a un 42,8% en 2019.

### NIVEL DE DESEMPEÑO (%)



Fuente: Aprender 2017. Informe de Resultados Secundaria

Por otro lado, en la *Evaluación de la educación secundaria en Argentina 2019* elaborado por el Ministerio de Educación y la Secretaría de Evaluación e Información Educativa en 2020, indica que 2 de cada 10 estudiantes

del secundario no pueden reconocer palabras difíciles o alejadas del uso común, propias de disciplinas específicas, como lo son el Derecho y la Administración, y que corresponde al lenguaje que se utiliza en los organismos públicos y en la Justicia.



**2 de cada 10  
estudiantes  
pudieron resolver  
actividades que  
requieren:**

- El hallazgo de equivalentes léxicos o sinónimos de términos de uso poco frecuente, propios de la cultura escrita o de disciplinas específicas, identificando vocablos más cercanos a su registro lingüístico.
- El reconocimiento, a partir de la lectura global del escrito, de la estructura textual y de la sumatoria de recursos utilizados, la intención del autor de textos expositivos.

Fuente: Evaluación de la educación secundaria en Argentina 2019

Estos datos son alarmantes si pensamos que estos alumnos son los que ingresarán al futuro mercado laboral y comenzarán a participar de una vida cívica y política.

Asimismo, existen otras referencias educativas relativas a la población de jóvenes adultos y adultos en general, como las dificultades lectoras derivadas de la dislexia, que afecta a entre el 5% y el 10% de la población (conf. fundamentos de la Ley 27.306). A ello, deben agregarse a aquellos jóvenes adultos que no aparecen en las estadísticas de nivel educativo, pero sí en las de deserción escolar. Todas estas personas son también ciudadanos con la necesidad de acceder a la información que les otorga derechos e impone obligaciones, y en muchos casos afecta sus condiciones laborales.

Por último, existe otro universo de personas que si bien tiene competencias satisfactorias en cuanto a la comprensión de textos, no están familiarizados con el lenguaje de especialidad, como lo es el lenguaje jurídico administrativo.

Y esto genera también una barrera que dificulta la comprensión y el ejercicio ciudadano.

Existen también algunos datos estadísticos elaborados por organismos públicos, como es el caso de la Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica (DNSAIJ). Entre noviembre y diciembre de 2017, realizó una encuesta a las personas que concurrían a los operativos «El Estado en tu barrio» en diferentes localidades de la provincia de Buenos Aires para indagar sobre la comprensión del lenguaje jurídico. De las 150 personas encuestadas, el **81,33 %** reconoció que nunca o solo a veces podía comprenderlo. Según manifiesta la coordinadora del área de Lenguaje Claro de la DNSAIJ, Constanza Solari<sup>3</sup>:

De las respuestas se evidenció también que el mayor conflicto en la comprensión del lenguaje jurídico (81%) aparece en el vínculo con los operadores jurídicos y la administración de justicia. Cuando se hace un trámite, se es parte de un proceso judicial o se habla con un abogado.

De este relevamiento, surgió la idea de crear un glosario con 921 términos jurídicos en lenguaje claro para que las personas puedan consultar. En la actualidad hay 1841 usuarios registrados, de los cuales 97 de cada 100 que consultaron desde abril de 2017 hasta hoy valoraron positivamente la utilidad de este glosario jurídico. Los términos jurídicos fueron seleccionados a partir de un relevamiento de notas periodísticas publicadas en los ocho diarios de mayor circulación del país durante junio de 2016.

Este glosario colaborativo está escrito por una comunidad de diez editores curadores referentes de las áreas de Trata, Violencias y ADAJUS y CONSAVIG

---

3 Dicho testimonio está disponible en <http://lenguajeclaroargentina.gob.ar/derecho-simple/>

y de la Dirección Nacional de Mediación y Métodos Participativos de Resolución de Conflictos del Ministerio de Justicia.

Una experiencia similar se detectó en los juzgados Penal, Contravencional y de Faltas N.º 10 y N.º 13 del Poder Judicial de la CABA. Como bien señalan los jueces de cada uno de estos juzgados, Dr. Pablo Casas y Dra. María Lorena Tula del Moral<sup>4</sup>:

En los procedimientos de faltas de la CABA (Ley 1217) no es obligatoria la asistencia de un abogado: sólo es necesario que se presente la persona acusada de cometer una infracción (art. 29 de la Ley 1217).

Los juzgados de primera instancia son los primeros en atender y resolver los conflictos que ingresan a la justicia. No sólo tienen la función de juzgar las conductas y establecer las penas, sino también la obligación de garantizar el derecho a comprender sus fundamentos y de qué forma impactará en la vida personal y familiar de los infractores.

En reiteradas oportunidades, las personas que concurrían al tribunal a ejercer este derecho **manifestaron no comprender la notificación recibida por el lenguaje jurídico utilizado**. Esta situación impactaba negativamente en el cumplimiento del proceso de faltas.

La solución que propusieron ambos jueces fue diseñar un nuevo documento de notificación en lenguaje claro para el procedimiento de faltas. Lo interesante de este nuevo documento es que fue validado tanto por la ciudadanía a través de las redes sociales (Twitter), como por los profesionales y especialistas en la temática de lenguaje claro. De este modo, lograron

---

4 El testimonio de ambos jueces está disponible en <http://lenguajeclaroargentina.gob.ar/lenguaje-claro-en-los-procedimientos-de-faltas-de-la-ciudad-autonoma-de-buenos-ley-caba-1217/>

implementar un nuevo documento de notificación en el procedimiento de faltas, ajustado según las sugerencias de ambos colectivos. Con esta acción concreta, se vio beneficiada la ciudadanía en general y, en particular, todos los usuarios y agentes del servicio de justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Este alto nivel de comprensión del nuevo documento se vio reflejado en el resultado de las encuestas de satisfacción anónima elaboradas por cada juzgado a las personas que participaban en los procedimientos de faltas.

Por su parte, la Oficina de Estadística de la Secretaría de Coordinación de Políticas Judiciales del Consejo de la Magistratura de la CABA junto con la Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad publicó en 2015 una **Encuesta de Acceso a la Justicia- Informe sobre la percepción de los habitantes de la CABA** respecto de los niveles de acceso a la Justicia. Los resultados indicaron que sobre más de 2 millones 300 mil casos relevados sólo al 18,3% de los encuestados le resultaba «comprensible el lenguaje utilizado en la Justicia».

Frente a estos datos estadísticos, el Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires resolvió desarrollar un *Programa de formación en lenguaje claro* para todos los mediadores que participaran en las audiencias de mediación que se desarrollan en el Consejo de la Magistratura de la CABA. Cabe recordar que en este Consejo funciona un Centro de Mediación, cuyo cuerpo de mediadores realiza a diario audiencias de casos derivados por magistrados y funcionarios de la Jurisdicción. En estas audiencias de mediación, participan los ciudadanos involucrados en el conflicto y un/a abogado/a mediador/a que busca acercar a las partes para que puedan acordar una solución.

Este Programa de formación dio como resultado:

- 17 mediadores formados en lenguaje claro, que comenzaron a aplicar las estrategias gramaticales y discursivas aprendidas en la capacitación en las audiencias de mediación a partir de enero de 2018.
- Un mayor grado de comprensión de la terminología jurídica. A partir de una encuesta realizada a la población que asistió a las audiencias de mediación de junio a agosto de 2018, se detectó que el 98,9% de los asistentes a los procesos de mediación consideró comprensible el lenguaje de los mediadores.

Todos estos ejemplos intentan ejemplificar que esta brecha cognitiva solamente se salva con comunicación accesible. Por eso, el Lenguaje Claro es una herramienta muy valiosa que beneficia la accesibilidad cognitiva de la información escrita en el ámbito público y construye democracia lectora.

# 2

## El Lenguaje Claro

El lenguaje claro es un estilo de redacción que permite a las personas entender con facilidad lo escrito y se fundamenta en el derecho que tiene todo ciudadano/a a comprender los documentos públicos.

El objetivo es que los textos, sobre todo los legales, jurídicos y administrativos, se comprendan en una primera lectura, a fin de encontrar la información apropiada que permita tomar una decisión o iniciar una acción. Este estilo de redacción tiene en cuenta, además del texto, la estructura, la edición, el lenguaje visual y el diseño. Todos estos componentes son centrales para lograr claridad en la comunicación escrita.

En este sentido, podemos decir que el lenguaje claro es la *puerta de entrada* a la democracia: todas las personas deben tener acceso a los textos redactados por las autoridades, y este acceso no es un solo un acto físico de estar disponibles en un lugar, sino que significa el *acceso a la comunicación con alguien* (Poblete, y Fuenzalida, 2018, p. 123).

Si bien las democracias actuales han incorporado la transparencia como uno de sus medios y principios clave de actuación, la transparencia y el acceso a la información no implican necesariamente conocimiento o entendimiento. Como bien sostiene, Cruz Rubio:

La transparencia y el acceso a la información pública son medios necesarios, pero no suficientes para conocer, entender y comprender las decisiones y acciones del gobierno. En este sentido, el lenguaje claro es una herramienta clave que permiten mejorar la eficacia institucional, generar confianza e incrementar la calidad democrática de las instituciones y sus gobiernos. (2020, p.148)

Según la definición de *Plain Language Association International* (PLAIN) —asociación internacional que promueve el uso del lenguaje claro —, reafirmada por la norma ISO TC 37, una comunicación está en lenguaje claro si el lenguaje, la estructura y el diseño son tan claros que el público al cual se dirige, puede rápidamente:

- encontrar lo que necesita,
- comprender lo que encuentra y
- utilizar dicha información.

En este sentido, la comunicación con la ciudadanía y el objetivo de que comprenda aquello que la Administración Pública quiere transmitirle, pasa a ser lo primordial. Y este es el gran cambio cultural que este movimiento promueve: poner el foco en las necesidades de la persona destinataria.

Este cambio de paradigma implica, entre otros recursos, utilizar un estilo claro y directo; centrarse en el propósito comunicativo de lo que se dice o escribe, con el fin de simplificar los trámites y, fundamentalmente, promover un cambio cultural donde lo complejo y rebuscado deje de estar sobrevalorado. (Poblete y Fuenzalida, 2018, p.122).

Por eso, un documento o mensaje en lenguaje claro privilegia un léxico, sintaxis y contenidos apropiados al lector, tiene un diseño que permite ubicar lo importante enseguida, se entiende con una lectura y además, cumple con los requisitos legales; en síntesis es comprensible. (Montolío, 2018, p.53). Para el lenguaje claro, la comunicación se consuma cuando la persona destinataria comprende lo que se le transmite. Si este proceso no se culmina, se produce lo que se denomina «el fracaso comunicativo».

Es importante destacar que la claridad de los mensajes no supone una simplificación de los contenidos, ni una subestimación del receptor. Por el contrario, está vinculada con la efectividad de los mensajes. Desde esta perspectiva, un texto es eficaz si se comprende.

Cualquier texto puede ser redactado en Lenguaje Claro. Esta metodología no implica merma de contenido, ni vulgarización del lenguaje, sino el reemplazo de giros, expresiones y términos, distanciados del uso habitual del lenguaje, por otros más cercanos y que todos puedan comprender.

El profesional del derecho debe esforzarse por ser claro y hacerse comprender, de la misma forma que el profesional de la sanidad, por ejemplo, adapta su lenguaje para que el paciente y su entorno le comprendan. (Ministerio de Justicia, 2011, p. 5).

En definitiva, una comunicación clara supone una responsabilidad para quienes elaboran los mensajes, por eso, la capacitación al personal y a sus funcionarios es clave para poder comenzar a aplicar estrategias gramaticales y discursivas, que apunten a esclarecer el contenido del mensaje para sus destinatarios.

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) ha tomado un fuerte compromiso con el lenguaje claro. El año pasado ha dictado una capacitación virtual *Democracia lectora y claridad administrativa* en la que participaron agentes y funcionarios de diferentes jurisdicciones con el compromiso de fomentar y aplicar ese conocimiento en su entorno laboral. Fue un espacio de gran intercambio, que buscó reflexionar acerca del rol que cumple el lenguaje claro en el acceso de la ciudadanía a la información pública y brindó herramientas conceptuales para conocer las estrategias gramaticales, discursivas y de diseño en textos específicos para lograr comunicaciones claras y precisas.

# 3

## Antecedentes históricos sobre la claridad

La preocupación por la claridad no es nueva, se remonta a la época clásica. Desde Quintiliano con su famosa frase «el primer requisito de la elocuencia es la claridad» en *Instituciones Oratorias* se ha reflexionado sobre la importancia de la claridad, precisión y concisión en el discurso jurídico.

En el Renacimiento, Erasmo de Rotterdam en la *Educación del príncipe cristiano*, ya señala sobre la necesidad de que las leyes que rigen una ciudad o un reino sean claras y muy bien conocidas por el pueblo. Las leyes, según Erasmo, deben formularse en términos claros, sin asomo alguno de ambigüedad (Castán Vázquez, 1977).

Los problemas vinculados con la redacción y aplicación de las leyes se convertirán en un asunto de mayor importancia a partir de mediados del siglo XVIII, especialmente por la influencia *Del espíritu de las leyes*, obra del filósofo y jurista francés Montesquieu, para quien el estilo era un factor determinante en la elaboración de las leyes. Montesquieu elabora un tratado en el que pondera la fuerza influyente que ejercen las leyes en la vida del hombre. Específicamente en el libro XXIX «Del modo de componer las leyes», Montesquieu, a través de diecinueve capítulos, expone con claridad y ejemplos históricos y jurídicos del derecho romano y leyes griegas, temas

como el espíritu del legislador, el fin de las leyes, qué factores deben tenerse en cuenta para la redacción de los textos legales:

Su estilo debe ser conciso. Las Leyes de las Doce Tablas son un modelo de precisión (...). El estilo de las leyes ha de ser sencillo; la expresión directa se entiende siempre mejor que la expresión redundante. Cuando el estilo de las leyes es ampuloso se consideran como obras de ostentación. Es esencial que las palabras de las leyes susciten las mismas ideas en todos los hombres (...). Después que se han fijado bien las ideas de las cosas en una ley, no hay que explicarlas por medio de otras expresiones vagas (...). Las leyes no deben ser sutiles, pues están hechas para gentes de entendimiento medio. No son un arte de lógica, sino el argumento sencillo de un padre de familia (...). (Montesquieu, 2000, pp. 399 a 401).

En este mismo siglo, el penalista italiano Marqués de Beccaría consideraba que cuantas más personas entendieran las leyes, menos frecuentes serían los delitos «porque no hay duda de que la ignorancia y la incertidumbre de las penas ayudan la elocuencia de las pasiones» (2015, p.24). En el capítulo 5, «sobre la oscuridad de las leyes», de su obra *De los delitos y las penas*, podemos leer:

Si es un mal la interpretación de las leyes, es otro evidentemente la oscuridad, que arrastra consigo necesariamente la interpretación, y aun lo será mayor cuando las leyes estén escritas en una lengua extraña para el pueblo, que lo ponga en la dependencia de algunos pocos, no pudiendo juzgar por sí mismo cual será la suerte de su libertad o de sus miembros, en una lengua que forma de un libro público y solemne uno casi privado y doméstico (p. 24).

También en el siglo XVIII, el filósofo inglés Jeremy Bentham analiza la conexión entre la ley y el lenguaje. En su *Tratados de legislación civil y penal* se encuentra la esencia de su argumento:

El arte de legislar precisa un estricto dominio del lenguaje pues, al fin y al cabo, las leyes son palabras y la vida, libertad, propiedad, honor, todo lo más precioso que tenemos depende de la elección de las palabras (...). La claridad y la brevedad son las dos cualidades primarias o principales del estilo de las leyes (...). La propiedad de las palabras, la armonía, todas las bellezas del estilo deben sacrificarse a la claridad (...). Lo esencial es que la voluntad del legislador se manifieste de modo que no pueda haber duda ni disputa sobre ella, y que pueda entenderla cualquier hombre dotado de una razón común. (Bentham, 1822, pp. 340-346).

Para este filósofo, la elaboración de las leyes debía hacerse de tal modo que fueran comprensibles, que la «sencillez domine en el estilo», porque «la ley debe ser el manual de instrucción de cada ciudadano, y es necesario que él mismo pueda consultarla en sus dudas, sin tener necesidad de intérprete» (p. 161).

En *Nomografía o el arte de redactar leyes* (2004), Bentham analiza la importancia de la concisión en las leyes, Por esta razón, formula una serie de recomendaciones para mejorar el estilo de los textos legales. Los primeros atributos que resaltó fueron la claridad, la brevedad y el uso de un lenguaje ordinario pues el destinatario de las normas es el ciudadano.

Más aún, Bentham dedica todo el capítulo VII a resaltar la importancia del lenguaje. Igual que existe un lenguaje técnico en otras ramas del saber, como en la medicina, el ámbito jurídico también tiene el suyo propio. Pero

al igual que el lenguaje médico tiene como fin sanar al cuerpo natural, «el lenguaje aplicado a los desórdenes del cuerpo político, debe ser elevado a la misma altura en la escala de dignidad». De ahí que no dude Bentham en apelar a que «todas las personas deseosas de mejorar las instituciones legales deban también estar deseosas de mejorar el lenguaje legal» (p.92). Y postula el filósofo:

Que se acuñen y acepten todas las palabras y frases nuevas que sean necesarias para la sustitución del error por la verdad, de la oscuridad o la ambigüedad por la claridad, de la charlatanería por la concisión. (p.93).

En el siglo XX, el filósofo jurídico estadounidense Lon Fuller en *La moral del Derecho* (1967) señala también la importancia que tiene la claridad en las leyes, para quien resulta «evidente que una legislación oscura e incoherente puede hacer que la legalidad sea inaccesible» (p. 75).

Todas estas citas refieren a preocupaciones históricas sobre las barreras que se fueron construyendo entre el Estado y sus ciudadanos y demuestran cómo la búsqueda de la claridad, concisión y precisión en las leyes no es nueva.

# 4

## La simplificación del lenguaje jurídico, administrativo y documental

En el apartado anterior, hicimos un recorrido histórico sobre la importancia que tenía la claridad en las leyes para los filósofos, ya incluso desde tiempos de la retórica clásica. Esta preocupación por la claridad, concisión y precisión, también se extiende al siglo XX, pero ahora no solamente se circunscribe a textos legales, sino a cualquier comunicación que tenga como destinataria a la ciudadanía.

Esto no es casual ya que en el siglo XX comienzan a gestarse varios movimientos de empoderamiento ciudadano. Muchas personas que hasta el momento carecían de ciertos derechos comienzan poco a poco a tenerlos.

A su vez, la inmediatez que proporciona la tecnología y que ha facilitado muchos aspectos de nuestra vida individual y social ha sido una poderosa herramienta para el empoderamiento ciudadano. La gran revolución de este siglo han sido las comunicaciones, producto del avance tecnológico. Nuestro modo de comunicarnos y de relacionarnos se ha transformado en menos de veinte años por las nuevas tecnologías de la información (Tics). Hoy tenemos más espacios para interactuar con las instituciones y más información accesible, lo que nos otorga una participación más activa en la sociedad en general y en las estructuras políticas y administrativas en

particular, y esto genera cambios políticos, sociales, económicos y potencia también la generación de nuevos derechos.

Uno de los derechos que fue ganando protagonismo en las últimas décadas y que sitúa a las personas en el centro de la comunicación es el *derecho a comprender* (Sánchez, 2011). Si las nuevas tecnologías, como señalamos, nos acercan la información que necesitamos para desenvolvernó en la sociedad, eso no resulta suficiente. Que la información esté disponible en un sitio web no significa que esta información sea cognitivamente accesible. ¿Cuántas personas son capaces de leer una ley y comprenderla? ¿Cuántas descifran un contrato o una sentencia? ¿Quién puede quejarse o reclamar algo, si los criterios o las vías para hacerlo no están claros?

En este sentido, la decisión de modernizar y hacer más clara la comunicación con la ciudadanía se enmarca en una serie de iniciativas de alcance internacional que intentan solucionar estos interrogantes y disminuir esta brecha cognitiva.

Si hacemos un recorrido, podemos indicar sus orígenes, en el Reino Unido y en Estados Unidos, en la década de los 70, bajo la denominación *Plain English Campaign* (Campaña por un inglés llano)<sup>5</sup>. Esta campaña fue iniciada por los grupos de defensa del consumidor con el objetivo de luchar contra un inglés incomprensible empleado en el discurso administrativo y jurídico.

---

<sup>5</sup> En Inglaterra, Winston Churchill fue uno de los precursores del lenguaje claro. Ya en agosto de 1940, a través de un memorando de gabinete de guerra, apela a la brevedad, señalando: « Para hacer nuestro trabajo, todos debemos leer una gran cantidad de papeles. Casi todos son demasiado largos y perdemos tiempo. La energía debe ser usada buscando los puntos esenciales». Disponible en <https://www.economiasociedad.cl/brevity> Los planteos del primer ministro son aceptados durante el conflicto bélico, pero recién se sistematizan treinta años más tarde en el ámbito civil cuando se da inicio a lo que en la actualidad llamamos el «movimiento por un lenguaje claro».

A partir de los años sesenta y setenta las asociaciones de consumidores de los EE. UU. se dieron cuenta de que para defender a sus asociados era necesario comprender los textos importantes que afectan a los ciudadanos: leyes, normas, pólizas de seguros, impresos, contratos, sentencias, garantías, instrucciones, etc. (...) Esas asociaciones empezaron a exigir que esta documentación se escribiera con un estilo llano, asequible para todos. (Cassany, 1993, p.9).

Estos principios de simplificación se aplicaron no solo a los documentos estrictamente jurídicos, sino también —y sobre todo— a algunos formularios administrativos y documentos comerciales de bancos, compañías de seguros y empresas multinacionales. Por ejemplo, en 1975, el Citibank de Nueva York reescribió sus formularios de préstamos para adaptarlos al nuevo estilo llano (Cassany, 1993, p.9).

Luego, el movimiento llegó hasta instancias gubernamentales y, así, en esa misma década, se emitieron decretos presidenciales que regulaban la necesidad de que los documentos legislativos estuvieran redactados en un lenguaje claro, accesible a los ciudadanos legos en la materia.

Fueron tales los avances que hasta el gobierno de Richard Nixon (1969-1974) ordenó a las principales agencias estadounidenses utilizar un lenguaje claro en los documentos públicos. Seguidamente, los Gobiernos de Jimmy Carter (1977-1981), Bill Clinton (1993-2001) y Barack Obama (2009-2017) hicieron lo propio. (Arenas, 2019, p.254).

La campaña se extendió a otros países anglosajones, como Canadá y Australia, y recibió una denominación más amplia: la de Movimiento por un lenguaje claro (*Plain Language Movement*).

En tanto en la Unión Europea (UE), debido a la existencia de casi tantos idiomas como países pertenecientes, las necesidades de traducción tomaron una importancia especial. Por eso, «desde 2010 se publica un cuadernillo en todos los idiomas oficiales que es parte de un programa para redactar claramente, denominado *How to write clearly*» (Richardson, 2015, p.9). Aunque el avance en el ámbito europeo ha estado marcado por la necesidad de traducir los textos a las lenguas oficiales de los países miembros, «lo cierto es que sirve de muestra para apreciar las políticas de la UE, que, desde hace muchos años se han centrado —entre otros aspectos—, en la claridad del derecho» (Carretero, 2018, p.3).

Este movimiento hoy se desarrolla también en varios países hispanohablantes, como España, México Chile, Colombia y Argentina, entre otros, con el objetivo de trabajar por una sociedad más inclusiva, en la que las normas sean comprensibles para todas las personas, las sentencias judiciales se entiendan y los contratos sean transparentes.

La experiencia de todos estos países ha demostrado que el uso del lenguaje claro en las leyes, en las resoluciones administrativas y en las sentencias tiene un impacto positivo en los sistemas democráticos porque mejora la confianza del ciudadano en sus instituciones, reduce la corrupción, y fomenta la transparencia y la rendición de cuentas. A continuación, vamos a describir algunos ejemplos de buenas prácticas en lenguaje claro que algunos países vienen desarrollando en el ámbito público.

# 5

## Buenas prácticas internacionales en Lenguaje Claro

La experiencia en materia de simplificación del lenguaje jurídico, administrativo y documental tiene un crecimiento sostenido. A modo de ejemplo de buenas prácticas mencionamos las siguientes:

- **SUECIA:** fueron los pioneros del lenguaje claro. Comenzaron contratando a un experto lingüista para hacer más claros los documentos gubernamentales. Tuvo rápida aceptación y el lenguaje claro se extendió a otros sectores del Estado, incluso al sector privado. Actualmente, cualquier documento público sueco ha de llevar el **sello de un experto en lenguaje** que asegure que el documento cumple con los requisitos de claridad. En 2008, el gobierno sueco creó una comisión de investigación llamada «Comisión sobre la Confianza», a la que se le encargó un estudio sobre la comunicación entre los tribunales y los ciudadanos. <http://www.plainlanguage.gov/usingPL/world/world-sweden.cfm>
- **REINO UNIDO:** en 1979 iniciaron una campaña para combatir el lenguaje burocrático que resultaba tedioso y muchas veces incomprensible. También fundaron organizaciones y organismos

dedicados a brindar **capacitación en materia de lenguaje claro**. Han creado: a) La comisión del lenguaje claro que acredita y certifica sitios gubernamentales con su propio logo, dando fe de que los textos y documentos de dichas páginas están escritos en lenguaje claro; b) La campaña de lenguaje claro: es un grupo independiente que ejerce presión para que las instituciones estatales se expresen en lenguaje claro. <http://www.plainenglish.co.uk/>

- **AUSTRALIA:** Este movimiento comenzó en 1987 con una unidad encargada de reescribir formas y documentos ya existentes, con el fin de ahorrar gastos utilizando el uso del lenguaje claro. A partir de ahí han surgido varias iniciativas: a) **Office of Parliamentary Counsel** (1990): aprueba el *Green Paper* para introducir el inglés sencillo en la actividad de la Administración; b) **Federal Court of Australia:** en su página web se recogen apartados de información a modo de ayuda, por ejemplo, glosarios de términos para las personas que deben acudir o actuar ante los Tribunales; c) **Law and Justice Foundation:** Iniciativa privada promovida por la Fundación Derecho y Justicia, cuyo objetivo principal es la promoción del inglés sencillo para hacer más comprensible la información legal, a través de guías, las cuales, abarcan desde la redacción de documentos, hasta la elaboración de páginas web en lenguaje sencillo, incluyendo diferentes consejos prácticos al respecto.; d) **University of Technology Sidney:** Plan para la implantación del inglés sencillo en la Universidad, tanto en los programas de los diferentes estudios como en los documentos y comunicaciones internas y externas.
- **ESTADOS UNIDOS:** En los años 1970, el lenguaje claro se implementó en los campos del derecho y el gobierno, como lo comprueba la popularidad de los **libros como *Plain English for Lawyers*** (lenguaje

claro para abogados) y la aprobación de una ley especial en 1976, en la que se promueve el uso del lenguaje claro en las normas jurídicas. A finales de la década de 1990, el presidente Bill Clinton hizo del lenguaje claro una iniciativa importante de su administración. En un **memorando presidencial**, formalizó el requerimiento de que todas las **nuevas normas y regulaciones fueran escritas en este estilo**. Con Barack Obama, se logra en **2010 el Acta por la Escritura Clara**, que obligaba por ley a las diferentes agencias y secretarías del Gobierno norteamericano a comunicarse con claridad con sus ciudadanos. Ese mismo año, además, se activó un nuevo sistema para que el **lenguaje claro se aplicase también a las páginas web** de la Administración, que desde entonces funcionan con un estándar de diseño y escritura más sencillo. Recientemente incluso se han puesto a disposición del público **todos los recursos en repositorios abiertos de software libre** lo que, además, representa un ahorro gigante de recursos.

- **MÉXICO:** En 2006, desde la Secretaría de la Función Pública (Gobierno del presidente Vicente Fox), se inicia un trabajo sostenido en términos de escribir toda la documentación de la Administración pública en lenguaje claro. Se elabora el *Manual de lenguaje ciudadano* (2017) y se realizan capacitaciones a funcionarios públicos para motivar la reescritura de documentos de manera que fueran comprendidos por los usuarios. Esta iniciativa se inserta en una política que sostiene que simplificar y clarificar el lenguaje redundará en bajar los índices de corrupción. En la actualidad, esta iniciativa perdió fuerza, a pesar de las buenas prácticas que se evidenciaron, y solo están vigentes en el ámbito académico o en el mundo privado.

- **CHILE:** En agosto de 2004, el presidente del Senado inauguró el seminario *Transparencia, derecho y lenguaje ciudadano*, en el que participaron destacados académicos. El seminario se concentró en el análisis del desafío de conectar el trabajo legislativo con la ciudadanía a través de un lenguaje claro. Por su parte, el Poder Judicial chileno lanzó una propuesta interna de proyecto de *Simplificación de resoluciones judiciales* que se concretó en una Comisión de Lenguaje permanente en la Corte Suprema. Hoy Chile cuenta con una Red nacional de Lenguaje Claro y una página web oficial con leyes en lenguaje claro, incluso en las lenguas originarias: aymara, quechua, mapudungun, rapa nui. <https://www.bcn.cl/leyfacil>
- **ESPAÑA:** En la década de los ochenta se cristaliza el interés por la calidad de los textos que produce la Administración. En 1990 se publica el *Manual de Estilo del Lenguaje Administrativo* y en 2009 se crea la Comisión de Modernización de Lenguaje Jurídico dependiente del Ministerio de Justicia español, con el objetivo de modernizar este lenguaje jurídico a través de una sintaxis y estructura sencillas, sin perjuicio de su rigor técnico. Por su parte, el Ayuntamiento de Madrid inició a comienzos de 2017 un proyecto piloto de Comunicación Clara liderado por el Área de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto y ejecutado con la colaboración de la Fundación del Español Urgente (Fundéu) y Prodigioso Volcán. En 2017, publica el *Libro de Estilo de la Justicia*, editado por la Real Academia Española en el que se sistematizan pautas de estilo que buscan una cierta homogeneización de la producción jurídica escrita desde la perspectiva del lenguaje claro.

- **FRANCIA:** En 2002, el Gobierno francés creó el **Comité para simplificar el lenguaje administrativo** o COSLA por sus siglas en francés. Dicho Comité fue creado por el Ministerio del Servicio Civil y el Ministerio de Cultura con la misión de mejorar **la calidad del lenguaje oficial** y de verificar que las propuestas hechas por el Comité se pongan en práctica.  
<http://bit.ly/2fs0yKQ>
- **CANADÁ:** En 1971 el gobierno instituyó la Comisión para la Reforma de la Ley. Dicha Comisión tenía la responsabilidad de revisar todas las leyes federales existentes y publicar recomendaciones para su mejora. En 1976, la Conferencia de **Lenguaje Uniforme**, elaboró las **Convenciones para Escritura Legislativa** que incorporaba principios de lenguaje claro. Estas Convenciones tenían como objetivo **modernizar y estandarizar los estilos de escritura** en todo documento normativo. Desde entonces existe un esfuerzo gubernamental permanente a través del Comité Intersecretarial de *Plain Language* y la Secretaría Nacional de Alfabetización para adoptar el uso de las técnicas del lenguaje claro.  
<http://bit.ly/1alKiCb>
- **COLOMBIA:** En 2018, se crea la Red de lenguaje claro de Colombia y ya han reescrito más de cincuenta documentos de entidades públicas en lenguaje claro.
- **ASOCIACIONES INTERNACIONALES** que promueven la investigación, difusión y uso del lenguaje claro:

## Clarity

Red que reúne a más de 650 profesionales comprometidos con la promoción del lenguaje claro en 50 países.



Cuenta con miembros en más de veinte países. Su objetivo principal es aumentar el interés sobre el lenguaje claro como un medio para hacer que las comunicaciones del gobierno, las empresas, la industria, las profesiones (incluidas las profesiones médicas, legales, de gestión de la información, educación y comunicaciones) sean accesibles



Ofrece un servicio para hacer claro cualquier tipo de texto desde textos comerciales hasta campañas de información pública y textos legales.

# 6

## Marco normativo que promueve el uso de lenguaje claro en la Argentina

En Argentina, el movimiento por un lenguaje claro tuvo un fuerte impulso con la implementación de políticas públicas referidas a la necesidad de transparencia, acceso a la información y gobierno abierto.

En este marco, la Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica (DNSAI) implementó a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos un servicio web, donde se explican las principales leyes en un lenguaje claro, para que la ciudadanía conozca sus derechos y obligaciones<sup>6</sup>. También cuenta con un glosario jurídico en lenguaje claro elaborado por la comunidad, donde se explican los significados y usos de estos términos jurídicos.

En 2018, se constituyó la Red de Lenguaje Claro Argentina<sup>7</sup>, en la que participan como miembros fundadores la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el

---

6 <http://www.derechofacil.gob.ar/> En este sitio web, se pueden encontrar las principales leyes, decretos y resoluciones de manera sencilla.

7 <http://lenguajeclaroargentina.gob.ar/> En esta página podrán encontrar material, como manuales y bibliografía, sobre este tema.

Senado de la Nación. El objetivo de la Red es promover en los organismos del Estado y demás instituciones públicas, el uso de un estilo de redacción simple y eficiente en los documentos y actos públicos, como una forma de facilitar la comprensión y el acceso universal de todos los ciudadanos al adecuado ejercicio de sus derechos y deberes.

La Red busca garantizar la transparencia de los actos de gobierno, el derecho a entender, el acceso a la información pública, el fortalecimiento de la democracia y la confianza en las instituciones. En la actualidad, la Red cuenta con los siguientes miembros activos, quienes coinciden en la necesidad de darle a la ciudadanía un lugar central en las comunicaciones del Estado:

### Miembros de la Red Lenguaje Claro Argentina

1. Asociación civil Pleca (Profesionales de la Lengua Española Correcta de la Argentina)
2. Cámara de Senadores de Mendoza
3. Centro de Estudios de Accesibilidad Universal de la Facultad de Cs Políticas y Sociales de la UNCuyo
4. Círculo de Legisladores de la República Argentina
5. Colegio de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires
6. Consejo de la Magistratura de CABA
7. Defensor del Pueblo de la Nación
8. Dirección de Comunicación Audiovisual en Contenidos de Justicia de la Dirección Nacional del SAJJ
9. Dirección General de Comunicación del Senado de la Nación
10. Dirección Nacional de Defensa del Consumidor
11. Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad Académica y la Sociedad Civil
12. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral
13. Facultad de Comunicación y Periodismo de la Universidad Juan Agustín Maza
14. Federación Argentina de la Magistratura y la Función Judicial

- 
15. Foro Federal de Consejos de la Magistratura y Jurados de Enjuiciamiento de la República Argentina
- 
16. Fundación Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento – CIPPEC
- 
17. Honorable Senado de la Nación
- 
18. Instituto de Estudios Judiciales de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires
- 
19. Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia de las Provincias Argentinas y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (JUFEJUS)
- 
20. Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- 
21. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación
- 
22. Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- 
23. Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
- 
24. Procuración General de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe
- 
25. Red de Lenguaje Claro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- 
26. Red de Lenguaje Claro de Mendoza
- 
27. Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación
- 
28. Sindicatura General de la Nación
- 
29. Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires
- 
30. Suprema Corte de Justicia de Mendoza
- 
31. Universidad Nacional del Sur
- 
32. Universidad Nacional Guillermo Brown
- 

Otro hecho importante para la consolidación del lenguaje claro en la agenda pública, fue la incorporación de la Red de Lenguaje Claro Argentina en el Plan Nacional Anticorrupción 2019/2023, aprobado por Decreto 258/2019. En este decreto, se menciona a la Red (en el apartado 91) como una buena práctica innovadora de alto impacto para el fortalecimiento institucional, en línea con las políticas de transparencia y gobierno abierto y con los

objetivos fijados por el Decreto 891/2017, en el que se aprobaron las Buenas Prácticas en materia de simplificación para el Sector Público Nacional.

Este Decreto 891/2017 propone establecer normas y procedimientos claros, sencillos y directos que pongan en primer plano a la ciudadanía. En particular, en su artículo 3, el decreto establece que «las normas y regulaciones que se dicten deberán ser simples, claras, precisas y de fácil comprensión» y en su artículo 11 se refiere a la comunicación eficiente en el sector público «Los organismos del Sector Público Nacional deberán promover el intercambio de buenas prácticas comunicacionales intra y extra organismos. La totalidad de las medidas dispuestas deberán comunicarse de manera clara y eficiente».

Complementa la normativa básica en esta materia la Ley 27.275, que tiene por objeto garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública y obliga a los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Nación), a brindar datos a cualquier persona que lo requiera. Las publicaciones, además deben realizarse de manera accesible, gratuita, actualizada.

Finalmente, el lenguaje claro se consolida como política pública en octubre de 2020 cuando el Poder Ejecutivo bonaerense promulga la Ley 15.184 para garantizar el derecho de toda la ciudadanía a comprender la información pública a través del uso de un lenguaje claro en los textos legales y formales. En este sentido, esta ley cumple con el derecho a la información, consagrado constitucionalmente, y que va más allá de que un texto, norma, documento o resolución esté disponible. Implica, sobre todo, que se comprenda.

En este sentido, la implementación del lenguaje claro en los organismos públicos encuentra su fundamento jurídico en las leyes 27.275 y 15.184, en el Decreto 891/17, en las políticas públicas de modernización del Estado que fortalecen la rendición de cuentas y el control ciudadano, como así también en los Objetivos de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, que entienden que las buenas prácticas en comunicación clara conducirán al objetivo final de lograr una Argentina inclusiva, donde todas las personas tengan la oportunidad de entender y ejercer sus derechos y deberes.

## Conclusiones y reflexiones finales

A lo largo de este trabajo intentamos demostrar cómo el lenguaje claro es un instrumento eficaz para el fortalecimiento de la democracia, ya que fomenta la equiparación de oportunidades y genera herramientas para el autovalimiento y la ciudadanía inclusiva. En efecto, para ser ciudadanos con plenos derechos y participar en la construcción del espacio público, el primer paso es entender lo que las instituciones y las empresas nos transmiten, nos proponen, nos piden cumplir o nos ocultan.

Los estándares actuales de transparencia implican que ya no basta con la presunción del conocimiento de la ley, vigente en nuestro Código Civil y Comercial de la Nación (artículo 8), sino que se debe avanzar hacia el cumplimiento del derecho que poseen los ciudadanos a acceder cognitivamente a la información pública, esto significa el derecho a *comprender* la información para poder ejercer nuestros derechos y cumplir con nuestras obligaciones.

Y este derecho se consolida como un nuevo derecho ciudadano, imprescindible en la sociedad de la información, porque leer y entender la información que nos transmiten los poderes del Estado, la Administración Pública, el Banco, no es una opción. Por otro lado, este *derecho a comprender* interpela a toda la sociedad, desde el sistema educativo en todos sus niveles—enseñar a pensar y a expresarse con claridad— hasta el sistema político en su función de distribuir valores que la sociedad considera útiles, como lo es, una comunicación clara.

Por eso, el movimiento por un lenguaje claro plantea que «toda la ciudadanía tiene derecho a comprender sin necesidad de un “traductor” las

comunicaciones verbales o escritas de las instituciones». Como ya señalamos, «un mal uso del lenguaje genera inseguridad jurídica e incide negativamente en la solución de los conflictos sociales» (Ministerio de Justicia, 2011 p. 3). Sobre este aspecto dan cuenta las diferentes experiencias mundiales cuando sostienen que el uso de un lenguaje claro permite incrementar la confianza de la ciudadanía en su gobierno y ayuda a transformar a las instituciones en organizaciones confiables, transparentes y cercanas a la sociedad, en un marco de legalidad.

En efecto, si la norma jurídica afecta a todos los ámbitos de la vida individual y social de las personas, lo esperable es que sea clara. No puede cumplir su función ni gozar de prestigio una justicia o un parlamento que no se comprende. Una justicia y un parlamento adecuados a nuestro tiempo deben poder expresarse con precisión técnica, claridad y concisión.

Y esta afirmación cobra especial énfasis en tiempos de coronavirus, donde las personas nos vimos obligadas a aislarnos, tecnologizarnos y comunicarnos en forma virtual tanto con nuestro entorno familiar, social como laboral. Quizás nunca antes haya sido más importante poder acceder a una información comprensible y fiable para poder resolver los problemas que esta pandemia trajo aparejados. Una cantidad sin precedente de personas enfrentan problemas jurídicos y emocionales relacionados con riesgos de salud, depresión, angustia, desempleo, desalojos y el consecuente aumento de la violencia doméstica, por eso resulta imprescindible que, al menos, cuenten con información accesible y fidedigna para poder encarar estos problemas.

Por eso, el objetivo del lenguaje claro se centra en evitar no solo la opacidad y la falta de claridad en el lenguaje utilizado en los documentos, sino también la frialdad, el distanciamiento e incluso la descortesía y así poder acercarse

un poco más a las necesidades de la gente. Cuando observamos el exceso de tecnicismos y la falta de empatía que presentan algunos textos legales, jurídicos y administrativos comprobamos cómo dejan de cumplir con la función social a la que están llamados. Y para que esta función social, que es la finalidad del Estado, pueda concretarse se requiere, como ya señalamos, el compromiso tanto de quienes ocupan determinados cargos en la sociedad como de las propias instituciones implicadas.

Para finalizar este Cuinap, nos parece importante insistir en el rol del lenguaje claro como política pública eficiente que democratiza el acceso a la información, potencia la interacción del Estado con la ciudadanía y ayuda a construir instituciones más sólidas y transparentes. En este sentido, estamos convencidos de que la claridad debiera considerarse como un servicio público y que la modernización del Estado va más allá del uso intensivo de las nuevas tecnologías o de la mejora del modelo de gestión de los recursos públicos. Un Estado moderno es un estado que la ciudadanía es capaz de comprender.

## Referencias bibliográficas

Arenas, G. (2019). Lenguaje claro (derecho a comprender el Derecho). *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*. Nº. 15, pp. 249-261. DOI: <https://doi.org/10.20318/economia.2018.4355>

Beccaria, C. (2015). *De los delitos y de las penas*, Universidad Carlos III de Madrid. Disponible en: [https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/20199/tratado\\_beccaria\\_hd32\\_2015.pdf?sequence=1](https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/20199/tratado_beccaria_hd32_2015.pdf?sequence=1)

Bentham, J. (1822), *Tratados de legislación civil y penal*, tomo IV, traducción y comentarios de Ramón Salas, Imprenta de D. Fermín Villalpando.

Bentham, J. (2004), *Nomografía o el arte de redactar leyes*, traducción de Cristina Pabón, Boletín Oficial del Estado (BOE), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Decreto 258/2019 – Plan Nacional Anticorrupción (2019/2023). Anexo 1. Transparencia y Gobierno Abierto. Apartado 91. Publicado en el B.O. el 11 de abril de 2019. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/infoleg/dec258.pdf>

Decreto 891/2017. Buenas Prácticas En Materia de Simplificación. Publicado en el Boletín Nacional del 02 de noviembre de 2017.

Carretero, C. (2018), *La importancia e influencia del uso del lenguaje claro en el ámbito jurídico*. Disponible en: <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2018/02/doctrina46190.pdf>

Castán Vázquez, J.M. (1977). Las leyes y su reforma según Erasmo y Vives. En: *Filosofía y Derecho. Estudios en honor del Profesor José Corts Grau*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valencia, (Eds.) pp. 81-93.

Convenio 2018, 57170374 APN- SLYT. Convenio Marco entre la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Honorable Senado de la Nación. Publicado el 7 de noviembre de 2018.

Disponible en: <http://lenguajeclaroargentina.gov.ar/wpcontent/uploads/2019/08/Convenio-Marco.pdf>

Cruz Rubio, C. N. (2020). Montolío, Estrella y Tascón, Mario: El derecho a entender: la comunicación clara, la mejor defensa de la ciudadanía. *Gestión Y Análisis De Políticas Públicas*, 12 (24), 147-151. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/gapp.i24.10856>

Cassany, D. (1993), *La cocina de la escritura*, Anagrama.

Fuller, L. (1967). *La moral interna del Derecho*, Trillas.

Ley 27.275. Derecho de Acceso a la Información Pública. Publicada en el B.O. el 29 de septiembre de 2016. [Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - Argentina](http://www.argentina.gob.ar/leyes/27275)

Ley provincial 15.184. Promueve el uso y desarrollo de un lenguaje claro en los textos legales y formales emitidos por los tres poderes del Estado provincial. Publicada en el B.O. el 7 de octubre de 2020.

Ministerio de Educación de la Nación (2018). *Aprender 2017 Informe de resultados secundaria*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/aprender-2017-accede-los-resultados-de-primaria-y-secundaria-nivel-nacional>

Ministerio de Educación de la Nación (2020). *Evaluación de la educación secundaria en Argentina 2019*. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1w6v3xjn7bAW73Op4AstghUwpcmFwFtIT/view>

Ministerio de Justicia de España (2011). *Informe de la Comisión de modernización del lenguaje jurídico*, Barcelona. Disponible en: [https://www.administraciondejusticia.gob.es/paj/publico/pagaj/Pagina1Columna1Fila!ut/p/c4/04\\_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3hjL0MjCydDRwN3k0AzA8cgl0sTRwsnlwMLA](https://www.administraciondejusticia.gob.es/paj/publico/pagaj/Pagina1Columna1Fila!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3hjL0MjCydDRwN3k0AzA8cgl0sTRwsnlwMLA)

Montesquieu, (2000). *Del Espíritu de las Leyes*, trad. de Mercedes Blázquez y Pedro de Vega, Tecnos.

Montolío, E. y Tascón, M. (2018) *Comunicación Clara*. Fundación Prodigioso Volcán. Disponible: [https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Calidad/LenguajeClaro/Ponencias%20Jornada%202017/1.Que\\_es\\_Comunicacion\\_Clara.pdf](https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Calidad/LenguajeClaro/Ponencias%20Jornada%202017/1.Que_es_Comunicacion_Clara.pdf)

Montolío, E. y Tascón, M. (2020). *El derecho a entender: la comunicación clara, la mejor defensa de la ciudadanía*. Prodigioso Volcán y Catarata.

Muñoz Machado, S. (2017), *Libro de estilo de la justicia*, Espasa.

Plain, *Qué es el lenguaje claro*, disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://plainlanguagenetwork.org/plain-language/que-es-el-lenguaje-claro/>

Poblete, C. y Fuenzalida González, P. (2018), Una mirada al uso de lenguaje claro en el ámbito judicial latinoamericano, en *Revista de Lengua i Dret, Journal of Language and Law*, (69), pp. 119-138. DOI: 10.2436/rld.i69.2018.3051.

Richardson, J. (2015). "Lenguaje claro: orígenes, historia y un caso de estudio", en *Lenguaje Parlamentario, Lenguaje Jurídico y Lenguaje Claro*. En Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados, Revista Hemiciclo, número 12. Santiago de Chile, pp. 7-9.

Sánchez Hernández, A. Razones y objetivos que motivaron la creación de la Comisión de Modernización del Lenguaje Jurídico por acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 2009. En Montolío, Estrella (ed.). *Hacia la modernización del discurso jurídico*, Universidad de Barcelona, 2011, pág. 25-38.

Secretaría de la Función Pública de México (2017). *Manual de lenguaje ciudadano*. Disponible en: <https://funcionpublica.gob.mx/web/doctos/temas/programas/ManualLenguajeClaro.pdf>



## **CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP**

Año 2 – N.º 59 – 2021

### **Instituto Nacional de la Administración Pública**

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

CP: C1035AAA – Tel.: 4343 9001

Correo electrónico: [cuinap@jefatura.gob.ar](mailto:cuinap@jefatura.gob.ar)

**ISSN 2683-9644**

### **Editor responsable**

Mauro Solano

### **Idea original**

Carlos Desbouts

### **Edición y corrección**

Juan A. Sala Clara

### **Arte de tapa**

Roxana Pierrí

Federico Cannone

### **Diseño y diagramación**

Lucía Fernández

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial del INAP.

INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: [publicaciones.inap.gob.ar](http://publicaciones.inap.gob.ar)

**Marzo 2021**



Secretaría de  
Gestión y Empleo Público



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
**Argentina**