



UNIVERSIDAD  
TORCUATO DI TELLA

## ESCUELA DE DERECHO

Revista Argentina de Teoría Jurídica, Volumen 14 (Julio de 2013)

### Una mirada desde los movimientos sociales al pasado, presente y futuro de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

Por Ramiro Álvarez Ugarte<sup>1</sup>

Una perspectiva *constructivista* del derecho entiende que él no es solamente el producto del debate legislativo o de razonamientos judiciales: es el resultado de procesos culturales complejos en los que intervienen distintos actores sociales e institucionales, desde diferentes posiciones de jerarquía y poder y con distintos recursos a su disposición.

Esta mirada se vincula con la cuestión de la “sala de máquinas del poder” (Gargarella, 2011) que entiendo como los mecanismos a través de los cuales nuestro ordenamiento jurídico distribuye el ejercicio del poder y el acceso a los procesos de toma de decisiones. Ese vínculo existe porque una mirada constructivista revela que actores que se creían desapoderados tienen *cierta* capacidad de incidencia en los procesos políticos a través de lo que Scheingold (2004) llamó *la política de los derechos*, es decir, los reclamos que la sociedad civil hace frente al Estado por fuera de las relaciones de representación establecidas a través de elecciones y partidos políticos. Estos procesos suelen ser ignorados por parte de la teoría constitucional contemporánea, que concentra la mayor parte de su atención en las estructuras formales del Estado sin tener suficientemente en cuenta su permeabilidad ante distintos actores sociales.

Este trabajo busca analizar la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) desde ese punto de vista. Ella fue el producto de un reclamo colectivo muchas veces ignorado en democracia; fue el resultado concreto de la acción de incidencia de un movimiento social reformista en una coyuntura política determinada. Y es un caso paradigmático de movilización exitosa: la *Coalición por una Radiodifusión Democrática* logró influenciar de manera decisiva el texto de la norma. Sin embargo, el análisis del proceso de incidencia demuestra límites bastante

---

<sup>1</sup> Profesor de Derecho Constitucional y Movimientos Sociales en la Universidad de Palermo y de Libertad de Expresión en la Universidad de Buenos Aires. Agradezco los comentarios que hicieron a una primera versión de este trabajo Roberto Gargarella y Silvina Ramírez en un seminario realizado en la Facultad de Derecho de la Universidad Di Tella.

precisos a esa *política de los derechos* en el contexto en el que se desarrolló. Analizar esos límites permitirá explicar algunos problemas que vemos a tres años de la sanción de la ley y explorar posibles caminos para superarlos.

Procedo de la siguiente forma. En la primera parte analizo cómo nació la LSCA. Sostengo que hubo tensiones claras entre los principios normativos postulados por la Coalición y el proyecto enviado al Congreso por el poder ejecutivo y las prácticas de éste último. Analizo la reacción de la Coalición a esas tensiones que las perpetuaron en lugar de resolverlas. Desde mi punto de vista, parte de las dificultades encontradas en el proceso de implementación se explican por esos problemas aún presentes, algo que desarrollo en la segunda parte. Finalmente, en la tercera retomo la perspectiva constructivista y aplico a la Coalición un modelo teórico que sugiere que para los movimientos sociales el éxito siempre acarrea costos para su autonomía y su capacidad de acción. Ello no sólo ofrece una posible explicación de ciertas decisiones de la Coalición en los últimos tres años sino que también sugiere la existencia de nuevas oportunidades para retomar la iniciativa en relación a la ley.

## I. Ayer

El impulso del poder ejecutivo a una nueva Ley de Radiodifusión a mediados de 2009 tomó a muchos por sorpresa. A más de veinte años del regreso de la democracia nuestros medios de comunicación seguían gobernados por una norma dictada en la dictadura ratificada —o remedada— en más de doscientas veinte ocasiones por nuestras autoridades democráticas.

La ley de radiodifusión era mala: no daba cuenta de evoluciones tecnológicas, tenía restricciones inconstitucionales en materia de contenidos y establecía organismos de control anti-democráticos. Sin embargo, durante años todas las iniciativas de reforma fracasaban indefectiblemente por las relaciones mutuamente provechosas que se establecían entre gobiernos y empresas de comunicación (Mastrini, 2006). Esas relaciones de poder se habían consolidando en nuestra práctica democrática y a través de ellas muchos medios de comunicación se habían beneficiado del favor de algunos gobiernos, quienes —a su vez— sacaban provecho de un vínculo amigable con los medios de comunicación más relevantes.

Esa situación terminó en marzo de 2008 cuando el gobierno decidió que el Grupo Clarín —hasta entonces un medio privilegiado por muchas decisiones gubernamentales— había pasado a ser su principal enemigo (Busso, 2010: 31; Segura, 2011a: 93). En ese contexto, el gobierno impulsó una nueva ley e hizo de la misma una de sus principales banderas políticas.

El nuevo impulso parecía decisivo y tenía detrás a la *Coalición por una Radiodifusión Democrática*, una red de organizaciones de la sociedad civil formada en 2004 e integrada por diversos actores del mundo de la comunicación comunitaria, universidades, sindicatos, organismos de derechos humanos, entre otros<sup>2</sup>. La Coalición nucleaba “a casi todos los sujetos

---

<sup>2</sup> Entre los miembros fundadores se encuentran el Sindicato de Prensa de Rosario, la Federación de Trabajadores de la Cultura y la Comunicación (FETRACCOM), la Asociación de Radios Universitarias de la Argentina (ARUNA), miembros de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), del Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ) y especialistas como Damián Loreti (entonces director de la carrera de Comunicación de la

del campo comunicacional que buscaban un cambio en las reglas de juego del sistema mediático” (Segura, 2011a). Fue creada en 2004 y se dio a conocer a través de un documento fundacional, conocido como *21 Puntos Básicos por el Derecho a la Comunicación*. Y él sirvió de base para la elaboración del proyecto (Baranchuk, 2010; Segura, 2011a).

El documento fundacional de la Coalición está inspirado en los principios de *pluralismo* y *diversidad* que forman parte del modo en que actualmente entendemos la libertad de expresión en América Latina. Ellos provienen de los estándares del sistema interamericano de derechos humanos y han sido invocados en numerosas oportunidades por todos aquellos actores que promueven la *democratización* de la palabra en América Latina (Busso, 2010). En efecto, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana sostuvo:

“Los Estados tienen la obligación de garantizar, proteger y promover el derecho a la libertad de expresión en condiciones de igualdad y sin discriminación, así como el derecho de la sociedad a conocer todo tipo de informaciones e ideas. En el marco de esta obligación, los Estados deben evitar el monopolio público o privado en la propiedad y el control de los medios de comunicación, y promover el acceso de distintos grupos a las frecuencias y licencias de radio y televisión, cualquiera que sea su modalidad tecnológica. // La participación de ideas plurales y diversas en el debate público, no sólo es un imperativo jurídico derivado del principio de no discriminación y de la obligación de inclusión, sino que, a juicio de la Corte Interamericana, es una de las garantías de protección de los derechos de quien enfrenta el poder de los medios. (...) // El respeto por los principios de pluralismo y diversidad aparejan entonces, por un lado, la obligación de establecer condiciones estructurales que permitan la competencia en condiciones de igualdad y la inclusión de más y diversos grupos en el proceso comunicativo y, por otro, que se encuentre asegurada la libertad para difundir informaciones que pueden resultar ‘ingratas para el Estado o cualquier sector de la población’, lo cual es coherente con la ‘tolerancia y espíritu de apertura’ propios del pluralismo’ (las citas internas fueron eliminadas)” (CIDH, 2009: III.225).

Estos principios motivaron a la Coalición y su impacto en los *21 puntos* es evidente. Asimismo, cuando se compara ese documento fundacional con el texto de la norma se ve claramente cómo este último recoge la gran mayoría de esos puntos aunque no algunos muy relevantes. ¿Por qué algunos fueron dejados afuera?

Hay dos puntos que me gustaría destacar como partes posibles de una respuesta. En primer lugar, el impulso del ejecutivo a la reforma legal estaba precedido por prácticas contrarias a los principios que supuestamente la inspiraron. En segundo lugar, la larga historia de fracasos de quienes promovían una nueva ley de radiodifusión funcionaba de contexto y condicionaba la toma de decisiones para todos los actores involucrados.

---

UBA), Luis Lázzaro y Néstor Piccone. Cfr. Mariana Baranchuk, Una historia sobre la promulgación de la ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (o el largo camino hacia la democratización de las comunicaciones), en Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual. Historia, antecedentes europeos y principales artículos. AFSCA (2010). \*\*\* pág.

En efecto, la reforma legal impulsada por el gobierno presentaba una disonancia cognitiva difícil de procesar. Los principios de *diversidad* y *pluralismo* que eran invocados como razones para promover la ley eran contrarios a las prácticas exhibidas hasta ese momento por el gobierno en relación a los medios públicos —que eran ya entonces claramente partidistas— y a la distribución de la publicidad oficial, que era a la vez discriminatoria y arbitraria: se utilizaba como premio o castigo de acuerdo a la línea editorial de los medios de comunicación. Además, la nueva ley importaba un quiebre abrupto con el comportamiento anterior del gobierno en relación a los grandes medios de comunicación. Recordemos, por ejemplo, la extensión de las licencias de radiodifusión por diez años concedidas por decreto presidencial en 2005 o el significativo hecho de que el último día de su mandato, el ex presidente Néstor Kirchner aprobó la fusión de las empresas Cablevisión y Multicanal (Mastrini y Marino, 2009).

¿Cómo procesar esa disonancia? En ese momento, algunos plantearon dudas, objeciones, temores. La Coalición pareció haber optado por dejar de lado —en ese momento— aquellos puntos en los que el proyecto se alejaba de su documento fundacional para favorecer los muchos puntos de coincidencia. En efecto, cuando la Coalición participó del anuncio del envío del proyecto de ley al Congreso de la Nación, el titular de FARCO, Néstor Busso habló en nombre de las organizaciones que integraban la Coalición y “advirtió lo que faltaba hacer en la línea señalada por los 21 puntos” (Segura, 2011a: 103). Pero el apoyo fue claro y decisivo.

Aquí es donde se vuelve relevante el segundo punto que quería señalar: la larga historia de fracasos en materia de reforma legal. Desde el proyecto de ley nunca presentado del Consejo para la Consolidación de la Democracia hasta las iniciativas fallidas durante el gobierno de De la Rúa y los proyectos casi secretos de algunos diputados oficialistas durante el gobierno de Kirchner (Artabe, 2013), nuestra breve vida democrática ratificaba año tras año que era un tema difícil de abordar. Esos fracasos eran el telón de fondo de una coyuntura política determinada que exigía, de los actores políticos, decisiones concretas. En efecto, para la Coalición no se trataba de esperar las condiciones ideales para la acción sino de incidir en los procesos de toma de decisiones concretos de acuerdo a sus capacidades de incidencia. Los activistas y las organizaciones nucleadas en la *Coalición por una Radiodifusión Democrática* conocían los problemas que señalé en los párrafos anteriores. Pero para ellos, el quiebre del paradigma de relaciones entre gobiernos y medios de comunicación ocurrido en marzo de 2008 fue la *oportunidad política* de lograr un objetivo largamente buscado. Para la Coalición los riesgos estaban muy por debajo de los beneficios que significaba cumplir con una agenda que llevaba más de veinte años desatendida en la Argentina.

En conclusión, la larga historia de prácticas contrarias a los principios de la ley generaron dudas; la oportunidad política de avanzar en una agenda difícil las hizo a un lado. ¿Hubiera sido necesario prestar mayor atención a esa *disonancia* entre prácticas y principios? Entiendo que sólo en un sentido relevante: la etapa de implementación de una ley compleja como la LSCA es casi más importante que su texto. La confianza en los actores encargados de llevar adelante ese proceso es clave, ya que la ley no es —como pueden serlo otras— una profecía

auto cumplida. Desde mi punto de vista, la disonancia que señalo y los aspectos de los 21 puntos que fueron dejados de lado en el proyecto de ley anunciaban problemas a futuro.

## II. Hoy

La LSCA es ley desde hace tres años. Ver qué pasó en ese período revela el tipo de problemas que pueden enfrentar este tipo de normas complejas que dependen para *ser o no ser* de las sutilezas de la implementación.

El primer punto a destacar es que la norma fue cuestionada judicialmente. Lo que suponíamos que iba a pasar, pasó. Y el *Grupo Clarín* obtuvo algunas decisiones favorables a sus reclamos, lo que frenó el proceso de implementación de la norma en relación a ese grupo económico en particular y a otros grupos en general. En efecto, el titular de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) explicó que avanzar sobre otros grupos económicos podría ser injusto y violar el principio de igualdad ante la ley, algo que fue de todas formas criticado por algunos expertos (Becerra, 2012a). El Estado, por su parte, ha respetado las decisiones de los tribunales. Es un punto positivo que merece destacarse, ya que quienes seguimos el proceso de la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión (Resorte) en Venezuela sabíamos que un estado sin control judicial independiente puede avanzar sin frenos de ningún tipo sobre los medios de comunicación y con la ley en la mano, ya que la ley —en esas condiciones— no puede prevenir ningún tipo de arbitrariedad (CIDH, 2008, II.257; CIDH, 2009, II.586; CIDH, 2010, II). Sin embargo, esta mirada se vuelve pesimista si vinculamos a esos obstáculos legales con el proyecto de reforma judicial que impulsó el poder ejecutivo, que pone en serio riesgo la independencia del poder judicial.

El segundo punto que destacaría en el análisis de los últimos tres años de la LSCA es que se ha avanzado muy poco en el camino de los principios que la inspiraron. En cuanto a la distribución del espectro radioeléctrico en tercios iguales, poco y nada: la presencia de medios comunitarios en el mercado comunicacional sigue siendo marginal y excepcional (Becerra, 2013b). Este punto se vincula, entiendo, más con la tensión existente entre lo que la ley manda y la realidad que ofrece el mercado de medios audiovisual local en términos económicos. Este posible desfase entre la ley *en los libros* y la ley *en el mundo real* se vio claramente cuando el AFSCA tuvo que dar por desierto, por falta de oferentes, el llamado a concurso para cubrir ciertas licencias correspondientes al sector no comercial de la radiodifusión (Becerra, 2012b)<sup>3</sup>. El hecho reveló dos cosas: que el Estado estaba mal preparado para avanzar en el sentido indicado por la ley y que la ley no explicaba cómo se iban a sostener económicamente los emprendimientos del sector no comercial. El primer punto es una falencia del Estado; el

---

<sup>3</sup> [“...[El Gobierno] convocó a una licitación para asignar 220 licencias para televisión digital terrestre, la mitad de las cuales estaban reservadas para el sector comunitario, pero puso precio a la adquisición de pliegos y condiciones prohibitivas para ese sector. Cuando desde el movimiento social y la academia se advirtió del error nos criticaron por hacerle el juego a la derecha y atacar la ley de la democracia. Ahora tuvieron que anular esa licitación y volver a empezar, y reconocen que teníamos razón. Por lo tanto, el gobierno perdió un año, pasó un papelón y menoscabó la legitimidad que tiene la ley.”] <http://martinbecerra.wordpress.com/2012/10/26/esta-historia-continuar/>

segundo se vincula, entiendo, con una *apuesta* que la ley hizo a favor del sector no comercial de la comunicación que no se sabe muy bien cómo va a ser procesada (Becerra, 2013a).

En los últimos años también vimos una práctica común que la LSCA prohíbe: la transferencia de licencias de radiodifusión<sup>4</sup>. El caso más emblemático, tal vez, sea el de la venta de C5N y Radio 10 a Cristóbal López, un empresario cercano al gobierno. Esa transferencia se hizo en violación de la LSCA y la respuesta de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) fue justificarla como una instancia de adecuación (Becerra, 2012d). En lugar de aplicar la ley de manera estricta, se optó por cierta benevolencia hacia la transferencia de licencias entre empresarios cercanos.

En relación a la Televisión Digital Terrestre (TDT) también podemos ver prácticas y políticas contrarias a los principios de *pluralismo* y *diversidad* de voces. En efecto, actualmente los medios disponibles en TDT son exclusivamente medios estatales o medios privados con línea editorial cercana a la del gobierno de turno. En el caso de C5N, creada por Daniel Hadad y hoy en manos del empresario Cristóbal López, se está ante una señal que no sólo nunca ganó una licencia de televisión digital terrestre, sino que tampoco posee licencia para transmitir en televisión abierta (Becerra, 2012c).

El punto anterior, además, nos lleva a otras dos prácticas que en los últimos tres años se consolidaron. Por un lado, el creciente uso de fondos de publicidad oficial para premiar a periodistas y empresarios amigos y castigar a medios discolos (ADC, 2005; 2008 y 2009). Por el otro, el exponencial fortalecimiento de las voces estatales que —en América Latina en general, y la Argentina en particular— implica una fuerte preponderancia de la voz del partido gobernante (Becerra, 2012a, 2012b)<sup>5</sup>. Este último punto muestra prácticas radicalmente opuestas a los principios de *pluralismo* y *diversidad* que se invocaron para impulsar la LSCA: experiencias como el programa *678* en Canal 7 y sus equivalentes en medios para-estatales, la expansión del programa *Fútbol Para Todos* como canal de expansión de mensajes gubernamentales<sup>6</sup> y las coberturas positivas logradas por el dinero estatal en muchos medios noticiosos de alcance nacional confirman esta tendencia. Cabe mencionar otros problemas que no voy a desarrollar por falta de espacio: la deficiente conformación del AFSCA<sup>7</sup>; el lento

---

<sup>4</sup> [La constitucionalidad fue ratificada, Caso Clarín] \*\*\*

<sup>5</sup> “Sin embargo, esto lo han hecho a expensas del pluralismo interno: resignaron y resignan, de forma creciente además, la posibilidad de sumar voces que no estén absolutamente encolumnadas con su propia línea, generando una desconfianza visceral hacia la duda, hacia el razonamiento crítico. Los medios de gestión estatal cuentan con espacios interesantes, como Visión 7 Internacional o el informativo de Radio Nacional, pero los núcleos centrales de su información política muestran una intemperancia que no se condice con la función que tendrían que cumplir.” Becerra, 2012c.

<sup>6</sup> El punto fue señalado expresamente por la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación a la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) en el marco de la investigación *Un Derecho Débil. Investigación sobre el derecho de acceso a la información pública en la Argentina*. (ADC, 2013).

<sup>7</sup> Hay varios puntos para señalar al respecto, pero uno obvio es que su titular no reúne las condiciones que exige la LSCA para dirigir al organismo en relación a la “alta calificación profesional en materia de comunicación social” que deben tener según el artículo 14 de la ley 26.522.

establecimiento de los organismos de control<sup>8</sup>; la escasa publicidad de los actos de ciertos órganos como, por ejemplo, RTA<sup>9</sup>, etcétera.

Estos problemas en la implementación de la norma tienen muchas causas y entiendo que una de ellas es la tensión que exploré en la primera parte entre las prácticas que precedieron al impulso a la reforma legal y los principios que motivaban a la *Coalición*. La LSCA acarreó esas tensiones. En primer lugar, porque muchas de las prácticas actuales contrarias al *pluralismo* y la *diversidad* se vinculan con aspectos presentes en los *21 puntos* y ausentes en la LSCA, como ocurre con la no existente regulación de la publicidad oficial. Desde este punto de vista, ciertas prácticas anteriores se perpetuaron hacia el futuro y la LSCA no fue suficiente para impedirlo. En segundo lugar, porque la LSCA concentró excesivamente el poder en el ejecutivo, como demuestran acabadamente varios de los trabajos que se publican en este volumen (Sucunza, 2013; Tauber Sanz, 2013). Este último punto es significativo: sugiere que los sectores progresistas detrás de la *Coalición por una Radiodifusión Democrática* volvieron a cometer el error que Gargarella ha señalado en relación a las posiciones de izquierda ante reformas constitucionales en América Latina: los principales esfuerzos se concentran en establecer nuevos derechos y se brinda escasa atención a la forma en que ellos se pueden hacer realidad (Gargarella, 2011).

### III. Mañana

Queda claro que la LSCA no es lo que prometió ser. Y tal vez ello tenga que ver —al menos parcialmente— con los límites de acción que ofrece la *política de los derechos* incluso cuando ella es exitosa, como fue en el caso de la *Coalición* y sus *21 puntos*.

Los movimientos sociales desatan enormes paradojas cuando son exitosos (Stammers, 2009). Los vínculos con los actores estatales nunca son unidireccionales: existen transacciones e influencias mutuas. Son actores diferentes entre sí, con distintas agendas y ubicados en distintas posiciones de poder. Hay un actor *que interpela* y otro *que es interpelado* y ello no es casual: como expliqué en otro lado, estos procesos se caracterizan por un flujo de acción desde la sociedad civil al Estado mediante los cuales la primera busca incidir en la forma en que el segundo entiende o da forma a las reglas que regulan nuestra vida en común (Álvarez Ugarte, 2012). No es una relación igualitaria ni podría serlo: de lo que se trata es de persuadir al Estado a comprometerse con los principios normativos *proprios*. Y cuando ello se logra, lo que termina ocurriendo es “un mix de institucionalización, control social, cooptación y cambios en las políticas” (Coy y Hedeén, 2005: 407).

---

<sup>8</sup> Por ejemplo, la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual se creó en octubre de 2012.

<sup>9</sup> Radio y Televisión Argentina S.E. ha negado varios pedidos de acceso a la información realizados por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) que se vio obligada a llevar los casos ante los tribunales, donde obtuvo decisiones favorables sobre acceso, por ejemplo, a las actas del directorio. También se han negado a la periodista Mariel Fitz-Patrick los contratos con productoras independientes. La ADC en ese caso también presentó una acción de amparo en representación de la periodista.

En un trabajo sobre el movimiento por la mediación como mecanismo de resolución de controversias en Estados Unidos, Coy y Hedeén desarrollaron un modelo de cuatro etapas que busca explicar algunas de esas *paradojas* que aparecen cuando las demandas de los movimientos sociales son institucionalizadas. Entiendo que este modelo se puede utilizar para explorar la historia de la Coalición entre 2004 y 2011.

### **Las oportunidades políticas**

El primer paso del modelo de Coy y Hedeén está dado por el nacimiento de un reclamo social que se ve potenciado por el surgimiento de *oportunidades políticas* para la acción (Coy & Hedeén, 2005: 410). Según Segura, la *Coalición* percibió una oportunidad en los procesos políticos que en la primera década del siglo se consolidaron en distintos países de América Latina con una impronta claramente contraria al paradigma neoliberal de la década del noventa (Segura, 2011a: 95). Había, en este sentido, razones para creer que el gobierno de Néstor Kirchner “impulsaría políticas que fortalecieran el rol del Estado y de las organizaciones sociales en desmedro de las grandes corporaciones de medios. Además, había funcionarios de segunda y tercera línea del área de comunicación del Gobierno nacional que eran interlocutores favorables a esta propuesta e, incluso, integraban la Coalición” (Segura, 2011a: 97).

La Coalición comenzó a actuar a través de una estrategia de cabildeo mediante la cual lograron reunirse con funcionarios del ejecutivo y con legisladores en el Congreso de la Nación (Busso, 2010). Según Busso, en esas reuniones los funcionarios reconocieron que una nueva ley era “una deuda de la democracia” pero advirtieron que “era necesario el apoyo de la ciudadanía” (Busso, 2010: 20). También señalaron, claramente, que eran cambios que no estaban en la agenda del gobierno (Segura, 2011a: 99).

Ese escenario hace que entre 2005 y 2008 se produzcan acciones de acercamiento al gobierno que fueron seguidas de decepciones como consecuencia —justamente— de algunas prácticas que el ejecutivo mantenía en materia de comunicación. Por ejemplo, en 2005 la Coalición reaccionó a una visita de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), una entidad que nuclea principalmente a editores y empresas de comunicación, con un documento que reclamaba pluralidad de voces (Coalición, 2005). Según Busso, eso permitió a la Coalición visibilizar “a otros sectores de la comunicación [y logró hacer] llegar su mensaje al Gobierno y a la sociedad en general: ‘Frente al ataque de los grupos concentrados y la SIP aquí estamos nosotros’” (Busso, 2010: 21). El hecho es significativo, ya que sugiere la presencia, desde el primer momento, de una estrategia favorable a la polarización entre el gobierno y los medios de comunicación tradicionales para lograr que el primero asuma la bandera de la nueva ley.

Sin embargo, esos acercamientos fueron seguidos de decepciones como, por ejemplo, cuando en 2005 el gobierno del Presidente Kirchner extendió por diez años, a través de un decreto, los plazos de vigencia de las licencias de radiodifusión. Busso recuerda que “[f]ue un momento difícil, donde se tornó complicado sostener la militancia y, especialmente, la esperanza. Era una señal de lo difícil que sería avanzar con un proyecto de ley...” (Busso, 2010: 22). En realidad, la cuestión fue más compleja hacia adentro de la Coalición: como

explica Segura, “la Coalición no emitió un comunicado público de repudio a la decisión gubernamental por la oposición interna de los sectores más ligados al oficialismo” (Segura, 2011a: 99). Algunas organizaciones que integraban la Coalición lo hicieron por su cuenta (Segura, 2011a: 100). El impacto del decreto 527/05 fue tan grande que la Coalición dejó de funcionar por varios meses, y retomó la actividad durante la campaña de 2007 (Segura, 2011a).

Como sostuve antes, el primer paso de Coy y Hedeén requiere la aparición de *oportunidades políticas*. Y estos primeros años de acción de la Coalición sugieren que no estaban dadas las condiciones para el cambio: según McAdam, las oportunidades políticas se presentan “cuando los eventos o procesos sociales más amplios socavan los supuestos sobre los que descansa el *status quo*” (McAdam, 1982: 41). Ello no había pasado hasta entonces: por el contrario, los vínculos del gobierno de Kirchner con el *status quo* mediático parecían gozar de buena salud. El cambio del que habla McAdam ocurrió en 2008 cuando el gobierno de Cristina Fernández rompió definitivamente con Clarín a raíz de la crisis con los sectores agropecuarios. Allí finaliza la primera etapa según el modelo de Coy y Hedeén: cuando las estructuras estatales reaccionan y aceptan la necesidad de promover cambios.

### **Apropiación**

El segundo paso del modelo se divide en dos: primero, la apropiación por parte del Estado de lenguajes y técnicas; segundo, la apropiación vía inclusión y participación (Coy y Hedeén, 2005: 413). Estos pasos se verifican a la perfección en el caso de la relación de la Coalición con el poder ejecutivo a propósito de la LSCA. En efecto, la apropiación de *lenguajes* es evidente a partir de la elaboración del proyecto de ley de acuerdo a los *21 puntos* de la Coalición. Y el camino de *participación* comienza el 16 de abril de 2008, cuando la Coalición presenta este documento a la Presidenta quien se compromete a impulsar un proceso de consultas. Según Busso, en ese encuentro “se instala definitivamente la Coalición como un actor político y social de peso en la construcción de la nueva ley” (Busso, 2010: 27). Segura coincide con esa apreciación: la Coalición “sólo logró reconocimiento/visibilidad pública y, por lo tanto, capacidad de incidencia, cuando uno de los otros dos sectores más poderosos (el gobierno a cargo del Estado) la reconoció y convocó, a partir de lo cual, lo hizo también el otro sector (los medios masivos de gestión privada)” (Segura, 2011a: 101). El principal camino de *participación* de la Coalición fue la realización de 24 foros de discusión en todas las provincias y —de manera indirecta— a partir del involucramiento de miembros en la redacción de la ley.

Cabe destacar en este punto que la Coalición mantenía el apoyo al proceso pero desde una posición diferenciada del estado: en julio y noviembre de 2008 reclamó públicamente que se enviara el proyecto al Congreso. Segura explica que una iniciativa similar en septiembre no había logrado el apoyo de la Coalición porque de ella habían participado organizaciones que tenían “diferencias con el Gobierno”. Según Segura, esto “puso nuevamente en discusión la autonomía relativa de la Coalición con respecto al Ejecutivo y los márgenes de heterogeneidad interna que se toleraban. Otra vez, se impuso la opción de priorizar el alineamiento con el gobierno, aún cuando no todos sus integrantes eran oficialistas” (Segura, 2011a: 102). El punto es significativo porque incluso en esta etapa de *apropiación* en el modelo de Coy y Hedeén se

puede distinguir en la Coalición a un actor diferenciado del Estado actuando en el marco de una *política de derechos* y solicitando al Estado la adopción de sus demandas. Y, a la vez, buscando acercarse al actor político percibido como clave para avanzar en su agenda.

### **Asimilación y regulación**

El tercer y cuarto paso en el modelo de Coy y Hedeén están dados por la asimilación por parte del Estado de “los individuos y los fines del movimiento reivindicativo (...). La etapa anterior se había apropiado del lenguaje y las técnicas, y había hecho participar a los líderes del movimiento en los procesos de toma de decisiones. Esta etapa lleva a ambas acciones a un nuevo nivel, mientras el Estado desarrolla programas de reforma y busca atraer a los líderes para integrar estas nuevas iniciativas institucionales” (Coy y Hedeén, 2005: 420). El cuarto paso, finalmente, es la regularización, es decir, cuando el Estado efectivamente *legisla y regula*, que en el caso de los movimientos de reforma legal es el objetivo.

Ambos pasos pueden ser analizados conjuntamente en el caso de la LSCA y la Coalición. En efecto, aquí también verificamos que el modelo de Coy y Hedeén se sostiene: como explica Segura, “una vez aprobada la ley en el Congreso de la Nación el 9 de octubre de 2009, integrantes de la Coalición fueron designados como titular y representantes del Consejo Federal y como funcionarios de la flamante Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual” (Segura, 2011a: 103). ¿Cuáles son los efectos de esa asimilación de los líderes del movimiento social? En general, el impacto es enorme.

El efecto inmediato de la institucionalización de las demandas es la afectación del liderazgo en los movimientos sociales: los activistas ya no están abocados a *interpelar* al Estado para promover cambios legales sino encargados de implementarlos en su rol de funcionarios estatales. Las consecuencias pueden ser devastadoras para el movimiento, que puede incluso llegar a desaparecer como ocurrió —por ejemplo— con el movimiento del *Anti-Saloon League* en los Estados Unidos que se desarticuló completamente cuando consiguió la aprobación de la enmienda constitucional que prohibía el consumo de alcohol. La desaparición del movimiento fue un factor que favoreció que en pocos años la enmienda fuera revocada (Goldberg, 1991: 35). En el caso de la Coalición parece estar en marcha un proceso similar. Como explica Segura, entre 2010 y 2011 se registró una dispersión del movimiento y las organizaciones que integraron la Coalición están abocadas a reacomodarse en el nuevo escenario que plantea la ley (Segura, 2011a: 103). Se trata, tal vez, de la paradoja mayor que señalé antes al referir a los procesos de institucionalización de las demandas sociales que se canalizan a través de lo que Scheingold (2004) llama *la política de los derechos*: el momento de mayor éxito de un movimiento social puede coincidir, tal vez, con su efectiva desaparición. El sitio web de la Coalición ya no funciona y los *21 puntos* se pueden conseguir, por ahora, en sitios de terceros.

### **IV. Conclusión**

El caso de la LSCA y la Coalición parece dar razón al modelo de Coy y Hedeén: los pasos que estos autores describen se verifican, como vimos, casi perfectamente. ¿Pero qué significa

ese proceso de *institucionalización* que —como ellos explican, utilizando un lenguaje que en español suena ofensivo— implica cierta *cooptación*? ¿Cómo deberíamos evaluar estos procesos normativamente? No es sencillo desarrollar una respuesta porque estamos ante una paradoja, y ellas siempre nos obligan a tratar de conciliar dos hechos contradictorios.

“Los esfuerzos por el cambio social que quieran tener aunque sea un éxito parcial deben incluir instancias de colaboración entre el movimiento y el Estado. La cooptación es un proceso social y político que tiene múltiples y —muchas veces— contradictorias consecuencias. Los cambios en las políticas deseados por el movimiento son muchas veces conseguidos y los beneficios pueden fortalecer a los movimientos y sus organizaciones a través de este proceso de cooptación. Si un movimiento quiere conseguir objetivos y fortalecerlos —ya sea a través de cambios incrementales o más sustantivos— requerirá de la participación en aquellos cuerpos que elaboran políticas públicas y que son establecidos por el Estado. (...) Sin embargo, determinar si la participación e inclusión son positivas para los objetivos de largo plazo es una tarea difícil y delicada. Los representantes del movimiento que se sientan a la mesa y la voz que ellos llevan puede modificar las estructuras anteriores, pero no por mucho tiempo o profundamente, y no sin costos para el movimiento o la organización” (las citas internas fueron omitidas) (Coy y Hedeén, 2005: 115).

Este tipo de dinámicas las vemos permanentemente en los movimientos sociales que utilizan al *derecho* como uno de los espacios en el que plantear reivindicaciones. Y lo vemos tal vez a la perfección en el caso de la Coalición. Esto no debe leerse como una impugnación a la acción de la Coalición sino como una descripción de un posible, y esperable —según vimos— resultado de su acción. La cristalización de una variable de polarización entre el Estado y los medios de comunicación en 2008 fue la *oportunidad política* que permitió a la Coalición convertirse en un actor relevante de la sanción de la LSCA. Los efectos de esa interpelación exitosa fueron —como vimos— los esperables caminos de *institucionalización* y *cooptación* que señalaron Coy y Hedeén.

En la primera parte procuré mostrar el tipo de *contexto* en el que la Coalición debía tomar las decisiones más relevantes. La ley recogía muchos de los principios normativos que ella sostenía y parecía una oportunidad única para conseguir un fin que varias veces había demostrado ser esquivo. En ese contexto, el apoyo a la ley *a pesar de* las prácticas de los actores encargados de implementarla y de la exclusión de puntos relevantes de los *21 puntos* parece más que razonable. Entiendo, sin embargo, que (a) la perpetuación de prácticas contrarias a la *pluralidad y diversidad* por parte del gobierno y (b) los efectos lógicos de la institucionalización de demandas sociales exitosas contribuyeron a crear un presente sombrío en relación a la LSCA. Lo paradójico de esta situación es que fue precisamente el éxito de las demandas lo que parece haber desarticulado al movimiento capaz de continuar luchando por ellas.

Esta situación, sin embargo, no es necesariamente definitiva. Los movimientos sociales suelen tener una gran capacidad de adaptación y cambio: ellos se renuevan, innovan en sus agendas, en sus preocupaciones y estrategias. La desarticulación actual de la Coalición no impide que se articule nuevamente. Y si ello fuera a ocurrir, debería ser a propósito de una

nueva *oportunidad política* capaz de disparar un proceso de cambio. Es interesante, en este sentido, concluir este trabajo pensando en qué tipo de *oportunidad* podría darse en un futuro inmediato. En el caso de la LSCA, la oportunidad fue el conflicto entre el sector agropecuario y el gobierno, que enfrentó a los medios de comunicación tradicionales con el poder ejecutivo. En ese contexto, la estrategia de *polarización* adelantada por la Coalición —apostando, justamente, a un enfrentamiento del ejecutivo con los medios que eran percibidos como los principales obstáculos a la sanción de la norma— fue exitosa. Cabe preguntarse si esa estrategia de polarización es la adecuada hoy en día. No es lo mismo luchar por la sanción de una ley que por implementarla. Tal vez las estrategias adelantadas en la primera etapa no sean las más efectivas para avanzar en la segunda. Tal vez haya que hacer esfuerzos por diferenciarse del aliado político que sirvió para ganar una batalla, ya que para los movimientos sociales de reforma y de agenda precisa todos los aliados son circunstanciales. Además, la LSCA estuvo acompañada por otros actores políticos relevantes que deberían estar del lado de la implementación adecuada, equitativa y no discriminatoria de la norma y que hoy parecen asumir posiciones diferentes. Hay allí un posible camino de construcción política distinto al que se adelantó tres años atrás.

Los anteriores son puntos que, obviamente, deberían discutirse hacia adentro de la Coalición. La legitimidad de los movimientos sociales se construye en prácticas de activismo y resistencia: cuestionarlas sin reconocer el mérito intrínseco de esas prácticas es profundamente irrespetuoso hacia los actores que las a llevan adelante. Analizarlas, sin embargo, es un deber. Especialmente para quienes estamos interesados en la forma en que la sociedad civil puede participar de los proceso de toma decisiones y en la conformación de un debate público robusto como base de nuestra vida en democracia, como es mi caso.

## **Bibliografía**

Asociación por los Derechos Civiles. 2005. Una censura Sutil. Buenos Aires: Asociación por los Derechos Civiles; New York, Open Society Institute, 2005.

Asociación por los Derechos Civiles. 2008. El precio del Silencio. abuso de publicidad oficial y otras formas de censura indirecta en América Latina. Buenos Aires: Asociación por los Derechos Civiles; New York, Open Society Institute, 2005.

Asociación por los Derechos Civiles. 2009. La publicidad oficial del poder ejecutivo durante 2009. En,

<http://censuraindirecta.org.ar/images/fck/file/Publicidad%20oficial%20PEN%202009.pdf>

Asociación por los Derechos Civiles. 2013. Un Derecho Débil. Investigación sobre el derecho de acceso a la información pública en la Argentina. Disponible en, [http://www.adc.org.ar/sw\\_contenido.php?id=1001](http://www.adc.org.ar/sw_contenido.php?id=1001)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2008. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Informe Anual 2008.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2009. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Informe Anual 2009.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2010. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Informe Anual 2010.

Doug McAdam. 1982. Political Process and the Development of Black Insurgency. 1930-1970. Primera Edición. Chicago: The University of Chicago Press.

Eugenia Artabe. 2013. Breve reseña legislativa de los antecedentes de la ley 26.522. ¿Un ruido nuevo o un eco de voces del pasado? \*\*\* [Cita Interna]

Guillermo Mastrini (Ed.). 2006. Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004). Primera Edición. Buenos Aires. La Crujía Ediciones.

Guillermo Mastrini y Santiago Marino. 2009. El final del período. Los límites del progresismo. Políticas de comunicación en Argentina durante el gobierno de Néstor Kirchner. Oficios Terrestres, págs. 180-192.

María Soledad Segura. 2011a. Argumentos. La sociedad civil y la democratización de las comunicaciones en la Argentina. La experiencia de la Coalición por una Radiodifusión Democrática. Revista de crítica social, 13, octubre 2011.

María Soledad Segura. 2011b. Democracia y derechos humanos en la reforma comunicacional: Los argumentos y sus condiciones de producción. Sociodicea, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), Córdoba. Págs. 42-51.

Mariana Baranchuk. 2010. Una historia sobre la promulgación de la ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (o el largo camino hacia la democratización de las comunicaciones), en Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual. Historia, antecedentes europeos y principales artículos. AFSCA.

Martín Becerra, 2012. (c) Esta historia continuará. En,  
<http://martinbecerra.wordpress.com/2012/10/26/esta-historia-continuará/>

Martín Becerra, 2013b. Análisis crítico de las políticas de comunicación en el ciclo kirchnerista 2003-2013. En, <http://martinbecerra.wordpress.com/2013/05/05/analisis-critico-de-las-politicas-de-comunicacion-en-el-ciclo-kirchnerista-2003-2013/>

Martín Becerra. 2012a. A dos años de la Ley de Medios Audiovisuales. En <http://martinbecerra.wordpress.com/2012/02/27/dos-anos-de-la-ley-de-medios-audiovisuales/>

Martín Becerra. 2012c. Avances y abusos tras la ley de medios. En, <http://martinbecerra.wordpress.com/2012/02/27/avances-y-abusos-tras-la-ley-de-medios>.

Martín Becerra. 2012d. Siempre oficialista y pragmático. En, <http://mbecerra.blog.unq.edu.ar/modules/news/article.php?storyid=766>.

Martín Becerra. 2013a. La economía como telón de fondo. En, <http://martinbecerra.wordpress.com/2013/02/04/la-economia-como-telon-de-fondo/>.

Matías A. Sucunza. 2013. La organización del poder en la ley de medios. \*\*\* [Cita Interna]

Neil Stammers. 2009. Human Rights and Social Movements. First Edition. New York: Pluto Press.

Nestor Busso y Diego Jaimes. 2010. La conquista de la ley. En La Cocina de la Ley. El proceso de incidencia en la elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina.

Nicolás Tauber Sanz. 2013. Libertad de Expresión y Diseño Institucional. El caso de la ley de medios \*\*\* [Cita Interna].

Patrick G. Coy and Timothy Hedeem. A Stage Model of Social Movement Co-Optation: Community Mediation in the United States. The Sociological Quarterly, Vol. 46, No. 3 (Summer, 2005), pp. 405-435.

Ramiro Álvarez Ugarte. 2012. El Constitucionalismo Popular y los problemas de la “última palabra”: apuntes para un Contexto Latinoamericano. Revista Jurídica de la Universidad de Palermo. Año 13, Número 1. Diciembre de 2012, págs. 71-121.

Robert A. Goldberg. 1991. Grassroots resistance. Social Movements in Twentieth Century America. Primera Edición. California, Wadsworth Inc.

Roberto Gargarella. 2011. 200 Años de constitucionalismo en América Latina, 1810-2010 (en prensa) [Las citas de este trabajo se hacen con base en los extractos del capítulo 5 y 6

distribuidos como material del Seminario de Teoría Constitucional y Filosofía Política coordinado por el autor en la UBA en 2011].

Solicitada de la Coalición por una Radiodifusión Democrática ante la visita de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP). Marzo de 2005.

Stuart Scheingold. 2004. 'The Politics of Rights. 2nd. Edition. Ann Arbor: University of Michigan Press.