

## **Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual. Análisis del proceso de toma de decisiones**

Eje temático: legislación de la comunicación

Nadia Koziner

nadiakoziner@gmail.com

---

### **Resumen**

El 10 de octubre de 2009 fue aprobada la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA), que reemplaza a la antigua Ley N° 22.285, sancionada durante la última dictadura militar. La nueva ley se concretó tras 26 años de gobiernos elegidos mediante el sufragio y luego de varios intentos fallidos por sustituir la normativa de la dictadura.

El proceso político que condujo al diseño del proyecto enviado al Congreso por el Poder Ejecutivo y la posterior aprobación de la LSCA, incluyendo las modificaciones realizadas al texto original, fue sumamente complejo debido, entre otros factores, a la relevancia económica y política de los intereses afectados. Ese poder había sido acumulado a lo largo de las últimas décadas, en gran parte, gracias a la benevolencia de la normativa vigente y del accionar gubernamental. Otro ingrediente de suma importancia fue la alta exposición pública de dicho proceso, puesto que los medios masivos de comunicación fueron actores políticos y económicos directamente involucrados en la cuestión y buscaron influir en el curso de los acontecimientos.

El presente trabajo se propone examinar críticamente el proceso de toma de decisiones de la política pública comunicacional plasmada en la LSCA, aunque aquella no se agote en la ley, bajo el paradigma del ciclo de las políticas. La atención se centrará fundamentalmente en las pautas de interacción de los actores que tomaron parte en esta fase del proceso de facturación de la política pública, sus ideas e intereses, las alternativas planteadas, su relación con la problematización que cada actor hizo y los procesos de negociación o intercambio que se produjeron.

### **Introducción**

La madrugada del 10 de octubre de 2009, por 44 votos a favor y 24 en contra, fue aprobada en la Cámara de Senadores de la Nación la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA), que regula el funcionamiento de los medios de comunicación audiovisual

[www.panam2013.eci.unc.edu.ar](http://www.panam2013.eci.unc.edu.ar) | [www.eci.unc.edu.ar](http://www.eci.unc.edu.ar)

Tel.: +54 351 4334160 int. 103.

Av. Valparaíso esq. Los Nogales. Ciudad Universitaria. Córdoba, Argentina.

y reemplaza al antiguo Decreto-ley de Radiodifusión N° 22.285, sancionado durante la última dictadura militar, de carácter centralista y privatista (Marino *et al.*, 2010). La nueva ley se concretó tras 26 años de gobiernos elegidos mediante el sufragio y luego de varios intentos fallidos por sustituir la normativa de la dictadura<sup>1</sup>.

Las modificaciones al Decreto-ley 22.285 llevadas a cabo a lo largo de los sucesivos gobiernos electos, especialmente durante las dos gestiones de Carlos Menem (1989-1995; 1995-1999) no sólo no se propusieron revertir el espíritu de la norma original; por el contrario, tendieron a profundizar su carácter autoritario y conservador en consonancia con los postulados del paradigma neoliberal: se privatizaron los canales de televisión, se facilitó la proliferación de multimedios y se aceleró el proceso de concentración de la propiedad de los medios de comunicación. La legislación fue así adecuándose a las “necesidades” del sector regulado (Mastrini *et al.*, 2009), lo cual fue en perjuicio de la pluralidad de voces en la esfera pública.

La necesidad de elaborar una nueva ley coherente con los valores del sistema democrático, fue parte de la agenda de un sector de la sociedad prácticamente desde la recuperación del Estado de derecho. A excepción de fugaces incorporaciones en la agenda institucional, la discusión estuvo restringida al ámbito universitario y comunitario. Por otra parte, las medidas tomadas por el Gobierno de Néstor Kirchner (antecesor de Cristina Fernández) en materia de comunicación<sup>2</sup>, estuvieron signadas por su continuidad con las gestiones anteriores (Mastrini y Marino, 2007).

El marco político en el que la cuestión de los medios de comunicación fue incorporada por parte del Gobierno de Cristina Fernández a la agenda de Gobierno, resulta fundamental para comprender la dinámica del proceso. Su origen suele ubicarse en el conflicto desatado a partir de la Resolución 125/2008, dictada a apenas tres meses de la asunción de la Presidenta (Becerra y Lacunza, 2012; Marino *et al.*, 2010). La norma, que determinaba la

---

<sup>1</sup> Uno de ellos fue el proyecto de la Ley surgido del Consejo de Consolidación de la Democracia (COCODE) a fines de 1987, durante la presidencia de Raúl Alfonsín. En abril de 1988, la iniciativa fue abandonada por el Poder Ejecutivo, que cedió a la gran capacidad de presión de los grupos de interés (propietarios de medios masivos de comunicación). Durante el Gobierno de Fernando de la Rúa, el Poder Ejecutivo envió a la Cámara Baja un proyecto de ley sobre el que se había trabajado durante más de un año. Finalmente, no se obtuvo el dictamen de la Comisión de Comunicaciones. Este fracaso culminó en denuncias públicas de diputados oficialistas; entre ellos, Luis Brandoni, quien renunció a dicha comisión parlamentaria.

<sup>2</sup> Nos referimos fundamentalmente a tres normas paradigmáticas: la Ley 25.750 de Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales, obligó al Estado a auxiliar a las empresas endeudadas, ya que limitó la propiedad extranjera de medios de comunicación nacionales a un tope del 30% (Califano, 2008); el Decreto 527/2005, por su parte, establece la suspensión del cómputo de los plazos de las licencias de los servicios sonoros, televisivos y complementarios por diez años; y la Ley 26.053 modifica el artículo 45 de la Ley 22.285, permitiendo que personas físicas o jurídicas con o sin fines de lucro puedan acceder a una licencia. No obstante, se excluye a las cooperativas de servicios públicos, únicas entidades sin fines de lucro con capacidad de competir con los grupos dominantes.

aplicación de retenciones móviles a la exportación de soja y oleaginosas, fue fuertemente resistida por la dirigencia ruralista, agrupada en la “Mesa de Enlace”, y derivó en un *lock out* agropecuario. Ante un fuerte clima de conflictividad social, el Poder Ejecutivo resolvió enviar al Congreso un proyecto de ley de aplicación de las retenciones. Este fue aprobado en la Cámara de Diputados y rechazado en la Cámara de Senadores tras un empate que dirimió el vicepresidente, Julio Cobos. A lo largo de este conflicto, los grandes medios, entre los que se destacó el Grupo Clarín (propietario de cientos de medios gráficos, audiovisuales y electrónicos en todo el país, entre ellos: canal 13, Todo Noticias, diario Clarín, Agenda DyN) apoyaron al sector del agro distanciándose del Gobierno, con el que Clarín había mantenido una buena relación hasta entonces.

En líneas generales, puede afirmarse entonces que el tema de la democratización del sistema de medios de comunicación como “problema público” dentro de la agenda del Gobierno nació asociado a un conflicto político de fuerte impacto institucional y logró sumarse al programa de actuación del Gobierno (Subirats, 1994). Ante la toma de posición y acción deliberada de algunos medios de comunicación en el conflicto por las retenciones, y la percepción de un clima de “crisis” ligada a la puesta en cuestión de la legitimidad del poder público, es posible pensar que el Gobierno leyó en esta coyuntura específica una oportunidad, que Fernández conceptualiza como “*policy windows*” (2005:472). Se trata de ventanas de entrada de un tema en la agenda. Estas permanecen abiertas durante un determinado período de tiempo y los problemas tienden a entrar en forma de “familias”: la incorporación de un problema arrastra a otros de similar naturaleza. Así, junto con la necesidad de diseñar una nueva regulación para los medios de comunicación, adquirieron relevancia otras cuestiones como el impulso de la causa que investiga la apropiación ilícita de la empresa Papel Prensa durante la última dictadura militar y la aprobación de la Ley 26.736, que declara de interés público la fabricación, comercialización y distribución de pasta celulosa y de papel para diarios.

El proceso político que condujo al diseño del proyecto enviado al Congreso por el Poder Ejecutivo y la posterior aprobación de la LSCA, incluyendo las modificaciones realizadas al texto original, fue sumamente complejo debido, entre otros factores, a la relevancia económica y política de los intereses afectados. Ese poder había sido acumulado a lo largo de las últimas décadas, en gran parte, gracias a la benevolencia de la normativa vigente y

[www.panam2013.eci.unc.edu.ar](http://www.panam2013.eci.unc.edu.ar) | [www.eci.unc.edu.ar](http://www.eci.unc.edu.ar)

Tel.: +54 351 4334160 int. 103.

Av. Valparaíso esq. Los Nogales. Ciudad Universitaria. Córdoba, Argentina.

del accionar gubernamental. Otro ingrediente de suma importancia fue la alta exposición pública de dicho proceso, puesto que los medios masivos de comunicación fueron actores políticos y económicos directamente involucrados en la cuestión y buscaron influir en el curso de los acontecimientos.

El presente trabajo se propone examinar el proceso de toma de decisiones de la política pública comunicacional plasmada en la LSCA, aunque aquella no se agote en la ley, bajo el paradigma del ciclo de las políticas. La atención se centrará fundamentalmente en las pautas de interacción de los actores que tomaron parte en esta fase del proceso de facturación de la política pública, sus ideas e intereses, las alternativas planteadas, su relación con la problematización que cada actor hizo y los procesos de negociación o intercambio.

A riesgo de parecer obvios, debe mencionarse que el análisis de una fase del proceso no supone que las políticas públicas se desarrollan como en el modelo teórico; es decir, a través de una sucesión de etapas lógicas y perfectamente delimitadas. En la realidad, aparece una confusión de fases, límites e interrelaciones entre políticas. No obstante, la separación analítica resulta válida para una mejor comprensión del proceso (Fernández, 2005).

### ***Primera parte. La creación del anteproyecto***

El politólogo estadounidense Graham Allison, en su clásico texto “Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos” (1992), desarrolla, a partir del análisis de un caso empírico, tres modelos conceptuales para interpretar el proceso de toma de decisiones en el ámbito público que, a la vez, reflejan modalidades utilizadas por los decisores. El primero de ellos, que denomina de Política Racional, responde a los postulados de la Escuela Racional de las ciencias políticas y entiende que la toma de decisiones es llevada a cabo por un actor individual (en este caso, el Estado y su gestión de Gobierno) quien, en función de determinada caracterización del problema, selecciona la mejor alternativa de un conjunto de opciones posibles con el objetivo de alcanzar un resultado prefijado y maximizar valores. Los otros dos modelos están ligados a la escuela incremental: el Modelo de Proceso Organizacional ve al Gobierno como conglomerado de organizaciones cuasi-independientes y débilmente enlazadas, en cuya cima se encuentran las máximas autoridades. Las organizaciones producen rutinas de todo tipo mediante las cuales obtienen información, encuadran los problemas observados, estandarizan las respuestas y organizan la

implementación de las políticas. De modo que los gobiernos actúan a través de las rutinas operativas de sus organizaciones, entre las que se distribuye la responsabilidad de atender distintas áreas específicas, aunque son raras las ocasiones en las que un problema recae en una sola organización. El Modelo de Política Burocrática, por su parte, se centra en la pluralidad de actores que intervienen en las decisiones públicas, cada uno de ellos con sus intereses y visiones acerca del problema y de su solución. Esta última no es interpretada como la decisión unitaria de un actor, sino como “desenlaces o resultados de juegos de negociación” (1992: 16).

Debe tenerse en cuenta que estos modelos son analítica y mutuamente excluyentes, aunque cada uno de ellos pone el foco en determinados factores y soslaya otros. Para la primera etapa del proceso que examinamos, los aportes del Modelo de Política Racional pueden resultar enriquecedores si centramos la atención en la actuación del Gobierno.

El 18 de marzo de 2009, la Presidenta de la nación presentó, en un acto realizado en el Teatro Argentino de La Plata<sup>3</sup>, una propuesta de proyecto de ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, sobre el cual se abriría el debate público. Si bien el documento había sido elaborado por técnicos asesores del Gobierno a puertas cerradas, la Presidenta destacó las numerosas reuniones sostenidas con las organizaciones integrantes de la Coalición por una Radiodifusión Democrática<sup>4</sup> (y reconoció el aporte de los 21 puntos<sup>5</sup> por ellos emitidos), así como con las organizaciones que nuclean a las empresas del sector. El producto de un exhaustivo trabajo técnico en función del planteo de la necesidad de democratizar las comunicaciones y de *aggionar* el soporte jurídico al salto tecnológico producido durante las últimas décadas, fue plasmado entonces en un proyecto que sería luego puesto a consideración y debate de la ciudadanía a partir de foros de consulta regional en todo el país.

<sup>3</sup> El video de la presentación está disponible en [http://www.youtube.com/watch?v=EWIBMOEoH\\_k](http://www.youtube.com/watch?v=EWIBMOEoH_k)

<sup>4</sup> La Coalición por una Radiodifusión Democrática nació en 2004 y agrupa a más de trescientas organizaciones de la sociedad civil, organismos de Derechos Humanos, trabajadores de la comunicación, centrales sindicales (CGT y CTA), universidades nacionales, organizaciones sociales, movimiento cooperativo y pymes de la comunicación. El 27 de agosto de 2004, la Coalición presentó los “21 puntos por una radiodifusión democrática”, que condensaba la propuesta de todas las entidades para democratizar la el sistema de medios de comunicación y asegurar la diversidad cultural y la pluralidad de voces. Durante los años siguientes, la Coalición cosechó el apoyo de distintas entidades y personalidades del campo de la política, comunicación y la cultura de todo el país. El 26 de mayo de 2008, la Cámara de Diputados de la Nación aprobó una declaración de interés legislativo de los 21 puntos.

<sup>5</sup> De modo resumido, los 21 puntos incluyen: el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones e ideas sin censura previa; el derecho a la información y la cultura; la comprensión de las frecuencias como patrimonio de la humanidad; la promoción de la diversidad y el pluralismo; garantizar a la ciudadanía el acceso a los medios; la sujeción de los servicios de radiodifusión a normas antimonopólicas; la creación de regulaciones que promuevan el pluralismo, respeten las incumbencias profesionales y los derechos intelectuales de artistas y trabajadores de la comunicación y el espectáculo; la existencia de tres tipos de prestadores de servicios audiovisuales: públicos, comerciales y sin fines de lucro (con reserva del 33% de frecuencias para ese actor); cuotas de contenidos de producción local, nacional y propia; control de la publicidad y regulación de la distribución de señales.

Del modelo racional se incorpora así la idea de los valores esenciales que la Ley debe contemplar: libertad de expresión, pluralidad de voces, diversidad de contenidos.

La propuesta constituyó un avance muy importante respecto del Decreto-ley de la dictadura porque vinculó el concepto de libertad de expresión con los derechos humanos. Por otra parte, promovía el federalismo, tanto de la producción de contenidos como de la toma de decisiones; alentaba la diversidad de voces, estableciendo límites a la concentración y al dominio de mercado; limitaba el poder del Ejecutivo sobre el funcionamiento del sistema audiovisual. Durante la presentación, se destacó el carácter desconcentrador de la propiedad mediante un ajustado límite a la pluralidad de licencias y a la propiedad cruzada de medios, y la reserva de un 33 por ciento del espectro radioeléctrico a organizaciones sin fines de lucro (el otro 33 sería para medios públicos y el restante, para medios privados comerciales). Por otra parte, la dirección del organismo de control del sistema de medios audiovisuales (cuyas características serán abordadas en el apartado “La autoridad de aplicación...”) tendría representantes no sólo del Poder Ejecutivo sino también de las minorías parlamentarias. Además, se proponía la constitución de una comisión bicameral de seguimiento de todo el sistema audiovisual.

### ***Sucesos de marzo a agosto: debates, negociaciones y proyecto de ley***

Durante los meses que siguieron a la presentación del anteproyecto, la “Ley de Medios” ocupó un lugar creciente en la agenda pública y mediática. Entre marzo y fines de agosto, se realizaron 24 Foros Participativos de Consulta Pública de los que formaron parte más de diez mil personas y de los que surgieron mil doscientos aportes a la propuesta, la mayoría de ellos luego incorporados como anotaciones al texto del proyecto de ley (Busso y Jaimes, 2011). Es en esta etapa en la que los principios del Modelo de Política Burocrática mencionado más arriba resultan de utilidad para la reflexión. La mirada incrementalista (Lindblom, 1992) como prescriptiva para la toma de decisiones en democracias pluralistas, resulta adecuada pensar este proceso como un juego de negociaciones e intereses en el que el Estado asumió el rol de asegurar la participación de sectores más débiles. Los actores participantes de los foros pertenecían un amplio espectro social: organizaciones del sector, universidades, periodistas, sindicatos, agrupaciones de mujeres, radiodifusores comunitarios, Pueblos Originarios, particulares interesados y agrupaciones políticas, entre otros. No

obstante, no se registró la participación de la oposición política ni de los propietarios de los grandes medios de comunicación.

En este sentido, Majone entiende que no existe el proceso de decisión gobernado únicamente por cuestiones técnicas; por el contrario, existe un proceso político en el que diversas evidencias o datos apuntalan una o varias argumentaciones. Para el autor,

“La argumentación es el proceso fundamental que siguen los ciudadanos y los gobernantes para llegar a juicios morales y a la elección de políticas. La discusión pública moviliza el conocimiento, la experiencia y el interés de muchas personas que centran su atención en un número limitado de problemas. Cada uno de los participantes se siente alentado para ajustar su visión de la realidad, e incluso para cambiar sus valores, como resultado del proceso de la persuasión recíproca. En esta forma, la discusión puede producir resultados que están más allá de los métodos autoritarios o tecnocráticos de elaboración de políticas” (1997: 36).

Rodríguez Usé (2011) analiza los cambios resultantes de los debates, organizados en cuatro ejes centrales:

1. *El espacio legal de los Pueblos Originarios en la comunicación.* Se incorporó un objetivo en el artículo 3°: “ñ) La preservación y promoción de la identidad y de los valores culturales de los Pueblos Originarios”. Se incorporó un representante indígena a la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA). Se sumó además el requisito de designar un representante propuesto por los Pueblos Originarios en el Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos. Finalmente, se los incorporó como parte del sector público, lo que les garantizaría una frecuencia de televisión abierta, una de radio AM y una radio FM por comunidad, sin perjuicio de futuras ampliaciones surgidas de la incorporación de tecnologías que mejoren el aprovechamiento del espectro radioeléctrico. Para su financiamiento, se agregó la asignación de recursos por parte del Estado nacional, la posibilidad de vender publicidad, recibir donaciones, auspicios, patrocinios y venta de contenidos de producción propia.

2. *Los aspectos involucrados en la protección del menor y la niñez.* Se le incorporan funciones al Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia (artículo 17), que le permiten proponer representantes del sector ante el Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos y promover la producción de contenidos para niñas, niños y adolescentes con discapacidad. Se modificaron los horarios dispuestos para la emisión de programas “aptos para mayores” de 22 a 6 horas (el anteproyecto dividía en contenidos aptos para mayores de 13 años de 22 a 24 y para mayores de 18, de 24 a 6 horas). Se ampliaron los alcances de los artículos 70° y 71°, donde se explicita la prohibición de emitir cualquier mensaje discriminatorio y la protección de niñas, niños y adolescentes. Inspirados en la

[www.panam2013.eci.unc.edu.ar](http://www.panam2013.eci.unc.edu.ar) | [www.eci.unc.edu.ar](http://www.eci.unc.edu.ar)

Tel.: +54 351 4334160 int. 103.

Av. Valparaíso esq. Los Nogales. Ciudad Universitaria. Córdoba, Argentina.

Declaración de los Derechos del Niño se incorpora el compromiso del Estado a seguir y observar los contenidos de la programación y la publicidad. Se redefinieron las faltas graves en relación con el horario de protección al menor y su sanción correspondiente (artículo 107).

3. *La conformación de la autoridad de aplicación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA).* La necesidad de ampliar la participación en el Directorio con representantes de diversos sectores fue una de las observaciones más señaladas durante los foros.

4. *Los criterios para determinar la distribución de los gravámenes.* Las modificaciones en este campo fueron varias y estuvieron orientadas a asegurar el porcentaje de los fondos recaudados por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y destinados al Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA), atendiendo a los reclamos del sector de la industria cinematográfica, a ampliar las exenciones para los titulares de licencias situados en áreas de frontera y aumentar los montos asignados a proyectos especiales de radiodifusión y apoyo a medios de Fomento y Comunitarios, reduciendo el porcentaje destinado a Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (RTA S.E.).

Finalmente, el 27 de agosto de 2009, día de la radiodifusión argentina, la Presidenta Cristina Fernández anunció el envío al Congreso del proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual para su tratamiento.

Unos meses antes, el 28 de junio, se habían llevado a cabo las elecciones legislativas para renovar la mitad de la Cámara baja y un tercio de los Senadores. El oficialismo sufrió una importante derrota, que lo obligó a resignar posiciones en el Congreso. Este factor operó como acelerador del debate del proyecto, ya que la nueva configuración del parlamento, a partir del 10 de diciembre, complejizaría la obtención de la factibilidad política necesaria para la aprobación de la Ley. Ese “apuro” fue uno de los puntos esgrimidos por la oposición para rechazar el proyecto.

### ***Un tablero, múltiples jugadores. El Estado pone las reglas***

La necesidad de garantizar la diversidad de voces, fuentes, opiniones, prácticas, creencias y culturas requiere de una política pública, en el sentido en el que la entiende Velasco<sup>6</sup> (2007). El

---

<sup>6</sup> Con el objetivo de analizar los contenidos de las políticas públicas, Velasco, retomando a Gomá y Subirats (1988) y a Meny y Thoenig (1992), las define como “programas de acción que tratan de enfrentar, mediante distintas acciones, los problemas y contradicciones existentes en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico determinado” (2007: 1).



anteproyecto y su puesta en discusión pública, contemplaron la evaluación de las herramientas comprendidas como más adecuadas para activar los cambios legislativos que permitirían avanzar en la dirección deseada. Del listado que aportan Osborne y Gaebler (1994), el primer instrumento al que se acudió fue la creación de una normativa marco basada en la doctrina de la libertad de expresión como Derecho Humano Fundamental, que comprendiera a la comunicación como un bien social y reemplazara la vigente hasta entonces, centrada en una lógica puramente mercantil, ya vetusta y perjudicial para la democracia comunicacional.

El proyecto de Ley proponía reorganizar una serie de herramientas destinadas a regular el sector (el otorgamiento de licencias, la conformación del organismo de aplicación, la distribución de los gravámenes, el control de las tarifas de los servicios por suscripción), así como incorporar otras nuevas, como las pautas para la “reestructuración del mercado”, que Osborne y Gaebler clasifican como “de vanguardia” (1994: 63). Entre ellas, se hallan la incorporación de nuevos actores (como las organizaciones sin fines de lucro, las universidades y los Pueblos Originarios), las restricciones a la propiedad cruzada de medios, las cuotas de producción nacional, la limitación a la titularidad conjunta de medios de distribución de contenidos y productoras de señales de contenidos, entre otras<sup>7</sup>.

Como ya se mencionó, la propuesta tuvo en general una amplia aceptación de las organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la comunicación, ya que recogía muchos de los aspectos sintetizados en los “21 puntos por una Radiodifusión Democrática” e incorporaba los aportes de los foros consultivos.

Una vez ingresado el proyecto a la Cámara de Diputados, se inició un nuevo proceso de debate parlamentario. Dicho proyecto fue girado a las comisiones de Comunicaciones e Informática (presidida por Manuel Baladrón), Presupuesto (Gustavo Marconatto) y Libertad de Expresión (Silvana Guidice). La primera de las comisiones fue designada como cabecera y estuvo a cargo de la convocatoria de las audiencias públicas, de las cuales una parte importante de la oposición se negó a participar. Mientras tanto, los medios de comunicación continuaron dedicando un espacio considerable al tema y creció la presencia de legisladores en distintos programas televisivos y radiales.

---

<sup>7</sup> Ver punto 1 del anexo, en el que se expone un cuadro comparativo entre el Decreto-ley 22.285 y el proyecto de ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

En tal sentido, entendemos con el investigador colombiano Germán Rey, que “los medios de comunicación son actores importantes en la conformación de lo público, (...) escenarios de representación de lo social y a la vez lugares de circulación de puntos de vista, de sistemas más o menos plurales de interpretación” (Rey, 2002. En Uranga, 2011: 3).

Como sostiene Majone (1997), en el proceso de toma de decisiones sobre una política pública se entreveran datos y valores; los decisores incorporan todo tipo de evidencias (técnicas, políticas) con el objetivo de construir una argumentación acerca que les permita persuadir a los demás. El proceso de decisión es fundamentalmente político y las evidencias son utilizadas para apuntalar una argumentación, más allá de las cuestiones técnicas. De modo que no existe política que no disponga de un proceso comunicacional con el objetivo de persuadir a actores involucrados. Para ello, se movilizan todo tipo de razones acerca de la adopción e implementación de la misma.

“Cada uno de los participantes se siente alentado para ajustar su visión de la realidad, e incluso para cambiar sus valores, como resultado del proceso de la persuasión recíproca. En esta forma, la discusión puede producir resultados que están más allá de los métodos autoritarios o tecnocráticos de elaboración de políticas” (Majone, 1997: 36).

Pues bien, los medios de comunicación son un escenario privilegiado de la discusión y las particularidades del caso de la LSCA, estuvieron dadas fundamentalmente por sus intereses estrechamente vinculados a la discusión.

Podemos afirmar que la problematización realizada por los medios y la argumentación construida a su alrededor, está en este sentido “siempre condicionada por la estructura de propiedad” (Uranga, 2011: 3) y por los intereses políticos ligados a ella.

Es posible señalar un conjunto de nudos problemáticos en torno de los cuales los distintos actores involucrados en el proceso tejieron sus principales argumentos a favor o en contra, con distintos matices. A continuación, mencionaremos algunos de los más importantes a los fines de completar las distintas posiciones sostenidas alrededor del problema y los intereses puestos en juego en ellas, así como los procesos de negociación sobre estos aspectos.

### Plazos de tratamiento en el Congreso

La derrota del Gobierno en las elecciones legislativas el 28 de junio de 2009, se produjo en pleno proceso de debate del anteproyecto en los foros consultivos. El mapa de fuerzas políticas en ambas cámaras legislativas a partir de diciembre afectaría, como mencionamos,

la factibilidad política de la aprobación de la ley, puesto que el Gobierno había perdido la mayoría en el Congreso.

Tras el anuncio del envío del proyecto a la Cámara de Diputados, comenzó el debate por los plazos para su tratamiento. Varios diputados y senadores, entre los que se destacaron Eugenia Estenssoro, Elisa Carrió (Alianza Coalición Cívica); Oscar Aguad, Silvana Guidice (UCR); Graciela Camaño (Frente Peronista); Ernesto Sanz (Alianza Frente Cívico Federal UCR-Confe) comenzaron a insistir sobre la necesidad de un debate profundo de la propuesta, que de ninguna manera podría realizarse antes de diciembre, por lo que consideraban que la votación debería darse con la nueva conformación de las cámaras<sup>8</sup>, lo que dificultaría su aprobación .

La respuesta del oficialismo, encarnada entre otros en el subsecretario Gustavo López, el diputado Jorge Rossi, el interventor del Comité Federal de Radiodifusión, Gabriel Mariotto, y la propia Presidenta, argumentaban que los tiempos de deliberación y debate eran suficientes, ya que el proyecto se había discutido “durante 26 años” (refiriéndose al período que había pasado desde la restitución del sistema democrático), así como en los foros que realizados en todo el país<sup>9</sup>.

Finalmente, el oficialismo logró tratar el proyecto el 16 de septiembre y fue aprobado por 147 votos a favor, tres en contra y una abstención. La mayor parte de la oposición se había retirado del recinto para la votación.

### La cuestión de las Telefónicas

Uno de los puntos más controvertidos del proyecto enviado al Congreso fue que permitía el ingreso de las empresas de telecomunicaciones al mercado de la radiodifusión, hasta entonces prohibido. El argumento del Gobierno al respecto fue que, en el marco de la

---

<sup>8</sup> Uno de los debates entre el diputado Oscar Aguad, la senadora María Eugenia Estenssoro y el subsecretario general de la Presidencia y ex interventor del Comité Federal de Radiodifusión, Gustavo López, puede verse en los archivos del programa “A dos voces” conducido por los periodistas Marcelo Bonelli y Gustavo Silvestre por la señal de cable Todo Noticias: <http://www.youtube.com/watch?v=fx117E3CHP0> (parte 1); <http://www.youtube.com/watch?v=91SQQ7MY3v4> (parte 2); <http://www.youtube.com/watch?v=QCoEMtzXHck> (parte 3); <http://www.youtube.com/watch?v=GTiRGRAVwqA> (parte 4); [http://www.youtube.com/watch?v=-Jc\\_heO\\_w-A](http://www.youtube.com/watch?v=-Jc_heO_w-A) (parte 5)

<sup>9</sup> Sobre esta cuestión, el diputado Fernando Iglesias (Coalición Cívica) sostuvo durante la votación a la ley que el proyecto era inconstitucional porque “la constitución fija que el pueblo no delibera sino a través de sus representantes. Y cuando una ley se elabora durante seis meses en foros que no tienen ninguna legitimidad democrática por gente que no ha sido elegida por nadie y se delibera en seis horas en la Cámara de Diputados, se sanciona una Ley no sobre la deliberación fijada por la Constitución sino por los caprichos, atribuciones e intereses de los invitados de (Gabriel) Mariotto.”

convergencia tecnológica<sup>10</sup>, la “industria” de las telecomunicaciones ya está en condiciones de ofrecer servicios audiovisuales encuadrándolos como “servicios de telecomunicaciones de valor agregado”: es decir, la producción de contenidos. Estos resultaban mucho más rentables que el negocio de la telefonía (tanto fija como móvil) y estaban, hasta el momento, regulados por los acuerdos de libre comercio y servicios. Si se las excluyera de la Ley, estas grandes empresas ingresarían de todas maneras “vía las reglas del mercado de las telecomunicaciones”. “La pregunta es ¿Cómo ingresan o por donde ingresan? Puede ser por la ventana del mercado o por la puerta de la regulación del Estado”, lo que las obligaría a someterse a “reglas de juego antimonopólicas, obligación de distribuir contenidos de producción nacional, propia, local y multicultural” (Jensen, 2009)<sup>11</sup>.

Desde el ámbito académico, los especialistas en medios de comunicación Martín Becerra y Guillermo Mastrini, sostenían una postura bastante cercana a la del Gobierno. Para ellos, el proceso de digitalización conduce necesariamente a la convergencia de los sectores. Las telefónicas terminarían ingresando al sector audiovisual de algún modo (un ejemplo es la provisión de televisión digital directa a los teléfonos móviles). En la historia de las políticas de comunicación argentina, en general las regulaciones fueron detrás de las iniciativas del mercado, adaptando la legislación a lo que el mercado había determinado. Por ello, era importante que el Estado tomase la iniciativa regulando los servicios convergentes, como en el caso del llamado “triple play”<sup>12</sup>. No obstante, destacaron la necesidad de que el proyecto estableciera límites concretos a la participación de las telefónicas en el mercado audiovisual<sup>13</sup>.

La crítica de todo el arco opositor, con sus matices, fue coincidente y estuvo en sintonía un sector importante (fundamentalmente por su lugar privilegiado) del el campo de la comunicación audiovisual, conformado especialmente por el multimedios Clarín, proveedor del servicio de televisión por cable a través de Cablevisión. Esta también fue la postura de la Asociación Argentina de Televisión por Cable (ATVC), presidida por el gerente de Cablevisión, Walter Burzaco.

---

<sup>10</sup> El concepto resume una multiplicidad de procesos que remiten al salto tecnológico que permite integrar progresivamente algunos aspectos de los circuitos productivos de las industrias info-comunicacionales (audiovisual, informática y telecomunicaciones) (Becerra, 2005).

<sup>11</sup> Se trata de una publicada como post en <http://www.taringa.net/posts/noticias/3395263/Las-Telefonicas-y-la-Ley-de-Medios-info-interesante.html>.

<sup>12</sup> El término *triple play* (que se utiliza por convención, ya que sería más preciso hablar de cuádruple play o servicios de convergencia se refiere al acceso a telefonía básica y móvil, televisión paga e Internet mediante un mismo proveedor y con una tarifa única.

<sup>13</sup> Ver nota publicada en <http://www.infonews.com/nota.php?id=50542&bienvenido=1> y en <http://martinbecerra.wordpress.com/2012/02/23/cableros-vs-telefonicas-y-su-correlato-parlamentario/>

En líneas generales, se sostenía que las empresas telefónicas cuentan con una red desarrollada por la ex Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) estatal (privatizada durante el Gobierno de Carlos Menem, en 1990), con llegada a ocho millones de usuarios y un nivel de facturación varias veces mayor que los de las principales empresas de televisión por cable. Es por ello que, de ingresar al negocio, “desmantelarían” a unas 700 pymes que brindan el servicio en el interior del país. El límite a la cuota de mercado para todas las empresas, fijada por el proyecto en un 35%, podría ser vulnerado por las “telcos”, que podrían dar el servicio por Internet<sup>14</sup>.

Los referentes de fuerzas políticas que valoraban positivamente la creación de una nueva norma, como Proyecto Sur o Nuevo Encuentro, así como la Central de Trabajadores Argentinos<sup>15</sup>, interpretaban que la entrada de las “telcos” al mercado las colocaba en situación de ventaja respecto de los pequeños, a los que les sería difícil competir.

Por su parte, las empresas de telecomunicaciones, nucleadas en la Cámara de Informática y Comunicaciones de la República Argentina (ClcomRA), en la que Telefónica y Telecom tienen un peso histórico, argumentaban que el proyecto de ley debía alentar modelos de negocios sustentables que incentivaran la inversión en las redes de nueva generación (como en Europa, los EE.UU. y Asia) y pudieran brindar velocidades de conexión al menos diez veces superiores a las que tiene la mayoría de los usuarios de la Argentina. No obstante, ello requiere un nivel de inversión que las pymes del cable no podrían hacer. La Ley podría servir, según esta mirada, para crear un mercado convergente competitivo, aprovechando las ventajas del desarrollo tecnológico.

Ante esta puja de intereses, el 14 de septiembre de 2009 la Presidenta anunció la decisión de eliminar el artículo del proyecto que permitiría ingresar a las telefónicas al negocio de la televisión por cable, por entenderlo como un escollo para lograr un consenso amplio en el Congreso. Esta situación logró revertir la disconformidad de las fuerzas de centroizquierda y obtener, dos días después, la media sanción de la LSCA en la Cámara Baja.

### La libertad de expresión

El argumento más utilizado por los grandes medios de comunicación (los pertenecientes al Grupo Clarín, pero también el diario La Nación y los de Grupo Uno, entre otros), agrupados

<sup>14</sup> Ídem.

<sup>15</sup> Ver la nota publicada en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-131460-2009-09-09.html>

en la Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas (ADEPA), en la Asociación de Radiodifusoras Privadas Argentinas (ARPA) y en la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) (esta última reúne a las empresas periodísticas del continente), fue que, de aprobarse el proyecto de ley, se vería profundamente afectada la “libertad de expresión”, ya que el objetivo central del Gobierno consistía en controlar los medios de comunicación y fomentar el crecimiento de aquéllos “adictos” a él. Durante su participación en las audiencias realizadas en la Cámara de Diputados, las entidades empresarias objetaron que el “corte decididamente intervencionista sobre medios y contenidos”, pondría en serio riesgo la libertad de expresión, ya que “la intención de incorporar nuevas voces aparece asociada a debilitar o silenciar las existentes”<sup>16</sup>. Según esta postura, la concentración de la propiedad de los medios no perjudica la libertad de expresión. Más bien, es el Estado (gestionado además por un Gobierno autoritario) el único poder que restringe la libertad de expresión (Marino, *et al.*, op.cit.). La pluralidad de voces y la diversidad de contenidos estarían así aseguradas por el libre juego de la oferta y la demanda, sobre la cual el Estado no debería intervenir.

Los argumentos mencionados se esgrimieron en oposición a lo establecido por los artículos 24 al 31 (que planteaban condiciones de admisibilidad) y 45 (sobre la “Multiplicidad de licencias” y las cuotas de mercado), que ponían límites a la concentración, dejando a varias empresas de medios fuera de la Ley y obligándolas, por lo tanto, a desinvertir. Por otra parte, el 161 (de “Adecuación”), determinaba que las empresas que infringieran la ley tendrían para ajustarse el plazo de un año “desde que la autoridad de aplicación establezca los mecanismos de transición”.

Los representantes de las fuerzas políticas más conservadoras, como la Coalición Cívica, el PRO, integrantes de la UCR (liderados por Silvana Guidice, presidenta de la Comisión de Libertad de Expresión) y el Peronismo Federal coincidieron con este argumento y lo defendieron en conferencias de prensa y notas en medios gráficos, radiales y televisivos<sup>17</sup>.

La perspectiva del proyecto de ley, que pone en juego la facultad del Estado para regular la actividad de los medios de comunicación audiovisuales desde un paradigma de Derechos Humanos, fue expresada más de una vez por la Comisión Interamericana de Derechos

---

<sup>16</sup> Ver la nota publicada en <http://edant.clarin.com/diario/2009/09/10/elpais/p-01995899.htm> y en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-131522-2009-09-10.html>

<sup>17</sup> Ver nota publicada en [http://www.perfil.com/contenidos/2009/03/20/noticia\\_0016.html](http://www.perfil.com/contenidos/2009/03/20/noticia_0016.html)

Humanos (CIDH), así como por la Corte Interamericana. Ambas señalaron que la actividad de los medios de comunicación no sólo puede, sino que debe ser regulada por el Estado a través de políticas públicas respetuosas de los estándares internacionales:

“Las medidas estatales deben tener como finalidad el fomento del pluralismo y la diversidad de voces y deben tender a garantizar condiciones de igualdad en el acceso al debate público. En esta línea, los Estados no sólo están obligados a abstenerse de limitar el ejercicio del derecho a la comunicación por cualquier medio, sino que además deben implementar políticas públicas destinadas a revertir las asimetrías existentes en el acceso al debate público. La intervención de los Estados se torna, por lo tanto, imprescindible para garantizar un reparto equitativo de los medios y reconocer la diversidad de las manifestaciones culturales” (Loreti, De Charras y Lozano, 2012: 1)

Por otra parte, el Relator Especial de la Organización de Naciones Unidas (ONU) sobre el Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión, Frank La Rue, se pronunció a favor de la iniciativa, por entender que se trataba del “proyecto de ley más avanzado que en libertad de expresión hay en América Latina y ciertamente, un ejemplo para el mundo” y afirmó además nunca haber visto “un proyecto de ley de ningún tipo pero mucho menos relacionado con libertad de expresión, consultado con tantos sectores y en tantas formas y regiones”<sup>18</sup>. En el mismo sentido se manifestó “Reporteros sin fronteras”, organización internacional que defiende los derechos de periodistas y colaboradores de medios de comunicación, la cual consideró la necesidad de revertir la situación de “casi monopolio de algunos grupos de prensa”, por suponer “un problema real de pluralismo”.

El proyecto de LSCA no contempla ningún tipo de regulación sobre los contenidos difundidos más allá de las cuotas mínimas de producción nacional, local y propia.

Los representantes de las fuerzas políticas de centroizquierda, como Proyecto Sur o Nuevo Encuentro, coincidieron con el Gobierno en sostener que el proyecto era respetuoso de la libertad de expresión y estaba en sintonía con los estándares internacionales en el tema<sup>19</sup>.

### **A modo de conclusión**

A lo largo de este trabajo se ha intentado dar cuenta de la complejidad del proceso de toma de decisiones que desembocó en la aprobación de la LSCA como eje principal de la política pública destinada a la regulación de los medios de comunicación audiovisual. La propuesta

<sup>18</sup> La conferencia de prensa de Frank La Rue en la Casa de Gobierno argentina, puede verse en <http://www.youtube.com/watch?v=XGFenizbBSw>

<sup>19</sup> Un aporte interesante sobre este argumento puede encontrarse en el artículo del Dr. Damián Loreti, especialista en derecho de la comunicación y uno de los autores de la LSCA: <http://cuadernos.inadi.gob.ar/numero-07/la-libertad-de-expresion-los-principios-de-desconcentracion-en-el-derecho-internacional-de-los-derechos-humanos-y-la-consistencia-de-la-ley-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual/>

es innovadora y ambiciosa: no se trata sólo de la aprobación de una ley; apunta a reestructurar el mapa de medios argentino y fue extensamente discutida en numerosos espacios de participación de la sociedad civil y en las distintas instancias del Estado.

Los medios de comunicación son instituciones complejas que actúan en dos dimensiones: la política y la económica. A partir de esa particular característica, que comprende la producción de mercancías materiales y simbólicas, se constituyen como actores políticos que participan activamente en la configuración del espacio público. Es por ello que el proceso comunicacional que involucra toda política pública, en el que se busca persuadir a actores implicados movilizándolo todo tipo de razones para su adopción (Majone, 1997), adquiere en este caso especial relevancia. La “eficacia de los medios masivos” que Tamayo Sáez apunta como un sesgo positivo “para ayudar a introducir problemas en la agenda nacional” (1997: 8), puede aparecer aquí como un factor obstaculizador, ya que los medios masivos se utilizan como elementos de presión para hacer prevalecer los intereses comerciales de sus propietarios (sesgo negativo). La relación entre lo político y el sistema de medios es mucho más compleja de lo que suele reconocerse.

Como se ha mencionado, debido a su dinámica de funcionamiento y la composición de costos, el sector mediático presenta una tendencia a los oligopolios. En consonancia con sus intereses políticos y económicos, organizan sus actividades a partir de este formato, lo cual dificulta severamente la entrada de otros actores al mercado (otras voces, otros intereses). Consecuentemente, la democratización de las comunicaciones desde la perspectiva de la libertad de expresión como derecho humano, requiere de una fuerte acción del Estado en el diseño y regulación del mapa de medios.

La primera etapa del proceso de toma de decisiones, la elaboración del anteproyecto de Ley, tuvo al Gobierno como impulsor, quien, en función de la necesidad de democratizar el sistema de medios, elaboró aquello que entendió como la mejor opción de un conjunto de alternativas posibles. La demanda por la construcción del pluralismo informativo y cultural que reemplazara la normativa de la dictadura militar había surgido de la Coalición por una Radiodifusión Democrática en 2004. No obstante, recién en 2009, a partir de una coyuntura política y económica signada por una particular relación entre el Gobierno y los grandes medios de comunicación (entre los que se destaca el Grupo Clarín), se generó una ventana de oportunidad para el ingreso del problema a la agenda institucional. A partir del

[www.panam2013.eci.unc.edu.ar](http://www.panam2013.eci.unc.edu.ar) | [www.eci.unc.edu.ar](http://www.eci.unc.edu.ar)

Tel.: +54 351 4334160 int. 103.

Av. Valparaíso esq. Los Nogales. Ciudad Universitaria. Córdoba, Argentina.



lanzamiento de la propuesta, una pluralidad de actores intervino en el debate público y cada uno de ellos pujó por imponer sus intereses y visiones acerca del problema. De modo que la LSCA, aprobada con cientos de modificaciones respecto del proyecto original, surge como el desenlace de una serie de juegos de negociación arbitrados por el Estado.

La democratización de las comunicaciones, puede pensarse entonces como un proceso incremental en el sentido propuesto por Allison (1992). En este marco, la LSCA es sólo (y no menos que) un punto de partida: propone los términos en los que de allí en más habrán de darse las negociaciones entre los diversos jugadores implicados.

No debemos olvidar que hemos buscado iluminar sólo un aspecto, que de ningún modo agota el ciclo de la política pública. A poco más de tres años de la aprobación, la implementación de la LSCA involucra procesos sumamente complejos, entre los que se destaca la judicialización de algunos de sus artículos (como el 45° y el 161°), cuya aplicación permanece suspendida a la espera de una resolución. Otro punto no menos importante es la obtención de licencias para los medios comunitarios: las bases y condiciones, así como el alto valor de los pliegos, dificultan severamente su participación en el mapa de medios y el efectivo acceso al 33 por ciento del espacio radioeléctrico que la LSCA les reserva. Con todo, nos encontramos a la vera de un camino sinuoso que recién comienza a recorrerse.

### **Bibliografía**

Allison, Graham (1992) "Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos", en Aguilar Villanueva, Luis (comp.) La Hechura de las Políticas, Miguel Ángel Porrúa, México.

Baranchuk, Mariana y Rodríguez Usé, Javier (coordinadores) (2011); Ley 26.522. Hacia un nuevo paradigma en comunicación audiovisual, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Lomas de Zamora.

Becerra, Martín (2010), "Limbo jurídico, dislate político" en Página 12, La Ventana, 17 de marzo de 2010. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/laventana/26-142154-2010-03-17.html>

Becerra, Martín (2010); "Las noticias van al mercado: etapas de intermediación de lo público en la historia de los medios de la Argentina", en Publicado en Lugones, Gustavo y Flores, Jorge (comps.), Intérpretes e interpretaciones de la Argentina en el bicentenario, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, p. 139-165.

----- (2005), "De la divergencia a la convergencia en la sociedad informacional: fortalezas y debilidades de un proceso inconcluso". Disponible en <http://www.ehu.es/zer/hemeroteca/pdfs/zer08-05-becerra.pdf>

Becerra, Martín y Lacunza, Sebastián (2012), Wikimedialeaks, Ediciones B, Buenos Aires.

Becerra, Martín y Mastrini, Guillermo (2009); "Concentración y convergencia en los medios de comunicación". Disponible en <http://www.infonews.com/nota.php?id=50542&bienvenido=1>

Bertranou, Julián (2012), Notas sobre el concepto de capacidad estatal, UNGS, Mimeo.

[www.panam2013.eci.unc.edu.ar](http://www.panam2013.eci.unc.edu.ar) | [www.eci.unc.edu.ar](http://www.eci.unc.edu.ar)

Tel.: +54 351 4334160 int. 103.

Av. Valparaíso esq. Los Nogales. Ciudad Universitaria. Córdoba, Argentina.

Busso, Néstor y Jaimes, Diego (comps.) (2011). La cocina de la ley. El proceso de incidencia en la elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina; Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO).

Fernández, Antoni (2005); Las políticas públicas. En Caminal Badia, Miquel (ed.); Manual de ciencia política, Tecnos, España.

Jensen, Cristian (2009); "Las telefónicas y la 'Ley de Medios'". Disponible en <http://www.taringa.net/posts/noticias/3395263/Las-Telefonicas-y-la-Ley-de-Medios-info-interesante.html>

Lindblom, Charles (1992) "La ciencia de 'salir del paso'", en Aguilar Villanueva, Luis (comp.) La Hechura de las Políticas, Miguel Ángel Porrúa, México.

Loreti, Damián; De Charras, Diego y Lozano, Luis (2012); "Comunicación audiovisual, todo lo que hay que saber". Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-206213-2012-10-24.html>

Majone, Giandomenico (1997) Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, Fondo de Cultura Económica, México (pág. 35-56).

Marino, Santiago; Mastrini, Guillermo y Becerra, Martín (2010); El proceso de regulación democrática de la comunicación en Argentina, Buenos Aires.

Mastrini, Guillermo (editor) (2009); Mucho ruido, pocas leyes, Buenos Aires, La Crujía.

Mastrini, Guillermo y Marino, Santiago (2007); "Políticas de comunicación en Argentina durante el gobierno de Néstor Kirchner" en revista Oficios Terrestres, La Plata, Buenos Aires.

Osborne, David y Gaebler, Ted (1994), La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público, Paidós, España.

Oszlak, Oscar y Orellana, Edgardo (2001), El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI, documento de trabajo.

Subirats, Joan (1994); Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas (p. 47-66).

Tamayo Sáez, Manuel (1997) "El análisis de las políticas públicas", en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.) La nueva Administración Pública, Alianza Universidad, Madrid.

Uranga, Washington (2011); Entrecruzados: Poder, Política y Comunicación, Revista Herramienta N°47. Publicado en <http://www.herramienta.com.ar>

Velasco, María (2007) "Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramientas para el análisis". Ponencia presentada en el VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración Política para un mundo en cambio.