

REGULACION, JERARQUIA Y LENGUAJE EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

La tesis que defiende esta ponencia es la siguiente: los fenómenos lingüísticos (socio-lingüísticos) que se observan en las administraciones públicas son una consecuencia directa de su estructura, de su función y de su funcionamiento. Son, además, una consecuencia necesaria derivada de la dinámica de la circulación de la información en las organizaciones administrativas.

Para demostrar lo que se acaba de avanzar hay que partir de varios órdenes de consideraciones:

1.- Naturaleza fundamentalmente reguladora de las organizaciones administrativas.

La principal función de las Administraciones Públicas es la regulación de las relaciones sociales. Estan desempeñan otras funciones además de la reguladora, que suelen cualificarse como servicios públicos.

Pero la regulación, además de ser la función primitiva de las Administraciones Públicas, es la única que reconoce como válida la “modernización” de las mismas, que tiende a privatizar los servicios públicos.

En los términos de la cibernética, la regulación es una actividad cuya finalidad es el mantenimiento del equilibrio de un sistema, mediante la disminución de los efectos de la variedad incidente.

La aplicación de las Leyes produce, precisamente, una reducción de la variedad en las relaciones sociales: en aplicación de la Ley que proscribiera cierto tipo de conductas, la actividad administrativa consigue reducir (ya que no suprimir) las conductas proscritas, así como promover y potenciar las conductas prescritas bajo condiciones determinadas.

Prescribir y proscribir son dos dimensiones de la actividad normativa que las Administraciones Públicas tienen que materializar: las Leyes definen las condiciones del equilibrio en el sistema de relaciones sociales, la Administración opera para alcanzarlo.

2.- La Administración Pública como regulador

Las Administraciones Públicas, como todo regulador en el sentido cibernético del término, actúan de la siguiente manera:

- a) Reciben información del entorno social (y físico)
- b) Procesan esta información
- c) Deciden, eligiendo vías de acción
- d) Actúan

El procesamiento de la información se sujeta al principio de legalidad: se interpreta la información a la luz de las normas y las decisiones se toman en función de lo prescrito.

3.- Los canales de información en la Administración

Lo dicho hasta aquí no es nada nuevo, pero era preciso recordarlo para tomar en consideración un aspecto de la misma realidad que no se contempla normalmente.

Se trata de los canales por los que la información incidente en las organizaciones administrativas circula dentro de ellas. Y también, lo que examinaremos en el siguiente epígrafe, la naturaleza de la dinámica propia de esta circulación.

Para caracterizar estos canales es preciso tener en cuenta que el volumen de la información incidente en las organizaciones administrativas es muy grande, que a causa de ello existe una división del trabajo administrativo y que, consecuentemente, existe una estructura jerárquica que asegura la coordinación de las tareas parcelizadas.

Se observan entonces los siguientes hechos:

1.- Existe una circulación de información **de abajo hacia arriba**, cuyas principales características son:

- a) el inferior informa al superior*
- b) normalmente, varios inferiores informan al mismo superior*
- c) este proceso se reproduce en todos los niveles jerárquicos*

2.- Existe una información **de arriba hacia abajo**, cuyas características son las recíprocas de las anteriores: el superior da instrucciones (otro tipo de información) al inferior, normalmente a varios inferiores y este proceso se reproduce en todos los niveles jerárquicos.

La principal diferencia entre los flujos de información ascendente y descendente estriba en que, en el caso de esta última, además de la información que circula de arriba abajo por los canales propios de la estructura jerárquica, existen instrucciones emitidas desde la cima organizativa y destinadas a todos los integrantes de la organización.

Esta doble circulación tiene una dinámica de peculiares características.

4.- Características de los flujos de información

Supongamos que toda la información elaborada por los niveles jerárquicos inferiores a partir de la incidente en la organización se transmite tal cual (sin modificar los códigos en los que se expresa) a los superiores inmediatos.

Supongamos además, para simplificar los cálculos, que cada superior tenga el mismo número n de inferiores, en todos y cada uno de los niveles jerárquicos.

Supongamos, además que todos los inferiores del nivel jerárquico más bajo (nivel 0) reciban y transmitan la misma cantidad de información, k , por unidad de tiempo de trabajo.

Estas hipótesis no son necesarias, pero si convenientes: el modificarlas no modifica las conclusiones, pero dificulta el razonamiento. Por eso las conservamos.

Se deduce entonces:

- cada superior del nivel jerárquico 1, el inmediato superior del 0, recibirá por unidad de tiempo de trabajo n veces la cantidad de información k emitida por sus inferiores: recibirá pues $Ir(1) = nk$.

Si la información que recibe la transmite hacia su superior tal cual la recibe, entonces:

- cada superior del nivel jerárquico 2 recibe n veces la cantidad de información nk por unidad de tiempo de trabajo. Es decir recibe

$$Ir(2) = n(nk) = n^2 k$$

- el tercer nivel jerárquico recibirá

$$Ir(3) = n(n(nk)) = n^3 k$$

Se observa entonces que la cantidad de información que circula por unidad de tiempo de trabajo entre un nivel jerárquico x y el inmediatamente inferior, $(x-1)$ es igual

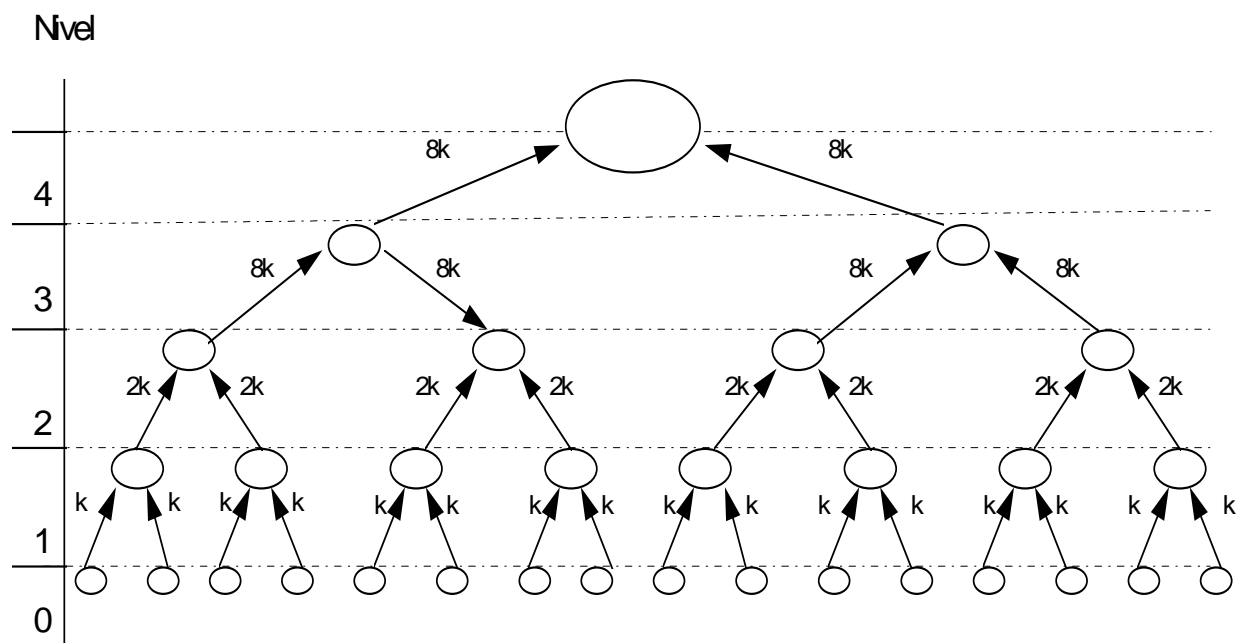
$$Ir(x) = n^x k$$

siendo x el cardinal correspondiente al ordinal del nivel jerárquico, k la cantidad de información, que hemos supuesto constante, transmitida por los puestos de nivel jerárquico 0, y n el número de inferiores correspondientes a cada superior, que también se ha supuesto constante para simplificar.

Cualquiera que sea el valor de k (excepto 0, naturalmente) y el de n (mayor que 1), la cantidad de información transmitida por unidad de tiempo de trabajo entre dos niveles jerárquicos consecutivos aumenta muy deprisa cuando se sube en la jerarquía. Suponiendo que n , el número de inferiores por superior, fuera sólo igual a 2, es decir, que tuvieramos una organización con la forma de un árbol binario, tendríamos:

$I(0, 1) = k$
$I(1, 2) = 2k$
$I(2, 3) = 4k$
$I(3, 4) = 8k$
$I(4, 5) = 16k$

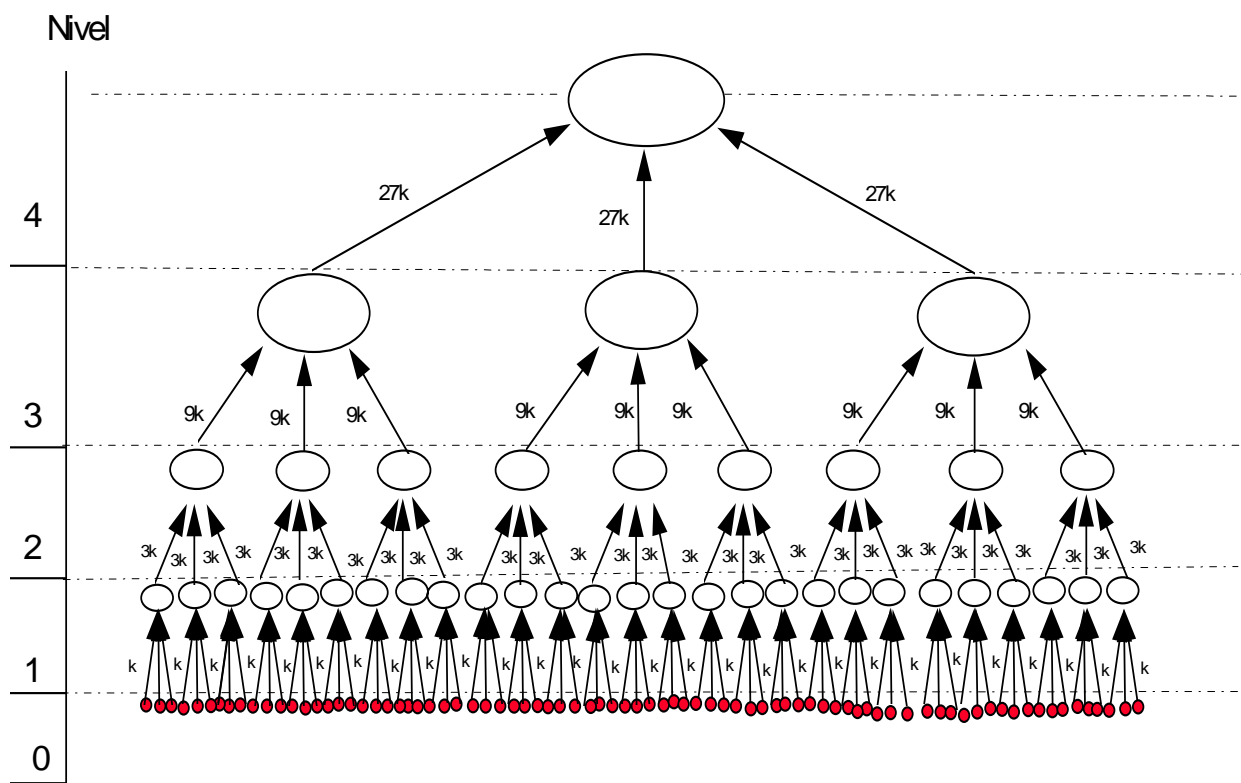
Figura 1: Arbol binario



Y si n fuera igual a 3:

$I(0, 1) = k$
$I(1, 2) = 3k$
$I(2, 3) = 9k$
$I(3, 4) = 27k$
$I(4, 5) = 81k$

Figura 2: Arbol de tres



Parece evidente que si la información circulara de forma ascendente emitiéndola cada puesto, tal cual se recibe a su superior inmediato, la actividad consistente en informar al superior y, recíprocamente, de ser informado por el inferior, llegaría a requerir una proporción del tiempo de trabajo superior a la unidad, con lo que no bastaría, en ciertos niveles jerárquicos, con elegir entre informar y ser informado para resolver un problema insoluble. Porque, aunque a veces no se tenga en cuenta, emitir y recibir información requiere tiempo y ese tiempo es tanto mayor cuanto mayor sea la cantidad de información, si se mantienen constantes los demás parámetros de la comunicación.

Para que ese colapso no se produzca es preciso que la información no se transmita tal cual se recibe: es decir, lo que evita el colapso, el embotellamiento de los canales es, precisamente, **que la información que se recibe se transforme** antes de retransmitirla.

5.- Para que la transformación de la información que se efectúa en todos los niveles jerárquicos conduzca a disminuirla cantidad de información transmitida hacia arriba, la transformación misma sólo puede ser de dos tipos:

a) truncar la información recibida y transmitir menos de lo que se recibe, con el mismo código.

B) cambiar el código en el que se comunica, utilizando otro más compacto.

Es evidente que la utilización de un código más compacto equivale a la utilización de categorías más generales, lo que a la postre supone también pérdida de información: la diferencia entre a) y b) es la que existiría entre callar y cifrar.

Porque la tercera posibilidad abierta -transmitir lo mismo más deprisa- está más abierta para las máquinas que para los hombres: hablar más deprisa no es, manifiestamente, la solución, a menos que se pueda escuchar más deprisa.

6.- Así pues, la transformación mediante el cifrado de la información que se transmite hacia arriba es la condición de posibilidad de una circulación de la información en las estructuras jerárquicas.

Este cambio de código en que consiste la transformación es siempre el paso de la utilización de conceptos y categorías más concretos a otros más abstractos. Y como estos conceptos y categorías se expresan mediante palabras, a la postre **la transformación consiste en hablar de lo mismo con otras palabras más abstractas.**

7.- Que esas otras palabras más abstractas con las que se habla de lo mismo al ascender en los niveles jerárquicos administrativos constituyan una jerga para el profano, nada tiene de sorprendente ...

8.- Tampoco debe sorprendernos además, que buena parte de la terminología de esa jerga sea la del Derecho Administrativo o, para ser más precisos, la que los prolíficos e innumerable redactores del BOE utilizan para deleitarnos: durante décadas, el Derecho ha sido la única cultura común de los altos funcionarios, al considerarse que toda regulación no sólo era, sino debía ser materia jurídica, regulada por Leyes.

El problema estriba en que la utilización de términos jurídicos no es garantía de respeto a las Leyes en la acción administrativa.

9.- Sucede en las sociedades humanas que un código que deja de ser funcional siga siendo utilizado, o incluso que, por su vinculación a grupos de individuos de un "status" social alto, se transforme en modelo e incluso en moda y se difunda, utilizándose fuera de los ámbitos en los que su utilización es eficaz, transformándose en obstáculo a la comunicación.

Esto nos lleva a otro tipo de problema, también de interés, pero no exclusivamente limitado a la Administración: el poder del lenguaje deriva de hecho de que es el lenguaje del poder. El poder tiene siempre su lenguaje y (el) plegarse a utilizarlo es un factor esencial en la sumisión que se requiere del sometido como condición previa a toda comunicación con él.