

PLA

POLÍTICAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

OCTUBRE 2020

# LA CAPTURA DE LA LEY DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL: LAS ÉLITES MEDIÁTICAS EN EL SXXI

POR SILVANA GALEANO ALFONSO\*  
Y JÉSICA LORENA PLA\*\*

Trabajo de investigación resultado de la Segunda Convocatoria de becas de investigación “**Élites, captura del Estado y desigualdad en América Latina y el Caribe**”

## Presentación

### \* Silvana Galeano Alfonso

Lic. en Ciencias de la Comunicación y doctoranda en el Doctorado en Ciencias Sociales UBA. Becaria CONICET (Consejo de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, Argentina), Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires. **E-mail:** [silvanagaleanoalfonso@gmail.com](mailto:silvanagaleanoalfonso@gmail.com)

### \*\* Jésica Lorena Pla

Lic. en Sociología y Doctora en Ciencias Sociales. Investigadora Adjunta del CONICET (Consejo de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, Argentina), Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires). **E-mail:** [jpla@sociales.uba.ar](mailto:jpla@sociales.uba.ar)

Las últimas décadas del SXX supusieron un cambio radical para Latinoamérica: mientras se deslegitimaban socialmente las dictaduras cívico-militares y se reestablecían democracias, el neoliberalismo se afianzaba como sistema económico dominante. Particularmente en Argentina, es en 1983 cuando retorna la democracia, luego de un proceso caracterizado por una férrea dictadura que llevó adelante el terrorismo de Estado como eje de su gobierno. Pasado ese proceso, conformamos como pueblo, no sin crisis de por medio, un imaginario social donde la democracia adquiere un valor positivo para resolver los conflictos, siendo el juicio a las juntas militares un hecho histórico a nivel global. Según el Latinobarómetro de 2018, el 72% de las y los argentinos está de acuerdo con que, a pesar de los problemas, la democracia es el mejor sistema de gobierno. Sin embargo, las disputas sobre su definición aún emergen con fuerza en diferentes momentos políticos y coyunturales. Adquiere sentido, siguiendo con el Latinobarómetro, que el 66,5 % no se encuentre

## Palabras clave:

- ▶ CAPTURA DEL ESTADO
- ▶ CAPTURA POLÍTICA
- ▶ POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICACIÓN
- ▶ ELITES MEDIÁTICAS Y POLÍTICAS
- ▶ DESIGUALDAD SOCIAL
- ▶ LEY DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

satisfecho con su funcionamiento. ¿La democracia, pensada como un conjunto de prácticas políticas y de gobierno efectivamente desarrolladas en un país, favorece a la sociedad en su conjunto o a unos pocos? ¿Se concibe en su definición las múltiples desigualdades que atraviesan las sociedades contemporáneas? Otra vez los datos hablan: el 83 % cree que Argentina está gobernada por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio.

Cuando un grupo o grupos de élites intentan influir o influyen de manera abusiva sobre el ciclo de políticas públicas y las instituciones del Estado, reforzando las desigualdades y, por lo tanto, afectando la democracia, consideramos que existe **captura política** (una forma de entender la captura del Estado y la democracia). Gran cantidad de estudios se han realizado en la región al respecto, varios en el marco de las Becas “Élites, captura del Estado y desigualdad en América Latina y el Caribe” CLACSO – OXFAM. Como resultado de los análisis se han llegado a identificar mecanismos frecuentes a partir de los cuales las élites capturan el Estado. Uno de los mecanismos destacados y más utilizados es la **campaña mediática** o lo que otros autores definen como **captura mediática** (influencia de las élites sobre el sistema mediático de acuerdo a intereses particulares). Se relaciona este mecanismo con la extendida concentración mediática que existe en la región; por lo tanto, para contrarrestarlo se recomienda desarrollar normas jurídicas que regulen el sector mediático y propicien pluralidad y diversidad de contenidos. Aunque no es posible establecer una línea directa entre concentración de la propiedad mediática y pluralidad - diversidad de contenidos, es innegable que favorecer el acceso de distintos actores, organizaciones, grupos sociales, a la propiedad de medios audiovisuales fomenta la visibilización de sus demandas, puntos de vista y representaciones propias de las problemáticas cotidianas que se observan en los medios de comunicación públicos o privados comerciales.

En ese sentido, nos resultó sumamente relevante analizar el caso de la **Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual Argentina** (LSCA, 26.522) que se sancionó en Argentina en el año 2009 con el propósito de desconcentrar la propiedad mediática del país (establecía estrictos controles de cantidad de licencias, propiedad cruzada, porcentaje de audiencia, etc.) y avanzar en la incorporación de “nuevos” actores (sindicatos, organizaciones sociales, medios comunitarios, pueblos originarios, asociaciones empresarias, entre otros) al sistema mediático y a las instituciones estatales que lo regulan. Como parte de nuestra investigación, observamos el proceso por el cual se produce la sanción, la aplicación y posterior modificación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en la Argentina durante el periodo 2009 hasta el 2015-2019 (Gobierno de la Alianza Cambiemos), desde el concepto de captura política.

La nueva LSCA reemplazó a la Ley 22.285 sancionada en 1980 por la última dictadura cívico-militar argentina la cual vedaba la adjudicación de licencias audiovisuales a sectores sin fines de lucro. A pesar que el artículo (45), que sostenía la ilegalidad de ese sector, se modificó en 2005 no se había logrado desde la vuelta a la democracia una discusión parlamentaria sobre una ley nacional que regulara integralmente al sector audiovisual. Los grupos de la élite mediática

afectados por la LSCA junto con un grupo de la élite política se opusieron a su sanción y, más tarde, a su aplicación. Cabe recordar que el contexto político en el que se sanciona la Ley es el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, considerado dentro de los gobiernos “populistas” o “progresistas” del SXXI en Latinoamérica. Cuando en 2015 cambia el signo político en el gobierno del país y las élites políticas en contra de la Ley asumen el poder, como Presidente Mauricio Macri, una de las primeras medidas que realizan es modificar la LSCA de forma arbitraria “a medida” de los intereses del grupo mediático dominante. Fueron estas modificaciones las que nos llevaron a indagar la captura política de la LSCA como un caso de influencia de las élites mediáticas en la transformación de una legislación nacional debatida en el congreso. Permitió girar la mirada hacia la captura política de las políticas públicas de comunicación y situarlas en el entramado que se produce entre el poder, el Estado, la democracia, la comunicación y las desigualdades. Es decir:

- ▶ sí una de las dimensiones del poder se juega en las redes de medios de comunicación
- ▶ si uno de los mecanismos de captura política es la utilización de los medios de comunicación concentrados
- ▶ sí la captura política tiene implicancia en la profundización de las desigualdades y por ende en la captura de la democracia
- ▶ sí se recomienda contrarrestar ese mecanismo a partir de normativas que favorezcan la desconcentración mediática
- ▶ es necesario centrar la mirada en el proceso de captura política de las propias políticas de comunicación que proponen regular el sector, y en los efectos sobre la propia desigualdad que existe en términos de acceso y desarrollo de los medios de comunicación audiovisuales.

Enfatizando, en el campo de estudios de la captura del Estado ¿se considera que las propias políticas públicas comunicacionales pueden ser capturadas? Avanzar en esa dirección ha impulsado nuestro trabajo y en este artículo expondremos los principales aportes de nuestra investigación sobre el caso de captura política de la LSCA. Las conclusiones a las que hemos llegamos son producto de un estudio de caso basado en el marco analítico

y la guía metodología Cortés e Itriago (2018), según la cual se puede lograr un análisis integral del proceso de captura política a partir de diferentes etapas y métodos que pretenden responder principalmente: ¿qué política se captura?, ¿quién y cuándo capturan?, ¿por qué y con qué mecanismos?, ¿qué elementos lo facilitan o lo impiden? y ¿qué consecuencias produce la captura sobre las desigualdades? Los principales métodos que utilizamos para responder esas preguntas fueron cuatro: La revisión sistemática de documentación y bibliografía, el análisis de redes sociales (SNA, *por sus siglas en inglés*), el análisis de procesos (PTA, *por sus siglas en inglés*) y el análisis de significaciones sociales. De las conclusiones del análisis general surgen propuestas para pensar las políticas públicas de comunicación y la intervención social, que desarrollaremos en el apartado final.

### **Análisis político:**

En primer lugar, para situar el proceso de captura de la LSCA y los grupos de las élites argentinas del SXXI involucrados en ella, indagamos la conformación socio-histórica de los sectores dominantes del país desde el periodo de conformación del Estado Nacional. Con el propósito de abarcar el concepto de desigualdad social en el planteamiento analítico consideramos a las élites políticas y mediáticas como grupos dentro de clases sociales históricamente construidas y situadas. Concluimos en que no existe “una élite dirigente” (política), porque sus integrantes no tienen un origen social y trayectoria de acceso al poder común. Principalmente, podemos identificar en la historia político económica de la Argentina moderna la conformación de una puja por la distribución del ingreso entre la élite agropecuaria y la burguesía industrial nacional. Sin embargo, la distinción y autonomía no son tajantes. La burguesía industrial nacional surge de la élite estanciera-agropecuaria ligada a los capitales internacionales y durante su desarrollo local el sector agro-exportador nunca dejó de ser de manera directa o indirecta, el proveedor de divisas y de bienes indispensables para financiar la inversión pública y el crecimiento industrial. Se conforma, de esa manera, un círculo de crecimiento inestable que se denomina *stop and go*. Por otro lado, tampoco existe una distinción claramente definida entre élite política y económica o entre élite política y clase propietaria. Es una relación históricamente desdibujada en la que se produce una disputa por el gobierno del Estado y

la imposición de un modelo socioeconómico favorable a los intereses corporativos de las distintas facciones de las élites. Ese proceso de disputa se ha construido en Argentina desde la segunda mitad del SXX alrededor de una matriz política principal: el peronismo / antiperonismo que se reactiva en el SXXI bajo la matriz kirchnerismo / antikirchnerismo. En última instancia, sin considerar las especificidades, mixturas o fisuras, ambos pueden entenderse como movimientos políticos que proponen dos imaginarios sociales en disputa en relación con el Estado y la Democracia: un imaginario intervencionista “popular” frente a otro imaginario “liberal/neoliberal”.

A su vez, focalizamos en las relaciones estrechas y más específicas entre élites mediáticas y políticas por medio de un análisis de redes sociales (SNA) y de ejemplos cualitativos para, finalmente, poder describir los grupos de élites extractivas que lograron la captura final de la Ley. Durante el análisis, consideramos necesario contextualizar las relaciones entre élite políticas y mediáticas desde “sus orígenes” a partir de observar el desarrollo de la prensa en Argentina como un proceso que comienza de la mano de la regulación y / transferencia de recursos por parte del Estado. Al pensar en los dos principales diarios de la Argentina en la actualidad y observar sus inicios, se pueden establecer como ejemplos paradigmáticos: la fundación del diario La Nación (el segundo diario más importante del país) por parte de Bartolomé Mitre, dos veces Presidente del país y la fundación del Diario Clarín (principal diario del país y del grupo mediático más importante) por parte de un ex diputado con vínculos con la familia Mitre. Si se miran esos ejemplos desde una óptica teórica actual pueden considerarse como casos históricos de puertas giratorias entre el sector político y mediático privado. Pero esas relaciones no son únicamente hechos históricos, son pautas generales de relación que tienen correlación a lo largo del tiempo (que habría que estudiar más en profundidad) y con el presente. Ahora bien, sintetizando el análisis de las relaciones entre élites políticas y mediáticas más general de 2015-2019, observamos diversos grupos de élite que se condicen con las élites históricamente enfrentadas en el clivaje peronismo / antiperonismo. Los miembros del Frente para la Victoria (en gobierno del Estado en el momento de LSCA) presentan relaciones con el Grupo Octubre y el Grupo Indalo, este último también con relaciones con el Frente Renovador. Ambos frentes integraron la alianza electoral que llevó al gobierno a Alberto Fernández y Cristina Fernández de Kirchner en el año 2019, ganando a la fórmula Macri – Pichetto,

alianza entre el PRO y la UCR, Alianza Cambiemos. Esta última Alianza, responsable de la modificación de la LSCA, tiene relaciones directas con los grupos más concentrados: Clarín, Telefónica, Telecom e Infobae así como algunos casos de puertas giratorias evidentes. Por último, se pueden establecer relaciones relevantes entre el Grupo Clarín y las élites políticas de la Alianza Cambiemos en el momento de modificación de la LSCA. Con respecto a la pauta oficial, las relaciones son opacas y discrecionales. Finalmente, la mayoría de las élites mediáticas conforman también élites económicas empresariales tanto por el papel que ocupan sus grupos económicos en relación al sector audiovisual como por su participación en otros sectores o rubros empresarios.

En segundo lugar, analizamos el proceso (*con el método PTA*) de creación, sanción, aplicación y modificación de la LSCA como un ciclo de política pública con diferentes fases: el surgimiento del problema, la instalación en el debate y la agenda pública, la definición de una política, su aprobación, implementación y evaluación. Parte de las relaciones de las élites mediáticas con otro rubros económicos estuvieron implicadas en el periodo “inicial” del ciclo de la LSCA como política pública. Al final de la primera década del SXXI, en un contexto internacional de crisis financiera luego del 2008, las fracciones de las élites argentinas entran en conflicto frente a una política de Estado intervencionista sobre el sector agroexportador: la imposición de retenciones. Un sector de la élite mediática ligada al sector agropecuario “resiste” el avance de la normativa. Como resultado, el gobierno “ pierde la batalla económica-política” sobre las retenciones y, en consecuencia, busca fuerza política en otros colectivos y organizaciones, retomando demandas sociales como la sanción de una nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, contraria a los intereses de las élites mediáticas concentradas. El grupo de la élite mediática afectada, el más importante el Grupo Clarín, junto a un grupo de la élite política de la oposición de ese entonces pugnó por evitar su sanción. Es en ese momento donde distinguimos el primer intento de captura de la LSCA: en la instancia de definición de la Ley y su debate en la agenda pública. El principal mecanismo que prevaleció fue la fuerte campaña mediática dentro de una disputa simbólica general sobre las significaciones que gravitaron alrededor de la normativa: principalmente se puso en disputa la noción de democracia y libertad de expresión. Para un grupo de la élite que defiende un imaginario liberal / neoliberal de la misma, la democracia se asocia a la libertad de expresión y libertad de empresa en

terminos individuales. Para el otro sector de la élite política asociado a los grupos sociales de la sociedad civil, en cambio, a través de un imaginario intervencionista / populista, la democracia se asocia a la necesidad de comunicación como un derecho humano básico y partiendo del reconocimiento de la desigualdad social cree en la necesidad de regular el sector. Por lo tanto, cuando la Ley es efectivamente sancionada en 2009 observamos allí, una "lucha simbólica ganada" y un proceso de contra-captura. Son los grupos sociales organizados durante años en favor de la sanción de una ley audiovisual democrática los que consiguieron una alianza con las élites políticas y traccionaron la política pública de comunicación en beneficio de una democracia que reconozca las desigualdades. En la instancia de aplicación la Ley también sufrió mecanismos de captura, principalmente por su judicialización. Sin embargo, la lucha simbólica y judicial también fue "victoriosa" cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación declara su constitucionalidad.

El punto crítico de la captura final se produce con el cambio de signo político en el gobierno. Como mencionamos en la presentación el grupo de la élite política en contra de la Ley que compartía la lucha simbólica con la élites mediáticas concentradas apenas unas semanas luego de asumir modifica los artículos más discutidos de la LSCA en base a Decretos de Necesidad y Urgencia, un mecanismo de excepción sin debate público. ¿De quién era la necesidad y la urgencia? Las principales modificaciones abrieron el camino a una mayor concentración mediática y una expulsión de los diferentes grupos sociales del ente regulador. Si bien hubo manifestaciones en contra de su modificación, se instituyó nuevamente como dominante un imaginario liberal / neoliberal para comprender la comunicación y las políticas comunicacionales, poniendo el foco en el mercado y dejando de lado una perspectiva del derecho social. Los principales perjudicados fueron los sectores sociales que pugnaron por la sanción de la Ley y los sectores mediáticos comunitarios, alternativos y populares, históricamente relegados. En su conjunto, la modificación de la LSCA fomentó la desigualdad en el acceso a los medios para construir un contrapoder político desde la dimensión comunicacional. El sector sigue reclamando el derecho a ejercer una comunicación de calidad que permita la pluralidad de voces y una expresión territorial fortalecida. Que las posibilidades de refugiarse en las nuevas tecnologías estén al alcance no significa que dejen de ejercer el poder desde los márgenes y que no siga imponiendo una sobrerepresentación política de aquellos con más recursos y poder. Por último, es necesario

resaltar dos aspectos más. El primero tiene que ver con el viraje de las políticas comunicacionales en su conjunto que genera una captura cultural del ente regulador. Por el otro, en un contexto de crisis socio-económica como el que vivió la Argentina en esos años el sector comunitario y popular resulta doblemente debilitado. No pueden mantener aspectos básicos de su funcionamiento como el arancel eléctrico y, si pensamos en términos de clases que son las demandas de los sectores medios bajos y populares y las problemáticas locales las que en su mayoría se expresan por los medios alternativos, una debilidad en su capacidad de producción deriva en un refuerzo de desigualdades económicas y sociales más generales.

## Propuestas

En relación a las conclusiones aportadas por nuestro trabajo de investigación construimos propuestas para las políticas públicas en comunicación y la intervención social. Pensamos principalmente tres ejes de acción. El primero para investigaciones futuras, el segundo para la sociedad civil y el tercero para los gobiernos latinoamericanos.

En primer lugar, es necesario profundizar en el estudio de las relaciones entre las élites mediáticas y políticas debido a su rol estratégico en la región en la conformación de las políticas públicas de comunicación y por el propio lugar que ocupa la dimensión comunicacional en la construcción de contrapoder político. El análisis de la captura política específica de políticas públicas de comunicación permite echar luz sobre uno de los mecanismos más utilizados en el resto de las capturas políticas: la campaña mediática o la captura mediática. Por ejemplo ¿qué implicancias tienen las políticas de comunicación en la mayor o menor captura política en un país o en una región? Por otro lado, es necesario profundizar en el estudio de lucha simbólica sobre la democracia desde la desigualdad social, el Estado y su relación con las élites de nuestro continente. Comprender qué imaginarios y representaciones ponen en juego las élites en la lucha simbólica para lograr capturas políticas es fundamental. Creemos que aún queda mucho camino por recorrer en el estudio del poder efectivo que las relaciones entre élites políticas y mediáticas ejercen en el gobierno, en la conformación de las políticas públicas de comunicación y cómo contrarrestarlo.

En segundo lugar, pensamos líneas de acción para la sociedad civil. El caso de LSCA permite constatar que una sociedad civil activa y organizada a partir de un objetivo claro permite aprovechar momentos de tensión de las alianzas de las élites para lograr construcciones de políticas públicas específicas en favor de los derechos sociales. Sin el accionar colectivo de las organizaciones sociales la sanción de LSCA hubiera sido imposible. En ese sentido, los medios de comunicación comunitarios, alternativos y populares, pero también las redes sociales o los entornos digitales son un instrumento para la lucha simbólica cotidiana de manera colectiva. Proponemos, entonces, que desde las organizaciones de la sociedad civil se incentive el desarrollo de medios de comunicación alternativos y comunitarios ya en acción para fortalecer el sector en el continente y darle mayor representación política a las clases que sufren las mayores desigualdades. Asimismo, que se apoyen propuestas culturales que colaboren en instituir un imaginario social en favor del derecho a la comunicación en una democracia que se defina así misma reconociendo las desigualdades.

Propiciar la diversidad y pluralidad de los medios de comunicación audiovisuales significa, en última instancia, bregar por el acceso de todos los sectores sociales a las redes masivas de construcción de sentido, dándoles oportunidades a quienes sufren desigualdades y, sobre todo, a las clases medias y al amplio espectro de sectores populares, de construir contrapoder político. La transformación social se produce, también, a través de las luchas simbólicas. Por ende, si las campañas mediáticas pueden ser mecanismos de captura, también pueden ser mecanismos emancipatorios que visibilicen las desigualdades y permitan la adopción de políticas públicas que las reviertan, que se conciban en favor de los derechos de todas y todos, de medidas que propicien el bien común. Así como los medios de comunicación son un nexo entre las élites y la población también son el

espacio público donde gran cantidad de demandas sociales emergen. Los medios de comunicación audiovisuales son en sí mismos espacios de disputa y son temidos, odiados, deseados por las élites: pueden ser tanto mecanismos de captura como de contra-captura. El contrapoder y la contra-captura en términos simbólicos y mediáticos se retroalimentan.

En este sentido, los gobiernos latinoamericanos que pretendan disminuir las desigualdades en el sector mediático para fortalecer mecanismos de contracaptura deberán promover políticas comunicacionales que reflexionen desde paradigmas centrados en la comunicación como un derecho humano básico y fundamental. Complementariamente, deberán reflexionar sobre las profundas desigualdades materiales y simbólicas que se asientan sobre la concentración del sistema mediático y, al hacerlo, generar espacios de articulación con la sociedad civil en la planificación y diseño de políticas. Pero también, dar cuenta de la posibilidad de miembros en los entes reguladores que atiendan lógicas comunitarias y locales no únicamente privadas y comerciales. A nivel más general, fomentar legislaciones que impidan realizar modificaciones a Leyes sancionadas en el ejercicio democrático por decretos de necesidad y urgencia y medidas arbitrarias. En relación al sector sin fines de lucro, promover políticas que permitan no solo su existencia sino también su expansión y fortaleza comunitaria. Y articular éste, espacios de debate y difusión de las políticas de comunicación para incrementar la participación ciudadana. Al hacerlo, tener en cuenta la necesidad de impulsar la representación de diferentes grupos sociales en los órganos de control: mujeres, disidencias, pueblos originarios, minorías históricamente relegadas. Finalmente, es necesario que los gobiernos atiendan a la transparencia y regulación de la pauta oficial, a la creación de entres para tal fin y a la publicación, divulgación sistemática, completa de bases de datos que permitan el control ciudadano.

# PLA

Secretaría Ejecutiva | **Karina Batthyány**

Director de Investigación | **Pablo Vommaro**

Director de Comunicación e Información | **Gustavo Lema**

Dirección de Producción Editorial | **Nicolás Arata, María Fernanda Pampín y Lucas Sablich**

Coordinador de Arte | **Marcelo Giardino**

Diseño Gráfico | **Jimena Zazas**

Programa de Becas y Convocatorias | **Teresa Arteaga y Tomás Bontempo**