

EL DISCURSO SOBRE LA BUROCRACIA LOCAL



Diego Cerna*

El discurso sobre la burocracia: Análisis de la representación mediática de los funcionarios públicos y la gestión subnacional en los contextos de la reforma del servicio civil y la reducción del canon

Tesis de licenciatura en Comunicación de la Universidad de Lima

Durante los últimos años, el aparato estatal peruano ha atravesado dos procesos cruciales para su funcionamiento: la reforma del servicio civil y el fin del *boom* de los *commodities*. El presente artículo resume los resultados del análisis de la cobertura mediática en siete medios escritos, cuatro de la capital y tres regionales, de dos acontecimientos ocurridos entre los meses de julio y septiembre del 2013. La promulgación de la Ley del Servicio Civil (Ley 3057) y la disminución de transferencias económicas a gobiernos subnacionales provenientes de actividades extractivas. En el análisis se demuestran las estrategias discursivas

que utilizan los medios para representar a la burocracia de baja jerarquía y nivel local en contraposición con élites tecnocráticas y empresariales. La nueva Ley de Servicio Civil fue promulgada el 3 de julio del 2013. El objetivo de esta norma es introducir la meritocracia al servicio civil y mejorar los ingresos de los trabajadores. La Autoridad Nacional de Servicio Civil (SERVIR) define a la ley como “una de las reformas más ambiciosas y esperadas de los últimos años” (SERVIR, 2013). No obstante, la ley generó controversias entre abogados laboristas debido a la restricción de la negociación colectiva, lo cual vulnera los derechos de los trabajadores (Ideele, 2013).

* Comunicador, investigador del IEP

Por otro lado, en julio del mismo año, se produjo una fuerte disminución del canon distribuido entre los gobiernos subnacionales. Inicialmente, el Ministerio de Economía y Finanzas había proyectado distribuir 5,302 millones de soles, pero terminó otorgando 3,806 millones, una disminución de -24 %. Este monto representó una disminución de -26 % en comparación a los 5,124 millones distribuidos el 2012. Entre las principales causas de la disminución se encuentran la caída de los precios, extracción y exportación de los minerales (Cámara de Comercio e Industria de Arequipa, 2013). No obstante, las autoridades subnacionales señalaron al gravamen minero como una causa adicional de esta caída. De acuerdo al Grupo Propuesta Ciudadana (2014), este impuesto causó la disminución de 210 millones de la reducción total. Del otro lado, el gobierno nacional afirmaba que las gestiones municipales tenían suficientes recursos debido a que no habían logrado gastar la totalidad de su presupuesto en años anteriores.

Es en este contexto que la investigación se propuso analizar cuáles son las estrategias discursivas que emplean los medios para representar a la burocracia del país. Para esto se examinaron contenidos de siete diarios: cuatro de la capital (La República, Perú 21, Correo y El Comercio) y tres regionales (La República Sur, Perú 21 Arequipa y Correo Arequipa). La selección de estos diarios responde a la intención de observar cómo es que las variables de posición política (centroizquierda: La República y La República Sur; derecha: Perú 21, Perú 21 Arequipa, Correo, Correo Arequipa, El Comercio) y origen geográfico (Lima y sur del país) afectan el discurso sobre la burocracia. La selección de estos dos acontecimientos se debe a que representan coyunturas críticas para la burocracia nacional porque rompen grandes continuidades en el Estado peruano: las condiciones del servicio civil y el boom de los *commodities*, por lo

que se espera encontrar una fuerte carga ideológica en los discursos.

El marco teórico empleado en la investigación parte del Análisis Crítico del Discurso (ACD). Este marco define el discurso como un suceso de comunicación con tres dimensiones a) el uso del lenguaje, b) la comunicación de creencias y c) la interacción social (Van Dijk, 2006). Esta investigación se enfocará en dos de estas tres dimensiones del discurso de medios escritos: el uso del lenguaje escrito en los titulares, notas informativas, columnas de opinión y la comunicación de creencias a través de los contenidos de los diarios. Partiendo de este marco, se examinaron titulares de portada, noticias, entrevistas, columnas de opinión y editoriales relacionados a los dos acontecimientos mencionados. Asimismo, también se recopiló contenidos relacionados a funcionarios y autoridades de gobiernos subnacionales fuera de la capital, y la actividad extractiva desarrollada en regiones para poder establecer un contraste entre ambos. En total, se examinaron 1556 contenidos producidos entre julio y septiembre del 2013.

Los principales resultados del análisis pueden resumirse en cuatro puntos. En primer lugar, encontramos que la burocracia a nivel individual, es decir, la representación de los servidores públicos, es negativa tanto en los diarios de Lima y del sur del país, así como en los diarios de centroizquierda y derecha. Por otro lado, la burocracia en ámbito institucional, es decir, la representación de gestiones subnacionales, es negativa en los diarios de Lima, tanto en los diarios de derecha y centroizquierda, pero ambivalente en los diarios del sur del país. En contraste con la cobertura de los diarios de la capital, los cuales le dieron mayor espacio y relevancia a las declaraciones de tecnócratas del gobierno nacional sobre la ineficacia del gasto de los gobiernos subnacionales, los diarios del sur

del país le dieron mayor énfasis a la versión de los gobiernos subnacionales sobre el recorte del canon: los recursos anteriores ya estarían comprometidos en proyectos de inversión por lo que el recorte supondría la paralización de otros proyectos de no darse una reposición de recursos.

Cuadro N.º 1
Representación de la gestión pública por orientación política en diarios de Lima

	Nivel individual	Nivel institucional
Diarios de derecha	Negativa	Negativa
Diarios de centroizquierda	Negativa	Negativa

Fuente: Elaboración propia

Cuadro N.º 2
Representación de la gestión local por origen geográfico de diarios en diarios de Lima y regionales

	Nivel individual	Nivel institucional
Diarios limeños	Negativa	Negativa
Diarios regionales	Negativa	Ambivalente

Fuente: Elaboración propia

En segundo lugar, los medios presentan la situación del uso del canon a través de la construcción de “casos emblemáticos”. Tanto La República, El Comercio y Correo presentan casos particulares de municipalidades (Echarate, San Marcos y Espinar, respectivamente) que no gastan eficazmente sus recursos para “demostrar” la gravedad de la situación general del gasto de los gobiernos subnacionales, según la versión del gobierno nacional. No obstante, en los casos de Echarate y San Marcos, se trata de las municipalidades que más canon recibieron en todo el país durante el 2013¹ y sus

¹ Las municipalidades distritales de Echarate y San Marcos ocuparon el primer y segundo lugar, respectivamente, en la recaudación de canon durante el 2013. Fuente: Consulta Amigable de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas apps5.mineco.gob.pe/transparenciaingresos/mensual/

ingresos no representan el promedio de los casos de municipalidades que reciben canon. En el caso de Espinar, la selección del caso tiene un criterio más de orientación política, debido a que se incide en la afiliación de izquierda del alcalde. En estos tres reportajes, así como en las columnas de opinión que acompañan las ediciones en las que fueron publicados, se puede observar los mecanismos mediante los cuales los medios representan la problemática del recorte:

- 1) De todas las acciones que han realizado las autoridades y funcionarios subnacionales que reciben canon, los diarios encuadran actos de ineficacia y corrupción de tres municipalidades específicas.
- 2) Los actos señalados son colocados en el contexto de reducción de canon y la acusación del gobierno nacional de no gastar los recursos eficientemente, a pesar de que los hechos no han ocurrido necesariamente en el periodo de tiempo en el que se produce la crisis de recursos.
- 3) A través de espacios de opinión que permiten el uso de un lenguaje evaluativo, como columnas y editoriales, los medios orientan las opiniones de sus lectores sobre la situación de los gobiernos subnacionales y las acciones emprendidas por el gobierno nacional. Asimismo, sugieren acciones al gobierno central, ya sea proponiendo medidas para “incentivar la inversión” o disciplinar (“ser firme”) a las autoridades de gobiernos subnacionales.

En tercer lugar, en el análisis podemos notar cómo es que en la representación de la burocracia, los medios limeños terminan construyendo una oposición entre “nosotros” y “ellos”. El “nosotros” lo conforman el empresariado, la tecnocracia, la ciudadanía y, hasta cierto punto, el gobierno nacional. El “ellos” está conformado por burócratas y autoridades subnacionales, sindicalistas

y “agitadores sociales”. Esta división puede ser esquematizada en un “cuadrado ideológico” (Van Dijk, 1996). Sobre “nosotros”, los medios publican una mayor cantidad de contenido positivo y una menor cantidad de contenido negativo. Sobre “ellos”, los medios publican una mayor cantidad de contenido negativo y una menor cantidad de contenido positivo.

Cuadro N.º 3
Cuadrado ideológico en la cobertura de los medios

	Contenido positivo	Contenido negativo
Nosotros	Más	Menos
Ellos	Menos	Más

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Van Dijk (1996)

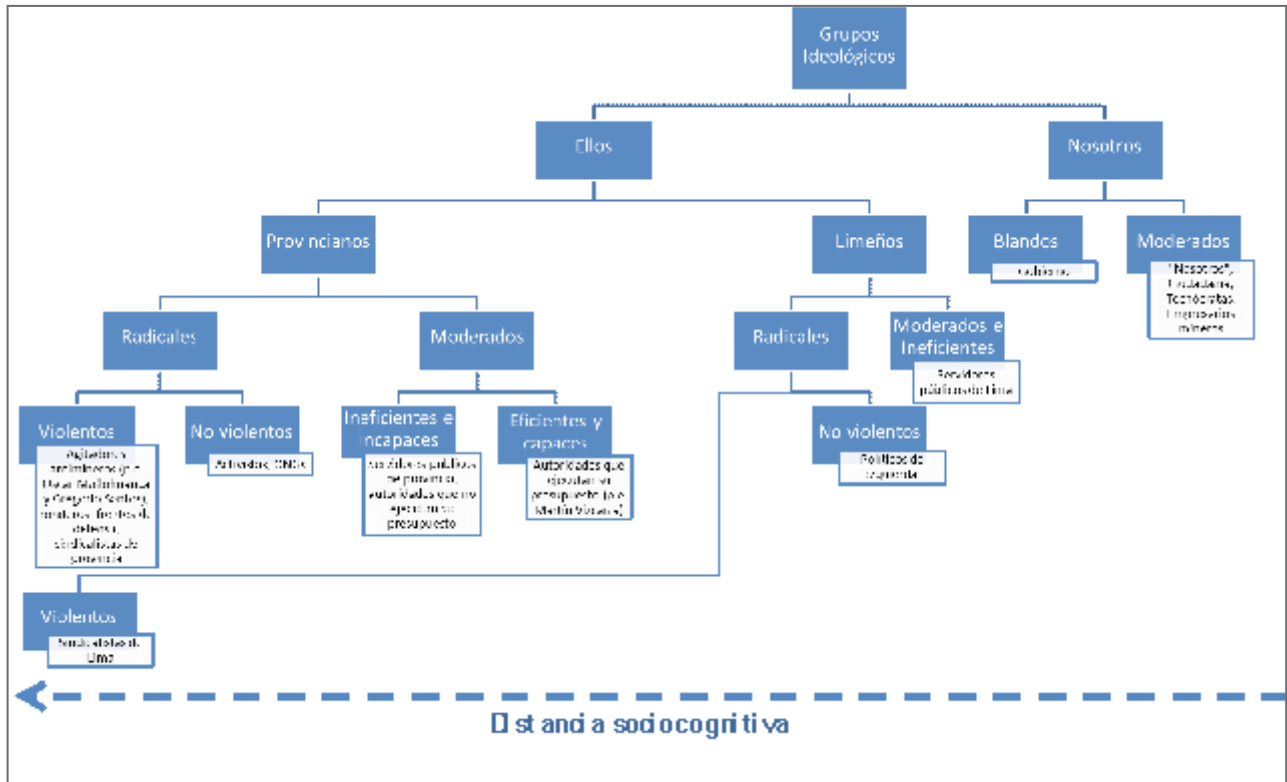
Esta oposición puede ser desagregada en un esquema de grupos ideológicos, el cual reconstruye el sistema subyacente de los distintos grupos representados en los medios (Van Dijk, 1997). Mientras la representación de un grupo sea más consistentemente negativa en los medios, la distancia sociocognitiva de ese grupo respecto al “nosotros” será mayor.

En “nosotros” encontramos dos grupos. En primer lugar están el nosotros “moderado”, desde donde la mayoría de medios de derecha suele enunciar. Este “nosotros” está compuesto por la ciudadanía, los tecnócratas y los empresarios, además es presentado como pacífico, en contraposición a los sectores radicales de “ellos”. No obstante, los “moderados” piden “firmeza” cuando lo consideran necesario. También entre nosotros se encuentran los “blandos”, compuesto por políticos del gobierno nacional. Este grupo tiene intereses alineados con los “moderados”, sin embargo, no son lo suficientemente “firmes” con “ellos”.

En “ellos” encontramos dos grupos principales. En primer lugar están los limeños moderados e ineficientes, básicamente servidores públicos y los limeños radicales. Estos últimos, a su vez se dividen en no violentos, políticos de izquierda que se oponen a las medidas de “nosotros” y violentos, sindicalistas que protestaron. En el segundo grupo encontramos a los provincianos, los cuales también podemos dividirlos entre moderados y radicales. Entre los moderados encontramos casos de autoridades subnacionales eficientes y capaces y, en mayor proporción, servidores públicos y autoridades ineficientes e incapaces. Finalmente, tenemos a los provincianos radicales, que se oponen abiertamente a las medidas e intereses de “nosotros”. Entre ellos tenemos a los no violentos y violentos, donde se encuentran tanto quienes salen a protestar, como los agitadores de estas protestas. Este grupo es el que tiene una evaluación más diferente de “nosotros” dentro de la construcción social que elaboran estos medios (Antaki y Condor, 2006). No obstante, estos grupos no son totalmente estables, sino que los miembros pueden pasar de un grupo a otro dependiendo de los acontecimientos y contextos representados.

Finalmente, si bien la investigación no se concentra en la dimensión discursiva de las interacciones entre la prensa y el lector, los hallazgos pueden dar indicios sobre cómo el discurso mediático sobre la burocracia puede contribuir a generar un sentimiento de desconfianza hacia el aparato estatal, (re)produciendo representaciones sociales compartidas. Por ejemplo, al generalizar casos particulares, como los “casos emblemático” de municipalidades utilizadas para representar la incapacidad de gasto de los gobiernos locales que reciben canon, y aplicar generalizaciones a casos particulares, como el estereotipo del burócrata público a los servidores públicos. □

Gráfico N.º 1 Esquema de grupos ideológicos de la prensa de derecha limeña relacionados a funcionarios y autoridades municipales, actividad minera y recorte del canon.



Fuente: Elaboración propia

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTAKI, Charles y Susan CONDOR. “Cognición Social y Discurso”. En Van Dijk, Teun A. (Comp.), *El discurso como estructura y proceso* (3ª reimpresión) (pp. 453-489). Barcelona: Gedisa. (2006 [1997]).

CÁMARA DE COMERCIO DE AREQUIPA. *Disminución del canon minero para las regiones*. Recuperado de <issuu.com/camara-arequipa/docs/disminuci_n_del_canon_minero >. 2013.

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA. *Caída del Canon Minero 2014 y su Impacto en el Presupuesto Descentralizado*. 2014. Recuperado de <propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/Canon Minero 2014 y su impacto en el presupuesto descentralizado.pdf>

IDEELE (2013). *Exministro Neves: Proyecto de ley de servicio civil restringe severamente negociación colectiva*. Recuperado de <ideeleradio.org.pe/web/wNoti.php?idN=7178&tip=principal>

SERVIR. *Todo lo que debes saber sobre la Ley del Servicio Civil*. 2013. Recuperado de <web.servir.gob.pe/servicio-civil/ley-del-servicio-civil/>

VAN DIJK, Teun A. Opiniones e ideologías en la prensa. En *Voces y culturas*, n.º 10, II Semestre 1996. 9-50. 1996. Recuperado de <discursos.org/oldarticles/Opiniones e ideologías en la prensa.pdf>

VAN DIJK, Teun A. *Racismo y análisis crítico de los medios*. Barcelona: Paidós.1997.

VAN DIJK, Teun A. "El estudio del discurso". En Van Dijk, Teun, A. (Comp.), *El discurso como estructura y proceso* (3ª reimpresión) (pp. 21-65). Barcelona: Gedisa. (2006 [1997]).

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Cerna, Diego. "El discurso sobre la burocracia local". En *Revista Argumentos*, año 10, n.º 4. Diciembre 2016.

Disponible en: <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/discurso-la-burocracia-local/>

ISSN 2076-7722