

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y**  
**SOCIALES**

**Licenciatura en Ciencia Política y Administración**  
**Pública**

**Licenciatura en Comunicación Social**

**TESIS: “LA CONSTRUCCIÓN DEL CONSENSO EN EL**  
**GOBIERNO DE CRISTINA FERNANDEZ DE KIRCHNER EN**  
**TORNO A LA LEY DE MEDIOS Y LA LEY DE REFORMA**  
**POLÍTICA (período 2009 – 2010)”**

Tesistas:

*Ricardo Cayetano Mora*

*Romina Anabel Ortega*

Directora:

**Mter. Amelia Barreda**

**Mendoza, mayo 2014**

## **AGRADECIMIENTOS:**

*A mi madre por su infinita paciencia, comprensión y su vital apoyo.*

*A mi hermana y a mi hermano por su comprensión y ayuda en momento complejos.*

*A la directora de Tesis, cuya guía fue fundamental para concretar el cometido.*

*A mis amigas y amigos, que han sido una fuente muy importante de buenas energías necesaria para afrontar esta etapa de mi vida.*

*Y por último, a mis compañeras y compañeros de trabajo por toda su predisposición, comprensión e interés.*

***Muy agradecido, Ricardo Mora***

## Índice

<b>Introducción.....</b>	<b>4</b>
<b>1. La construcción del consenso: perspectivas teóricas y metodológicas .....</b>	<b>7</b>
1.1. Hegemonía en Gramsci .....	8
1.2. Democracia Radical y Plural .....	10
1.3. Comunicación gubernamental, gestión y consenso .....	14
1.3.1. Comunicación gubernamental, retórica y persuasión .....	14
1.3.2. Comunicación gubernamental y construccionismo .....	15
1.3.3. Proyecto general de gobierno .....	18
<b>2. Estrategias de construcción del consenso del poder Ejecutivo Nacional. Breve referencia histórico-político a partir de 2003 .....</b>	<b>21</b>
2.1. Referencia sobre la estrategia del ex presidente Néstor Kirchner .....	21
2.1.1. La estrategia en la presidencia de Cristina Fernández.....	28
2.2. El Congreso de la Nación tras las elecciones de 2007 .....	29
2.2.1. Composición de los bloques, previo al debate de las leyes.....	31
2.3. Ley de Servicios de Comunicación Audiovisuales, ley nº 26.522.....	33
2.4. Ley de Democratización Representación política, la Transparencia y la Equidad Electoral, ley nº 26.571 .....	42
<b>3. Mecanismos de generación de consenso en el proceso de discusión y sanción de las leyes nacionales 26.522 y 26.571 .....</b>	<b>49</b>
3.1. El control sobre las mayorías en el Congreso de la Nación .....	49
3.1.1. El debate de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, ley nº 26.522 .....	50
3.1.2. El debate de la ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, ley nº 26.572.....	62
3.1.3. Comparación de los dos procesos de sanción de las leyes .....	64
3.1.4. El control sobre las mayorías y los Decretos de Necesidad y Urgencia.....	66
3. 2. La comunicación gubernamental como mecanismo de construcción de consenso .....	71
3.2.1. Estrategia comunicacional.....	72
3.2.1.1. Mensaje de gobierno y “mito político” .....	73
3.2.1.2. La identidad del gobierno de la presidente Cristina Fernández.....	82
<b>4. El papel del congreso en el esquema de poder .....</b>	<b>88</b>

4.1. Legitimador de las iniciativas del poder Ejecutivo Nacional .....	88
4.1.1. La representatividad en el Congreso de la Nación.....	92
4.2. Hegemonía en el Congreso de la Nación.....	95
<b>A modo de conclusión .....</b>	<b>97</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>103</b>

## Introducción

El consenso es un concepto que con el paso del tiempo, los gobiernos y los distintos regímenes políticos ha tenido distintas acepciones. Estas acepciones han estado vinculadas a los sectores más favorecidos por los distintos modelos de acumulación implementados. Por lo cual podríamos decir que la implementación de las distintas políticas de gobierno han sido implementadas a través de una idea de consenso, de acuerdo, real o no, entre las distintas partes o clases y subclases sociales, como una manera de justificar y evitar descontentos sobre las decisiones de un gobierno, las cuales puede beneficiar solo a algún sector de la sociedad.

Esta investigación no es la primera en lo que hace al modo de construcción de consenso en la gestión del ex presidente Néstor Kirchner y en la de la presidente Cristina Fernández, ya que es un tema muy controvertido que actualmente reúne posturas tanto a favor, como en contra. Nuestro objetivo propuesto es detectar y analizar los principales mecanismos de construcción de consenso utilizados en el proceso de sanción de la ley de Servicios de Comunicación Audiovisuales, y en el de la ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, sancionadas en 2009.

Las características propias de esta gestión, que no resaltan en las gestiones anteriores de los últimos 25 años, son las que motivan a realizar este trabajo de investigación. Una de estas características más visible son las numerosas apariciones en público tanto de la presidente Cristina Fernández como de los principales referentes de su fuerza política, para la presentación, a través de un discurso oficial minuciosamente perfeñado, de sus medidas o anuncios.

Las particularidades de esta gestión que nos llamaron la atención, en una primera instancia, luego nos hicieron el porqué de estas. Esa razón está en que estas características son parte del proceso de generación de consenso. Donde veremos que el manejo de la comunicación gubernamental junto al control de las mayorías parlamentarias se constituyen en los principales mecanismos de construcción de consenso de esta gestión de gobierno.

Si bien estas dos leyes no son las únicas importantes y estratégicas conseguidas por el oficialismo en este período son dos leyes que, debido a que sus

procesos de sanción son diferentes, nos permiten analizar la utilización de los mismos mecanismos, con matices muy diferentes, pero con un mismo resultado: el logro de sus objetivos.

Nuestro abordaje teórico y metodológico se organiza en torno a tres categorías que son: la hegemonía (Antonio Gramsci); el control de las mayorías parlamentarias (Chantal Mouffe); y la comunicación gubernamental (Mario Riorda). Estas categorías han sido establecidas por su conveniencia para analizar las características particulares que presenta esta gestión nacional.

El desarrollo de este trabajo está organizado en base a cuatro capítulos. El primero de ellos, es donde hemos esbozado las distintas perspectivas teóricas. Las cuales han sido seleccionadas en función a su pertinencia y vigencia. Esta investigación nos ha permitido poner en práctica algunas de las perspectivas y teorías estudiadas a lo largo de la carrera. No obstante esto, la complejidad del tema nos ha demandado la búsqueda de otras, fuera de las curriculares, permitiéndonos de esta manera no solo poner en práctica los conocimientos adquiridos, sino que además, ampliarlos.

El segundo capítulo, surge de la necesidad de contextualizar el tema de investigación para su entendimiento, ya que parte de sus características no se originan en el período seleccionado, 2009-2010, sino que, como todo proceso histórico, es el resultado de un devenir de hechos y acciones concretas que para este caso se comenzaron a gestar a partir de las elecciones presidenciales de 2003.

A partir del tercer capítulo comenzamos con el desarrollo de los objetivos específicos. Este capítulo es donde nos proponemos detectar cuáles fueron los principales mecanismos de generación del consenso necesario para la sanción de los proyectos de ley que proponían una nueva regulación en materia de comunicación audiovisual y la reforma del sistema político partidario, su financiamiento y del Código electoral. Debido a la complejidad de los mecanismos y para su mejor entendimiento este capítulo es dividido en dos partes, uno por cada mecanismo.

En la primera nos centramos en las sesiones que se realizaron en las cámaras del Congreso de la Nación, donde observamos la actuación de las distintas fuerzas políticas y la estrategia desplegada por el gobierno para obtener el control de la mayoría parlamentarias. Y en la segunda, nos abocamos a exponer cuál ha sido la incidencia de la comunicación gubernamental en esta gestión. Para ello tomamos

algunos fragmentos discursivos pronunciados por los principales referentes del Ejecutivo Nacional y del partido de gobierno, respecto de estas leyes. Este análisis nos permitirá ver cómo está construido el discurso oficial, y de esta manera, podremos entender un poco más el manejo del poder que hacen estos dirigentes.

En el cuarto y último capítulo, exponemos cuál ha sido la relación entre el Ejecutivo Nacional y el Congreso de la Nación durante el proceso de sanción de las dos leyes. Si bien esto es algo que abordamos a lo largo del desarrollo de los capítulos anteriores, en este capítulo exponemos esta relación de forma más clara y directa para cerrar con este punto.

En las conclusiones hacemos algunas reflexiones acerca de lo analizado a lo largo del proyecto, que nos permitirán evaluar el consenso en esta gestión.

## **La construcción del consenso: perspectivas teóricas y metodológicas**

El tema que se abordará en este trabajo está ligado íntimamente, en términos generales, a cómo se conquista y se mantiene el poder. Fue Maquiavelo uno de los autores más relevantes al respecto, al marcar algunas pautas esenciales para la comprensión del poder en la modernidad del siglo XVI. Ya entre fines del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, dos pensadores van a organizar la discusión acerca del poder del Estado en torno al eje dominación y consenso. Max Weber (1864 - 1920) destacará la condición última que diferencia al Estado del resto de las instituciones políticas: el carácter monopolítico del ejercicio del poder o el ejercicio de la violencia legítima, que definirá como dominación. Desde otra matriz de pensamiento y fuera de la academia, Antonio Gramsci (1891-1937) va a señalar que no sólo la dominación caracteriza al poder del Estado sino también, y sobre todo, el consenso.

Es por esto que nuestro objetivo de dilucidar los principales mecanismos por medio de los cuales el gobierno nacional de la presidente Cristina Fernández (2007-2011) construye consenso sería casi en vano si no partimos de los aportes de Gramsci, debido a su vigencia actual. Es esta vigencia la que hoy nos permite hablar, con fundamentos teóricos e históricos, de que el mantenimiento del poder no se asegura sólo con el “monopolio legítimo de la violencia” como lo planteara Weber, sino, y fundamentalmente, por el logro del consenso espontáneo y voluntario en la sociedad.

Este apoyo de un sector mayoritario de la sociedad que podemos observar en el gobierno nacional, caracterizado, principalmente, no sólo por lo manifestado en las urnas, sino por una participación activa (ya sea formando parte de las distintas agrupaciones afines al gobierno o manifestando públicamente su apoyo en actos oficiales, participando en actividades, etc.); el acompañamiento de importantes, respetadas y emblemáticas organizaciones por los derechos humanos como “Madres de Plaza de Mayo” (en sus dos líneas) o “Abuelas de Plaza de Mayo”; también, de organizaciones y figuras destacadas de la cultura como así también del espectáculo. Características de escasa notoriedad o inexistentes en otros gobiernos nacionales, lo que lo hace tan llamativo y por eso, partiendo de la idea de hegemonía, pretendemos



detectar los principales mecanismos por medio de los cuales el gobierno nacional logra esto.

Este desarrollo de las perspectivas teóricas comienza desde lo general para luego pasar a lo específico. Por lo tanto, primero revisaremos el concepto de hegemonía que surge de los escritos de Gramsci a través de la lectura de algunos autores gramscianos como Mabel Thwaites Rey<sup>1</sup>. Ya en lo específico comenzaremos por autores como Chantal Mouffe<sup>2</sup> con su perspectiva adversarial, quién teoriza con más claridad sobre algunas características actuales del manejo del poder para la construcción de consenso, como es el control de las mayorías parlamentarias; luego tomaremos el modelo conceptual propuesto por el politólogo argentino Mario Riorda, este planteo nos permite describir otros de los aspectos, principales, en la construcción de consenso, que es la Comunicación Gubernamental.

### 1.1. Hegemonía en Gramsci

Como lo mencionábamos anteriormente, la principal preocupación de Gramsci fue desentrañar los mecanismos consensuales de la dominación burguesa en las sociedades modernas desde principios de siglo, que expresaban formas de integración social de los sectores populares más complejos y obligaban a pensar nuevas estrategias de lucha revolucionaria. Como estudioso y dirigente obrero, es un precursor con su concepción *ampliada* del Estado, su organicidad, y su mantenimiento del poder. Gramsci demuestra que “el Estado no solo domina, sino también dirige”; de esta manera completa la idea de Estado que Karl Marx expresó en sus distintos escritos (no de forma exclusiva). Así el Estado se muestra ante la sociedad como el “representante de la misma, y el instrumento para defender y representar los intereses de todos”. Gramsci amplía el concepto de Estado al definirlo como la sumatoria de la *sociedad civil, más la sociedad política, es decir, hegemonía acorazada de coerción*

---

<sup>1</sup> THWAITES REY, Mabel, “La Noción gramsciana de hegemonía en el convulsionado fin de siglo. Acerca de las bases materiales de consenso” Revista Gramsci mirando al sur. Sobre la hegemonía en los 90.

<sup>2</sup> MOUFFE, Chantal, “El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo y democracia radical”; introducción: Por un pluralismo agonístico; Democracia Radical: ¿Moderna o Postmoderna?, capítulo 1, pág. 27 a 42.

MOUFFE, Chantal, “En torno a lo político”; La política y lo político, capítulo 1, pág. 15 a 40.

(M. Thwaites Rey, 1994, pág. 3). Entendiendo por sociedad civil, a un sistema de instituciones supra estatales; y por sociedad política, el ámbito público estatal.

Esta concepción ampliada del Estado es el resultado de incorporar a la idea marxista de Estado lo que significó su más importante aporte a la teoría política y a la práctica política, su concepto de *hegemonía*. Haciendo énfasis en sus estudios culturales de la sociedad, donde explica que el orden social se mantiene por la dirección política, esto en el proceso revolucionario, se traduce como *la lucha por la dirección política* para convertirse en la clase dominante -y hegemónica-, la cual se da en la sociedad civil e implica la construcción de un nuevo sentido común; con esto el autor traslada la lucha revolucionaria hacia la superestructura –haciendo uso de la tan conocida explicación arquitectónica que Marx diera en alguno de sus escritos-, a diferencia del marxismo.

Al hablar de hegemonía no podemos dejar de mencionar a los actores sociales, quienes tendrán un papel fundamental en la lucha hegemónica, estos son los *intelectuales*, aquellos que están destinados a mantener la “cohesión” de los miembros de la sociedad. Se pueden observar dos tipos de intelectuales: los *orgánicos*, que intentan cambiar el sentido común de la sociedad, reforzando la hegemonía de la clase social ascendente, y los *tradicionales* que operan a las fuerzas progresivas, son empleados de las clases dominantes -aunque estos se consideren independientes. Son los encargados de generar el consenso espontáneo sobre todas las clases subalternas, haciendo posible la hegemonía de la clase dominante.

En síntesis, Gramsci con su concepto de hegemonía amplía la tradición marxista al decir que el Estado no es sólo un *instrumento de represión*, sino que también es el instrumento que permite *dirigir* a las clases subalternas. Ésta es la principal manera por medio de la cual, la clase dominante, logra mantener su poder, es decir, mediante una compleja red de instituciones y organismos, en el seno de la sociedad civil, “que además de argumentar/expresar su propia unidad como clase, organizan el consenso en las clases subalternas” (M. Thwaites Rey, 1994). Estas instituciones y organismos son por ejemplo: los sindicatos, la escuela, los medios masivos de comunicación, entre otros.

Para graficar un poco más la postura de Gramsci, citaremos el paralelismo que hace el autor argentino Hernán Ouviaña<sup>3</sup> con el autor de la obra *Economía y Sociedad*<sup>4</sup>, Max Weber. Salvando las diferencias ideológicas y políticas, los dos, de manera distinta, escriben y teorizan sobre la naturaleza del Estado, haciéndose preguntas comunes como, por ejemplo, sobre los fundamentos últimos de la dominación estatal, con la clara intención de entender los mecanismos que permitían su estabilidad o no a escala temporal.

Weber definió al Estado sobre la base de un medio específico que le es propio: el ejercicio de la fuerza física en un territorio determinado. El Estado puede renunciar al monopolio del poder ideológico y del económico, pero no al coercitivo sin dejar de ser Estado. Para que el estado perdure, el monopolio de la violencia debe ser legitimado, puesto que el poder del Estado es un poder de derecho, siendo la dominación racional legal la forma predominante que usa el Estado en las sociedades modernas.

El punto en común entre los autores, es que se refieren a un mismo problema: la construcción del poder. Sin embargo, la diferencia sustantiva radica en que Gramsci da cuenta de un elemento, que en la actualidad es básico para entender la obtención y permanencia en el poder, que es la cuestión del consenso que se obtiene no por mecanismos coercitivos, sino de todo aquello que convierte las ideas de los que logran gobernar<sup>5</sup> en las ideas de gran parte de la sociedad, deviniendo en el sentido común que condiciona las formas de ver y entender los hechos y procesos socio-históricos, esto es, hegemonía.

## 1.2. Democracia radical y plural

En la actualidad, hay muchos “usos” de Gramsci. Su pensamiento ha adquirido una gran vitalidad por la pertinencia de la categoría *hegemonía* para interpretar el modo en cómo se ejerce el poder. Sin embargo, algunos de esos usos, exceden el

---

<sup>3</sup> OUVIÑA, Hernán, *Introducción al conocimiento de la sociedad y el Estado*; *el Estado: su abordaje desde una perspectiva teórica e histórica*.

<sup>4</sup> En 1944 fue la primer edición es español. La primera edición, en alemán, de la obra fue en 1922.

<sup>5</sup> Sin remitirnos específicamente a la problemática de “clase”, sino a los partidos políticos (o fracciones de estos), o alianzas de estos, etc., que lleguen al gobierno.

marco del materialismo histórico del cual el autor italiano no renuncia en toda su obra. De todos modos, son vetas importantes para seguir en la línea de nuestro objetivo.

Es este el caso de la perspectiva de Chantal Mouffe y su modelo de democracia radical (modelo agonístico de democracia), quien nos da elementos para comprender cómo es la disputa por la dirección política, en la actualidad argentina.

Es autora de importantes obras, dentro de las cuales desarrolla conceptos como el de “democracia radical y plural”, que es el que vamos a tomar en este trabajo. Este concepto surge a partir de la crisis de identidad que afecta a las sociedades democráticas. Esta crisis comienza con la desaparición de los límites entre la izquierda y la derecha, en su concepción tradicional. Una izquierda que ha perdido su identidad y que, al no poder pensar *en términos de adversario*, busca desesperadamente *en términos de enemigo* que pueda devolverle una apariencia de unidad. Esta idea de enemigos es una relación de tipo antagónica que viene de la mano de la idea liberal de *consenso racional y universal*, en donde todos deben pensar igual y el que no se queda afuera. Pero como se trata de un enemigo deber ser eliminado o absorbido, dejando sin posibilidad de poder desarrollar sus propios intereses, y en consecuencia, quedan excluidos de este supuesto consenso universal.

La desaparición de la oposición entre totalitarismo y democracia, que había servido como la principal frontera política para discriminar entre uno y otro, significó lo que la autora entiende como una crisis de la identidad de la democracia, ya que la identidad de esta dependía en gran parte de la diferencia que se había establecido respecto del “otro” que la negaba. La investigadora belga, plantea la necesidad de redefinir las fronteras de la democracia pero no a partir del establecimiento de sus límites en base a una relación antagónica (entre enemigos), sino planteando una nueva relación de tipo *agonística*, donde las diferencias estén marcadas en términos de *adversarios*. Entonces lo que propone para superar esta crisis es la *transformación del enemigo en adversario*.

Expondremos brevemente la diferencia existente entre “lo político” y “la política”. Diferenciación que Mouffe ha desarrollado claramente en una de sus obras<sup>6</sup> utilizadas aquí, y que es fundamental para poder continuar con el desarrollo anterior. Partiendo de una diferenciación en la que coinciden muchos autores, donde lo político

---

<sup>6</sup> MOUFFE, Chantal, “*En torno a lo político*”; capítulo 1, pág. 15 a 42.

hace referencia a la *esencia* de los hechos, mientras que la política abarca las *prácticas*, lo empírico. Entonces, la autora entiende a lo político como la dimensión del antagonismo (conflictiva) que considera constitutiva de las sociedades humanas, mientras que a la política la entiende como el conjunto de prácticas e instituciones a través de las cuales se crea un determinado orden, organizando la coexistencia humana en un contexto de conflictividad derivada de lo político (Chantal Mouffe, 2.007).

Conociendo esta diferencia podemos, ahora, entender que esta característica conflictiva de las relaciones humanas es inevitable, por eso la autora propone transformar al enemigo en adversario, pasar de relaciones antagónicas a relaciones agónicas. Esto se debe a que el agonismo establece una relación nosotros/ellos en la que las partes en conflicto, si bien admiten que no existe una solución racional en la que las partes obtienen lo que quieren, reconocen sin embargo la legitimidad de sus oponentes y aceptan la disposición de una de las partes.

Este planteo de la autora parte de la premisa que el conflicto es una parte constitutiva de los seres humanos. Para explicar esto utiliza el concepto de “*exterioridad constitutiva*”. Este concepto denota que la construcción o creación de la identidad implica el establecimiento de una diferencia, constituida a menudo sobre la base de una jerarquía, por ejemplo: hombre y mujer; entonces el reconocimiento del hombre como tal es a partir de la existencia de la mujer como su opuesto, es decir, que la identidad se constituye a partir de existencia de un “otro” que constituye su “*exterioridad*”, al negarlo. De esto se deduce, rápidamente, que este proceso de construcción de la identidad es *relacional*, es decir que la identidad es *colectiva*.

Por este motivo, debido a que las identidades se constituyen en relación a lo opuesto es acá donde comienza el conflicto, el cual puede ser negativo o afirmativo para las sociedades democráticas. Esto es cuando el proceso de identificación comienza percibiendo al “ellos” como cuestionamiento de la identidad del “nosotros”, como una amenaza a su existencia. Esta percepción, es negativa porque la relación entre enemigos al plantear la posibilidad de eliminar al “opuesto” no permite la convivencia en la diversidad, lo cual es muy perjudicial para la democracia porque no permite el cumplimiento de unos de sus principios vitales: la posibilidad de elegir.

Ahora bien, el conflicto, como manifestación de la diversidad de las relaciones sociales, es positivo cuando se da en circunstancias que permiten la coexistencia de

esa diversidad. Para lograr esto debe impedirse el surgimiento de antagonismo en las relaciones, asegurando las relaciones de tipo agonísticas a través de las instituciones democráticas. Estas son las encargadas de garantizar la posibilidad de concreción de cada una de estas alternativas, mediante la *alternancia en el cargo; elecciones libres, universales y periódicas*; etc. Permitiendo de esta manera que los distintos sectores, con intereses opuestos, se sientan contenidos en un mismo sistema.

En suma, lo que nos está proponiendo Chantal Mouffe es la revalorización de lo político como la esencia conflictiva del ser humano, constitutiva de su propia identidad. El reconocimiento del antagonismo es lo que permite asegurar la democracia porque al reconocer la pluralidad de alternativas se puede pensar en un orden que se constituya respetando dicha diferencia, lo que la autora denomina *democracia plural y radical*.

Este orden, que a través de la proliferación de espacios, permite que las distintas relaciones o partes en conflicto se puedan manifestar donde, como se mencionó antes, su coexistencia es garantizada por las instituciones democráticas pero para que esto sea posible, primero debe existir algún tipo de vínculo común entre las partes. Este vínculo debe estar basado en un consenso o acuerdo sobre determinados principios básicos y generales como el respeto por estas instituciones. Donde las disidencias estarán en los métodos o las estrategias de concretarlos.

Para finalizar, es necesario hablar de la relación que Mouffe menciona entre antagonismo y hegemonía. Esto es porque las prácticas articuladoras a través de las cuales se establece un determinado orden y se fija el sentido de las instituciones sociales son *prácticas hegemónicas*. Pero hay que tener en cuenta otra característica, que es fundamental para garantizar el orden establecido: todo orden es susceptible de ser desafiado por prácticas contra-hegemónicas, es decir, prácticas que van desarticulando el orden existente para instaurar otra forma de hegemonía.

En síntesis, lo que expone la autora es que ante la imposibilidad de erradicar el carácter antagónico (conflictivo) de las relaciones sociales es fundamental reconocerlo. Por lo tanto, la idea de consenso racional y universal que pregona el liberalismo es algo imposible de concretarse, ya que esta implica una lógica perversa donde hay un pensamiento que es considerado el único correcto y todos los demás no sólo son incorrectos sino que, además, son considerados perjudiciales para el bienestar general. Ante estas circunstancias la propuesta es la constitución de un

nuevo tipo de relación (agonista), es decir, un orden o articulación política, donde la construcción hegemónica, es posible para cualquier partido político o alianza que logre presentarse como equivalente de la gran mayoría de la sociedad.

### 1.3. Comunicación gubernamental, gestión y consenso

La perspectiva de Mario Riora<sup>7</sup>, nos aporta los instrumentos que creemos necesarios para analizar la importancia que tiene la comunicación en este gobierno. Esta perspectiva está dirigida a establecer un modelo de análisis de la gestión de un gobierno, en lo que hace al mantenimiento del poder. Esto se debe a que si bien el gobierno electo ya cuenta con la legitimidad que le da el hecho de haber cumplido con los requerimientos que disponen las leyes para ser gobierno, ahora para mantenerse en el mismo y poder concretar su plan de gobierno deberá mantener y/o aumentar esa legitimidad social que lo acompañó en las urnas, es decir, lograr la gobernabilidad<sup>8</sup> que necesita para gestionar.

Poniendo énfasis en esta instancia de la gestión, el autor nos quiere mostrar lo que para él es fundamental en un gobierno para lograr la gobernabilidad, es decir el “consenso”. El consenso es, a los fines de este modelo, la búsqueda de acuerdos políticamente operantes centrados en la idea de que, si bien puede haber (y de hecho probablemente siempre existan) grupos en los márgenes del consenso, o bien fuera de éste, las políticas de gobierno deben ser aceptadas socialmente por la mayor cantidad de personas. Este es, también, un modo de entender a la “legitimidad” como elemento clave para dotar de estabilidad a un gobierno. Pero lo más importante aquí es entender al consenso como ausencia de disensos inestabilizadores, que aún existiendo sólo para principios generales, sea concebido como un elemento que, a

---

<sup>7</sup> RIORA, Mario, , *“La construcción del consenso: Gestión de la comunicación gubernamental”*; primera parte: *Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso* (Serie Inclusiones, La Crujía ediciones, EDUCC, Universidad Austral, Buenos Aires, 2006).

<sup>8</sup> El concepto gobernabilidad cuenta con amplia aceptación en la ciencia política y en el discurso político en general pero consideramos necesario hacer algunas aclaraciones. Este concepto nace bajo el discurso neoliberal en los '70, acuñado en la denominada Comisión Trilateral para reorientar la función de los estados a “gestionar” la conflictividad social y no a actuar sobre sus causas. En este trabajo lo utilizamos genéricamente como la capacidad de un gobierno de llevar adelante la gestión y la política de un país en un momento determinado.

pesar de las tensiones, dota de adaptabilidad y de una considerable resistencia al sistema político.

### **1.3.1. Comunicación gubernamental, retórica y persuasión**

A pesar de los distintos abordajes teóricos, se puede entender a la comunicación gubernamental desde su aporte a la estabilidad, ya que le permite reducir las tensiones irresolubles entre las demandas y la posibilidad de respuesta del gobierno a estas.

Por ello el enfoque es, también, un abordaje que alcanza lo “retórico”. Este enfoque destaca el uso *persuasivo* de la comunicación, asociado a la organización de argumentos que muestran cómo el poder gubernamental y la legitimidad son mantenidos a través de la *publicidad*.

La persuasión tiene por objetivo influir en las creencias, las actitudes y en la conducta. Entonces, los mensajes de gobierno elaborados a través de la retórica tendrían dos órdenes de ideas: uno, que muestra el nivel de significación como tal, y el otro, de tipo mitológico, en donde se puede lograr interpretaciones más profundas. Por ejemplo, un nuevo impuesto que es uno de los medios que tiene el Estado para aumentar los recursos públicos, puede ser entendido, también, como una medida para la redistribución de las riquezas. Este segundo significante de tipo mitológico plantea o presupone una eficacia persuasiva superior. Es importante que la persuasión sea entendida como un rasgo esencial e indispensable para la democracia, porque es la única manera de lograr apoyo sin hacer uso de la fuerza.

En síntesis, es gracia al uso persuasivo de la comunicación, mediante la publicidad de los actos de gobierno, que una dirigencia logra disminuir las posibles inestabilidades que se pueden generar de la imposibilidad de resolver las demandas de la sociedad.

### **1.3.2. Comunicación gubernamental y construccionismo.**



El paradigma de gran parte de la perspectiva de Riorda puede situarse teóricamente dentro de la comunicación política en la línea del “construccionismo”. La premisa fundamental de esta perspectiva es que la *realidad es un producto social*, y que los primeros significados por los cuales la realidad es construida pertenecen al lenguaje. Lo que se pretende es que la gente pueda interpretar los actos de acuerdo a los intereses o a las definiciones que se vayan instalando desde el gobierno mediante la comunicación.

En este modelo, la visión del construccionismo escapa al planteo sólo centrado en los medios de comunicación, y se ubica preferentemente en el intento de construir sentido político desde el gobierno. Por lo cual, este enfoque construccionista ubica el énfasis de investigación sobre las ideas o los significados políticos y los procesos por los cuales la gente adquiere el sentido del mundo político.

El construccionismo crea o enfatiza problemas para avanzar con sus políticas o bien, muchos de los verdaderos problemas son construcciones simbólicas y políticas para justificar el accionar del gobierno. El construccionismo gubernamental no sólo testea ambientes, los construye o al menos avanza en el intento. Este proceso se caracteriza por: lazos de confianza e identificación entre representantes y representados; una narrativa acorde a esos lazos; el público no desarrolla una total comprensión de muchos asuntos; y fuerte dependencia de los valores más arraigados en el contexto social en el cual el mensaje social es diseminado (Riorda, 2006).

Esta herramienta de análisis que nos proporciona Riorda está planteada para el entendimiento de la comunicación gubernamental del poder ejecutivo, sin distinción de niveles (nacional, provincial y local). Estos desde el lenguaje político, y en especial el gubernamental, articulan y confirman todo lo que es político, lo deseado y lo indeseado, teniendo la posibilidad de crear condiciones apropiadas para cumplir una función de enseñanza, siempre con la idea de racionalizar la comunicación como soporte para la implementación de sus políticas. La publicidad gubernamental, en ese propósito, se constituye en un método a través del cual un gobierno democrático intenta hacer explícitos sus propósitos a un amplio número de personas, para obtener apoyo o consenso en el desarrollo de sus políticas públicas.

Es evidente, también, que la comunicación gubernamental juega un papel clave en la construcción de una determinada cultura política. Se cultiva el rol deseado de los atributos de la ciudadanía y complementariamente, se crean condiciones materiales y

no materiales para sostener esa ciudadanía, a través del desarrollo de símbolos y mitos que configuran elementos de identidad.

A partir del uso de estas herramientas es que un gobierno puede incidir en las demandas de la sociedad. Estas pueden clasificarse, según Chías, en:

- Fundamentales: son las que de alguna manera establecen el marco programático de un gobierno.
- Marginales: son aquellas que aun existiendo en la agenda de gobierno, no forman parte del cuerpo central de una gestión

Dentro de las demandas fundamentales hay *temas ideológicos* y *claves*. En el caso de las demandas ciudadanas de tipo ideológicas se refieren, específicamente, a la clásica división de izquierda y de derecha. Mientras las segundas, son aquellas que, por su magnitud, ninguna gestión puede obviar, y cuya demanda está siempre presente, pero que su resolución implica grandes recursos o esfuerzos. Y en las demandas marginales hay *temas revisables* y *clientes*. Los revisables, son temas que, no forman parte de la agenda instalada y por ende su prioridad no es alta; mientras que los temas clientes, son aquellos que sin ser clave, pueden ser temas de alto impacto, y cuya satisfacción no implica esfuerzos o recursos desmedidos. La posibilidad de combinaciones de la gestión y priorización de temas (demandas), más que por lo deseable desde el gobierno, muchas veces tiene que ver con lo políticamente posible, en cuanto a plazos, prioridades, recursos, apoyo, etc.

Con respecto a la comunicación de estos *temas*, siempre es riesgosa por más que un gobierno cuente con un alto o bajo nivel de consenso o apoyo a su gestión. Ante esto, buena parte de los gobiernos suelen centrar su comunicación y también su accionar en temas prioritarios, es decir, en temas fundamentales. Aunque ello sea correcto, tiene una enorme probabilidad de generar expectativas indebidas en la población y posteriores frustraciones. Para evitar esto el autor propone el “abordaje incrementalista”. Este abordaje es el *paso a paso*, y se utiliza preferentemente cuando un gobierno se halla inmerso en un aura demasiado inestable para jugadas arriesgadas, y cuando no hay un valor perentorio no discutible como rumbo a seguir. Posibilita la fragmentación del análisis entres muchos participantes en el diseño de políticas como una secuencia de ensayos, errores, y nuevos ensayos corregidos. Esto es lo que se denomina el “ajuste mutuo partidario”.

Ante la posibilidad de fracaso, el planteo incremental se convierte en un descenso menor en la lógica de las frustraciones sociales, aunque ello implique pensar que el éxito social requiere también de una serie sucesiva de aciertos menores para lograr un consenso fuerte, debido a la imposibilidad de encarar grandes empresas.

Otras de las características de una gestión de tipo incremental, y por ende una gestión que tenga también una comunicación incremental, es que se basa sólo en aquellos objetivos pertinentes en función de la disponibilidad de los medios reales: lo posible y relevante.

### **1.3.3. Proyecto general de gobierno**

Según Mario Riorda, la estrategia óptima de una buena comunicación gubernamental es poder comunicar paralelamente una dosis del ejercicio incremental y otra dosis asociada a un “proyecto general de gobierno”. Este proyecto es lo que justifica las actuaciones de gobierno, adecuadas a determinados actores, recursos, y escenarios. No obstante, un gobierno también tiene reservada para sí la facultad de tener motivaciones, que en este caso, tienen que ver con la generación de *confianza*.

A partir de la existencia de este proyecto general es que un gobierno puede dar cumplimiento a dos funciones de marcada centralidad: la tarea de asignación de valores en una sociedad dada, y el intento de conseguir que la mayoría de dicha sociedad acepte esa asignación valorativa la mayor cantidad de tiempo posible. De esta manera, el gobierno podrá alcanzar la confianza que necesita para poder achicar la enorme brecha que existe entre la respuesta a las demandas clave que un gobierno está en condiciones de dar, y por ende comunicar, y las demandas que hace la sociedad.

Es muy importante destacar que esto es posible sí el gobierno tiene un tipo comunicacional paralelo a la acción incremental, que debe estar basada en el proyecto general de gobierno socialmente aceptado o por lo menos debe tratar de instalarlo.

Una vez que el proyecto general de gobierno tiene la aceptación social, trasciende su condición y pasa a denominarse “mito político”. Este concepto incluye

todo lo que significa el proyecto general y además, la condición de apropiación desde la ciudadanía. El mito es la *metapolítica*, lo que permanece más en el tiempo y muta menos, es lo que posibilita la *continuidad*. A diferencia de las acciones incrementales que son las tácticas, las estrategias, las acciones de gobierno, las cuales cambian con una frecuencia superior al mito.

El mito es un sistema de creencias, coherente y completo, que da sentido y orientación. Tiene principio, desarrollo, pero no fin y como tal siempre está abierto y en permanente construcción. Es el todo que ofrece la dirección estratégica y expresa el sentido último de la acción de gobierno.

Las tareas de todos los días, las acciones tácticas, por sí mismas, no logran dar cuenta del proyecto por más exitosas que éstas sean. La suma de las partes no constituye el todo y por lo mismo se requiere de un envolvente, el mito, que manifiesta de dónde se viene y hacia dónde se va.

Por lo tanto el mito de gobierno *construye sentido*. Lo que hace el mito es permitir a los titulares del Poder Ejecutivo (en sus distintos niveles), a través de la retórica, justificar sus acciones, es decir, crear la realidad que sustenta su objetivo político. El mito no tiene la facilidad de permanecer solo con el mensaje los años que dura la gestión, por eso se torna necesaria la combinación con el incrementalismo. No basta solamente con la retórica sino que también necesita de su contrapeso en hechos concretos.

La finalidad del mito político es lograr comunidad desde el campo simbólico, desde una serie de propuestas discursivas que hacen que la mayor cantidad de personas vean la realidad de una determinada manera.

El requisito para que el mito se constituya como tal es la *brevedad*. Todo el desarrollo comunicacional denominado “imágenes de marcas” que utiliza un Poder Ejecutivo, y que son motivados por ellos mismos, son ejemplo de mitos cristalizados en fórmulas comunicacionales simplificadoras que dan cuenta de la brevedad aludida. Dicho de otro modo, el mito de gobierno debe ser resumido en una frase breve que pueda ser incluida en cada discurso y que permita hacer referencia a la visión estratégica de gobierno sin tener que desarrollarlo.

La formulación del mito es un planteamiento racional que se expresa en un relato capaz de despertar y mantener la esperanza, movilizar las voluntades y conducir los esfuerzos en la consecución de lo que se persigue.

Otra cuestión que hay que tener en cuenta es la relación que hay entre el mito y la ideología. Lo ideológico es inherente a la comunicación política, por ende, es también inherente a la comunicación gubernamental, sin la cual no puede desarrollarse. En consecuencia, si la ideología es difundida por medio de la comunicación, está al mismo tiempo puede estar fuertemente ideologizada. Es decir que un gobierno a través de su comunicación puede dejar bien en claro cuál es su postura ideológica, y a partir de esta sumar apoyos o no.

Hay estudios que hablan del “atajo cognitivo” en el acceso y procesamiento de la información por parte de los ciudadanos. Uno de esos atajos es proporcionado por la ideología, se trata de esquemas que reducen el tiempo y esfuerzo requeridos al momento de optar por una u otra alternativa y además, permiten una decisión racional con información imperfecta. Este apoyo por la imagen del partido político -o del gobierno- posee percepciones genéricas, mitad identificación afectiva, mitad expectativas racionales.

De esto se desprende que el voto en apoyo a propuestas no es igual al voto o apoyo por ideología, además la ideología no exige entonces un voto o apoyo altamente informado. Esto es porque no se vota o adhiere por el programa de gobierno propuesto, o un análisis racional de este. En otras palabras, la identificación ideológica, en algunas personas, tendría más peso al momento de elegir entre uno u otro de los candidatos, más allá de las propuestas de cada uno. Es sobre todo en este último sentido, que se produce la vinculación con la noción de hegemonía en el sentido gramsciano, pero sobre todo en la línea de Mouffe.

## II

### **Estrategias de construcción del consenso del poder Ejecutivo Nacional. Breve referencia histórico-político a partir de 2003.**

En el capítulo anterior expusimos las perspectivas desde las cuales nos basaremos para tratar de explicar cómo es el proceso de construcción y mantenimiento del poder en el gobierno nacional de Cristina Fernández, puntualmente en lo que implicó el proceso de sanción de la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, ley n° 26.522, más conocida como *ley de Medios*, y la ley de Democratización de la Representación política, la Transparencia y la Equidad Electoral, ley n° 26.571, mediáticamente conocida como *ley de Reforma Política*.

Ahora vamos a reflejar algunos elementos para hacer una aproximación al proceso de construcción de poder en este gobierno con ejemplos concretos, para esto traeremos a colación una serie de medidas tomadas durante el gobierno del ex presidente Néstor Kirchner, aquellas que nos permitan graficar claramente cuál ha sido su estrategia en la construcción de poder. También citaremos algunas declaraciones al respecto desde el oficialismo como desde la oposición y de organizaciones no partidarias y destacados que tuvieron una participación -importante- en el proceso de sanción de la ley de Medios y la ley de Reforma Política.

De esta manera lo que pretendemos es hacer una breve contextualización que nos permita comenzar a dilucidar los mecanismos de construcción de consenso utilizados por el gobierno de Cristina Fernández en el proceso de sanción de las leyes seleccionadas.

#### **2.1. Referencia sobre la estrategia del ex presidente Néstor Kirchner**

El ex presidente Kirchner asume su presidencia en condiciones bastante distintas a como lo han hecho, generalmente, los presidentes en la República Argentina, en primer lugar, asume con lo que investigadores como Carlos Moreira y Sebastián Barbosa<sup>9</sup> describieron como la falta de *legitimidad de origen*, debido a que se convierte en presidente con el 22,24% de los votos válidamente emitidos, muy por debajo del porcentaje establecido por la Constitución Nacional en sus artículos 97 y 98, es decir, que no contó con una plena legitimación. Esto fue debido a que el ballottage o segunda vuelta, que es lo que dispone nuestra Carta Magna para estos casos, no se llevó a cabo debido al abandono del otro candidato que obtuviera el mayor porcentaje de los votos válidamente emitidos (24,45%). Sin embargo, el candidato por el Frente para la Victoria tuvo una intención de voto del 70% para la instancia de ballottage. Este dato tiene una doble interpretación, por lo cual puede ser visto como algo positivo o negativo: ya que para algunos analistas políticos era una manifestación de legitimación social; mientras que para otros haya sido solo producto de que la otra opción era Carlos Menem, como lo plantea Atilio Boron<sup>10</sup>.

En segundo lugar, como consecuencia de su debilidad electoral no tenía mayoría en las cámaras del Congreso de la Nación (tenía el apoyo de unos 14 legisladores) y tampoco contaba con el apoyo de muchos gobernadores. Además, padecía el padrinazgo de su antecesor el ex presidente interino Eduardo Duhalde, quién le había heredado su Ministro de Economía, Roberto Lavagna, y además, era su contrincante ya que ambos se disputaban la conducción del Partido Justicialista. Todo esto limitaba sus posibilidades de conducción.

Por lo cual, durante gran parte de su presidencia las medidas fueron impuestas por medio de Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU): de 337 proyectos originados en el Ejecutivo Nacional 201 fueron por decreto y el resto fueron enviados al Congreso de la Nación<sup>11</sup>.

Alejandro M. Rossi<sup>12</sup>, explica que con el objetivo de obtener rápidamente un aumento en la consideración pública, inicialmente el gobierno kirchnerista adoptó un conjunto de medidas con gran impacto mediático, sobre todo en relación con ciertos

---

<sup>9</sup> Revista América Latina nº 9: *Democracia y autoritarismo en América Latina*, pág. 135-154, 2.010.

<sup>10</sup> Revista SAAP Vol. 2, Nº1, diciembre 2004. "Sobre la popularidad de Néstor Kirchner", Atilio Borón.

<sup>11</sup> Informe Harvard, "Argentina: De Kirchner a Kirchner", Por Steven Levitsky y María Victoria Murillo (2 de Abril de 2008).

<sup>12</sup> Revista Nº11 "ECONOMIA II". "Fortalezas y tensiones en el proyecto kirchnerista", por Alejandro M. Rossi.

grupos que tenían un alto nivel de descrédito: los militares relacionados con la represión ilegal durante el Proceso de Reorganización Nacional, sectores de la policía a los que se acusaba de corrupción o de aplicación de métodos ilegales, miembros del Poder Judicial a los que se sindicaba como relacionados con el gobierno de ex presidente Carlos Menem. Esta estrategia permitió reforzar la imagen presidencial en la ciudadanía al dar respuestas a demandas tan postergadas.

A partir de esto, comenzará a articular con organizaciones sociales por la defensa de los derechos humanos, distintos actores -algunos de reconocida trayectoria-, también, vinculados a los derechos humanos (que no pertenecían a ninguna organización) y con distintos partidos y dirigentes políticos de la centro-izquierda. Pero también se sumaron partidos o fracciones de estos de otras tendencias ideológicas como es el caso de una fracción de la Unión Cívica Radical que lideró el Ing. Julio Cobos.

Otra de las medidas, tal vez no tan mediáticas pero no menos importantes por esto, que ejecutó el primer mandatario fue en el plano laboral. Estas estuvieron destinadas a amortiguar las consecuencias de la crítica coyuntura económica posterior a la devaluación, y a marcar un punto de quiebre con las experiencias previas. Para ello se sancionó la Ley 25.877, la cual derogaba a la Ley 25.250, último intento flexibilizador durante la presidencia de Fernando De la Rúa, mejorando las condiciones de trabajo. Estas y otras medidas fueron permitiendo el acercamiento con los referentes más importantes del sindicalismo argentino (Hugo Moyano, por ejemplo) y así se fueron conformando las nuevas alianzas.

En el plano del desarrollo social, el acercamiento con el resto de las organizaciones sociales se produce con el lanzamiento del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” en él se le otorgaba un papel fundamental -en la implementación y ejecución de esta iniciativa- a las organizaciones sociales que tenían buenos vínculos con el gobierno (principalmente barriales). Muchas de estas organizaciones formaron parte del movimiento “piquetero” que surgió durante la crisis del 2001 como el Frente Tierra y Vivienda, el Movimiento Evita, Barrios de Pie y el MTD de Aníbal Verón.

Todas estas medidas traerán como resultado que la sociedad, que por años no encontraba los canales institucionales para que sus demandas sean atendidas, se



identifique fuertemente con la figura de liderazgo ejercida por Néstor Kirchner. Lo que siguiendo a Ernesto Laclau (2009, pág. 51-71)<sup>13</sup>, se puede identificar al ex presidente como aquel que logra liderar el espacio producto de la *dicotomización* de la sociedad, en el que se encuentran aquellos sectores que por mucho tiempo sus demandas fueron escuchadas y que al unirse en torno a ellas como un común denominador constituyen y se identifican como “el pueblo”, a lo que el autor denomina *populismo*<sup>14</sup>. Así comenzará a ejercer un importante liderazgo sobre amplios sectores de la sociedad, y su capacidad de movilización de las bases sociales.

Hasta acá vemos como su estrategia -debido a las circunstancias en las que asume- posee dos grandes etapas: una primera que la podríamos definir, a los fines de esta investigación, como *de concertación*. Esta primera etapa, es durante los primeros años de la gestión de Néstor Kirchner, donde gobernará mediante acuerdos y distintas concesiones a los sectores más postergados de la sociedad (materializados fundamentalmente a través de decretos), con el fin de construir su legitimación social.

Como lo entendemos al leer a Mabel T. Rey<sup>15</sup> “un gobierno debe hacer distintas concesiones en el plano económico y político”, de esta manera sus medidas le permitieron acercarse y aliarse a distintos sectores sociales y grupos de poder. Al mismo tiempo que estas medidas tenían su impacto en los sectores postergados de la sociedad, dándole la sensación de una “mejora de su nivel de vida”. Lo cual va permitiendo que estos sectores de la sociedad se identifiquen con el gobierno nacional y sientan que hay una coincidencia de intereses.

La segunda etapa la podemos ver después de las elecciones legislativas de 2005 (cuadro n°1), donde el oficialismo es el principal triunfador y se transforma en el bloque mayoritario en las cámaras del parlamento. A partir de esto su estrategia comenzará a cambiar, dado que ahora cuenta con el respaldo político necesario para poder gestionar por medio del Congreso de la Nación, sin tanta necesidad de recurrir al decreto o a la construcción de acuerdos con distintos grupos de poder como, por ejemplo, los sindicatos.

---

<sup>13</sup> LACLAU, Ernesto, “*El populismo como espejo de la democracia*”, 1º capítulo, pág. 51 a 71.

<sup>14</sup> Es importante aclarar que esto es solo una apreciación personal, ya que en la República Argentina no se ha producido el proceso de dicotomización tal cual lo describe Ernesto Laclau.

<sup>15</sup> Revista Gramsci mirado al Sur. Sobre la hegemonía en los 90; “*La noción gramsciana de hegemonía en el convulsionado fin de siglos. Acera de la bases material del consenso*”, Mabel Thwaites Rey.

Cuadro nº1: resultados de las elecciones legislativas de 2005, cámara de Diputados de la Nación<sup>16</sup>

PARTIDOS	ESCAÑOS
A.R.I.	8
AL. FTE. P/LA VICTORIA	48
AL. PROPUESTA REPUBLICANA	9
U.C.R.	8
JUSTICIALISTA	25
UNIDAD FEDERALISTA (PA.U.FE.)	2
COMUNISTAS	1
AL. FTE. DE TODOS	6
AL. CONCERTACIÓN NUEVO ESPACIO E.R.	1
FTE. JUJEÑO	1
DE LA VICTORIA	1
DEMÓCRATAS	1
FTE. RENOVADOR DE LA CONCORDIA	2
MOV. POP. NEUQUINO	2
AL. CONCERTACIÓN P/ DESARROLLO	1
RENOVADOR DE SALTA	1
AL.FRENTE PRODUCCIÓN Y TRABAJO	1
FTE. PROGRESISTA, CIVICO Y SOCIAL	5
FTE. CIVICO POR SANTIAGO	3

Ya en las elecciones presidenciales de 2007, donde la fórmula presidencial de Cristina Fernández - Julio Cobos arrasa con las urnas (cuadro nº 2 y nº 3), vemos cómo esta estrategia se convierte en una de las principales al tener un mayor número de bancas.

<sup>16</sup> Cuadro de elaboración propia en basa a los datos obtenidos en el "sitio oficial" del Ministerio del Interior. Solamente expusimos la situación en la cámara de Diputados de la Nación, porque en la cámara de Senadores de la Nación para lo mismo.

Cuadro nº 2<sup>17</sup>: Cámara de Diputados de la Nación, 2007

PARTIDO	ESCAÑOS	PARTIDO	ESCAÑOS
FRENTE PARA LA VICTORIA / PJ	128	DIÁLOGO POR BUENOS AIRES	1
UCR	24	JUSTICIALISTA NACIONAL	1
COALICIÓN CÍVICA	18	MEMORIA Y DEMOCRACIA	1
SOCIALISTAS	10	MOVIMIENTO POPULAR NEUQUINO	3
DE LA CONCERTACIÓN	10	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE	1
PRO	9	NACIONAL SINDICAL	1
A.R.I AUTÓNOMO	9	NUEVO CONTRA LA CORRUPCIÓN	2
PRODUCCIÓN Y TRABAJO	1	PAUFE	1
FTE. CÍVICO Y SOCIAL CATAMARCA	2	DEMÓCRATA DE MENDOZA	1
FRENTE DE TODOS	2	LIBERAL DE CORRIENTES	1
PROYECTO SUR	1	CONCERTACIÓN ENTRERRIANA	1
GUARDIA PERONISTA	1	ENCUENTRO POPULAR	4
FTE. CÍVICO POR SANTIAGO	6	UNIÓN CELESTE Y BLANCA	4
FTE. JUSTICIA, UNIÓN Y LIBERTAD	6	RECREAR	2
DIGNIDAD PERONISTA	1	RENOVADOR DE SALTA	2

<sup>17</sup> Elaboración propia en base a los datos publicados en [www.elecciones.gov.ar](http://www.elecciones.gov.ar)

Cuadro nº 3<sup>18</sup>: Cámara de Senadores de la Nación, 2007

PARTIDOS	ESCAÑOS
AL. FTE. P/ LA VICTORIA	23
JUSTICIALISTAS	12
UNIÓN CÍVICA RADICAL	5
AL. TRAB. JUST. EDUC.	2
AL. A.R.I.	2
AL. FTE. CIV. Y SOCIAL	4
AL. FTE. DE TODOS	5
MOV. POP. NEUQUINO	1
FTE. RENOVADOR DE LA CONCORDIA	2
AL. FRENTE PRODUCCION Y TRABAJO	1
AL. FTE. JUSTICIALISTA CHACO MERECE MAS	2
AL. UNION POR CORDOBA	2
AL. FRENTE NUEVO	1
PARTIDO NUEVO	1
AL.FTE.ALTERNAT. PAMPEANA	1
SOCIALISTA	1
AL. CONCERTACION PARA EL DESARROLLO	1
JUSTICIALISTA - FTE. JUST. PARA LA VICTORIA (FREJUVI)	2
FTE. CÍVICO POR SANTIAGO	2
MOV. SANTIAGO VIABLE	1
UNIDAD FEDERALISTA (PAUFE)	1

Con los resultados de las elecciones presidenciales de 2007, Cristina Fernández asume la presidencia, en las mismas condiciones que lo han hecho la mayoría de los presidentes: con el bloque mayoritario en las cámaras del Congreso de la Nación; el respaldo de gran parte de los gobernadores; y la legitimación jurídica y social, manifestada en el voto. Esto lo interpretamos como la legitimación social de la gestión de ex presidente Kirchner y el acompañamiento en la continuidad de la misma.

En síntesis, el ex presidente Néstor Kirchner logra llevar adelante su gestión y dar continuidad a su proyecto de gobierno durante un segundo período a cargo de su esposa y compañera de militancia, según Morerira y Barbosa (2010, pág. 137-139) a

<sup>18</sup> Elaboración propia en base a datos obtenidos en *perfil.com*, 10-10-2009.

partir de tres acciones concretas: primero, mediante la concentración de la toma de decisiones en el Poder Ejecutivo, específicamente en la persona del presidente, lo cual logra gracias a que reduce el papel del Congreso de la Nación a la sola función de aprobar, sin mayores modificaciones, los proyectos que venían del Ejecutivo. Y además, a que logra fijar un sistema de sucesión, en donde él decide quién va a ser su sucesor (en este caso sucesora). Segundo, el presidente electo significó la solución de la crisis de liderazgo que tenía el peronismo, lo que logra construyendo poder, dentro del movimiento, y con su estrategia conocida como *transversalidad*, intentó construir su propia fuerza política, pero por fuera del partido justicialista (Frente para la victoria). Y la tercera, es que la afirmación del liderazgo de Néstor Kirchner frente a Eduardo Duhalde desembocó en una idea nueva o renovada sobre las políticas públicas, lo cual fue visto ante la sociedad como la ruptura con el modelo neoliberal, al menos en materia enunciativa.

### **2.1.1. La estrategia en la presidencia de Cristina Fernández**

Después de haber expuesto las circunstancias en que asume el ex presidente Néstor Kirchner que va a determinar su estrategia de construcción de poder, es necesario hablar de las condiciones en que asume la presidencia Cristina Fernández, que también van a incidir en su estrategia. La presidenta asume en circunstancias absolutamente diferentes, y en consecuencia, sus desafíos también lo serán: ella contaba con la legitimidad de origen que le proporciona el haber obtenido la mayoría de los votos en las elecciones nacionales de 2007, sumada a la legitimidad que heredaba de su antecesor; no tiene que construir poder o un espacio de poder, ya que esto es algo que se construyó en la gestión anterior; y además, la situación social, política y económica era otra, después de cuatro años de crecimiento sostenido.

Ante esto, los principales desafíos a los que tendrá que atender la presidenta Cristina Fernández -sólo mencionaremos los que atañen a esta investigación- eran: “salirse de la sombra de su marido” (enfrentándose, de alguna manera, a las “estructuras machistas” de la sociedad), pues tenía que demostrar que ella también era capaz y no una marioneta; otro de los desafíos, y el más importante, será

continuar el proyecto de gobierno iniciado en la gestión anterior, manteniendo el poder construido.

Por lo tanto, teniendo en cuenta las condiciones en que accede al poder, los nuevos desafíos, y que la manera de mantener el poder ha cambiado a partir de la aparición de los medios de comunicación, como bien lo expresa Iliana Paz Minutella en la “*Comunicación de gobierno*”<sup>19</sup>, no basta con la legitimidad de origen porque no es suficiente para que un gobierno se mantenga en el poder, para ello es necesario además que el ejercicio del poder sea legitimado por la sociedad (como también lo plantea Mario Riorda). Es acá donde la comunicación gubernamental se torna indispensable para mantener esta legitimidad social durante su gestión. Por lo cual, el discurso adquiere fundamental relevancia.

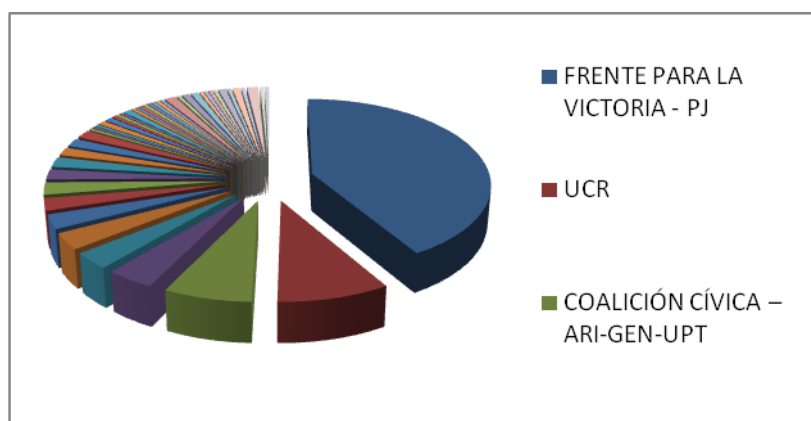
## **2.2. El Congreso de la Nación tras las elecciones de 2007**

En este apartado trataremos de graficar cual es la situación dentro del Congreso en función de la distribución de los escaños y bajo qué condiciones se desenvolverán los debates de la ley de Medios y la ley de Reforma Política. Para ello presentaremos los resultados electorales en gráficos de torta, que nos van a permitir mostrar mejor la diferencias en la distribución de los bloques, y así poder ilustrar la relación de fuerzas en el Congreso.

---

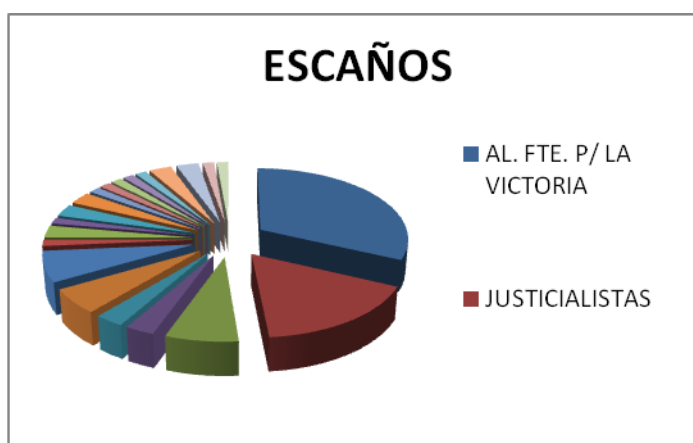
<sup>19</sup> XVIII Jornadas de Reflexión Académica en Diseño y Comunicación: *Reflexión Académica en Diseño y Comunicación N°XIV*; *La comunicación de gobierno*, Iliana Paz Minutella (Año XI, Vol. 14, Agosto 2010, Buenos Aires, Argentina).

Grafico nº 1: Cámara de Diputados de la Nación, segundo semestre de 2007<sup>20</sup>



En este gráfico podemos ver cómo queda conformada la Cámara de Diputados de la Nación: con un total de 128 diputados que integran el bloque del Frente para la Victoria, este cuadruplica al bloque opositor más próximo que es el de la Unión Cívica Radical, integrado por 24 miembros. A simple vista podemos ver que el bloque del partido de gobierno cuenta con la primera minoría en la cámara, esto sin mencionar que cuenta con el apoyo de otros bloques, provocando un clima sumamente favorable para que el oficialismo pueda aprobar sus medidas.

Gráfico nº 2: Cámara de Senadores de la Nación Argentina, segundo semestres de 2007<sup>21</sup>



En la Cámara de Senadores de la Nación podemos observar que la situación es similar a la de diputados, con un bloque mayoritario de 23 miembros -o 23 votos

<sup>20</sup> Gráfico de elaboración propia en basa a datos recabados de la “web oficial” de la cámara de Diputados de la Nación.

<sup>21</sup> Gráfico de elaboración propia en base a datos recabados de la “web oficial” de la cámara de Senadores de la Nación.

favorables-, doblando en cantidad al bloque más próximo. Observando que acá también cuenta con el apoyo de otros bloques.

Otro aspecto muy importante que no mencionamos antes es que al ser bloque mayoritario cuenta, además, con la mayoría en las 26 comisiones permanentes del Senado, ya que el número de miembros es en proporción a la cantidad de miembros por bloque (cada comisión está integrada por diecisiete miembros, excepto la Banca de la Mujer que estará integrada por todas las senadoras de la Nación<sup>22</sup>). Esta situación se repite en las comisiones de la Cámara de Diputados. Lo cual puede ser motivo de parcialidad al momento de evaluar qué proyecto es tratado y cuál no.

### **2.2.1. Composición de los bloques, previo al debate de las leyes**

La distribución de las bancas en las cámaras, antes mencionadas, que posicionaban al gobierno nacional en una situación muy favorable, irá variando en el período posterior a las elecciones presidenciales de 2007 hasta llegar a las legislativas de 2009, donde el oficialismo obtiene resultados desfavorables. Período en el cual la cantidad de miembros en los bloques de la Cámara de Diputados se modificará perjudicando principalmente al bloque del partido de gobierno, ya que en este período se producirá una migración interna importante de sus miembros hacia otros bloques existentes, y a otros nuevos.

Tras este proceso de migraciones, el panorama dentro del Congreso de la Nación será distinto: el oficialismo seguirá siendo la primera minoría, pero no contará con la misma cantidad de votos haciendo más complicada la tarea al momento de aprobar algún proyecto de ley de su autoría. Lo cual llevará a sesiones maratónicas y tratamientos express -en palabras de la oposición- con el objetivo implícito de lograr el tratamiento de las leyes antes del recambio en el Congreso, donde claramente la estrategia basada en la supremacía en número de bancas, dejaría de ser la óptima. Luego de estos procesos de migraciones internas, la cámara de diputados de la Nación, quedara compuesta como se puede apreciar en el cuadro nº 4.

---

<sup>22</sup> En Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación, en <http://www.senado.gov.ar/web/informacion/cuerpo1.php>



Cuadro n°4: Cámara de Diputados de la Nación Argentina, previo al debate de la ley de Medios, en septiembre de 2007<sup>23</sup>

BLOQUES	ESCAÑOS	BLOQUES	ESCAÑOS
FRENTE PARA LA VICTORIA – PJ	107	DIÁLOGO POR BUENOS AIRES	1
UCR	23	PERONISTA SALTEÑO	1
COALICIÓN CÍVICA –ARI-GEN-UPT	18	MEMORIA Y DEMOCRACIA	1
SOCIALISTAS	10	MOVIMIENTO POPULAR NEUQUINO	3
DE LA CONCERTACIÓN	4	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE	1
BLOQUE POR LA VERDAD	1	NACIONAL SINDICAL	2
RENOVADOR DE SALTA	1	NUEVO CONTRA LA CORRUPCIÓN	2
PROCUCCIÓN Y TRABAJO	1	JUSTICIALISMO REPUBLICANO	1
FTE. CÍVICO Y SOCIAL CATAMARCA	2	DEMÓCRATA DE MENDOZA	1
FRENTE DE TODOS	2	LIBERAL DE CORRIENTES	1
PROYECTO SUR	1	CONCERTACIÓN ENTRERRIANA	1
GUARDIA PERONISTA	1	ENCUENTRO POPULAR Y SOCIAL	5
FTE. CÍVICO POR SANTIAGO	6	UNIÓN CELESTE Y BLANCA	4
FTE. JUSTICIA, UNIÓN Y LIBERTAD	6	CONSENSO FEDERAL	4
DIGNIDAD PERONISTA	1	RENOVADOR DE SALTA	2
DE LA CONCERTACIÓN – FORJA	2	FRENTE PARA LA VICTORIA- PARTIDO BLOQUI	1
SOLIDARIDAD E IGUALDAD	7	PROYECTO POGRESISTA	2
DIGNIDAD PERONISTA	1	PERONISMO JUJEÑO	1
PERONISMO FEDERAL	5	SANTA FÉ FEDERAL	3
UNIDAD FEDERALISTA	1	UNIÓN PERONISTA	8
CONVERGENCIA FEDERAL	1	PROPUESTA REPUBLICANA	8
BUENOS AIRES POR EL CAMBIO	1	FRENTE POR LOS DERECHOS CIUDADANOS	1
VALORES POR MI PAÍS	1	PERONISTA SALTEÑO	1

En el caso de la Cámara de Senadores la situación es distinta. En esta cámara el bloque más favorecido, por las migraciones, será el del Frente para la Victoria, convirtiéndolo claramente en el bloque mayoritario. Como lo podemos observar en el cuadro n° 5.

<sup>23</sup> Cuadro de elaboración propia en base a los resultados publicados en “sitio oficial” del Ministerio del Interior.

Cuadro nº5: Cámara de Senadores de la Nación Argentina, previo al debate de la ley de medios, en septiembre de 2007<sup>24</sup>

BLOQUES	ESCAÑOS
AL. FTE. P/ LA VICTORIA	33
JUSTICIALISTAS	7
UNIÓN CÍVICA RADICAL	5
AL. TRAB. JUST. EDUC.	2
AL. A.R.I.	2
AL. FTE. CIV. Y SOCIAL	4
AL. FTE. DE TODOS	5
MOV. POP. NEUQUINO	1
AL. UNION POR CORDOBA	2
AL. FRENTE PRODUCCION Y TRABAJO	1
AL. FRENTE NUEVO	1
PARTIDO NUEVO	1
AL.FTE.ALTERNAT. PAMPEANA	1
SOCIALISTA	1
AL. CONCERTACION PARA EL DESARROLLO	1
JUSTICIALISTA - FTE. JUST. PARA LA VICTORIA (FREJUVI)	1
FTE. CÍVICO POR SANTIAGO	2
UNIDAD FEDERALISTA (PAUFE)	1

Es en este contexto donde se va a dar la disputa por la sanción de la ley de Medios y la ley de Reforma Política. Debate que comenzaremos a describir a continuación.

### **2.3. Ley de Servicios de Comunicación Audiovisuales, ley nº 26.522**

Esta nueva ley de comunicación reemplazará al decreto-ley sancionado en 1980 por la última dictadura militar, Decreto-ley de Radiodifusión nº 22.285, donde se disponía -entre otras cosas- que la autoridad de aplicación sería la Comisión Federal

<sup>24</sup> Cuadro de elaboración propia en base a los resultados publicados en "sitio oficial" del Ministerio del Interior.

de Radiodifusión, más conocida por su sigla: COMFER. Este organismo estaba compuesto, en su mayoría, por miembros provenientes de las tres fuerzas militares. Este organismo se encargaba, entre otras cosas, del control de los contenidos que se podían difundir en los medios de comunicación de manera absolutamente arbitraria.

Ya con el regreso a la democracia este organismo será intervenido, por disposición del entonces presidente Dr. Raúl Alfonsín hasta que se sancionara una nueva ley de radiodifusión, lo cual no sucederá sino hasta 2009, por lo tanto el organismo de control pasó la mayor parte de su existencia intervenido por el Ejecutivo Nacional. Es, también, durante esta presidencia donde se sentará el primer precedente de una elaboración plural de un proyecto de ley de radiodifusión, con la participación de distintos actores destacados del ámbito de la cultura, la política, etc. Esto es lo que se denominó el Consejo para la Consolidación de la Democracia, que entre otros objetivos, pretendía elaborar un proyecto de ley de radiodifusión. Lamentablemente este intento no prosperó, ya que no llegó a ser tratado en el Congreso de la Nación. Sin embargo, muchos de sus planteos son congruentes con lo que dispone la actual ley Servicios de Comunicación Audiovisual.

El decreto-ley 22.285 va a definir a la comunicación como un bien comerciable, y por lo tanto sujeto a algún valor económico, el cual estaba sometido al control autoritario del Estado, como un recurso propio para su uso discrecional y no como un bien público. Este carácter comercial se va a acentuar durante la presidencia de Carlos Menem -con sus políticas neoliberales-, con lo cual el uso de este bien quedará atado a las leyes del mercado y será privatizado. Es en esta gestión donde se profundiza el proceso de concentración de las empresas de medios de comunicación<sup>25</sup>.

Hay otros intentos de los sucesivos gobiernos democráticos posteriores de modificar la legislación vigente sobre la comunicación. Durante el gobierno de la Alianza el intento se materializará con un proyecto promovido por el interventor del COMFER, Gustavo Lopez, pero al igual que en la presidencia de Alfonsín no llegará a ser tratado por el Congreso de la Nación. Recién en 2005, en la presidencia del Dr. Néstor Kirchner, se hacen posibles algunas modificaciones y que, además, podríamos entender bajo una lógica distinta a la que tenía el decreto-ley (comercial). Esto es con

---

<sup>25</sup> Argumentos: Revista de crítica social; “*La Coalición por una Radiodifusión Democrática: regeneración del espacio público y ejercicio de ciudadanía*”, Liliana Córdoba (Córdoba, Octubre de 2011).

la sanción de la ley 26.053, que permite el ingreso de las cooperativas al espectro audiovisual<sup>26</sup>. Otro dato importante de mencionar es el fallo de la Corte Suprema de Justicia en 2003 -a favor de una radio comunitaria llamada *La Revancha*-, donde declaró la inconstitucionalidad del artículo 45 del Decreto-ley 22.285, el que impedía el acceso a las licencias de frecuencias a organizaciones sin fines de lucro.

Tras haber mencionado algunos de los intentos frustrados y algunas modificaciones que se lograron sobre el régimen comunicacional podemos comenzar a ver algunos detalles del debate de esta ley. Este debate ha sido uno de los mas mediatizados, pero no solamente por su incidencia en la conformación del espectro audiovisual, sino también, porque su proceso de elaboración -a pesar de las denuncias de lo contrario de gran parte de la oposición- tuvo un muy alto grado de participación de organismos vinculados a la comunicación, como además, de la ciudadanía.

Este debate se va a iniciar a fines de 2003, cuando se reúnen una serie de sectores populares con el objetivo de presentar una propuesta para tal fin<sup>27</sup>. Esta propuesta se va a materializar el 27 de agosto de 2004 con la presentación, ante el poder Ejecutivo Nacional y el Congreso de la Nación, de la Iniciativa Ciudadana por una ley de Radiodifusión Democrática: “los 21 puntos”. Esta serie de sectores populares se autodenominó “Coalición por una Radiodifusión Democrática”. Esta es la sumatoria de casi trecientas organizaciones sociales, de trabajadores (sindicatos), de derechos humanos, del sector cooperativo, de las Universidades, de los pueblos originarios, de sectores religiosos y de distintas expresiones populares de todo el país.

La Coalición surge con un claro objetivo: “democratizar la comunicación como un derecho humano fundamental y como instrumento imprescindible para consolidar y fortalecer la democracia con inclusión social”<sup>28</sup>. El cual queda plasmado en “los 21 puntos”, que junto a los tratados internacionales sobre el derecho a la información y la libertad de expresión va a ser la base de la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Es importante mencionar algunos de los objetivos generales que tiene esta propuesta ciudadana. En primer lugar, dejar de entender a la comunicación como un

---

<sup>26</sup> Argumentos: revista de crítica social: “*La Coalición por una Radiodifusión Democrática: regeneración del espacio público y ejercicio de ciudadanía*”, Liliana Córdoba (Córdoba, Octubre de 2011).

<sup>27</sup> “*Carta de la Coalición por una Radiodifusión Democrática a la Presidentes de la Nación*”, 21puntos.blogspot.com.ar

<sup>28</sup> “*Declaración*” de la Coalición por una Radiodifusión Democrática. Buenos Aires, 29 de Agosto de 2011.

bien privado, y empezar a comprenderla como lo que es realmente: *un bien y un servicio público, por tanto, un derecho de todos*. A partir de esto surge un segundo objetivo: asegurar el libre ejercicio de este derecho a todos. Esto es algo que la Coalición entiende cómo una responsabilidad del Estado. Si bien este es uno de los puntos más cuestionados por la oposición, porque acusaba al oficialismo de querer controlar los medios en beneficio propio -cuya veracidad no estamos cuestionando-, apoyados en lo expuesto por Chantal Mouffe<sup>29</sup> coincidimos con la Coalición en que es una función del Estado porque es el encargado de garantizar (junto a otras instituciones) la convivencia en sociedad, debido al inevitable carácter conflictivo de la convivencia humana (Mouffe, 2007).

Es importante mencionar que en “los 21 puntos”, también, se proponen algunas pautas generales sobre cómo debe ser esta regulación estatal: transparente con respecto al otorgamiento de las licencias; la limitación del espacio en manos de los privados y el Estado; la regulación de la pauta oficial; por nombrar algunas.

A partir de estos dos objetivos entendemos que los medios de comunicación deben ser un espacio de expresión de todos los sectores que conforman la sociedad como una manera de asegurar la igualdad de derechos (libertad de expresión). Por lo tanto, además entendemos que los medios de comunicación deben ser un instrumento para la solución de problemas en una sociedad.

Luego de que la propuesta de la Coalición fuera presentada en dos de los poderes del Estado Nacional (Ejecutivo y Legislativo), el Ejecutivo Nacional elabora un ante-proyecto de ley en base a esta. Este ante-proyecto tras su presentación oficial en el Teatro Argentino de La Plata, es llevado a distintas partes del país buscando ampliar el debate y sumar adhesiones. Esta propuesta fue presentada mediante seminarios, foros, mesas redondas, etc., en los barrios, los sindicatos, las universidades, los consejos deliberantes y las legislaturas provinciales. Este recorrido se extendió a todas las provincias y se llegó a cientos de miles de personas a través de propios medios de la Coalición y de los medios públicos de comunicación<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> MOUFFE, Chantal, *“En torno a lo político”*; *La política y lo político* –1a ed. (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007).

<sup>30</sup> En *“Declaración”* de la Coalición por una Radiodifusión Democrática. Buenos Aires, 29 de Agosto de 2011.

De esta manera se fue ampliando el debate a los distintos sectores de la sociedad, no solo a los involucrados directos, sino a la sociedad en general ya que estos foros, seminarios, y demás, eran públicos. Con respecto a la participación ciudadana es importante mencionar que no se debió solamente al carácter público de estos espacios de debate ya que sólo asistían los interesados, sino, fundamentalmente, al trabajo de la Coalición para instalar esta problemática en la discusión social.

El Ejecutivo Nacional también tiene un papel destacado en la incentivación de esta participación. Este se encargó de organizar una campaña, encabezada principalmente por el ex presidente de la Nación Néstor Kirchner<sup>31</sup> y el programa televisivo “6,7,8” -emitido por la televisión pública-, contra los multimedios en general, pero más específicamente contra uno en particular (Grupo Clarín). Esta campaña es planteada desde dos dicotomías: por un lado, *corporaciones vs regulación del Estado*, y por el otro, la *redistribución vs concentración*. Aquí comenzamos a ver cuál será el lineamiento argumentativo fundamental al que se recurrirá discursivamente.

Esta estrategia del oficialismo puede ser entendida desde la perspectiva teórica de la democracia radical de Chantal Mouffe -como también lo plantea Liliana Córdoba<sup>32</sup>- al crear un enfrentamiento entre adversarios, fundamentalmente en lo enunciativo. Es a partir de esto que el debate fue tomando un carácter público y mediático de dimensiones pocas veces antes visto, en el tratamiento de un proyecto de ley.

En definitiva, a partir del esfuerzo realizado por la Coalición por una Radiodifusión Democrática para demostrar que la comunicación es un derecho y bien de todos y que, por lo tanto, limitar el acceso a ella es un problema de toda la sociedad; y para lograr que la sociedad entendiera esto, la necesidad de una nueva ley se transformó en una problemática social que exigía una respuesta inmediata y pasó a formar parte de la agenda de gobierno. Este proceso culmina con el proyecto de radiodifusión elaborado por el Ejecutivo Nacional en base “los 21 puntos”, que para sorpresa de los integrantes de la Coalición es considerado en su totalidad, según lo

---

<sup>31</sup> Por ejemplo el discurso pronunciado por Néstor Kirchner, como presidente del partido justicialista, el 3 de febrero en un acto del partido Justicialista en el conurbano bonaerense.

<sup>32</sup> Argumentos: revista de crítica social; “*La Coalición por una Radiodifusión Democrática: regeneración del espacio público y ejercicio de ciudadanía*”, Liliana Córdoba (Córdoba, Octubre de 2011).

plantea Néstor Busso<sup>33</sup>. El proyecto de ley fue enviado al Congreso de la Nación el 27 de agosto de 2009 acompañado por una gigantesca movilización desde la Casa Rosada.

Ahora mencionaremos algunos de los más polémicos<sup>34</sup> y principales artículos de la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual<sup>35</sup>, a modo de esbozar parte del contenido de la ley y para reflejar en qué se centró el debate:

- Autoridad de aplicación: Autoridad Federal de Servicios de Comunicación. Esta es una de las modificaciones más importantes. Este organismo reemplazará al COMFER. Las disposiciones sobre su funcionamiento y su composición, están planteados en los artículos 10, 12 y 14. El art. 10 la define como un organismo autárquico y descentralizado en el ámbito del Ejecutivo Nacional. El art. 12 enumera sus funciones y dispone que será objeto de control de la Sindicatura General de la Nación y de la Auditoría General de la Nación. Y el art. 14 dispone que se conformará por siete miembros: un presidente y un director designado por el Ejecutivo; tres directores propuestos por la Bicameral -uno por la mayoría o primera minoría, otro por la segunda minoría y otro por la tercera-; y dos directores del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual. Además se fijan los plazos y las condiciones para las elecciones y reelección de sus miembros.
- Creación del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual. Este es un organismo de asesoramiento y control de la autoridad de aplicación. Contemplado en los art. 15, 16 y 17.
- Creación de la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, art. 18. Sus funciones versan principalmente sobre los tres directivos que serán parte de la autoridad de aplicación y sobre la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual.

---

<sup>33</sup> Argumentos: revista de crítica social; “*La Coalición por una Radiodifusión Democrática: regeneración del espacio público y ejercicio de ciudadanía*”, Liliana Córdoba (Córdoba, Octubre de 2011).

<sup>34</sup> <http://www.perfil.com/politica/-20090923-0023.html>

<sup>35</sup> Ley 26.522, ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. En [www.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/L%2026522.pdf](http://www.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/L%2026522.pdf)

- Creación de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, art. 19. Cuya función es, en términos generales, canalizar los reclamos de la sociedad.
- Definición de quienes serán los “prestadores de servicios de comunicación audiovisual”, arts. 21 al 31. Los prestadores son de tres tipos: de gestión estatal, gestión privada con fines de lucro y gestión privada sin fines de lucro. Quedando dividido el espacio radioelectrónico partes iguales (33%).
- Dispone que las licencias de servicios de comunicación audiovisual serán adjudicadas a los prestadores descriptos en los arts. 21 al 31, mediante un régimen de concurso público abierto y permanente. Cuando el área primaria de servicio supere los cincuenta (50) kilómetros y que se encuentren localizadas en poblaciones de más de quinientos mil (500.000) habitantes, serán adjudicadas, previo concurso, por el Poder Ejecutivo Nacional. En los casos contrarios será adjudicada por la autoridad de aplicación. El régimen esta desarrollado en los arts. 32 al 55.
- Establece pautas generales sobre los contenidos, arts. 65 al 76. En el caso de los prestadores privados y no estatales establece el porcentaje de la producción nacional que debe tener: en la radiodifusoras sonoras, 70% de la programación y el 30% de música emitida; en la radiodifusoras visuales, el 60% de la programación debe ser nacional y un 30% local). Y en caso de la radiodifusión por suscripción deberán incluir sin codificar las emisiones y señales de Radio Televisión Argentina Sociedad del Estado, todas las emisoras y señales públicas del Estado nacional y en todas aquellas en las que el Estado nacional tenga participación.
- Establece limitaciones a la “publicidad oficial”, art. 76.
- Creación, bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional, de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (RTA S.E.), que tiene a su cargo la administración, operación, desarrollo y explotación de los servicios de radiodifusión sonora y televisiva del Estado nacional, arts. 119 al 144.
- Autoriza a las universidades nacionales e institutos universitarios a ser titulares de licencias para la instalación y explotación de servicios de radiodifusión. La



autoridad de aplicación otorgará en forma directa la correspondiente autorización, arts. 145 al 150. También los pueblos originarios serán autorizados para la instalación y funcionamiento de servicios de comunicación audiovisual por radiodifusión sonora con amplitud modulada (AM) y modulación de frecuencia (FM) así como de radiodifusión televisiva abierta en los términos y condiciones establecidos en la presente ley, arts. 151 y 152.

- Dispone el plazo de un año para que los poseedores de licencias de radiodifusión se adecuen a lo dispuesto por la nueva ley, art. 161. Este es tal vez uno de los artículos más polémicos y resistidos, que fue mediáticamente conocido el proceso de “desinversión”.

Es importante aclarar que el texto original que fue enviado por el Ejecutivo Nacional al Congreso de la Nación, el 27 de agosto, no incluía muchas de estas disposiciones, tal cual se acaban de mencionar. El proyecto original recibe más de 250 modificaciones (pagina12.com, 18-09-2009). Gran parte de las modificaciones son hechas a pedido de la oposición que apoyó la normativa<sup>36</sup>. Las principales modificaciones<sup>37</sup> fueron en torno a la conformación de la autoridad de aplicación que lograron que pasara de 5 a 7 miembros y que sea autónoma y autárquica; la supresión de la habilitación que permitía acceder a las licencias de radiodifusión a las empresas de telefonía; la regulación de la pauta oficial, mediante el aumento de las funciones del Consejo Federal. Todas estas modificaciones estaban centradas en limitar la injerencia del Estado, ante la sospecha de una posible intencionalidad del oficialismo de querer controlar el espacio radioelectrónico.

La media sanción de esta ley será posible gracias a que un sector de la oposición va a tener un papel fundamental en la confección definitiva de la ley. Este sector estará compuesto por los partidos que el diario nacional “Pagina 12” denominara como “la centro-izquierda” -en sintonía con el discurso oficial y sus fundamentos-, y que otros diarios nacionales como Clarín denominaban “los aliados” - un término utilizado con una connotación negativa. Algunos de estos eran Encuentro Popular y Social, Proyecto Sur, Proyecto Progresista (ex ARI-Tierra del Fuego), Solidaridad e Igualdad, Partido de la Concertación (radicales que apoyan al gobierno nacional), Movimiento Popular Neuquino, y Diálogo por Buenos Aires.

---

<sup>36</sup> <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-132005-2009-09-18.html>

<sup>37</sup> <http://www.perfil.com/politica/-20090923-0023.html>

Estos partidos políticos fueron parte de la Concertación Plural, iniciada con Néstor Kirchner y que tomó más fuerza y cuerpo con la candidatura presidencial de Cistina Fernández, teniendo como compañero de fórmula al ex gobernador Julio Cobos. Sin embargo no todos estos partidos acompañaron este proyecto de ley.

Pero esta iniciativa también fue acompañada por otros partidos políticos que no eran parte de la Concertación Plural, como fue el caso del Partido Socialista.

Esta situación se va a manifestar tanto en la cámara de Diputados como en la de Senadores, pero con una diferencia: el sector más duro de la oposición que abandonará el recinto durante el debate en diputados, en la Cámara de Senadores no solo estuvo presente, sino que además intentará hacer todo lo que no hizo antes. De todos modos no será un debate con muchos sobresaltos, de hecho las polémicas estuvieron en torno a algunos cambios sorpresivos de postura de algunos senadores.

El apoyo de parte de la oposición obedeció fundamentalmente, a la connotación que esta ley tiene en relación con la última dictadura militar, común a todos estos partidos políticos<sup>38</sup>. Y también, a la posibilidad de hacer algunas modificaciones al texto original del proyecto. Esto es debido al cambio producido en la estrategia del oficialismo, al no contar con los votos necesarios para aprobar la sanción estuvo obligado a buscar acuerdos políticamente operantes, para que la medida sea aceptada por la mayoría de los miembros del Congreso, y así logra construir consenso.

Con respecto a las razones del fuerte rechazo por parte de la Coalición Cívica-ARI, el “peronismo disidente”, la Unión-PRO y la UCR, estas eran: las denuncias de falta de garantías (perfil.com, 16-09-2009); que las verdaderas intenciones del oficialismo era querer controlar los medios de comunicación; preparar la candidatura de Néstor Kirchner para el 2011 (pagina12.com, 18-09-2009); su disputa personal contra el Grupo Clarín (perfil.com, 09-10-2009); las demandas de más tiempo para poder analizar el proyecto de ley e irregularidades en el proceso de su tratamiento (clarin.com, 16-09-2009); entre otras.

Este clima hostil es una de las características más notorias del debate sobre la ley de Medios. Un debate pormenorizado por las constantes denuncias de una parte de la oposición; los medios masivos de comunicación que presionan e intentan incidir

---

<sup>38</sup> <http://www.perfil.com/politica/-20091007-0040.html>

en la opinión pública respecto de esta ley. En estas condiciones que la ley finalmente obtenga media sanción, es el resultado de que Ejecutivo Nacional logra construir una mayoría parlamentaria, en base a los acuerdos con parte de la oposición, que luego impone sobre al resto de la oposición (democracia radical de Mouffe) que era intransigente a algún acuerdo con el oficialismo.

#### **2.4. Ley de Democratización Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, ley n° 26.571**

El debate de esta ley que, también, decidimos tomar para la realización de nuestra investigación, es menos mediático que la ley de Medios, no porque sea menos importante. En este escenario futuro que plantean las disposiciones de la nueva ley va a afectar principalmente a los partidos políticos con menor o ninguna representación parlamentaria y obviamente, ciudadana.

Antes de comenzar a desarrollar el contexto en que tiene lugar el debate, es muy importante aclarar que la reforma no sólo afectaba a los partidos políticos, sino también a todos los ciudadanos, pues dicha ley va a introducir modificaciones sobre el sistema electoral nacional.

La ley n° 26.571, es conocida en los medios como la Reforma Política, puesto que modifica tres de las leyes que regulan el sistema político. Estas leyes son: la ley n° 23.298, ley Orgánica de los Partidos Políticos; ley n° 26.215, ley de Financiamiento de los Partidos Políticos; y el Código Electoral Nacional, ley n° 19.945.

Desde la recuperación de la democracia, en 1983, no hay precedentes de modificaciones de las tres leyes en forma conjunta. Sólo tendríamos un antecedente de modificación de dos de estas leyes: ley n° 23.476, sancionada en 1986 y promulgada al años siguiente. Esta ley modificaba los artículos 25, 26 y 32 del Código Electoral Nacional; y los artículos 5 y 10 de la ley Orgánica de los Partidos Políticos.

Es importante mencionar la ley n° 25.611, sancionada el 19 de junio de 2002 y promulgada en el mismo año, ya que es el primer intento de establecer las elecciones primarias abiertas, no obligatorias y simultáneas para elegir a los candidatos a competir por los cargos nacionales (presidente, vice, senadores y diputados). Esta ley

modificaba la ley 23.298, al incorporar el artículo 29bis donde disponía este sistema de elecciones internas. En su art. 7 disponía que la misma comenzara a regir para las elecciones generales del 2003. Esto no se cumplió, ya que en enero de 2003 fue promulgada la ley nº 25.684, la cual suspendía la aplicación de lo dispuesto por la ley nº 25.611, excepto en lo dispuesto en sus artículos 2 y 5. El sistema de primarias abiertas y no obligatorias que debían ser simultánea para todos los partidos políticos o alianzas (art. 7) se aplicará por única vez en las elecciones legislativas de 2005, luego la norma es derogada por la ley nº 26.191, sancionada el 6 de diciembre de 2006 y promulgada el mismo año, desapareciendo las primarias abiertas.

El debate de la ley de Reforma Política, se va a dar en un clima de menor hostilidad, en relación con el debate por la ley de Medios, y con la ausencia de actores que fueron cruciales en el caso anterior como: ONGs, sindicatos, universidades, movimientos barriales (es decir que hubo una ausencia de la participación social) y las empresas de medios de comunicación. En este nuevo escenario los actores van a ser solo del sistema político: los partidos políticos y Ejecutivo Nacional.

La principal resistencia a esta nueva normativa va a estar corporizada por los partidos políticos de tendencia ideológica de centro-izquierda: Partido Obrero, Partido de los Trabajadores Socialistas, el MAS, Partido Socialista Autónomo, Partido Humanista, Democracia Cristiana, Proyecto Sur, Partido de la Concertación (radicales que formaron parte de la alianza que tuviera como cabeza de lista a Cristina Fernández y a Julio Cobos, en las elecciones de 2007), Encuentro Popular y Social (el espacio liderado por Martín Sabbatella e integrado por Libres del Sur, Socialista para la Victoria y Movimiento Social de los Trabajadores), Solidaridad e Igualdad y el Partido Socialista.

Muchos de estos partidos apoyaban a la gestión de la presidente Cristina Fernández, como es el caso de Encuentro Popular y Social. Pero en esta medida no solo no acompañaran al oficialismo, sino que además van a ser junto al resto de los partidos mencionados los principales opositores a esta nueva ley. Muchos de los cuales, en el debate por la ley de Medios, fueron los que apoyaron e hicieron posible la sanción de dicha ley.

Como consecuencia de la resistencia de sus principales aliados con los que contaba en el Congreso, lo que condiciona su estrategia “concertacionista”, el Ejecutivo Nacional tendrá que buscar nuevos apoyos para lograr la mayoría absoluta

(la mitad más uno del total del bancas) en ambas cámara, ya que se trataba de una modificación sobre el Código Electoral. Con el apoyo, casi incondicional, de los legisladores del MPN, de Proyecto Progresista (ex ARI fueguino), Frente Cívico por Santiago –espacio liderado por Gerardo Zamora- y los monobloques que apoyan al gobierno nacional, sumado a los peronistas disidentes de Córdoba, el partido de gobierno sumará, en la Cámara de Diputados, los votos necesarios para su aprobación. Y en la Cámara de Senadores, el proyecto fue aprobado por mayoría absoluta, 42 votos positivos (el Frente para la Victoria, el MPN y Proyecto Progresista) contra 24 negativos.

En este caso el oficialismo también hizo cambios al proyecto original, pero esta vez fueron menos (alrededor de 50), sin embargo no tuvo el mismo efecto ya que no logro seducir a los sectores que lo acompañaron en la sanción de la ley de Medios, y así, poder aumentar el apoyo al proyecto (pagina12.com, 18-11-2009).

A continuación enunciaremos las principales modificaciones al proyecto original (pagina12.com, 18-11-2009):

- Las adhesiones para el reconocimiento electoral de los partidos se bajaron del cinco al cuatro por mil, aunque después dispondrán de 150 días para convertir esas adhesiones en afiliaciones.
- Los partidos que no se presenten en dos elecciones consecutivas o que en ellas obtengan menos del dos por ciento del padrón del distrito perderán la personería. El proyecto original establecía el tres por ciento. Modificado en el plenario de las comisiones de Asuntos Constitucionales, Justicia y Presupuesto (clarin.com, 18-11-2009).
- Para poder competir en la elección general, las internas partidarias deberán superar el uno y medio del total del padrón del distrito. El texto original exigía el tres por ciento.
- Se establece la fecha de las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias para el segundo domingo de agosto, antes de las elecciones generales. Modificado en el plenario de las comisiones de Asuntos Constitucionales, Justicia y Presupuesto (clarin.com, 18-11-2009).

- Todas las líneas internas de un partido que compiten en las primarias tendrán representación en la Junta Electoral. Modificado en el plenario de las comisiones de Asuntos Constitucionales, Justicia y Presupuesto (clarin.com, 18-11-2009).
- La confección de los padrones electorales que antes realizaba el Ministerio del Interior, quedará en manos de la Justicia Electoral.
- Los espacios de publicidad audiovisual los repartirá el Estado. El 50 por ciento en parte iguales para todos los partidos. El otro 50, de acuerdo con los resultados obtenidos por cada uno en la última elección.
- El sistema de autoridades de mesa seguirá como hasta ahora y quedará como última instancia, la convocatoria de quienes se anotaron en un padrón voluntario.
- No se podrán difundir encuestas de intención de voto durante los últimos ocho días anteriores a una elección general. Se elimina como sanción la quita de licencias a los medios de comunicación que no cumplan con esto. Modificado en el plenario de las comisiones de Asuntos Constitucionales, Justicia y Presupuesto (clarin.com, 18-11-2009).

Para pasar en limpio, estas modificaciones que acabamos de enumerar son las que se le hicieron al proyecto de ley original del Ejecutivo Nacional, en base a reclamos de la oposición (específicamente de los partidos de menor representatividad parlamentaria, cuya permanencia estaba en riesgo) y otras por iniciativa del oficialismo. Todas estas modificaciones fueron hechas, por parte del Ejecutivo Nacional, con el fin de sumar el apoyo de los denominado aliados y demás espacios políticos, al proyecto de gobierno. El texto original del proyecto además proponía otras reformas, estas son (pagina12.com, 19-11-2009):

- Establecía primarias abiertas, simultáneas y obligatorias es todos los partidos y alianzas de estos, para la designación de candidatos. Pero no habrá padrones partidarios, sino que utilizará el mismo padrón de las elecciones generales. Esto significa, por otra parte, que los ciudadanos en condiciones de votar lo podrán hacer en la interna que elijan.

- No podrán ser candidatos las personas procesadas por crímenes de lesa humanidad o por violaciones graves a los derechos humanos. Tampoco el personal superior o subalterno de las Fuerzas Armadas y de seguridad, ni los magistrados ni directivos o apoderados de empresas concesionarias de servicios y obras públicas. Ante esto el diputado por el Frente para la Victoria, Agustín Rossi, propuso que se modificara la prohibición de la participación de directivos y ejecutivos de empresas concesionarias de servicios y obras públicas, lo cual no se realizó (pagina12.com, 18-11-2009).
- Los partidos o alianzas que no superen en la interna el uno y medio por ciento del padrón electoral no podrán participar de la elección general.
- Los pre-candidatos a candidatos para los cargos nacionales, solo podrá serlo por una listas partidaria. Un mismo pre-candidato no podrá serlo por más de una lista en las internas.
- Habrá un solo padrón electoral unificado. No existirá más la división por sexo.
- Los afiliados podrán pedir su baja del padrón partidario en forma telegráfica, a cargo del Ministerio de Interior. La cantidad de afiliados de cada partido, se revisará cada año y si estos, no conservan el piso mínimo, perderán su personería.
- Las empresas no podrán aportar al financiamiento de los partidos políticos. Los aportes deberán ser de personas física, no de existencia ideal o jurídica.

La principal resistencia al proyecto de reforma por parte de los partidos chicos estuvo en el establecimiento de nuevas exigencias para mantener la personería jurídica, con el grave riesgo de perderla sino las cumplían. De esta manera los principales fundamentos que estos partidos esgrimían era: por un lado, que esta ley lo que buscaba era acentuar el bipartidismo entre el Partido Justicialista y la UCR (pagina12.com, 18-11-2009) y, por el otro, resolver las internas de estos mismos (pagina12.com, 19-11-2009).

En el caso de la oposición conformada por el peronismo disidente, UCR, Unión-PRO y Coalición Cívica (oposición más dura) sus fundamentos para oponerse a este proyecto eran la falta de tiempo en su tratamiento (un argumento también presente en

el debate anterior); la negativa del oficialismo de agregar la “boleta única” y el “voto electrónico” (clarín.com, 18-11-2009); la “supuesta verdadera” intención del oficialismo de querer acentuar el clientelismo y estar preparando “la cancha” para las elecciones de 2011 (pagina12.com,19-11-2009).

La postura de este sector de la oposición no fue tan dura e intransigente, como en el caso de la ley de Medios. Todo lo contrario. La mayoría de dichos partidos coincidía en que sería positivo incorporar las elecciones primarias abiertas, obligatorias y simultáneas (pagina12.com, 02-12-2009), pero no estaban de acuerdo con otras disposiciones que establecía el proyecto ya que lo interpretaban como un beneficio solo para el oficialismo. Esta postura de este sector de la oposición un poco más relajada, si se nos permite, probablemente se debió a que los intereses en juego no eran los mismos que en la ley de Medios, como tampoco los sectores de la sociedad involucrados o afectados por las nuevas disposiciones.

De esta manera hemos tratado de describir como se dieron las condiciones para el debate de las leyes que estamos analizando, y cómo el Ejecutivo Nacional ha manejado su estrategia para construir el consenso que necesitaba para lograr la sanción de las mismas.



### III

## **Mecanismos de generación de consenso en el proceso de discusión y sanción de las leyes nacionales 26.522 y 26.571**

Los principales mecanismos que hemos detectado para construir consenso durante la presidencia de Cristina Fernández son: el control de las mayorías parlamentarias, y la comunicación gubernamental. Por lo cual este capítulo estará dividido en dos partes, una para cada mecanismo.

### **3.1. El control de las mayorías en el Congreso de la Nación**

Como ya lo hemos empezado a dilucidar en el capítulo anterior, uno de los principales mecanismos para generar el consenso necesario para la sanción de la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, n° 26.522 y la ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, n° 26.571, ha sido el *control de las mayorías en las cámaras del Congreso de la Nación*. Al ser el bloque con más miembros -107 legisladores- y contar con el apoyo de los bloques que integran la Concertación Plural (estrategia de *transversalidad* implementada por el ex presidente Néstor Kirchner), genera que las condiciones en que se pretenda la sanción de estas leyes sean muy favorables.

Al hablar del *control de las mayorías*, estamos hablando de la cantidad de legisladores con los que cuenta el Ejecutivo Nacional al momento de la votación de estos proyectos de ley. No solamente de los que pertenecen a su bloque, sino también de aquellos que pertenecen a otros y apoyan el proyecto; porque si bien durante gran parte de la gestión, el bloque del partido de gobierno ha sido el de mayor representación, no siempre mantuvo los votos necesarios para aprobar una iniciativa solo con sus miembros.

Este mecanismo no es una novedad de este gobierno, ya que desde la recuperación de la democracia es uno de los principales a la hora de querer impulsar las distintas medidas. Durante el gobierno del ex presidente Raúl Alfonsín (1983-

1989), por ejemplo con su reforma laboral, con la que pretendía aminorar el poder que detentaban los distintos gremios (conducidos por dirigente de extracción justicialista y por tanto opositores), el proyecto logra la media sanción sin grandes complicaciones en la Cámara de Diputados de la Nación, ya que el oficialismo tenía el control de las mayorías en dicha cámara. No obstante esto, cuando llega a la Cámara de Senadores donde no contaba con ese control, el proyecto es rechazado y como consecuencia, no logra su aprobación.

Durante parte de las dos presidencias de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999), se dieron fenómenos poco vistos antes, como el de tener “quórum propio”. Es decir, que no solo era el bloque mayoritario, sino que como la cantidad de sus miembros era tal que podía sesionar con su sola asistencia. Esto lo posicionaba cómodamente para poder avanzar en la implementación de sus medidas (cuando esta situación no fue tan favorable, se hizo uso del decreto presidencial). Tal es así que durante la presidencia de Menem se lograron grandes modificaciones que también habían sido propuestas o pretendidas, al menos, en la presidencia de Alfonsín, por ejemplo: la Reforma Constitucional o la Reforma en el Modelo Económico (Ley de Reforma del Estado, ley de emergencia económica, apertura económica).

Lo que queremos reflejar con esto, es cómo medidas semejantes no se pudieron llevar a cabo en un gobierno por la falta de mayorías favorables en ambas cámaras del Congreso -recordemos que recién con la reforma de 1994, el decreto de Necesidad y Urgencia aparece como una herramienta en las condiciones que hoy se conocen-, pero sí fueron posibles en otros donde estaban dadas estas condiciones.

El beneficio de tener el control sobre las mayorías en las cámaras es algo que también lo veremos durante la presidencia de Néstor Kirchner, más específicamente, después de las elecciones legislativas de 2005 cuando comienza a sumar legisladores a su bloque. Los dos primeros años de su gestión, los llevó adelante en función de los Decretos de Necesidad y Urgencia<sup>39</sup>, pues no contaba con el control de las mayorías.

Es importante ver cómo se ha hecho, y se hace, uso de los decretos presidenciales, cuando un gobierno no cuenta con el control sobre las mayorías en algunas de las Cámaras del Congreso. Lo cual es un fundamento más que refuerza nuestro planteo: el control de las mayorías en ambas Cámaras del Congreso, es uno

---

<sup>39</sup> Informe Harvard; “Argentina: de Kirchner a Kirchner”, de Steven Levitsky y María Victoria Murillo (2008, pág. 80).

de los principales mecanismos que tiene el gobierno de la presidente Cristina Fernández para lograr la aprobación y ejecución de las medidas de gobierno.

### **3.1.1. El debate de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, ley n° 26.522**

En el caso de esta ley tenemos una situación llamativa. Llega al Congreso de la Nación contando con un alto grado de conocimiento y aceptación en la sociedad, ya que esta era consciente de la necesidad de una modificación en el manejo de los servicios de comunicación, impuesto en el último proceso militar. Por lo que podemos decir, que el proyecto ya gozaba de un determinado grado de consenso social. Esto se debió al trabajo de difusión y concientización realizado por la Coalición por una Radiodifusión Democrática, como lo expusimos con más detalle en el capítulo anterior.

Este grado de consenso social también tuvo adhesión en las Cámaras del Congreso. Casi todos los bloques de centro-izquierda no solo apoyaron el proyecto con su voto, sino que además, formaron parte de las audiencias públicas, los foros y de las distintas manifestaciones populares en apoyo a la iniciativa de modificación del actual régimen de radiodifusión. Por lo tanto, de igual modo, contaba con un importante grado de consenso político. Esto se debió no solo al hecho de que la mayoría de estos bloques apoyaban al oficialismo (Concertación Plural), sino, fundamentalmente, por su fuerte compromiso con los derechos humanos que los lleva a repudiar cualquier atentado contra estos, y el decreto-ley de radiodifusión n° 22.285, vigente hasta ese momento, era claramente un atentado a la libertad de expresión (reconocida por los tratados internacionales como uno derecho humano).

Acá podemos ver que hay dos tipos de consenso en torno a esta ley: el social, que es el generado por la Coalición, primeramente y, después, por el gobierno nacional con la campaña que despliega a las empresas de multimedios y la generación de distintos espacios públicos de debate sobre el ante-proyecto de ley; y el político, que es el que construye el Ejecutivo Nacional sobre su proyecto de ley<sup>40</sup>,

---

<sup>40</sup> Es importante aclarar que el consenso político construido por el gobierno nacional de la presidente Cristina Fernández es sobre el proyecto de su autoría, no sobre la necesidad e importancia de la modificación del régimen, vigente en ese momento, ya que en estos todos los espacios políticos estaban de acuerdo.

dentro del Congreso con el objetivo de alcanzar los votos necesarios para su aprobación.

Este proyecto de ley estuvo enmarcado en la lucha por la justicia contra los crímenes de lesa humanidad perpetrados en el último gobierno militar, pero además, esta modificación de la regulación representa, puntualmente, una lucha por la igualdad de derechos. El régimen anterior no solo implicaba una censura en la programación de los medios de comunicación –más visible durante el último proceso militar-, sino que incluso, prohibía el ingreso al espectro audiovisual a todos aquellos sectores que pretendían darle un uso no comercial a los medios. Por consiguiente, esta nueva ley significaba el fin de las limitaciones al acceso de la información, tanto para quienes la difunden -restricciones en la posesión de las licencias de radiodifusión-, como para quienes la reciben -la sociedad en general.

Por estas razones es que la reforma del régimen vigente era algo pretendido desde tiempo atrás por múltiples sectores políticos partidarios, principalmente de tendencia ideológica de centro izquierda. Es por esto que la necesidad de una nueva ley tenía un importante grado de consenso político, previo al debate en el Congreso. Por lo cual el acuerdo que debía construir el poder Ejecutivo Nacional es en torno al proyecto de su autoría.

El origen del decreto-ley n° 22.285 y su espíritu neoliberal, van a transformarse en los principales fundamentos del oficialismo para llevar adelante estas reformas. Fijando como principal adversario a las grandes empresas de multimedios por ser un referente muy claro de la concentración económica, que comenzó con en el último gobierno de facto, visibilizado en su manejo exclusivo de la libertad de expresión, y se profundizó con las políticas neoliberales de la década del '90. El principal adversario va a ser el Grupo Clarín, quien además de ser la empresa poseedora de la mayor cantidad de licencias de radiodifusión, se la acusa de haber estado vinculada al último proceso militar autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional” (1976-1983). De esto se desprende que es el principal adversario, pero no del gobierno sino de la sociedad, por estar vinculado a dos hechos de nuestra historia reciente muy repudiados por la mayor parte de esta, por lo tanto, su imagen pública comienza a cambiar.

El oficialismo va a desplegar una “batalla” mediática encarnada en la figura de sus principales exponentes (Néstor Kirchner, por ejemplo) contra este oponente. Esta

“batalla” es meramente discursiva, lo cual no vamos a analizar en este apartado. Lo que haremos aquí, es ver cómo se despliegan las relaciones entre las fuerzas políticas en términos de adversarios, como lo plantea Chantal Mouffe.

Como bien lo plantea la autora en su perspectiva de la democracia radical<sup>41</sup>, el consenso en los términos liberales es imposible de lograr. Es muy poco posible llegar a un acuerdo entre todas las partes. Esto se debe a que las relaciones humanas son conflictivas por el simple hecho de que todos tienen intereses propios. En consecuencia, lo que se puede lograr es la imposición de los intereses de una mayoría -o mejor dicho la primera minoría-, donde las otras minorías siguen intentando ser la primera e imponerse a las demás, dentro las reglas impuestas por el sistema democrático. Esa primera minoría, que logra imponer sus intereses por sobre los de las demás, es porque antes logro que la mayor parte de los miembros de la sociedad se identifiquen con sus intereses -y la votaran-, por lo tanto va accediendo al control de la hegemonía.

Por lo que el Ejecutivo Nacional al proponer una nueva ley de Medios basado en la propuesta de la Coalición por una Radiodifusión Democrática (21 puntos) y al desplegar una campaña mediática de desprestigio de las empresas de multimedios, se posicionó junto a aquellos sectores progresistas, de centro-izquierda, que venían trabajando desde mucho tiempo antes por estas reivindicaciones sociales tan postergadas por otros gobiernos. En consecuencia, situó en la *vereda de enfrente* a quienes no apoyaron el proyecto. Por lo tanto, ponerle fin al control del espectro audiovisual que tenían estas empresas de la comunicación, significaba poner fin a uno de los tantos perjuicios generados por el último proceso militar. Esta situación va a tener un gran peso a la hora de la consecución del apoyo de los distintos bloques dentro de las cámaras. De esta manera, el Ejecutivo Nacional pone las reglas del juego.

Es así como el gobierno nacional construye, a nuestro entender, dos relaciones: una, en términos de adversarios (dentro del Congreso), siguiendo con la perspectiva de Mouffe, y la otra, en condiciones de enemigos (fuera del Congreso). La primera es la que venimos desarrollando. Y la segunda, la podemos ver,

---

<sup>41</sup> MOUFFE, Chantal, “*En torno a lo político*”; *La política y lo político* - 1° ed. (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007).

MOUFFE, Chantal, “*El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*”; *Introducción: Por un pluralismo agonístico; Democracia radical: ¿Moderna o postmoderna?* (Buenos Aires, Editorial Paidós, SAICF, 2009).

fundamentalmente, en el hecho de que la campaña de desprestigio realizada por el gobierno nacional, a todas las empresas de multimedios, fue personalizada en el Grupo Clarín (perfil.com, 18-09-2009), esto es puntualmente: los intentos de demostrar la existencia de un vínculo entre los miembros del grupo empresario y la última dictadura militar (678, programa emitido el 21-01-2010 por el Canal 7, la “TV pública”); así como en los diferentes intentos de demostrar que el multimedios manipula la información en su beneficio<sup>42</sup>, incluso en la veracidad de la misma (un ejemplo muy claro de esto es el slogan “Clarín mente”, visible en las distintas manifestaciones pública alentadas por el oficialismo).

Planteamos esta idea de “enemigos” -contraria a la idea de adversarios de Mouffe- porque la forma en que fue desplegada la “batalla” mediática entre el oficialismo y el grupo Clarín no fue planteada en términos de un diálogo en el cual se respetaba la postura del otro, si no todo lo contrario, ambos intentaron deslegitimar al otro: el oficialismo intento demostrar por todos los medios la relación entre la empresa de multimedios con el último proceso militar y como se habían beneficiado con las políticas neoliberales de los '90; en tanto que el grupo Clarín intento demostrar que la presidente Fernández y su marido, y antecesor Néstor Kirchner, querían sancionar la ley de Medios para favorecer sus propios intereses.

Esta segunda relación, la entendemos como de “enemigos” a causa de que Mouffe enmarca las relaciones de adversarios en la arena del parlamento. Pero no es algo en lo que nos vamos a detener, sino simplemente mencionarlo. Nuestra investigación está basada, en parte, en la relación de tipo adversarial que se ve en el Congreso, haciendo uso de la imposición de las mayorías. Esto queda muy claro cuando la autora, en su obra *En torno a lo político*, cita a otro autor<sup>43</sup>, Elias Canetti, para describir cómo se despliega esta relación en el parlamento:

*“En una votación parlamentaria todo cuanto hay que hacer es verificar la fuerza de ambos grupos en un lugar y momento determinados. No basta con conocerla de antemano. Un partido puede tener trescientos sesenta delegados y el otro sólo doscientos cuarenta: la votación sigue siendo decisiva en tanto instante en que se miden realmente las fuerzas. Es el vestigio del choque cruento, que cristaliza de diversas maneras, incluidas amenazas, injurias y una excitación física que puede*

---

<sup>42</sup> Discurso pronunciado por el ex presidente Néstor Kirchner en acto partidario del Partido Justicialista, 15/06/2009, en el marco de la elecciones legislativas de 2009

<sup>43</sup> Mouffe, Chantal, *“En torno a lo político”*; capítulo 1, pág. 29.

*llegar a las manos, incluso al lanzamiento de proyectiles. Pero el recuento de votos pone fin a la batalla...”*

Entonces, para pasar en limpio, esta iniciativa de modificación del régimen de radiodifusión llega al Congreso contando con un importante grado de consenso social pero que no fue producto, exclusivamente, del gobierno nacional. El consenso social es generado, primeramente, por la Coalición por una Radiodifusión Democrática.

Por antes expuesto, se podría suponer que el mecanismo fundamental no fue el control de las mayorías en las cámaras, sino el trabajo realizado por estas organizaciones, pero no es así. El trabajo de la Coalición fue fundamental para convencer a aquellos sectores de la sociedad que por algún motivo se perjudicaban con el actual régimen de comunicaciones, de que este era el momento de exigir una nueva ley de radiodifusión, y lograr el suficiente apoyo e impacto como para que se incluyera en la agenda de gobierno. Pero el gobierno nacional también va a tener su participación en la generación del consenso social, mediante la difusión masiva que le da a esta temática (a través de su campaña de desprestigio y el fomento de espacios públicos de debates) logrando que casi la totalidad de los miembros de la sociedad, tomen una postura respecto de la necesidad de una nueva ley de comunicación.

En síntesis, entendemos el consenso en términos *del acuerdo de una mayoría y de la aceptación o apoyo de otra*. Esta primera mayoría, es aquella que se acuerda dentro del Congreso, por lo que en términos más adecuados estaríamos hablando de minorías: primera, segunda, tercera, etc. Acá se trata de la batalla por la imposición de una sobre las otras, como claramente lo desarrolla Chantal Mouffe<sup>44</sup>. Y la otra mayoría, es la que se puede generar en la sociedad, donde hablaremos de la aceptación o apoyo de amplios sectores de la ciudadanía, como lo plantea Mario Riorda<sup>45</sup>. Por consiguiente, comenzamos a divisar más claramente la construcción de consenso en dos espacios separados, pero vinculados: uno es el que se pueda acordar hacia adentro del Congreso, entre los legisladores; y el otro, es el que se pueda generar en la sociedad, ya sea por el mismo gobierno nacional o por otros organismos. Estos consensos están muy relacionados y su relación es fundamental para asegurar la gobernabilidad, como lo plantea Riorda<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> MOUFFE, Chantal *“En torno a lo político”*; capítulo 1, pág. 15 a 40.

<sup>45</sup> RIORDA, Mario, *“La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental”*; primera parte, pág. 17 a 131.

<sup>46</sup> Ídem referencia n°45.

## **A. Construcción de consenso en el Congreso de la Nación**

Es en la generación del consenso político donde veremos el funcionamiento de las mayorías, puesto que nuestro sistema representativo es delegativo y esto hace que sean los representantes políticos los que tienen la última palabra. Por lo tanto, es en esta instancia donde se *terminan de cocer las habas*. Acá observamos las negociaciones del oficialismo en pos del apoyo de los legisladores de otros bloques.

Teniendo en claro esto, mencionaremos cómo están distribuidas las posturas dentro de las Cámaras del Congreso de la Nación, y para un desarrollo más ordenado, analizaremos por separado cada cámara.

### **A.1. Cámara de Diputados de la Nación**

Ahora Comenzaremos a describir brevemente algunos aspectos del debate en la Cámara de Diputados en la sesión del día 16 de septiembre de 2009, prestando atención, hasta el momento, solamente al despliegue del mecanismo en cuestión. Primero graficaremos cómo estaba dada la relación de fuerza entre las distintas bancadas. Esta relación la hemos establecido en función de su apoyo a la gestión de la presidente Cristina Fernández, la actuación que tuvieron durante la sesión, y su postura respecto del proyecto de ley.

Las posturas estaban dadas de la siguiente manera:

- El bloque del Frente para la Victoria, compuesto por 107 legisladores electos por el partido Frente para la Victoria;
- El sector conformado por bloques de la oposición oficialistas, y conocidos mediáticamente como los “aliados”: Encuentro Popular y Social; Proyecto Sur; Radicales de la Concertación; Solidaridad e Igualdad; Proyecto Progresista (ex-ARI Tierra del Fuego); Frente Cívico Santiago del Estero -de extracción radical-; entre otros;
- El bloque del Partido Socialista que, aunque formaba parte del Acuerdo Cívico y Social (junto a la UCR, la CC y el GEN, acuerdo inter bloques crítico del oficialismo), apoyará el proyecto de ley;
- El sector más duro de la oposición: el Justicialismo disidente, Unión-PRO, Coalición Cívica (CC) y la UCR, que si bien reconocían la necesidad de una

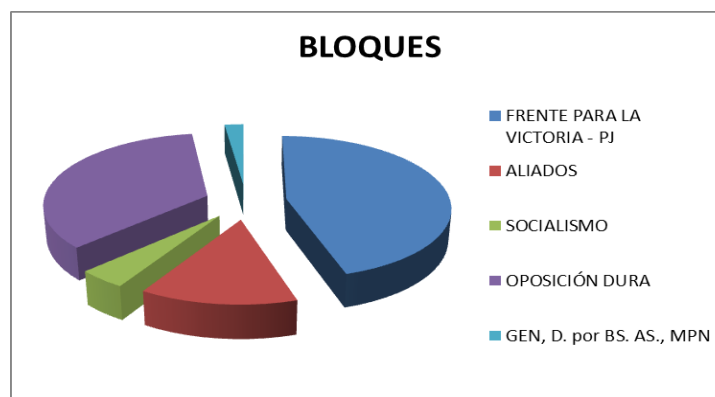


nueva ley, se van a oponer acérrimamente al proyecto propuesto por el Ejecutivo Nacional;

- Y por último, el sector de la oposición que se opuso al proyecto de ley por no considerarlo suficiente para resolver la problemática, pero que forma parte del debate aportando modificaciones al proyecto: acá tenemos por un lado, al partido GEN quien formaba parte del Acuerdo Cívico y Social<sup>47</sup>; y por el otro, a partidos que son parte de la Concertación Plural (aliados) como Diálogo por Buenos Aires, quién no estaba de acuerdo, presento su propio proyecto y se abstuvo; y Movimiento Popular Neuquino (MNP), quienes también presentaron un proyecto propio, pero a diferencia del anterior, votaron en contra del proyecto oficial.

Para una mejor apreciación de la relación de fuerzas pasaremos estos datos a un gráfico de torta:

Grafico n° 1: posturas en torno al debate del proyecto de ley de Medios en la Cámara de Diputados de la Nación<sup>48</sup>



Habiendo graficado cómo estaban dadas las relaciones de fuerza, ahora pasaremos a dar algunos detalles de cómo era la postura de cada uno de estos sectores:

Primero comenzaremos por el bloque del Frente para la Victoria, quien era claramente el bloque con más miembros<sup>49</sup>, compuesto por más de un centenar de

<sup>47</sup> <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-131984-2009-09-18.html>; <http://www.perfil.com/politica/-20090916-0037.html>; y <http://www.perfil.com/politica/-20090916-0040.html>

<sup>48</sup> Gráfico de elaboración propia en base a datos obtenidos en perfil.com, clarín.com, pagina12.com y en el "sitio oficial" de la cámara de Diputados de la Nación.

<sup>49</sup> Ver cuadro n° 4 en el capítulo II: Estrategias de construcción del consenso del poder Ejecutivo Nacional. Breve referencia histórico-político a partir de 2003, pág. 32.

legisladores, pero que en el transcurso que va desde el trabajo en comisiones y, hasta la sesión en el recinto, tres del total de sus diputados se opusieron al proyecto y abandonaron el recinto antes de la votación. Más aún, presentaron un dictamen de minoría y algunos de estos legisladores abandonaron el bloque, después de esta sesión (proceso de migraciones entre los bloques).

Luego tenemos a los bloques denominados, en nuestra investigación, como “aliados”. No solo por ser denominados así por el periodismo nacional -contrario al gobierno nacional- sino también porque estos bloques pertenecen a espacios políticos que no solo apoyaron la candidatura de Cristina Fernández en 2007, sino que además forman parte de su proyecto de gobierno, inclusive algunos forman parte de la gestión. A pesar de esto, no todos los legisladores de estos bloques estuvieron de acuerdo con la totalidad de los artículos del proyecto original. Por lo tanto el Ejecutivo Nacional no contó con su apoyo sino hasta que hizo las modificaciones que le proponían estos (pagina12.com, 16-09-2009; 17-09-2009). Por otra parte, si bien el oficialismo no contaba con el apoyo inmediato de todos sus aliados, sí contaba con su presencia en el recinto, pero estos no eran suficientes para obtener quórum.

Dentro del sector crítico del gobierno, que apoyó el proyecto una vez modificado, se encuentra el Partido Socialista, que tendrá un papel clave para garantizar la sesión, pues siendo parte del Acuerdo Cívico y Social, es el bloque que le permite asegurar el quórum. Debido a que su postura, respecto del proyecto, no era positiva desde un principio del proceso recibe fuertes críticas por parte de la oposición (clarin.com, 18-09-2009). Este bloque decide formar parte del debate, porque al igual que los demás bloques de centro-izquierda, consideraba inadmisibles la vigencia de una ley de comunicación audiovisual originada en la dictadura militar. La razón por la que en un principio se opuso es porque tenía ciertas resistencias al proyecto original: la autoridad de aplicación, la posibilidad de que las empresas de telefonía pudieran poseer licencias de emisoras televisivas por cable, la distribución de la publicidad oficial, las funciones del consejo federal, principalmente, que luego de su modificación votaron a favor, en general y, en contra de algunos artículos, que no lograron modificar.

En otro sector, se encuentran, quienes en este trabajo hemos denominado el “sector más duro de la oposición”. Esto es debido a que durante 2009 y 2010 (período delimitado para esta investigación), se han opuesto a casi todos los proyectos originados en el oficialismo (en años anteriores la situación fue similar, pero con la

diferencia de que no todos los bloques que ahora conforman este espacio antes lo hacían, algunos formaban parte del bloque oficialista). Este sector fue absolutamente intransigente, aun reconociendo, por algunos de los bloques que lo conforman, la necesidad de elaborar una nueva ley. Su intolerancia fue tal que no les bastaron ninguno de los arreglos que efectuó el Ejecutivo Nacional sobre el proyecto original. Hasta abandonaron la sesión previa a la votación, argumentando las faltas de garantías y las irregularidades en el cumplimiento de lo establecido por el reglamento interno de la cámara, tanto para la sesión como para el trabajo en comisiones (clarin.com, 16-09-2009). De esta manera, perdieron la instancia de negociación y posibilidad de algún cambio. Pero esto lo hicieron con una clara advertencia: revisarían todos los proyectos aprobados hasta el 10 de diciembre, cuando la relación de fuerza se modificara tras los resultados de las elecciones legislativas del 28 de junio del 2009 (perfil.com, 10-10-2009). Acá podemos observar el constante intento de las minorías por tener el control sobre las demás, como lo describe Mouffe.

Y por último, está el sector compuesto por los partidos GEN, Diálogo por Buenos Aires y el MPN. En este sector tenemos por un lado al partido GEN, quien siendo parte de Acuerdo Cívico y Social, al igual que el socialismo, no actuaron conforme al resto de los miembros del espacio inter bloque. Si bien no votaron a favor del proyecto de ley, no abandonaron en ningún momento las instancias de debate, para poder lograr las modificaciones que le parecían correctas, así como también cuestionaron la decisión de la UCR y la CC de abandonar el recinto (pagina12.com, 18-09-2009). Y por el otro lado, está el partido Diálogo por Buenos Aires y el MPN, quienes también van a formar parte del debate tratando de modificar los artículos con los que no acordaban, como es el caso de la autoridad de aplicación. Pero en realidad estos dos sectores disientan en gran parte del proyecto original ya que ambos, por separado, presentaron un proyecto alternativo al del Ejecutivo Nacional (pagina12.com, 16-09-2009).

La sesión concluyó con la media sanción del proyecto en tratamiento, con 147 votos favorables, 4 negativos, 1 abstención y 105 ausencias.

## **A.2. Cámara de Senadores de la Nación**

Con respecto al debate en esta cámara los explicaremos brevemente, ya que los argumentos de los legisladores serán los mismos y porque el gran desafío para la aprobación del proyecto se encontraba en la Cámara de Diputados, donde la relación

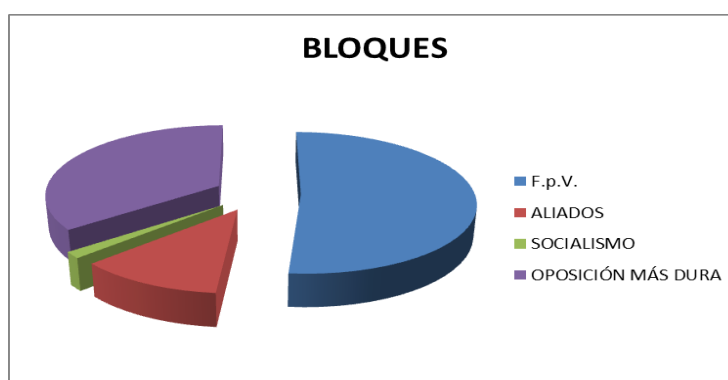
de fuerza no era lo suficientemente favorable para el oficialismo, es decir que no tenía garantizado el control de las mayorías. En la Cámara de Senadores, en cambio, hay una relación de fuerzas distinta que hace posible una situación propicia para la aprobación definitiva del proyecto de ley, sin sobresaltos.

Ahora expondremos cómo estaban planteadas las fuerzas dentro de la cámara:

- El bloque de Frente para la Victoria, compuesto por 35 senadores de un total de 72 que conforman la cámara.
- Los bloques aliados, que sumaban un total de 4 senadores. En donde contamos, además, al senador perteneciente al MPN ya que en esta segunda instancia del debate sí acompañó al proyecto oficialista;
- El monobloque del Partido Socialista;
- El sector más duro de la oposición, que sumaba un total 26 senadores;
- Y por último, hay dos senadores que formaban parte de la oposición más dura pero en esta oportunidad votaron a favor.

Para una mejor visualización de la relación de fuerzas, presentaremos estos datos en un gráfico de torta:

Grafico n° 2: *posturas en torno al debate del proyecto de ley de Medios en la Cámara de Senadores de la Nación*<sup>50</sup>



Después de haber exhibido la distribución de los bloques, podemos observar a simple vista, por qué el debate y posterior aprobación del proyecto no tuvo

<sup>50</sup> Gráfico de elaboración propia en base a datos obtenidos en prefil.com, clarín.com, pagina12.com y en el "sitio oficial" de la Cámara de Senadores de la Nación.

sobresaltos. El bloque oficialista, sin contar con sus aliados y demás bloques que acompañaron, representaba casi la mitad de los miembros de la cámara. Claramente tenía el control de las mayorías. De hecho, la oposición, ante la aprobación que era casi un hecho, pretendía reunir un número importante de senadores con el fin de lograr cambios en los artículos que más reticencia generaban.

Algunos detalles, a modo de anécdota, fueron el sorpresivo cambio de postura de la senadora correntina María Dora Sánchez, quien días antes se había manifestado en contra del proyecto (perfil.com, 07-10-2009) y luego decidió apoyarlo, no solo en forma general, sino también en forma particular, argumentando que era en pos de lo mejor para su provincia (perfil.com, 10-10-2009). Su cambio de postura fue fuertemente cuestionado por los demás miembros de los bloques de la oposición más dura y por la prensa opositora al gobierno nacional (diario Clarín, Perfil, entre otros). Quienes, a su vez, denunciaban al gobierno nacional de haber intercambiado votos por subsidios con el gobernador -saliente- de Corrientes, quien atravesaba una situación económica crítica (perfil.com, 07-10-2009 y 08-10-2009).

Otro, es el del senador Carlos Salazar de Fuerza Republicana, también cuestionado por su cambio de postura (perfil.com, 07-10-2009). En este caso las explicaciones no fueron dadas por el mismo senador, si no que las explicaciones vinieron de Ricardo Bussi, presidente del partido, quién respaldó la decisión de Salazar diciendo que los Bussi venían siendo víctimas de una campaña de desprestigio por parte de los medios masivos de comunicación (perfil.com, 07-10-2009).

Finalmente, el proyecto de ley de Medios logró la media sanción que faltaba, en la sesión del 9 de octubre de 2009, con 44 votos a favor, 24 en contra y 4 ausencias.

Hecha la descripción sobre el debate y la distribución de las distintas fuerzas dentro de cada una de las cámaras del Congreso, se puede ver cómo el control de las mayorías ha sido vital a la hora de construir los consensos necesarios para la aprobación de las medidas que un gobierno consideras importantes para el desarrollo de su gestión.

Esto lo podemos apreciar mejor en una de las características más notoria que tuvo el proceso de sanción de la ley de Medios. Estamos hablando de que esta ley fue una iniciativa que contó con un altísimo grado de consenso en la sociedad. Ocasionando que muchos sectores de la sociedad fueran parte de las distintas

manifestaciones de apoyo al proyecto. Quienes más allá de sus simpatías político-partidarias, tenían una causa común: el rechazo por el último proceso militar. Esto significó la manifestación de importantes sectores de la sociedad argentina ante la necesidad de poner fin a otras de las acciones del gobierno militar, y que aún mantiene abierto ese período horroroso de nuestra historia reciente.

A pesar de este alto grado de consenso social, la necesidad de seguir construyendo el consenso político era inevitable, ya que el sector más duro de la oposición se oponía rotundamente. Es más, de alguna manera intentó aminorar el peso que tenía esta demanda social tratando de imponerle el valor de las instituciones, y por ende, su respeto. Dicho en otros términos, eran los legisladores, democrática y legalmente elegidos, quienes estaban en condiciones para decidir si este proyecto era el correcto o no, y en consecuencia, estaban absolutamente legitimados para rechazarlo si ellos lo consideraban perjudicial<sup>51</sup>, a pesar de las demandas de la sociedad.

Las disidencias no estaban sobre la necesidad del cambio de la reglamentación vigente. Al contrario, la mayoría tanto en la sociedad como en los distintos sectores políticos-partidarios coincidían en la necesidad de reformar el régimen de radiodifusión impuesto por la última dictadura. Las disidencias giraban en torno al proyecto en sí, propuesto por el Poder Ejecutivo Nacional. Acusado de una doble intencionalidad a favor de sus intereses políticos. La resistencia de gran parte de la oposición se fundó en esto, y hasta de algunos de los sectores que votaron a favor, y que le costara las más de doscientas modificaciones que le hizo el oficialismo al proyecto original para alejar los fantasmas y lograr asegurarse el apoyo de estos sectores de la oposición (los que hemos denominado, en este trabajo, como *los aliados*, y el socialismo).

Esto nos permite ver con mayor claridad que fue en el Congreso en donde se terminó de construir el consenso necesario para lograr la aprobación de esta medida. Es en este espacio donde las distintas fuerzas políticas se miden en cantidad de votos a la hora de aprobar o desechar una normativa. Lo cual no es negativo, porque en definitiva los distintos bloques no desoyeron las demandas de cambio. Ninguno se animó a cuestionar el trabajo desarrollado por la Coalición, como lo afirmaran Néstor

---

<sup>51</sup> En la web de la Cámara de Diputados de la Nación. Versión Taquigráfica de la 10ª Reunión, sesión especial del 16-09-2009. Alocución de la Diputada por el Frente para la Victoria Graciela Camaño.

Piccone y Néstor Busso<sup>52</sup>, sino que su negativa estuvo en torno al proyecto elaborado por el oficialismo.

### **3.1.2. El debate de la Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, ley n° 26.572**

#### **A. Construcción del consenso en el Congreso de la Nación**

El caso de esta ley fue completamente distinto. No tuvo la mediatización que se vio con la ley de Medios. Obviamente porque ahora los sectores involucrados no eran los medios y esta ley no fue producto de un proceso social ni estuvo enmarcado en hechos de nuestra historia reciente (dictadura militar, políticas neoliberales, etc.). Por lo tanto, no contó con el mismo grado de consenso o aceptación en la sociedad. Más aún, no fue una ley que contara con un conocimiento más allá de los sectores involucrados.

#### **A.1. Cámara de Diputados de la Nación**

Como hicimos antes con respecto a la ley de Medios, también comenzaremos exponiendo cómo estaban distribuidos los bloques en relación a su postura respecto al proyecto en cuestión:

- El bloque del Frente para la Victoria, constituido por 106 diputados;
- El sector de los aliados sufrirá grandes modificaciones, en relación con la ley de Medios. Solo acompañarán esta iniciativa el bloque de la Concertación (4 votos), el Frente Cívico por Santiago (5 votos), Proyecto Progresista (1 voto), y se sumará el bloque del MPN con sus tres legisladores;
- El sector compuesto por todos los bloques que fueran parte de los aliados en la votación de la ley de Medios y en votaciones anteriores, y que ahora no acompañarán: Encuentro Popular y Social (5 votos), Solidaridad e Igualdad (7 votos), Proyecto Sur (1 voto), Partido de la Concertación-Forja (1 voto), Dignidad y Trabajo (1 voto), y Diálogo por Buenos Aires. Además, incluimos al Partido Socialista (8 votos) en este sector, porque este bloque junto todos los

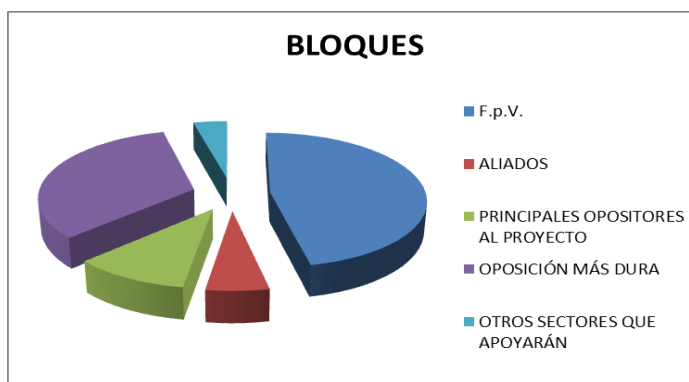
---

<sup>52</sup> Argumentos: revista de crítica social, "La Coalición por una radiodifusión democrática: regeneración del espacio público y ejercicio de ciudadanía", Lilita Córdoba (Octubre, 2011). Pág. 152

demás, tendrán una actuación similar, intentaran hacer modificaciones al proyecto original, al que se oponían;

- El sector más duro de la oposición, que entre la UCR, el peronismos disidente, la CC, el GEN, Unión-PRO, y otros bloques sumaban un total de 75 legisladores;
- Y el último sector conformado por los bloques que están dentro de la oposición más dura pero que esta vez acompañaron la iniciativa (9 legisladores).

Gráfico n° 3: *postura en torno al proyecto de ley de Reforma Política en la cámara de Diputados de la Nación*<sup>53</sup>



Luego de exponer la disposición de los bloques en cuanto a su afirmativa o negativa por el proyecto, notamos que un sector muy importante que apoya y es parte de la gestión de la presidente Cristina Fernández, en esta ocasión no acompañó a pesar de todos los cambios que realizara el Ejecutivo Nacional al proyecto original (más de 50).

El sector de los aliados que no acompañó en esta oportunidad, y los otros bloques que no son parte de la gestión de gobierno, se opusieron a esta iniciativa por considerar que lo dispuesto, en el texto original del proyecto de ley, no hacía realmente posible el espíritu de la reforma propuesta. Contrariamente caía en contradicciones como, por ejemplo, el fortalecimiento de las dos estructuras partidarias más antiguas y grandes del país (Partido Justicialista y la UCR), al aumentar los requerimientos que deberán cumplir los partidos para obtener y mantener su personería jurídica. Este fue uno de los argumentos fundamentales por el cual se oponía este sector (página12.com, 19-11-2009).

<sup>53</sup> Gráfico de elaboración propia en base a datos obtenidos en prefil.com, clarín.com, pagina12.com y en el "sitio oficial" de la cámara de Diputados de la Nación.



Vale aclarar que estos bloques no se oponían a la idea de una reforma. Por el contrario, coincidían con la idea de la implementación de la instancia electoral primaria, pero veían la necesidad de avanzar más en las reformas: como incluir la “boleta única” y así transparentar más el acto eleccionario, terminando con varios problemas como el robo de boletas, las listas sábanas, etc. Es decir, que este sector, también, pretendía una reforma, pero más profunda, que pusiera fin a muchos de los vicios que tiene la democracia (en el proceso eleccionarios, específicamente) y garantizar la representatividad de todos los sectores.

Con respecto al sector más duro de la oposición, si bien algunos también manifestaron el acuerdo con la idea de implementar la instancia de internas, se opusieron al proyecto fundamentalmente por considerarlo una estrategia del gobierno nacional para controlar su interna partidaria. Su negativa estuvo, al igual que con la ley de Medios, en los que ellos consideraban eran los verdaderos intereses del Ejecutivo Nacional.

Al igual que en la ley de Medios, el Ejecutivo Nacional intentó tener el control de las mayorías en las cámaras, utilizando la misma estrategia: hacer caso a algunas de las demandas realizadas por los sectores de la oposición que acompañaron e hicieron posible la sanción de la ley de Servicios de Comunicación Audiovisuales. Sin embargo, en esta oportunidad no fueron suficientes y el proyecto no contó con su apoyo.

El debate finalizará con la media sanción del proyecto de ley, tras haber sumado, el Ejecutivo Nacional, 139 votos a favor contra 99 y 1 abstención (pagina12.com, 19-11-2009).

## **A.2. Cámara de Senadores de la Nación**

En este caso la situación, también, era similar al debate por la ley de Medios: el grueso del debate, las principales oposiciones y la estrategia del oficialismo para lograr el apoyo de determinado sector de la oposición se desplegará en la sumatoria de los votos en la Cámara de Diputados. Ya que el Ejecutivo Nacional continuaba manteniendo el control de las mayorías en la Cámara de Senadores de la Nación. Por lo tanto, no creemos necesario ahondar más en esta instancia.

### **3.1.3. Comparación de los dos procesos de sanción de las leyes**

Luego de la descripción de los procesos por medio de los cuales se logra la sanción de las dos leyes y haciendo una confrontación de ambos, observamos claramente, que el consenso social solo estuvo presente en la ley de Medios. Esta confrontación nos permite ver que el consenso social fue muy importante en la sanción de dicha ley. Pues es la Coalición, con su trabajo de instalación del debate, quien le marcó al gobierno nacional, que este era el momento de una nueva ley de comunicación (es válido recordar que esta ley no era una propuesta expresa de gestión de la presidente Cristina Fernández, sino que se apropiaron del proyecto de la Coalición, a punto de tal de percibirlo, en importantes sectores de la sociedad, como su autor).

En el caso de la reforma de la ley Orgánica de los Partidos, de la ley de Financiamiento de Partidos y del Código Electoral, respondía fundamentalmente a demandas de cambios originadas desde los sectores políticos-partidarios, quienes son los afectados directos. Ante esto es entendible que ningún sector de la sociedad, que no estuviera involucrado en la militancia político-partidaria tuviese alguna iniciativa en este ámbito. Por lo cual, podemos advertir que el consenso social no fue necesario, en ninguna instancia, para que esta reforma se lograra. Más aún si tenemos en cuenta que los principales afectados son los partidos chicos, es decir, los que tienen menor representatividad social y presencia en el Congreso, es más, algunos ni siquiera la tienen.

Si bien esto puede ser entendido de manera negativa, si nos hacemos eco de las denuncias de los partidos minoritarios, ya que se atenta contra la representatividad y pluralidad de las posturas político-partidarias en el Congreso, al aumentar los requerimientos que deben reunir los partidos políticos para obtener y preservar su personería jurídica, limitando de esta manera las opciones democráticas. También esta ley significaba un desafío para estos, al inducir el crecimiento de la estructura partidaria, en materia de representatividad, si querían mantener su permanencia en el escenario político.

Entendemos que estas exigencias no son lo que amenazaba la permanencia de los partidos minoritarios, sino que el problema estaba en los plazos establecidos, que hacía imposible el cumplimiento de lo exigido. Nadie niega que sea importante una reestructuración partidaria que posibilite su fortalecimiento, pero llevada a cabo en

plazos reales y posibles. Plazos que fueron acortados por decisión de la presidente Cristina Fernández a través del decreto 2004/09, por medio del cual promulga la ley 26.571 y observa los arts. 107, 108 y 109, argumentando que: “...*contradicen el objetivo central de la ley al diferir hasta el año 2012 la aplicación de normas que están directamente relacionadas con la mejora de la representación política y se consideran fundamentales para ordenar el universo de actores políticos...*” (Decreto 2004/09). De hecho los partidos que pudieron adecuarse a las disposiciones de la nueva ley, lo hicieron porque apelaron ante la justicia y lograron una prórroga hasta 2012.

Por todo lo dicho, es que observamos que no pudo faltar en ambas leyes, la construcción del consenso político: el acuerdo de la mayoría de los legisladores de cada cámara. El Ejecutivo Nacional, tras procesos distintos, logró sancionar ambas leyes, donde su principal desafío fue la construcción del consenso hacia adentro del Congreso, porque es ahí donde tuvo las principales resistencias. Si bien en el caso de la ley de Medios, una de las principales resistencias fue de una de las empresas más poderosas del sector, y con mayor concentración de la economía nacional (que es el caso del grupo Clarín quien desplegó una enorme campaña en contra del gobierno nacional), las decisión se tomó, exclusivamente, en los recintos del Congreso de la Nación.

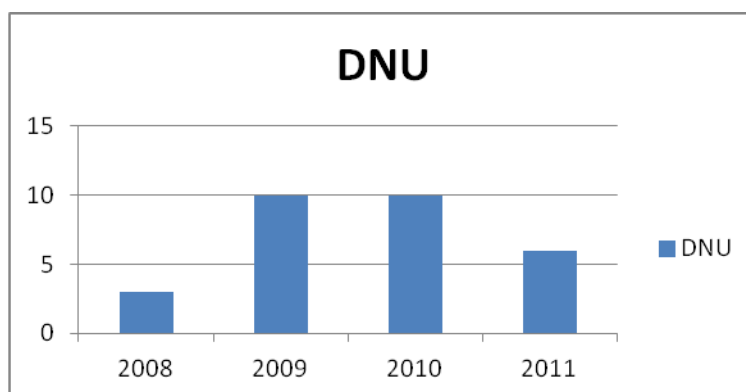
Ahora pasaremos a describir brevemente, un aspecto bastante importante para sumar un fundamento más a nuestra postura respecto de los principales mecanismos para generar consenso en torno a las medidas de gobierno. Para ello, haremos una comparación de la cantidad de Decretos de Necesidad y Urgencia emitidos en los períodos en los cuales el Ejecutivo Nacional no tenía el control de las mayorías en el Legislativo Nacional.

#### **3.1.4. El control de las mayorías y los Decretos de Necesidad y Urgencia**

Como lo mencionábamos al principio del desarrollo de este primer objetivo específico, desde el regreso a la democracia los decretos presidenciales, podríamos decir, que han actuado como reemplazo del control de las mayorías, en aquellos períodos donde no se tenía este mecanismo.

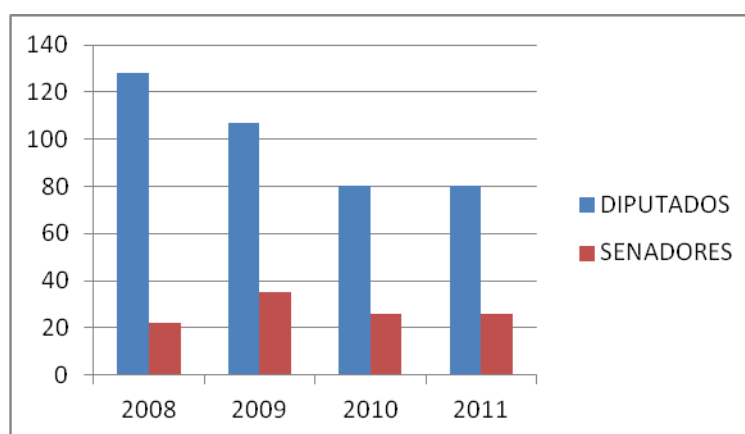
Para poder divisar con más claridad como ha sido el uso de esta herramienta en el gobierno de la presidente Cristina Fernández (2007-2011), graficaremos la cantidad de Decretos de Necesidad y Urgencia<sup>54</sup> emitidos por años. Esto lo podemos observar en el gráfico n°4.

Gráfico n° 4<sup>55</sup>: *emisión por año de Decretos de Necesidad y Urgencia*



También graficaremos si tenía o no el control de las mayorías en las cámaras en cada uno de estos años. Esto lo observamos en el gráfico n°2<sup>56</sup>.

Gráfico n° 5<sup>57</sup>: *control de las mayorías en las cámaras de Diputados y Senadores de la Nación.*



Al interpretar los datos que nos arrojan este gráfico vemos, por ejemplo, que en 2008, a muy poco de asumir la presidencia tras una muy buena elección, los

<sup>54</sup> Dentro de los decretos presidenciales tenemos los del tipo de Necesidad y Urgencias, los cuales son incorporados con la reforma constitucional de 1994.

<sup>55</sup> Elaboración propia en base a datos obtenidos en la web del Centro de investigación Nuevas Mayorías, [http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2182&Itemid=30](http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=2182&Itemid=30) y en la web de la revista La Tecla, [http://www.latecla.info/3/nota\\_1.php?noticia\\_id=45923](http://www.latecla.info/3/nota_1.php?noticia_id=45923).

<sup>56</sup> Composición del bloque del Frente para la Victoria por año: en 2008, 128 diputados y 22 senadores; en 2009, 107 diputados y 38 senadores; en 2010, 80 diputados y 26 senadores; y en 2011, 80 diputados y 26 senadores, esta cantidad es hasta las elecciones presidenciales de octubre de 2011.

<sup>57</sup> Elaboración propia realizada en base a los datos publicados en el web de Ministerios del Interior, [www.elecciones.gov.ar/estadisticas/resultados](http://www.elecciones.gov.ar/estadisticas/resultados)

resultados son altamente favorables: un bloque en la Cámara de Diputados con más de 120 miembros y uno en la Cámara de Senadores con más de 20, a lo que se le suma los legisladores de otros bloques que apoyaron esta candidatura presidencial y forman parte de la Concertación Plural. Por lo que observamos que el Ejecutivo Nacional tiene el control de las mayorías en ambas cámaras. Al unir esto con los datos que nos arroja el gráfico n°4, donde vemos que en 2008 la cantidad de DNU emitidos en la presidencia es de 3 en un año, podemos deducir que al tener una situación afable en las cámaras del Congreso las necesidades de recurrir a esta herramienta son ínfimas.

Pero cuando comparamos los datos obtenidos durante 2009 o 2010 las deducciones son distintas. En 2009, si bien el oficialismo seguía siendo el bloque más grande y mantenía el apoyo de bloques aliados, la situación era distinta, ya que tras el proceso de migraciones internas muchos de sus legisladores se fueron del bloque para engrosar los bloques de la oposición más dura, provocando de esta manera que ya no se tuviera el mismo control de las mayorías. Ahora no alcanzaba a reunir, con sus legisladores y los aliados, el número necesario para tener quórum o los votos necesarios para aprobar una norma. En consecuencia, si miramos al mismo tiempo el gráfico n°4 nos damos cuenta cómo aumentó considerablemente la cantidad de DNU -paso de 3 en 2008 a 10 en 2009. Estos fueron usados en temas considerados polémicos, por ende, se sabía de antemano que no se contaría con el respaldo de los sectores de la oposición, en su mayoría.

En 2010 la situación es similar, lo que cambia son las causas: tras las elecciones legislativas de 2009, donde el oficialismo tiene un bajo desempeño, en relación con los resultados obtenidos en 2005 y 2007, pasando de tener un bloque de 128 diputados a uno de 80, además de la pérdida de una parte considerable del apoyo de los sectores partidarios que los acompañaron en 2007. En parte, las migraciones que se fueron dando hasta 2009 pueden ser entendidas como el comienzo de la disminución del apoyo -y en cierta medida, del consenso, que había construido-, tanto en los sectores político-partidarios como en la sociedad en general, lo cual será confirmado con los resultados electorales de 2009.

Tras la comparación de los datos que arrojan estos gráficos, nos encontramos con situaciones en las que podemos ver que cuando no es posible, o es muy complicado, la construcción del consenso -recordemos que estamos hablando en los términos planteados por Chantal Mouffe-, el gobierno nacional ha recurrido a

herramientas con las que no necesita de un consenso, al menos en lo inmediato. Tal es el caso de los DNU. Esta herramienta es legitimada al ser incluida en la Constitución Nacional tras la reforma de 1994, y cuyo uso en este período está justificado por las sucesivas prórrogas de la ley 25.561 de 2002, que declara la emergencia pública en materia social, económica, financiera y cambiaria.

Es importante hacer una aclaración respecto de los DNU para que se entienda los que estamos planteando en relación con el consenso. Para ello mencionaremos brevemente el proceso de elaboración de un DNU: una vez que han sido firmados por el o la presidente, y refrendado por el Jefe de Ministros y los ministros vinculados a las áreas afectadas por lo que dispone el decreto, el jefe del gabinete deberá remitirlo en un plazo de 10 días a la Comisión Bicameral Permanente destinada a su evaluación y posterior emisión del dictamen. Este deberá ser ingresado a las cámaras del Congreso, también en un plazo de 10 días. Una vez que esto ocurra, las cámaras deberán expedirse a favor o en contra.

Si bien vemos que en este proceso hay una instancia en el Congreso y por lo tanto, podríamos presumir que hay una búsqueda o generación de consenso, hay que tener en cuenta una serie de condicionantes: primero la composición de la Comisión Bicameral, esta se conformará respetando las proporciones de las representaciones políticas de cada cámara, donde el partido de gobierno tendrá más miembros que otras fuerzas políticas, puesto que aún en los períodos en donde no ha tenido el control sobre las mayorías, siguió siendo el bloque más grande -principalmente en la Cámara de Senadores. Un segundo condicionante, es que todos los derechos que hubiese generado el decreto durante su vigencia no podrán ser quitados, lo cual hace posible logro de los efectos que se pretendían, por ejemplo: la Asignación Universal por hijo, aumentos de las jubilaciones, etc. El tercero es que la ley 26.122 de 2006, que regula el trámite y los alcances de la intervención del Congreso en materia de DNU, no establece plazos para que las cámaras se expidan al respecto de la nulidad o vigencia de la norma. Y si tenemos en cuenta que para ser derogado, tienen que expedirse las dos cámaras por la negativa y por escrito -no de forma enunciativa-, los tiempos se dilatan demasiado.

Los DNU son un mecanismo para la implementación de las medidas de gobierno que no necesitan de la construcción de un consenso, debido a que están pensados para una situación de emergencia donde las urgencias exigen repuestas inmediatas. En torno a los DNU se presenta la discusión si realmente estamos ante

una circunstancia que justifique su uso. Este debate surge en torno a un discurso oficial que habla constantemente de los logros y mejoras que ha hecho posible la gestión, pero a la vez se mantiene la prórroga de una ley que resulta contraria a esta situación de crecimiento y mejoras. Lo cual podría interpretarse como una estrategia política del Ejecutivo Nacional para lograr la sanción de determinadas medidas cuando no se tiene el control de las mayorías en las cámaras del Congreso o sobre temas en lo que sabe que el consenso será casi imposible de lograr.

Para finalizar, vemos que tanto en la ley de Medios como en la ley de Reforma Política, siempre hubo acusaciones de distintos sectores de la oposición y otros sectores de poder, de que la verdadera intención del Ejecutivo Nacional era la concentración de poder en pos de sus ambiciones personales (las acusaciones apuntaban directamente a sus principales referentes Cristina Fernández y Néstor Kirchner). En el caso de la ley de Medios al implementar un sistema que permita restarle control sobre los medios masivos de comunicación a las empresas de multimedios. Disminuyendo de esta manera la influencia que estos pudieran tener sobre la agenda de gobierno (la capacidad de los medios de comunicación respecto del direccionamiento de la opinión pública o de la creación de esta). En el caso de la ley de Reforma Política, las sospechas giraban en torno a que las verdaderas intenciones eran la de controlar la interna del justicialismo, y limitar las opciones político-partidarias, quedando por lo menos dos (Partido Justicialista y la UCR).

Este planteo se fortalece si tenemos en cuenta un último dato: en los períodos posteriores a 2009, cuando el oficialismo pierde el control de las mayorías, la cantidad de leyes sancionadas por el Congreso disminuyó considerablemente. Pasó de 120 leyes en 2009 a 64 en 2010 y a 77 en 2011 (parlamentario.com, 29-11-2010). Lo cual muestra las dificultades o intransigencia de las distintas fuerzas políticas para poder acordar sobre determinados temas. En estos años es donde vemos que aumento, considerablemente, el uso de los DNU, como una manera del Ejecutivo Nacional para lograr la implementación de sus medidas.

Con todo esto y siguiendo lo que expresan los autores, Carlos Moreira y Sebastián Barbosa<sup>58</sup>, respecto de la concentración del poder por parte del ex

---

<sup>58</sup> América Latina 9, Revista del Doctorado en Procesos Sociales y Políticos en América Latina: Democracia y Autoritarismo en América Latina; *“Construcción de Hegemonía y calidad democrática: las formas de ejercicio del poder en el kirchnerismo”*, (Santiago, Editorial Arcis, Universidad de Arte y Ciencias Sociales, 2010). pág. 135 a 152

presidente Néstor Kirchner, estas leyes podrían entenderse como la continuidad del ese proceso de concentración de poder. Como también lo es el intento de tener el control de las mayorías en las cámaras del Congreso, para tener un Legislativo favorable al Ejecutivo y así lograr la aprobación y ejecución de las medidas de gobierno.

Con esto no estamos poniendo en tal de juicio la veracidad de las acusaciones respecto de la existencia de intenciones encubiertas del gobierno, sino que es evidente que hay un proceso de concentración de poder. El cual resulta necesario para que un mandatario pueda llevar adelante las distintas decisiones de gobierno. Es más, esta concentración es proporcionada por las mismas instituciones democráticas (sistema presidencialista fuerte) que posibilitan el control de las mayorías en el Congreso, le proporcionan el uso de instrumentos como los DNU, o de otras facultades otorgadas por leyes especiales como los "super poderes".

Pero para que esto no sea nocivo para la democracia, es necesario que esta concentración tenga ciertos límites. Estos están en la medida en que alguno de los poderes no termine neutralizando la función de los otros dos.

### **3.2. La comunicación gubernamental como mecanismo de construcción de consenso**

Si hacemos una segunda lectura de lo desarrollado hasta ahora en este capítulo, podemos darnos cuenta que en la gestión de la presidente Cristina Fernández si bien el control de las mayorías parlamentarias sigue siendo el principal mecanismo de construcción de consenso, no es el único. En esta gestión vemos que el uso de los medios de comunicación juega un papel muy importante.

Como ya lo mencionáramos anteriormente, esta es una de las características que adquiere el manejo del poder en una sociedad mediatizada y participativa. Donde los medios de comunicación toman un rol fundamental en la construcción de una imagen, en la aceptación o no de estereotipos, y también, de las medidas de gestión que toma un gobierno determinado. Estamos ante la conformación de una sociedad más informada y, por ello, provista de más instrumentos que le permiten un mejor desempeño cívico.



Los medios de comunicación se han transformado en instrumentos muy útiles, pero a la vez indispensables. Por lo tanto, es una herramienta muy valiosa que tanto los distintos gobiernos de turno, como los diferentes grupos de interés, y de hecho la sociedad en general, están obligados a utilizar para poder llevar a delante sus políticas de gobierno, el pleno ejercicio de los derechos, la resolución de demandas, etc.

Es por estas circunstancias que interpretamos a la comunicación gubernamental como otro de los principales mecanismo de construcción de consenso en este gobierno nacional.

### **3.2.1. Estrategia comunicacional**

Sobre la estrategia de este gobierno la comenzamos a esbozar algo en la contextualización histórica, cuando fuimos desarrollando la estrategia de construcción de poder de este gobierno desde 2003 hasta la sanción de las leyes tomadas para esta investigación.

El proceso de construcción de poder iniciado por el ex presidente Néstor Kirchner, conocido como su “estrategia de la transversalidad”, que culmina con la “Concertación Plural” (la nueva alianza de fuerzas políticas y sociales), expresada de manera más visible en las elecciones presidenciales de 2007 con la fórmula “Cristina Fernández - Julio Cobos”, comienza, primero, desde lo enunciativo. Ya que es a través de su discurso con el que logra las primeras simpatías y adhesiones, que después culminarán en la fuerza política con las dimensiones que se conocen.

Concretamente, esta estrategia comunicacional consiste en la identificación del gobierno nacional, por la sociedad, como todo lo opuesto a los gobiernos anteriores, esto es: un gobierno comprometido con los DDHH, con las clases sociales más perjudicadas, con la igualdad; contrario a las políticas neoliberales, a todos los sectores que se enriquecieron en detrimento de otros; por mencionar algunas características. Y la identificación, en consecuencia, de todos aquellos sectores opositores al gobierno con todo lo contrario: golpista, desestabilizadores, etc.

Este mismo discurso que luego encarnará, con su llamativa particularidad, la presidente Cristina Fernández, es una parte fundamental de su estrategia para el

mantenimiento del poder acumulado. Es a través de este discurso que el gobierno nacional fundamenta cada una de sus medidas de gobierno y logra transmitir las a la sociedad con el significado que quiere que se tenga de ellas. Esto es lo que permite ir construyendo una determinada realidad.

Es por ello, que el mensaje que se transmite en el discurso oficial es muy importante, ya que de este va a depender que el Ejecutivo Nacional logre sus objetivos de diferenciarse de las gestiones anteriores, construyendo una identidad propia.

### **3.2.1.1. Mensaje de gobierno y “mito político”**

Este mensaje debe estar elaborado atento a lo que se quiere que se entienda y su consecuente reacción en los receptores, lo que en palabras de Mario Riorda es la asignación de valores a la sociedad. Este autor, en sintonía con los planteos básicos de la lingüística de Saussure<sup>59</sup>, sostiene la idea de que la realidad se construye primero desde el lenguaje. Por lo que, según Riorda, un gobierno debe crear en la sociedad (construccionismo) la necesidad de algo o hacer creer que lo que se está haciendo es lo necesario, lo prioritario ante otras necesidades que pueda tener la sociedad. Esto se logra a través del discurso. Por ello, es fundamental el mensaje con el que se transmiten los actos de gobierno.

En el contenido del mensaje de gobierno notamos que hay una importante carga ideológica. Esto es porque en la necesidad que tiene el gobierno de diferenciarse de las anteriores gestiones, la ideología es un elemento fundamental para lograrlo. Esta carga ideológica la vemos en el mensaje que transmite el Ejecutivo Nacional que dice ser parte del pueblo trabajador, y estar en contra de la oligarquía, de las grandes multinacionales, y de los organismos internacionales de financiamiento. Además, remarca estar a favor de la diversidad cultural, de los derechos humanos, de la pluralidad de voces, etc. En otros términos, se trata de un gobierno nacional que dice estar a favor de la igualdad, de la justicia, y demás banderas históricamente defendidas por las organizaciones sociales y partidos políticos de tendencia ideológica de centro-izquierda.

---

<sup>59</sup> Seminario de Ciencia Política: *“Introducción a la teoría del discurso”*, Alejandro Groppo. FCPyS-UNCuyo, 2011.

Los mensajes transmitidos a la sociedad en los distintos discursos pronunciados por los principales referentes del gobierno nacional se fundamentan, principalmente, en conceptos de tipo generales o ejes, en donde también vemos esta carga ideológica. Para poder observar esto, hemos seleccionado discursos claves, donde podemos identificar claramente estos conceptos. Esto nos permitirá ver como el Ejecutivo Nacional va fundamentando sus acciones y manteniendo su imagen. Ahora tomaremos por separado el caso de cada una de las leyes.

#### **A. Principales fundamentos en Ley de Servicios de Comunicación Audiovisuales:**

Uno de los primeros fundamentos que vemos es la idea de Justicia, como se expresa en el siguiente fragmento discursivo “... *es también en nombre de los 118 periodistas detenidos, desaparecidos durante la dictadura y que con sus vidas dieron testimonio de lo que es la libertad de prensa...*”<sup>60</sup>

Acá, la presidente Cristina Fernández, está haciendo una clara referencia a la sanción de la ley de Medios como una manera de hacer justicia a la memoria de todos aquellos periodistas desaparecidos en el último proceso militar. Pero no solo va a reivindicar las causa de los desaparecidos en dictadura, sino que además, esta ley es una herramienta para hacer justicia, en materia de derechos humanos, haciendo hincapié en la prensa libre, en la eliminación de las restricciones para el ingreso al espectro audiovisual, etc.

Con respecto a la idea de justicia que se plantea en el mensaje oficial, es importante destacar y mencionar que este no es solo transmitido por los principales referentes del gobierno nacional, también hay destacados actores sociales que ayudan a construir el consenso en la discusión de esta ley. Este es el caso de la titular de Madres de Plaza de Mayo, Hebe de Bonafini, quien es muy clara al manifestar su postura respecto de esta ley “... *quien no está con esta ley, está con la dictadura sangrienta que secuestró a nuestros hijos (...) Cuando nos llevaban a los hijos, los medios que estamos cuestionando decían que eran terroristas y que estaba bien que los torturaran y los mataran. Y los diarios publicaban: muertos en enfrentamientos...*”<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Discurso de la presidente Cristina Fernández durante la presentación del proyecto de ley de Servicios de Comunicación Audiovisuales, anuncio del envío al Congreso de la Nación. Cadena Nacional.

<sup>61</sup> Declaraciones de Hebe de Bonafini, durante el plenario de comisiones en el senado durante el tratamiento de la Ley de servicios audiovisuales, extraído de Perfil, “Si no estás con la ley de medios estas con la dictadura sangrienta” 23/09/09.

Un segundo fundamento que detectamos en las distintas alocuciones revisadas es el concepto de Igualdad: *“...se trata realmente de un instrumento jurídico que ha sido tratado con una seriedad y profundidad que va a permitir, precisamente, en un esquema como el que estamos proponiendo de foros regionales, a lo largo y ancho del país, debatir sobre un tema que es central y que es la posibilidad de que todos los argentinos tengan derecho a la expresión y que todos los argentinos tengan derecho a aquellos bienes de carácter social que no puede ser monopolizado por un sector, ni por una empresa, ni por nadie que crea que en un mundo en donde estamos viviendo que pueda ser dueño de la palabra, del pensamiento y de la expresión de todo un pueblo...”*<sup>62</sup>

En este párrafo anterior la presidenta indica, en su discurso y en sintonía con los medios alternativos y la Coalición por un Radiodifusión Democrática, que la comunicación debe ser entendida como un bien y/o servicio público y pertenecerle a todos por igual, sin distinción de clase social, o recursos económicos, por tanto su regulación debe estar en manos del Estado, como representante legítimo y garante del bienestar común. De esta manera, lo que se intenta es justificar el proceso de expropiación de las licencias de radiodifusión sonoras y audiovisuales en posesión de las grandes empresas de multimedios, las cuales bajo estas circunstancias son quienes, en los hechos, regulan este bien público. Y de esta manera aleja, a una parte considerable de la sociedad, de la sospechas de querer solo atacar a uno de sus principales opositores, el grupo Clarín.

Un tercer argumento es el de la idea de más y mejor democracia, como se manifiesta en siguiente extracto discursivo: *“...el campo de los medios audiovisuales, que hoy mayoritariamente es de carácter comercial y solamente hay un pequeño espacio para el sector cooperativo, el sector de las ONGs., va a cambiar en forma estructural porque un tercio será para el espacio comercial, un tercio para el espacio público y un tercio para las organizaciones no gubernamentales: universidades, iglesias, sindicatos, asociaciones de profesionales, que podrán acceder a una frecuencia para poder hacer escuchar su voz...”*<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Discurso pronunciado por la presidente Cristina Fernández en la presentación del ante-proyecto de ley de Servicios de Comunicación Audiovisuales en el teatro Argentino de La Plata. 18 de marzo de 2009.

<sup>63</sup> Discurso de la presidente Cristina Fernández durante la presentación del proyecto de ley de Servicios de Comunicación Audiovisuales, anuncio del envío al Congreso de la Nación. Cadena Nacional.

En este apartado, la presidenta, se refiere a la democratización del acceso al espectro audiovisual, específicamente. Esto es, garantizar el libre acceso de todo aquel que pretenda adquirir una licencia de radiodifusión. Pero dejando en claro de qué manera se puede hacer, al disponer como estará distribuido el espectro radioelectrónico y quienes pueden acceder a él. Si bien acá sigue estando presente el concepto de igualdad, al plantear que todos tienen el mismo derecho de acceder a las licencias, se hace un uso, más apropiado, del concepto de democracia en clara alusión a las restricciones impuestas en el último proceso militar y a los gobiernos democráticos que siguieron permitiendo y garantizando esto.

Un cuarto, y último fundamento que vamos a mencionar en esta investigación es del Institucionalismo, para reflejarlo elegimos el siguiente extracto discursivo: *“...yo creo que esta ley va a poner a prueba a la democracia argentina, la va a poner a prueba porque vamos a ver si en nuestro parlamento (...) hemos adquirido la madurez institucional en nombre y representación, precisamente, de los que nos han votado y de los intereses del colectivo social. Estoy absolutamente convencida de que esta prueba a la que se va a someter la democracia va a salir victoriosa la democracia, y ¿saben por qué?, porque han sido demasiados años en los cuales todos (...) han visto coartadas sus libertades a no poder escuchar su voz frente a otra voz, su expresión y su verdad frente a otra verdad, o frente a otra mentira. Pero en definitiva creo, sinceramente, que es una oportunidad histórica que tenemos los argentinos de demostrar ante el mundo eso que tanto reclamamos permanentemente y que es la calidad institucional. No hay calidad institucional únicamente por las formas. La calidad institucional es de fondo, es de contenido, es de sustancia, es cuando las instituciones de la Constitución sirven al pueblo y solamente al pueblo y no a otros intereses...”*<sup>64</sup>

En este extracto podemos divisar claramente la defensa que hace de las instituciones de la democracia. Una defensa que es encarada desde su fortalecimiento, su revalorización y desde la su idea de calidad institucional. Donde quiere mostrar que este gobierno está trabajando por la recuperación de las instituciones que fueron atropelladas por las gestiones anteriores.

Es importante mencionar la idea de calidad institucional que se esboza en este fragmento discursivo. Esta calidad institucional está garantizada mientras las

---

<sup>64</sup> Discurso pronunciado por la presidente Cristina Fernández en la presentación del proyecto de ley y anuncio de su envío al Congreso para su tratamiento. Cadena nacional, mensaje n° 1139. 27 de agosto de 2009.

instituciones de la democracia se mantengan y sean beneficiosas para todo el pueblo, y no de algunos pocos. Al presentar a la ley de Servicios de Comunicación Audiovisuales como algo beneficioso para todos, esta confinando a los legisladores que voten en contra a estar a favor de determinados intereses particulares y no de los del pueblo en general.

## **B. Fundamentos en la Ley de la Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral**

Como se lo puede apreciar a simple vista en su nombre, uno de sus principales fundamentos es la “democratización” -de la actividad política, en este caso particular-; también está presente la idea de justicia en el concepto de transparencia, con el cual se busca saldar los conflictos ocasionados en materia de corrupción; la idea de igualdad se encuentra en el concepto de equidad, en cuanto a la competencia electoral; y la idea de institucionalidad que atraviesa todos estos conceptos.

Esto lo podemos ver con más claridad al transcribir fragmentos del discurso oficial. Tal es el caso del siguiente extracto de un discurso de la presidenta, donde se plantea la idea de democratización: *“...hoy estamos remitiendo al Congreso de la Nación (...) una ley que hace a una profunda transformación en la representación política argentina, en el sistema de partidos políticos en la Argentina, y que aborda una de las principales críticas que ha tenido el sistema de partidos por parte de la ciudadanía no militante, no participativa de la política, en el sentido de que todo se resuelva adentro de un cuarto y se resuelva con el dedo de uno, dos o tres...”*<sup>65</sup>

En el citado fragmento, podemos ver cómo el oficialismo deja clara muestra de que intenta saldar una demanda del ciudadano ajeno a un partido político. Independientemente de que esto sea así, el mensaje que se transmite es el de dar solución a una demanda social, como lo plantea Mario Riorda. También nos muestra a los partidos políticos como agentes monopólicos. Este concepto tiene una connotación negativa, ya que después del debate de la ley de Medios dejó de ser solo un concepto del ámbito económico, para pasar a expresar un aspecto negativo en las distintas dimensiones de nuestra vida en sociedad: la desigualdad en el ejercicio de nuestros derechos. En este caso en particular alude a nuestro derecho a elegir a quienes queremos que sean candidatos a representarnos.

---

<sup>65</sup> Presentación y anuncio del envío al Congreso de la Nación, del proyecto de ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral. Discurso de la presidente Cristina Fernández, por cadena nacional, Buenos Aires, 28 de octubre de 2009.

La institucionalidad es otro de los fundamentos de este proyecto de ley, proponiendo un fortalecimiento de las instituciones de la democracia. Esto se observa a continuación: *“...hoy estamos remitiendo al Congreso de la Nación, donde corresponde que se debata...”*, reconociendo la importancia del Congreso como institución en una democracia. Y cuando dice *“... institucionalización del sistema de internas abiertas, obligatorias y vinculantes para todos los partidos...”*, plantea dos cosas: por un lado, el fortalecimiento de los partidos políticos al aumentar la participación de los ciudadanos en los procesos internos; y por el otro, la mejora de la calidad institucional al dar cumplimiento a las demandas de participación de la sociedad<sup>66</sup>. Tal vez por este motivo, decidió usar el término *“institucionalización”* en lugar de otro de uso más frecuente como por ejemplo: *“implementación”*. Y más teniendo cuenta que no existía ningún sistema de primarias con estas características (abiertas, simultáneas y obligatorias para todos los partidos políticos), que necesitara ser formalizado, institucionalizado.

Es importante aclarar aquí que no estamos hablando de las internas partidarias que puede hacer un partido para elegir sus candidatos a ocupar cargos públicos electivos. Si bien, hace tiempo que estas internas son abiertas permitiendo que cualquier ciudadano (no solamente afiliados) que lo desee pueda participar de ellas, esta no eran obligatorias, ni siquiera para el afiliado, como tampoco era obligatorio para el partido tener que determinar quiénes serían sus candidatos por intermedio de este procedimiento.

Otro de los argumentos, que también se deja ver en el título de la ley (equidad electoral), es el de igualdad: *“...en épocas absolutamente mediatizadas en donde, obviamente, el peso de los medios audiovisuales en las campañas políticas ha adquirido una relevancia, una importancia, un peso específico, no solo aquí, sino en todo el mundo y obviamente, quien con mayores recursos y fondos, cuenta, mayores posibilidades tiene, la ley que estamos proponiendo tiene por objeto garantizar la igualdad en el espacio de los medios audiovisuales para todos partidos políticos...”*<sup>67</sup>

También vemos como plantea la igualdad cuando dice: *“... porque decimos que debe ser gratuito, que el Estado se debe hacer cargo de este gasto. Debemos*

---

<sup>66</sup> Acá vemos el empleo de su idea de calidad institucional: donde los partidos políticos (instituciones) sirven a la sociedad a permitir su demanda de participación.

<sup>67</sup> Presentación y anuncio del envío al Congreso de la Nación, del proyecto de ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral. Discurso de la presidente Cristina Fernández, por cadena nacional, Buenos Aires, 28 de octubre de 2009.

*recordar que el Código Electoral siempre previó las asignación de espacios gratuitos para los partidos políticos cosa que fue cayendo absolutamente en desuso, y también debemos recordar que las cadenas televisivas o la cadenas radiales (...) no son propiedad privada sino que son concesiones del Estado a particulares y por lo tanto entendemos que tal cual lo preveía y lo previó siempre el Código Electoral Nacional deben asignarse los espacios en forma gratuita...<sup>68</sup>*

Se puede apreciar en estos fragmentos del discurso de la presidente Fernández, que la idea de igualdad está planteada en el sentido de que todos los partidos tienen el mismo derecho a competir en las elecciones, y en paridad de condiciones. Esto debido a las condiciones en que se llevan a cabo los procesos electorales era algo casi imposible. Un partido con menores recursos se veía ampliamente limitado a la hora de darse a conocer, lo cual lo dejaba en clara desventaja en la competencia con los partidos que disponían de una gran cantidad de recursos. Al proponer espacios gratuitos en los medios masivos de comunicación para que todos los partidos puedan dar a conocer sus propuestas se está planteando una situación de igualdad en la condiciones de competencia electoral.

Es importante destacar que, no solo sigue la misma línea argumentativa sino que además establece conexiones directas con los objetivos específicos de la ley de Medios. Por ejemplo, al seguir planteando la necesidad de democratizar el acceso a los espacios audiovisuales, y haciendo clara referencia al papel que juegan las grandes empresas de multimedios, en función de sus intereses.

Con respecto a la idea de justicia en lo puntual a la lucha contra la corrupción, está inmersa en las condiciones que dispone la ley para el financiamiento de la campaña electoral de cada partido. El financiamiento está dividido en dos partes: una primera (de la cual ya hemos hablado cuando hicimos referencia a la igualdad), que es el acceso gratuito a la publicidad electoral en los medios audiovisuales y la prohibición de la compra de publicidad (que es uno de los gastos de los partidos políticos); y una segunda, que hace referencia a los aportes privados para las campañas, cuya intención es el blanqueo de origen de los fondos.

Para graficar lo antes dicho, tenemos el siguiente extracto del mensaje institucional del Diputado nacional por el Frente para la Victoria, Agustín Rossi: "...

---

<sup>68</sup> Presentación y anuncio del envío al Congreso de la Nación, del proyecto de ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral. Discurso de la presidente Cristina Fernández, por cadena nacional, Buenos Aires, 28 de octubre de 2009.



*junto con esto (...) se limita lo que significa los aportes del (...) sector privado, a la compañía política. Ahora los aportes podrán ser exclusivamente de personas físicas... por un monto (...) determinado y se elimina la posibilidad de que personas jurídicas puedan aportar, en sí que las empresas puedan aportar (...) a la campaña de los partidos políticos. Lo podrán hacer los dueños de las empresas, pero lo harán en términos individuales. Esto hace mucho más fácil el control, va a quedar absolutamente claro quién aporta (...) a una campaña y se podrá, también, (...) corroborar más claramente la procedencia del dinero que se utiliza en cada una de las campañas políticas...<sup>69</sup>*

Para finalizar veamos el siguiente extracto discursivo: *“...creo sinceramente que estamos ante una oportunidad de cumplir con lo que tantas veces todos los argentinos escucharon de todos los dirigentes, de todos los partidos políticos de la República Argentina (...) diciendo de la necesidad de que se acabe el dedo, que no puede ser que uno decida por todos, de que tiene que haber participación de la ciudadanía, bueno, ahora... estamos ante la oportunidad histórica de hacer lo que todos, absolutamente todos dijimos. Si somos capaces de hacerlo creo que estamos dando un importante paso, no solo en la calidad institucional, sino también en recuperar la palabra y la propuesta como un ejercicio político, y no solamente como un ejercicio mediático, casual, por no decir oportunistas muchas veces, y entonces de esta manera arribar a un sistema de partidos políticos fuertes...”<sup>70</sup>*

Quisimos transcribir este último fragmento del discurso de la presidente Fernández, porque usa nuevamente, la misma estrategia que usó con la ley de Medios: comprometer, indirectamente, a todos los legisladores para que voten a favor de la ley de Reforma Política, so pena de quedar ante la opinión pública como oportunistas y no tener un verdadero compromiso con la democracia.

Angenot (2010)<sup>71</sup> nos explica que el discurso social de una época está marcado por la hegemonía reinante, que establece aquellos tópicos o temas en los que se debe pensar, debatir, tener presentes en los escenarios cotidianos. Siguiendo con este planteo y en base a los argumentos que manifestados anteriormente, el discurso social

---

<sup>69</sup> Agustín Rossi DERF 8 11 09 Calidad TV. El 8 de septiembre de 2009. [www.derf.com.ar](http://www.derf.com.ar)

<sup>70</sup> Presentación y anuncio del envío al Congreso de la Nación, del proyecto de ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral. Discurso de la presidente Cristina Fernández, por cadena nacional, Buenos Aires, 28 de octubre de 2009.

<sup>71</sup> ANGNOT, Marc, “El discurso social, los límites históricos de lo pensable y lo decible”; “El discurso social”, pág. 31 a 36.

de la Argentina de los últimos siete años tienen que ver con tópicos como: inclusión, industrialización, derechos humanos, más democracia, calidad institucional, pluralidad de voces, justicia, entre otros. Son estos tópicos, distintos de épocas anteriores, los que claramente están marcando la imagen que este gobierno quiere dar.

Así podemos ver que con el mensaje del discurso oficial, en base a los fundamentos de sus actos y la carga ideológica, el gobierno transmite a la sociedad una idea de cuales son sus objetivos, los principales sectores destinatarios de sus políticas, y al mismo tiempo moldea su imagen.

No obstante para que se logre todo lo antes mencionado, el mensaje del gobierno debe mostrarse ante la sociedad como el producto de la existencia de un proyecto de gobierno. Pues este, es el que justifica cada una de las medidas del Ejecutivo Nacional. Y es fundamental para lograr la transmisión de valores a la sociedad y lograr que la mayoría de los miembros de esta los acepten. De esta manera se logra que la sociedad confíe en el gobierno dotándolo de la estabilidad que necesita para llevar adelante su gestión.

Este proyecto general de gobierno toma varios preceptos básicos del peronismo, tales como: la idea del progreso social, la movilidad social ascendente, la generación de riquezas y su justa distribución<sup>72</sup>, y le agrega nuevos como son la idea de justicia ante la impunidad, que al igual que lo son los otros, surgen de las demandas de la sociedad. Son estos preceptos sumados a los nuevos, la carga ideológica y demás matices que hacen a la particularidad de las presidencias de Cristina Fernández y Néstor Kirchner. Siendo además, que contribuyen a su diferenciación con los demás gobiernos peronistas y de otros tintes políticos.

Una vez que el proyecto general de gobierno es aceptado por la mayoría de la sociedad, este se convierte en lo que Mario Riorda denomina el “mito de gobierno”<sup>73</sup>. Esto es, porque un proyecto no solo se constituye de las políticas y estrategias de acción, sino que además, debe contener un aspecto que va más allá de lo meramente racional y que hace lo emotivo. Este aspecto es el que posibilita la trascendencia del proyecto de gobierno en el tiempo. Son sentimientos y valores generados en la sociedad en base a esos preceptos básicos de peronismo -en este caso en particular-,

---

<sup>72</sup> Pensamiento Plural; *Menemismo y Kirchnerismo en Argentina: un análisis político discursivo de su construcción hegemónica*, Sebastián Barbosa, 2010.

<sup>73</sup> RIORDA, Mario “*La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*”; primera parte, pág. 61 a 87.

y a los fundamentos de las leyes, que, inevitablemente, van delineando una determinada tendencia ideológica.

El mito en la presidencia de Cristina Fernández, tal vez más visible que en la del ex presidente Kirchner, está claramente expresado, a nuestro entender, en los siguientes fragmentos discursivos pronunciados por la presidente: *“...lo que hemos denominado una vieja deuda de la democracia (...) que es este proyecto...”*<sup>74</sup>. O en esta otra: *“...y bueno yo espero que cumplamos, también, como venimos cumpliendo con tantos compromisos que la democracia debía, cumplamos, también con este...”*<sup>75</sup>. Con estas frases se deja en claro muchos aspectos, que hemos estado desarrollando en este capítulo, como por ejemplo, el hecho de mostrarse o autocalificarse distintos a las gestiones anteriores; en qué se diferencian, hacen lo que las otras no hicieron, que prometieron y no cumplieron.

En síntesis, el mito de gobierno es lo que le permite, al Ejecutivo Nacional, instalar, a través de la comunicación gubernamental, una determinada imagen necesaria para la construcción de su identidad propia (se trata de una imagen construida en base a lo “que la sociedad esperaba” de un gobierno, después de la crisis de 2001). Esto es algo que podemos observar, tanto de manera explícita como implícita, en distintos discursos de los principales referentes del gobierno. El cual podemos sintetizar en las siguientes frases extraídas de algunos discursos de la presidenta: *“...a veces creo que estamos resolviendo las viejas deudas de la democracia argentina...”* o *“...venimos a saldar las viejas deudas de la democracia argentina...”*

### **3.2.1.2. La identidad del gobierno de Cristina Fernández**

Este gobierno nacional, debido a los sucesos económicos, políticos y sociales que marcaron un quiebre en la historia argentina (crisis del 2001), tuvo la necesidad de diferenciarse de las anteriores gestiones, entendidas como responsables y en

---

<sup>74</sup> Discurso pronunciado por la presidente Cristina Fernández en la presentación del ante-proyecto de ley de Servicios de Comunicación Audiovisuales en el teatro Argentino de La Plata. 18 de marzo de 2009.

<sup>75</sup> Presentación y anuncio del envío al Congreso de la Nación, del proyecto de ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral. Discurso de la presidente Cristina Fernández, por cadena nacional, Buenos Aires, 28 de octubre de 2009.

consecuencia, repudiadas por la mayor parte de la sociedad, principalmente por la clase media y lo sectores de menores recursos.

La construcción de una nueva imagen era algo necesario si quería lograr estabilidad en el gobierno y no correr con la misma suerte de las dos gestiones anteriores (el gobierno de la Alianza 1999-2001 y la presidencia interina de Eduardo Duhalde 2002-2003, ambos obligados a finalizar sus mandatos antes de tiempo).

La identidad del gobierno de Cristina Fernández comienza a forjarse el 25 de mayo de 2003, cuando asume la presidencia el Dr. Néstor Kirchner. Se trata de una identidad con un pasado reciente, como lo menciona Irene Vasilachis<sup>76</sup>, que coincide con la gestión del ex presidente, y cuyo presente continúa en la gestión de la presidente Fernández. Pero también, tiene un pasado no tan reciente, que comienza con la última dictadura militar pasando por la presidencia interina del Dr. Eduardo Duhalde, terminando con las elecciones democráticas de 2003.

En este proceso de construcción de su propia identidad, nos damos cuenta de que tanto en el caso de la presidenta como en el del Dr. Kirchner, la construcción de su reputación no fue como lo plantea Luciano Elizalde (2006) en base a su trayectoria. En el caso del ex presidente un factor muy positivo fue, paradójicamente, no tener una reputación en la escena nacional, ya que de Néstor Kirchner solo se sabía que era el gobernador de la provincia de Santa Cruz.

Esto fue un factor positivo, como lo plantea Atilio Borón<sup>77</sup>, puesto que la sociedad se encontraba hastiada de todo lo conocido, pedía a gritos alguien diferente, y que diera solución a las demandas inmediatas de las clases más perjudicadas por la políticas neoliberales, la inestabilidad económica y financiera, la corrupción en los ámbitos del poder, la falta de justicia, el desempleo, por nombrar solo las más polémicas.

De esta manera el ex presidente Kirchner, comienza a construir su imagen durante su gestión, a partir de un discurso que identificaba como responsables a los mismos que la gran mayoría de la sociedad veía de igual forma, tal es el caso de las juntas militares, los organismos internacionales de créditos, por ejemplo. Esta

---

<sup>76</sup> Seminario: *Discurso, Ideología y Poder*. 3° encuentro: "Diálogo de autores: Conversaciones entre Teun van Dijk e Irene Vasilachis" (FCPyS-UNCUYO, 07 de junio de 2013).

<sup>77</sup> Revista SAAP Vol. 2, n°1: "Sobre la popularidad de Néstor Kirchner", Atilio Borón (Buenos Aires, diciembre 2004).

identidad empieza a construirse desde su discurso al pueblo, donde él se identificaba como “uno más”, acompañado de alianzas estratégicas, una conducta bastante informal, y límites a la hora de acordar con algunos actores políticos: tal es el caso del distanciamiento con ciertos presidentes, como por ejemplo, George Bush; o el impulso para la creación de un bloque latinoamericano como la UNASUR.

Como lo podemos ver su discurso estaba sostenido en una serie de acciones o medidas de gobierno claves. Otra de estas acciones fue cuando ordena bajar los cuadros de los ex dictadores Jorge Rafael Videla y Raymundo Bignone, en el Colegio Militar de El Palomar. Eso se consideró una muestra de la lucha por la justicia que iba a comenzar en esta nueva etapa democrática, y que después continuaría con los juicios a los ex represores de la dictadura.

En el caso de la presidente Fernández, hereda la reputación de su antecesor al ser elegida por él como su sucesora (Morera y Barbosa, 2010. Pág. 138), y legitimada por el voto popular (obteniendo el 46 % de los sufragios válidamente emitidos). Es importante aclarar que no solo basta con esto para mantener esa popularidad y legitimidad, sino que la presidenta tiene su mérito propio al apropiarse discursiva y pragmáticamente de esa reputación heredada.

Es por esto que hemos expuesto, que la presidenta Cristina Fernández en sus distintos discursos hace referencia a ese pasado reciente (las acciones concretas que se vienen realizando desde 2003), y de todos los logros de su gestión como una continuidad y concreción de lo proyectado en ese pasado reciente. De esta manera deja en claro, en todo momento, que se trata de un mismo proyecto.

Esto lo podemos advertir es el siguiente fragmento de uno de sus discursos: *“...Fue excelente realmente, más allá de que estábamos todos charlando, el video que preparó la Ministra de Industria, acerca de lo que ha sido la reindustrialización del país, del año 2003, a la fecha. Que fue esencialmente una elección de cómo la Argentina debía crecer y también una definición de cuál debía ser el patrón de acumulación económica de esta etapa y que era, sin lugar a dudas, generar valor agregado; generar empleo calificado. Generar, en definitiva, millones de puestos de trabajo;*

*sustituir importaciones; retornar científicos a nuestro país; capacitar – cada vez más – a nuestra gente y lograr las cosas que hemos conseguido...*<sup>78</sup>

También se puede notar que el Ejecutivo Nacional le otorga una fuerte importancia a la difusión del mensaje, porque si este no es conocido no podría cumplir con su cometido. Se puede decir que el uso de Cadena Nacional que hace la presidenta, supera, ampliamente, la utilización que otros presidentes hicieron de la misma. La primera mandataria utiliza este medio por el cual, todos los canales de televisión de aire y las radios, están obligados a transmitir su discurso en directo, con el que hace anuncios, expresa preocupaciones, fomenta actos proselitistas, entre otras cosas. Este es uno de los instrumentos que mayor difusión permite del mensaje de gobierno ya que hace posible la llegada a casi la totalidad de la población del país; y además, lo deja mejor posicionado ante otros sectores con los se disputa el poder, como lo expusiera Teun van Dijk<sup>79</sup>.

Es interesante que veamos como gracias a algunas políticas públicas en materia de comunicación, acceso a la información, basadas en los avances tecnológicos, facilitan una mayor difusión de su mensaje e imagen. Como por ejemplo: el plan “conectar igualdad”, o el programa “TDA – Mi TV Digital”, los cuales permite un mayor acceso a la información y a un mayor número de personas<sup>80</sup>.

Claro que la difusión no es garantía de éxito, por eso es muy importante el contenido del mensaje y como este es transmitido para que pueda resultar atractivo a los ciudadanos o a los demás medios de comunicación. Como podemos apreciar, esta acción es algo muy bien logrado por el gobierno de la presidente Cristina Fernández ya que es un gran generador de opinión pública, lo que podemos corroborar en el hecho de que su mensaje siempre está en el tapete del debate social.

También es observable, al establecer un paralelismo entre la gestión de la presidenta Fernández y la gestión anterior. El ex presidente Kirchner no tuvo muchas posibilidades de crear o determinar cuáles eran las necesidades sociales que

---

<sup>78</sup> Discurso por la Presidenta Cristina Fernández en la Cena anual por el Día de la Industria. Tecnópolis, 11 de septiembre de 2013.

<sup>79</sup> Seminario: *Discurso, Ideología y Poder*. 3º encuentro: “Diálogo de autores: Conversaciones entre Teun van Dijk e Irene Vasilachis” (FCPyS-UNCUYO, 07 de junio de 2013).

<sup>80</sup> Ante lo expuesto en este párrafo, quiero aclarar que no estoy diciendo que estos programas han sido implementados con el objetivo de garantizar una mayor difusión de los actos e intenciones de gobierno. Simplemente estoy diciendo que la movilización de recursos monetarios y tecnológicos que prevén estos planes disponen una estructura que hace posible una mayor circulación de la información, no solo la proveniente del Estado.

atendería primero. La presión que ejercían los movimientos sociales (como los “piqueteros”, por ejemplo), y el malestar generalizado en toda la sociedad, debido a la crítica realidad social que se vivía en ese momento, determinó cuáles serían los temas de agenda del nuevo gobierno<sup>81</sup>. En cambio, el gobierno de la presidenta, si bien tuvo que concretar muchas de estas demandas que su antecesor no hizo (independientemente de cuales fueren los motivos), la presión ya no era la misma, no solo porque las condiciones sociales, económicas y políticas eran mejores, sino también porque la Dra. Fernández tiene un control muy importante respecto del establecimiento de las prioridades de gobierno.

Para finalizar y modo de conclusión, para no dejar de mencionar un dato importante, planteamos lo siguiente: las distintas fuerzas políticas que deciden apoyar la candidatura presidencial de Cristina Fernández, en 2007, y además apoyar la gestión ya sea siendo partícipes de ella o no, tiene un papel fundamental en la construcción de la identidad de esta fuerza política. Este rol es el de garantizar y legitimar esa identidad.

El hecho que distintas organizaciones de derechos humanos estén acompañando, o bien, que algunos miembros de estas formen parte de la gestión, es garantía de que este gobierno quiere trabajar, o lo está haciendo, por los derechos humanos.

El convencimiento por parte de la Coalición por una Radiodifusión Democrática de que con este gobierno se podía lograr la derogación de la ley radiodifusión sancionada durante el último proceso militar y la puesta en vigencia de una nueva ley de radiodifusión sancionada en democracia, da fe de que este gobierno está atendiendo muchas de las reivindicaciones sociales.

La presencia de todas estas organizaciones sociales que cuentan con un gran prestigio lo que las enviste de una enorme credibilidad, y hasta de partidos políticos (fundamentalmente de centro-izquierda, quienes desde hace tiempo vienen trabajando por esta causas tan postergadas por la mayoría de los gobiernos), está legitimando esa identidad que la presidenta Cristina Fernández y el ex presidente Néstor Kirchner le han dado a su fuerza política.

---

<sup>81</sup> POLIS, Revista Latinoamericana: *“Movimientos sociales, política y hegemonía en Argentina”*, Martín Retamozo, 2011, <http://polis.revues.org/1249>

Como así también, su ausencia o alejamiento es prueba de lo contrario. Y más aún cuando se vuelven opositores a la gestión.



## IV

### El papel del congreso en el esquema de poder

Así como en el capítulo anterior concluyéramos con el planteo de que las distintas organizaciones sociales y las político-partidarias cumplieran una función legitimadora de la imagen de este gobierno, que el mismo se ha encargado de construir a lo largo de estos años, respecto del Congreso de la Nación tenemos que exponer que este tiene un rol similar, pero en cuanto a las decisiones del Ejecutivo Nacional.

#### 4.1. Legitimador de las iniciativas del poder Ejecutivo Nacional

En base a lo expuesto en los capítulos anteriores, podemos deducir en este último, el rol que juega el Congreso de la Nación en el contexto de sanción de estas dos leyes: *legitimador de las decisiones de gobierno*. Esto es debido, en parte, a que el Legislativo Nacional es el espacio físico donde interactúan las distintas fuerzas políticas que son resultado de un proceso electoral. Y por otra parte, esta institución es la máxima representación de la pluralidad, ya que es el espacio que aglutina a los distintos mandatos sociales depositados en los legisladores, que se materializa en las distintas normativas que regulan nuestra vida en sociedad, en sus múltiples dimensiones. Por consiguiente, es el principal espacio donde se construye el consenso político.

En el caso puntual de estas dos leyes impulsadas desde el Ejecutivo Nacional, lograr el aval del poder que representa a gran parte de la pluralidad política de nuestra sociedad, tiene un gran valor en lo que a democracia respecta, ya que esta era algo puesto en duda constantemente por los principales opositores acérrimos al gobierno nacional. Entonces al contar con el apoyo de otros bloques provenientes de distintas fuerzas políticas (representantes de una determinada parte del electorado que confió en ellos como la mejor alternativa), estas leyes fueron posibles no solo por el voto de

los legisladores del bloque del partido de gobierno (Frente para la Victoria), sino el resultado del acuerdo con otras fuerzas, esto es consenso político.

En el caso de la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, se podría alegar, en contra de esto que estamos diciendo, el hecho de que la mayoría de los bloques que acompañaron esta ley eran aliados del oficialismo, lo cual podría restarle legitimidad -en materia de una representatividad plural-, pero no fue así ya que estos sectores decidieron acompañar la nueva ley tras las modificaciones que el oficialismo le hiciera al proyecto original. Es más, algunos de los bloques, considerados aliados, no acompañaron y presentaron otro proyecto (Diálogo por Buenos Aires y el Movimiento Popular Neuquino). Y más aún, en el caso del proceso de sanción de la ley de Democratización de la Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, la mayor parte de estos bloques pasó a ser parte del sector que mayor oposición presentó al proyecto del Ejecutivo Nacional.

La sanción de esta ley, obligó al oficialismo a buscar el acuerdo con otras fuerzas políticas, logrando de esta manera, la implementación de una medida que no puede ser tildada de “capricho” de este gobierno, ya que contó con el apoyo de otros sectores, gracias a los cuales pudo sumar la cantidad de votos que las normativas vigentes establecen como los necesarios para aprobar una ley. Al igual que en el caso de la ley de Reforma Política, en términos generales, ambas leyes cumplieron con las condiciones establecidas por nuestra Constitución Nacional, y si algo estuviera fuera de lo que ésta dispone, podrá resolverse en la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Un ejemplo claro en el que se puede apreciar el rol legitimador del Congreso, es lo que los medios dieron a conocer como el “conflicto con el campo”, el cual comenzó con el intento de la implementación de las retenciones móviles a las exportaciones de oleaginosas, granos, de acuerdo a lo dispuesto por la resolución 125/08 del Ministerio de Economía y Producción de la Nación, a cargo en ese momento de Martín Lousteau. Un conflicto que tuvo paralizado al país por 127 días (infobae.com<sup>82</sup>), protagonizado por el gobierno nacional y las entidades del campo: Sociedad Rural Argentina, Confederaciones Rurales Argentinas, Federación Agraria Argentina y Coninagro.

---

<sup>82</sup> <http://www.infobae.com/2012/07/17/659506-cronologia-del-conflicto-agropecuario-la-resolucion-125>

Nosotros observamos que la principal dificultad de esta situación estuvo en el modo en que fue encarada por parte del gobierno. Esto es, si bien el Ejecutivo Nacional hizo uso de una facultad que le atribuye la ley, esta medida no contaba con ningún grado de consenso, ni por el principal sector afectado, ni por la sociedad en general que desconocía la medida y sus dimensiones. El gobierno ante estas circunstancias debió haber construido consenso en torno a la medida. Esto es lo que plantea Mario Riorda con su perspectiva teórica y práctica para el mantenimiento de la gobernabilidad. Donde parte de la premisa de que un gobierno debe mantener su legitimidad de origen (obtenida en las elecciones) a lo largo de toda su gestión logrando la aceptación y apoyo de aquellas decisiones que podría ser motivo de inestabilidad para su gestión. Y así lograría evitar los perjuicios que puedan generar las suspicacias al respecto, como lo hiciera con la ley de Medios.

Ante la negativa a esta medida por parte de las entidades del campo, el Ejecutivo Nacional tuvo que cambiar la estrategia e intentó el camino del consenso transformando la resolución en un proyecto de ley enviado al Congreso de la Nación. Donde, también, advertimos su política comunicacional, como lo podemos apreciar en el siguiente fragmento discursivo: *“...quiero darle a esa decisión que tomé con las facultades que me concede la ley más contenido democrático y más institucionalidad aún. En el día de la fecha voy a enviar al parlamento de la Nación (...) un proyecto de ley, porque si no les basta con esta presidenta que hace 6 meses obtuvo el 46% de los votos y en uso de sus facultades, en uso de sus facultades, por la redistribución del ingreso y porque los alimentos de los argentinos sigan teniendo un precio accesible (...). Porque yo digo que la democracia se defiende con más democracia y que las instituciones se defienden con mas instituciones. Y también, pido igualdad en el tratamiento ante la justicia (...) que la misma justicia fuera, también, cuando un estanciero corta la ruta...”*<sup>83</sup>

Claramente vemos lo que habíamos expuesto respecto de la legitimación de las decisiones de gobierno, por parte del Congreso, y vemos cómo se utilizan los mismos argumentos que para la ley de Medios y para la ley de Reforma Política, tales como: igualdad, justicia, institucionalidad, democracia. Es importante destacar, porque es igualmente parte de la estrategia, que el día del anuncio del envío del proyecto de ley al Congreso es el mismo en que se conmemoraba un nuevo aniversario del

---

<sup>83</sup> Anuncio de la “creación del Programa de Redistribución Social”, Decreto n° 904/08 y con motivo de la conmemoración de 53° Aniversario del Bombardeo a la Plaza de Mayo. Cadena Nacional, 09-06-2008.

“Bombardeo a la Plaza de Mayo”, haciendo una comparación implícita entre el golpe de Estado en 1955 y la reacción negativa de las entidades del campo a la medida de gobierno. En dicho paralelismo, se deja ver que en ambas situaciones, se trata de un sector de la sociedad que se opone, por la fuerza, al ejercicio de las funciones constitucionales de un gobierno elegido por el voto ciudadano.

Durante todo este proceso, la sociedad se vio cubierta de manifestaciones tanto a favor como en contra de la resolución 125 -más en contra que a favor- (“cacerolazos”, marchas, cortes de rutas, desabastecimiento de los principales productos de la canasta básica, y demás). Este proyecto obtuvo la media sanción, por una diferencia mínima, de la Cámara de Diputados de la Nación, el 5 de julio. Pero no lo logra en la cámara de Senadores, tras el recordado “voto no positivo” de quien fuera en ese momento el vicepresidente de la Nación, Julio Cobos, ya que su decisión era la que definía el empate. En la votación de esta ley, al igual que en las leyes tratadas, observamos que el oficialismo no contó con la totalidad del apoyo de los miembros de los bloques considerados “aliados” (como el Movimiento Popular Neuquino).

No podríamos asegurar que si los resultados de las votaciones hubieran sido otros, este poderoso sector de la economía concentrada, hubiese aceptado lo dispuesto por el Legislativo Nacional, y se hubiese retirado si objeción alguna. Lo más probable es que las protestas hubiesen seguido -con más o menos intensidad-, debido al fuerte nivel de hostilidad que reinaba entre las dos partes. Pero si la iniciativa de las retenciones móviles hubiese sido encarada por la vía del consenso político, desde un inicio, los resultados seguramente no hubieran tenido las mismas dimensiones: el impacto negativo para el oficialismo, y el impulso de la imagen de ex vicepresidente Cobos como el principal opositor al gobierno nacional. Lo que podemos ver plasmado en los resultados electorales de 2009 con la victoria aplastante de la 503 (lista del espacio liderado por Julio Cobos) y de los principales sectores opositores al gobierno de la presidenta Fernández.

Los resultados de haber construido consenso en el Congreso de la Nación, envisten a las medidas de gobierno de mayor legitimidad, y obliga a los sectores opositores a realizar cualquier acción por los medios legitimados por las leyes y la sociedad. A saber, la apelación de la ley ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Dicha situación, es lo que nosotros entendemos como un fortalecimiento de nuestro sistema democrático, al preservar la estabilidad de las instituciones.

Volviendo a las leyes sobre las cuales trata esta investigación, un ejemplo de esto son las demandas de inconstitucionalidad presentadas ante la Corte Suprema de Justicia por el grupo Clarín<sup>84</sup> respecto de lo dispuesto en algunos artículos de la ley de Medios. Como también los recursos de amparo presentados por algunos partidos políticos para conseguir prórrogas en los plazos establecidos por el decreto presidencial de 2009 que limitaba el plazo establecido por la ley de Reforma Política de dos años a uno.

#### **4.1.1. La representatividad en el Congreso de la Nación**

En el Congreso de la Nación deben estar representados la mayor parte de los distintos sectores políticos, puesto que la realidad no es la misma para todos los miembros de una sociedad. En consecuencia sus preferencias político partidarias tampoco. Nuestro sistema electoral, que establece la distribución de los escaños en base al sistema D´ Hont, permite una mayor distribución de estos entre las distintas fuerzas políticas. Garantizando de esta manera, una mayor representatividad de la pluralidad política. Es esta representatividad la que hará a las decisiones de gobierno tener un mayor peso, es decir, más legitimidad.

Por lo tanto, creemos que las “mayorías absolutas” no es algo positivo para la democracia. Ya que es en la diversidad de opiniones es donde está la posibilidad de crecer y mejorar. Un ejemplo muy claro de esto fue el proceso de negociación encarado por el partido de gobierno para conseguir los votos que necesitaba para la sanción de la ley de Medios y de la ley de Reforma Política. En el caso de la ley de Medios, esta negociación permitió el enriquecimiento del proyecto original, ya que gracias a la negativa sobre algunos puntos, como la participación de las telefonías, generó la prohibición de la participación de estas, terminando con las “garantías legales” de la concentración económica en el mercado de la comunicación. Si el oficialismo hubiese contado con el control sobre las mayorías, teniendo los votos necesarios en su propio bloque, posiblemente el proyecto original no hubiese tenido las modificaciones que tuvo y sus aspectos positivos serían menos.

---

<sup>84</sup> Recordemos que el grupo Clarín pertenece al mismo grupo que las entidades del campo: el sector más concentrado de la economía nacional. Por lo tanto, de haber iniciado la implementación de las retenciones móviles por medio del consenso social y político seguramente la historia no hubiese sido la misma.

En cambio, en el caso de la ley de Reforma Política el proceso de negociación no fue fructífero ya que no se lograron modificaciones pretendidas por los partidos políticos que se oponían al proyecto original. Tal es el caso de aquellas reformas que permitieran poner fin a problemas como el robo de boletas, las faltas de fiscales de todos los partidos que garanticen la legalidad del proceso, y otros vicios del sistema político argentino. Todo lo cual hubiese permitido mejorar aún más la democracia en general. Esta falta de negociación se debió a que el Ejecutivo Nacional pudo obtener el control de las mayorías sin tener que seguir haciendo más modificaciones al proyecto original.

Por lo expuesto hasta acá, queda claro que es necesario garantizar la pluralidad dentro del Congreso. Pero también, es necesario que no haya enormes diferencias en la cantidad de miembros de cada bloque. Una gran disparidad imposibilita garantizar la finalidad que tiene la representatividad plural de los distintos sectores que forman parte de la realidad argentina. Las probabilidades de que un bloque pequeño o unimembre logre aprobar un proyecto de su autoría, que no sea de interés de los bloques más grandes, es casi imposible. Esto es en el caso de que pudiera llegar a ser evaluado en la comisión correspondiente y obtener el dictamen para ser tratado en el recinto. En estas circunstancias, las medidas aprobadas terminan siendo solo aquellas que provienen de los bloques más grandes, lo cual hace que la pluralidad sea solamente una mera expresión.

Esto es como nosotros entendemos debería que ser la representatividad de la pluralidad político-social dentro del Congreso. A lo largo de los años desde la recuperación de la democracia, la realidad política argentina ha mostrado no ser así. Pues bien, esta circunstancia hacia el interior del Congreso ha sido una constante en casi todos los gobiernos nacionales desde 1983. El partido del gobierno nacional ha tenido el bloque mayoritario en ambas cámaras -o por lo menos en una de las dos-, y por lo tanto, mayor posibilidad de ejercer el control de las mayorías que le posibilita lograr la aprobación de las distintas iniciativas de su interés.

Esta cuestión es posible por el voto del electorado y su tendencia en cada elección. El partido que gana las elecciones, es porque logra que el sector mayoritario de la sociedad lo identifique como aquel que mejor representa sus intereses, en ese momento. Esta situación también se trasmite al interior del Congreso, dejando por resultado que el oficialismo, generalmente, tenga el bloque con mayor número de miembros.

Sin embargo, también suelen darse otras situaciones como es el caso de las elecciones de 2003; o en aquellas ocasiones donde el partido ganador es contrario al antecesor y las diferencias en los resultados electorales no son elevadas. Generalmente el oficialismo es el que obtiene el bloque más grande, pero no por una gran diferencia. En consecuencia, estamos ante un panorama de relativo equilibrio.

Lamentablemente en estas ocasiones de relativo equilibrio, lo que ha ocurrido, al menos, en el caso del gobierno de la presidente Cristina Fernández, es la disminución de la actividad en el Congreso respecto de la cantidad de leyes sancionadas, como ya lo expusimos con más detalle en el tercer capítulo. Generando un impacto negativo por la postergación de muchas normativas necesarias para regular determinadas situaciones. Esto es a nuestro pesar porque la realidad nos hace ver lo imposible de lograr un Congreso equilibrado en fuerzas, lo más representativo de las distintas preferencias políticas, y que sea productivo en materia de leyes. Por lo cual entendemos que, dentro de lo posible, lo más conveniente es que si bien el oficialismo tenga el bloque más grande, sea por una diferencia tal que lo lleve a tener que consensuar, a buscar el apoyo de los otros sectores para lograr la aprobación de sus medidas.

Ante esta situación, surgen una serie de situaciones que debemos mencionar. En un escenario en donde el partido de gobierno obtiene una amplia mayoría en el Congreso como en el caso de la segunda mitad de la primera presidencia de Carlos Menem, que tenía "quórum propio", también se puede entender que esto es producto de un determinado consenso. Dicho en otros términos, si se da esta situación es por el resultado de una elección donde el porcentaje más grande del electorado eligió una misma opción política. Por ende, si el partido de gobierno logra sancionar las leyes cumpliendo con lo que disponen las normativas vigentes con la sola presencia de su bloque, no sería una situación ilegítima, al menos en teoría. Pero dicha realidad, dota de una amplia discrecionalidad al oficialismo para sancionar los proyectos que ellos crean convenientes, lo cual puede tener connotaciones negativas.

Estas connotaciones las podemos observar en la lectura que se puede hacer de los resultados electorales. En las elecciones presidenciales de 2007 la candidata Cristina Fernández, por el Frente para la Victoria, resulta electa presidente de la Nación con el 46% del total de los votos válidamente emitidos y su partido político el más votado. Como consecuencia de esto sus candidatos a legisladores resultaron en los primeros y segundos puestos, lo que los llevó a ocupar el mayor número de bancas

de las cámaras del Congreso de la Nación transformándose en el bloque con más legisladores. Estas circunstancias permite que si el número de legisladores es suficiente para lograr la aprobación de una determinada ley, genera una situación donde las medidas aprobadas responden a los intereses, en teoría, que representa el partido político que gana las elecciones, pero ¿qué pasa con los intereses del “casi” 54% que no eligió esta opción político-partidaria?

Empero, cuando el bloque del partido de gobierno (en cualquiera de las dos cámaras del Congreso) no cuenta con los números necesarios para aprobar una medida se ve obligado a buscar el consenso o acuerdo de los otros bloques que representan a ese porcentaje de la población que no se siente representado por el gobierno electo. Es por esto que la diferencia entre la cantidad de los miembros de los bloques de cada cámara tiene que ser relativamente equilibrada para contemplar la mayoría de los intereses, como lo venimos manifestando.

Dicho en otras palabras, es en el Congreso de la Nación donde está representado (en su mayoría no la totalidad, puesto que también hay quienes votaron en blanco, anularon su voto, o directamente no votaron) el resto del electorado que no se identifica o no comparte la propuesta de gobierno que se impuso en los comicios. Por lo tanto, es en este espacio donde podrán participar, a través de sus representantes, del proceso de elaboración de una ley, principalmente en aquellos casos en que es impulsada por el oficialismo y que es quién tiene mayores probabilidades de lograr sus objetivos.

En consecuencia, si en el Congreso el bloque del partido de gobierno es ampliamente mayoritario a punto tal de no necesitar del voto de los otros bloques, no se cumple el rol legitimador del parlamento. Ya que esta legitimación solo es posible cuando el Ejecutivo Nacional consensua con las otras fuerzas para que apoyen su iniciativa. Envistiéndola, de esta manera, de una verdadera legitimidad.

#### **4.2. Hegemonía en el Congreso de la Nación**

Si bien este punto es algo que venimos planteando a lo largo del desarrollo de nuestra investigación, vamos a agregar algo más que permitan contribuir a un mejor entendimiento de nuestra visión. La construcción del nuevo sector hegemónico



también está presente en el Congreso de la Nación: en la alianza de los bloques que representan esta coalición de fuerzas políticas. Puntualmente, entre aquellos bloques que denominamos los “aliados” y el bloque del partido de gobierno. Esto lo podemos apreciar en las distintas votaciones donde el partido de gobierno contó con el apoyo de estos bloques logrando la sanción de una gran cantidad de proyectos de su autoría.

Este manejo de la hegemonía que vemos materializado en el control de las mayorías parlamentarias puede ser algo negativo en la medida en que el sector que la controla deje de representar los intereses de la mayorías, y trabaje en pos de intereses sectorializados. Lo que suele pasar en aquellos casos en que el control sobre las mayorías se obtiene con los miembros del mismo partido político únicamente. Esto es así porque en los casos en que el partido de gobierno tiene mayoría absoluta en el Congreso, no necesita del acuerdo de los otros bloques y en consecuencia podrá disponer libremente sin tener en cuenta los intereses que representan los otros bloques.

Es en esta situación, donde el Ejecutivo Nacional tiene el control absoluto del Congreso, ya que posee el control de las mayorías solo con los miembros de su bloque (en ambas cámaras), que no podemos hablar en términos de hegemonía, sino simplemente de una imposición de su fuerza (dominación). En cambio, cuando se logra acordar con otros bloques (representante de otros sectores de la sociedad), si podemos manifestar una hegemonía puesto que se ha construido consenso.

## **A modo de conclusión**

Luego de consultar a diferentes teóricos sobre hegemonía, comunicación, manejo de la política en las instituciones, y de haber investigado sobre el desempeño de los principales actores involucrados en el tratamiento de la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y de la ley de Democratización de Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, pudimos arribar a las siguientes conclusiones.

En 2001 la crisis social, política y económica estableció las condiciones básicas del nuevo rumbo de la política argentina. Los principales actores en esta redefinición fueron los movimientos sociales, cuyo recuso más efectivo fue los controvertidos y conocidos “piquetes”. Estos movimientos sociales dejaron bien en claro que es lo que ya no querían, como así también, el hecho de que estaban dispuestos a todo para no volver a ello. Sin embargo, nuevamente en esta coyuntura pudimos advertir una constante en nuestra historia: la falta de una organización político-partidaria de estos movimientos sociales.

Ante esta falencia de las distintas organizaciones sociales, estas se fueron plegando a una estructura partidaria ya existente (Partido Justicialista), debido a que se identificaron con su nuevo dirigente, el ex presidente Néstor Kirchner. Quien logra la simpatía de dichos movimientos, tras la creación de una identidad basada en las demandas de estos. Esta identidad es visibilizada en un claro y fuerte discurso, acompañado de una serie de medidas claves. Esta medidas las pudo realizar haciendo uso de los recursos de que disponía al tener el control del Poder Ejecutivo Nacional. Recursos como los Decretos de Necesidad y Urgencia, que le permitieron llevar a cabo decisiones cruciales para comenzar a construir su liderazgo político, y sumar más adhesiones en la sociedad en general. Podríamos decir que de esta manera, el ex presidente logra transformar ese 70% de intensión de voto (previo a la “segunda vuelta”, en las elecciones presidenciales de 2003) por oposición al otro candidato, en algo positivo: el apoyo a su gestión por mérito propio.

De esta manera, el ex presidente comienza a dirigir a todos estos sectores sociales cuyas demandas, postergadas por mucho tiempo, fueron atendidas tras aquellas decisiones claves; como así también, a imponerse (dominar) sobre los sectores sociales restantes que no se identificaron con él, y a aquellos que no solo se

oponían, sino que además se enfrentaron al gobierno nacional (la oposición más dura).

Luego, durante la presidencia de Cristina Fernández vemos como se trata de mantener esta hegemonía, obviamente en condiciones distintas. En este período podemos advertir que no solo se hace uso de los instrumentos y mecanismos ya conocidos como: el control de las mayorías parlamentarias o los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU); sino que se comienza a explotar, habilidosamente, otros no tan usados, en gobiernos anteriores, como es el caso del manejo de los medios de comunicación estatales. A punto tal de llegar a transformarse en un generador de opinión pública, que con el tiempo será el principal<sup>85</sup>. A partir de esto, el gobierno cumple un rol de medio de comunicación no solo para informar lo que hace en su gestión, sino que logra que cada medida que toma esté presente en el debate social cotidiano, y en los medios de comunicación, es así como logra establecer la agenda de estos.

Por lo cual, el Ejecutivo Nacional tiene una incidencia fundamental sobre los medios masivos de comunicación no estatales. Al controlar el discurso social reinante<sup>86</sup>, el gobierno nacional establece en que temas o problemáticas se va a centrar la atención de los medios masivos de comunicación no estatales, y la de la sociedad en general. Por lo que ahora ya no solo los medios de comunicación son los que logran incidir en la formación del pensamiento ciudadano, al proporcionarles la información necesaria para esto, sino que el gobierno también lo hace.

En función de esto, advertimos que este gobierno, disponiendo él mismo de la agenda pública, es quién controla el debate social (y en cierta medida los intereses de grandes sectores de la sociedad) al establecer sobre lo que se discute, el direccionamiento de la discusión, y hasta la postura de los actores intervinientes. Ya que el Ejecutivo Nacional, junto a su partido de gobierno, y apoyado por organizaciones sociales y los partidos políticos, toma el lugar del actor que trabaja en pos del beneficio de la sociedad; mientras que todo aquel que se le opone, está en

---

<sup>85</sup> Esto lo podemos ver en la televisión estatal, donde existe una programación estructurada en pos de la difusión y el debate de lo que comunica el oficialismo, a través de cualquiera de sus representantes (siempre mirándolo con buenos ojos), hasta instalar el debate sobre el tema en la agenda mediática y en la vida cotidiana.

<sup>86</sup> El Ejecutivo Nacional logra apropiarse del discurso social de la época, llegando a convertirse en su principal porta voz. Decimos que se apropia porque los tópicos, temas, y demás componentes de este discurso, no fueron impuestos por este gobierno, sino por los distintos movimientos de “piqueteros”, organizaciones de derechos humanos, y demás organizaciones sociales.

contra de esta postura a favor de la igualdad, la justicia, la redistribución de las riquezas, etc.

En consecuencia a todo lo expuesto, observamos lo siguiente: primero, el grado de descrédito que padecen algunos medios de comunicación, específicamente los más leídos, vistos y escuchados en todo el país. Esto es debido al gran despliegue mediático organizado por el Ejecutivo Nacional, al cual se plegaron otros sectores, para desprestigiar a los empresarios de la comunicación y a los periodistas opositores al gobierno. Indistintamente de la acusaciones puntuales que se vertían sobre estos, se generó una concientización, en amplios sectores de la sociedad, respecto de cómo un medio masivo de comunicación puede dirigir tendenciosamente el pensamiento social, en función tanto de los intereses de los sectores más concentrados de economía nacional, como también, del gobierno de turno.

Segundo, tenemos a una oposición político-partidaria intransigente con el gobierno nacional e incapaz de construir una verdadera alternativa a ese gobierno, lo cual es capitalizado eficientemente por el Ejecutivo Nacional para defender su gestión y lograr que esta defensa sea realizada, además, por importantes organizaciones sociales y políticas afines. Con lo cual logra mostrar, a la oposición, ante la mirada de grandes sectores de la sociedad como quienes se manifiestan en contra de la igualdad, la justicia, etc., en contra de medidas que van a favorecer a toda la población, y no a pequeños sectores.

Y por último, advertimos que quienes fueran los principales actores en la definición del direccionamiento de la política, los movimientos sociales, se encuentran divididos entre oficialistas y opositores. A raíz de esta división, lo que fuera un imponente grupo de presión sobre la toma de decisiones de gobierno, ahora se encuentra muy lejos de ser una fuerza con algún grado significativo de incidencia.

Todo esto nos lleva a perfilar un Ejecutivo Nacional con un poder enorme, a lo que se le suma: la disposición de un sistema republicano más inclinado en favor del Poder Ejecutivo; y una conducta electoral de los ciudadanos (votar lista completa, por ejemplo) que le permite tener el bloque mayoritario en las cámaras del Congreso, e imponer su mayoría, todo esto contribuye a inclinar más la balanza, ante lo cual tenemos una concentración de poder excesiva.

Esta circunstancia que favorece con una amplia discrecionalidad a quién detente este poder y en función de los conceptos de hegemonía y consenso usados

en esta investigación, nos hace reflexionar respecto de si el gobierno de la presidente Cristina Fernández aún tiene la dirigencia de la gran mayoría de la sociedad (es decir, si es legitimada), o solo estamos ante un Ejecutivo Nacional que es favorecido por un sistema político que le permite mantener la dominación, sin un verdadero consenso mayoritario.

La evidencia de esto está en los datos que nos arroja la comparación entre la ley de Medios y la ley de Reforma Política, estos nos demuestran que no todas las decisiones necesitan del consenso social, excepto en aquellos casos en que la sociedad se opone a la medida o podría hacerlo, generando una posible desestabilización<sup>87</sup>. Con respecto al consenso político, este solo se construye cuando el partido de gobierno no tiene los números necesarios para la aprobación de la medida. Por consiguiente, sí el consenso solo es generado cuando es necesario, un gobierno podría seguir llevando adelante su gestión sin necesidad de construir acuerdo sobre todas las medidas que toma.

Dichos en otros términos, solo se busca el apoyo cuando se esta ante posibles factores desestabilizadores del gobierno y donde el consenso político y social resulta fundamental para asegurar la estabilidad. De lo contrario muchas medidas tomadas pasan solo por el conocimiento de los funcionarios públicos. Lo cual resulta muy preocupante si tenemos en cuenta que el consenso en un sistemas democrático es algo fundamental.

Bien ahora veamos el ejemplo de esto que son las leyes tomadas en esta investigación: en cuanto a la ley de Reforma Política, no hubo consenso social como con respecto a la ley de Medios. Es más podríamos decir que fue una ley carente de

---

<sup>87</sup> Debido a los avances tecnológicos y a la accesibilidad a estos, es que hoy en día se cuenta con una disponibilidad de información ilimitada, la cual ha generado nuevas condiciones en las que se desarrolla las diferentes relaciones humanas, y la relación gobernados/gobernantes, no es la excepción. Donde el ciudadano se encuentra en condiciones más favorable para la consecución de sus demandas.

En este escenario queda de manifiesto que estos avances en materia de comunicación hacen posible una mayor y mejor participación no solo de los sectores sociales organizados, sino también de la ciudadanía en general. En esta nueva coyuntura político-social el Ejecutivo Nacional debe actuar, en algunas circunstancias, atento a las demandas de la sociedad, debido a que ahora el ciudadano cuenta con más instrumentos gracias al mayor acceso a la información, y a los medios de difusión de esta. En consecuencia, algunas de las decisiones de gobierno deberán contar con el acuerdo de significativos sectores de la sociedad para poder llevarlas a cabo, o al menos evitar el desacuerdo de estos. De esta manera el Ejecutivo Nacional evitará posibles factores desestabilizadores de su gestión.

En virtud de lo expuesto, podríamos decir que la estabilidad de una gestión pública, en temáticas de alto interés, se encuentra condicionada, no solo por los sectores más poderosos que históricamente intentaron incidir en la toma de decisiones de los gobiernos, sino que además por el accionar de la ciudadanía en general.

un verdadero consenso. Si bien hubo consenso político, ya que tuvo el apoyo de otras fuerzas, no fue así con aquellos sectores a quienes intento convencer (los aliados y otras fuerzas políticas). De hecho, los bloques aludidos, fueron quienes presentaron el rechazo más contundente al proyecto original, a pesar de todas las modificaciones que le hiciera el Ejecutivo Nacional con la intención, públicamente conocida, de lograr el apoyo de estos. A diferencia de la ley de Medios, donde la oposición más dura era intransigente a acordar en algo con el gobierno, la única posibilidad de acuerdo solo estaba en aquellos bloques (aliados y el partido Socialista). Ante esto, el Ejecutivo Nacional hizo casi todos los cambios que estos le propusieron. En cambio, en la ley de Reforma Política, si bien la postura de la oposición más dura era la misma ante el gobierno nacional, este proyecto de ley no tenía las mismas incidencias y por tanto, su actitud fue casi de indiferencia. Tal vez por esto puedo conseguir los votos que necesitaba si tener que hacer muchas modificaciones.

En el caso de la ley de Medios si hubo consenso social y político. Esto fue así porque, primero, en cuanto al apoyo social, esta ley fue impulsada desde la sociedad, y también, porque para llevar a cabo cambios que alteren profundamente el establishment económico<sup>88</sup> (los cuales pueden generar una desestabilidad incontrolable), es necesario lograr primero la legitimación de dicha decisión en la sociedad; y segundo, respecto del acuerdo con otros sectores políticos, porque la oposición más dura, como ya lo dijimos, era absolutamente reacia a acordar con el gobierno nacional y por lo tanto, tuvo que acceder a, casi todas, las propuestas de modificación hechas por el sector de la oposición que apoyada la idea de una nueva ley.

Por lo tanto, en el caso de la ley de Reforma Política el consenso que se logra fue en los términos planteados en la perspectiva de Chantal Mouffe, esto es, a través de la imposición de las mayorías parlamentarias. En cambio, en la ley de Medios vemos que se construye consenso político, al lograr el control de la mayoría parlamentarias mediante la construcción de acuerdos; y el social, en los términos planteados por Mario Riorda, al instaurar a la ley como algo aceptado por la mayoría de la sociedad.

---

<sup>88</sup> Es importante recordar el “conflicto con el campo”, a modo de ejemplo, donde este sector, el más concentrado de la economía nacional, paralizó el país por más de 120 días con cortes de rutas y desabastecimiento de alimentos, para presionar, al gobierno, por un direccionamiento de la toma de decisiones que le fuera favorable.

Estos dos mecanismos se articulan posibilitándole a la presidenta Cristina Fernández obtener los grados de legitimación, cuando son necesarios, ya sea para lograr la ejecución de una medida que pueda generar fuertes resistencias desde los distintos sectores involucrados, o ya sea para obtener resultados electorales que le permitan mantener el poder. Dicho en otros términos, logra una “articulación beneficiosa” para el Poder Ejecutivo Nacional como el principal generador de opinión pública. En esta condición el gobierno nacional puede incidir en las preferencias del electorado, logrando de esta manera obtener un sobresaliente desempeño electoral que le permita conquistar el control sobre las mayorías parlamentarias.

Nuestro trabajo de investigación, nos ha permitido advertir que el ejercicio de la política actual está fuertemente vinculado a los medios masivos de comunicación, los cuales se transforma en mecanismos de generación de consenso que son articulados a las modalidades y estrategias gubernamentales ya existentes en Argentina.

## Bibliografía

ANGENOT, Marc, *El discurso social, los límites históricos de lo pensable y lo decible; El discurso social*, -1ª ed.- (Buenos Aires: Siglo XXI Editores, Argentina, 2010).

BARBOSA, Sebastián, *Menemismo y kirchnerismo en Argentina: un análisis político discursivo de su construcción hegemónica*. Año 3 – Nº 6 (Rio de Janeiro: Revista Pensamiento Plural. Universidad Federal de Pelotas, Brasil, 2010/2011).

BASUALDO, Eduardo M., *Sistemas Políticos y Modelos de Acumulación en la Argentina. Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera 1976-2001* (Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes Ediciones, 2001).

BOURDIEU, Pierre: *Respuestas, por una Antropología Reflexiva; Habitus, illusio y racionalidad* (México D.F.: Editorial Grijalbo, 1995).

BOURDIEU, Pierre, *Intelectuales, política y poder* (Buenos Aires, Editorial ABRN. Producciones Gráficas SRL, 2005).

DAHL, Roberto, *Análisis político actual; Características de los sistemas políticos* (Bueno Aires, Universitaria de Buenos Aires, 1985).

GUTIERREZ, Alicia B., *Las prácticas sociales. Una introducción a Pierre Bourdieu*. Cap. I (Córdoba, Ferreyra Editor, 2005).

HIRSCH, Joachim, *El Estado nacional de competencia. Estado, democracia y política en el capitalismo global; ¿Qué significa estado? Reflexiones acerca de la teoría del estado capitalista* (Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2001)

HOPENHAYN, Martín; *¿Integrarse o subordinarse? Nuevos cruses entre política y cultura. Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización* (Buenos Aires, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001).



KOHAN, Néstor, *Gramsci y Marx: Hegemonía y poder en la teoría marxista*. Material de formación “Cátedra Che Guevara-Colectivo Amauta” (Bueno Aires, Colectivo Amauta, 2011).

LACLAU, Ernesto, “*El populismo como espejo de la democracia*”; “*Populismos: ¿Qué nos dice el nombre?*” Compilación a cargo de Francisco Panizza, 1ªed. (Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2009).

LUQUE, Susana, *En las ciencias y el imaginario social. Sobre “Las prácticas sociales” de Pierre Bourdieu* (Buenos Aires, Biblos, 1996).

MESSINA, Giuseppe Manuel, *Una evaluación del gobierno kirchnerista: el impacto sobre la exclusión social de los cambios en las políticas sociales argentinas* (España, Universidad Complutense de Madrid, 2011).

MOUFFE, Chantal: “*El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo y democracia radical*”; *Introducción: Por un pluralismo agonístico; democracia radical: ¿Moderna o posmoderna?* (Buenos Aires, Ediciones Paidós, SAICF, 1.999).

MOUFFE, Chantal, “*En torno a lo político*”; *La política y lo político*, – 1ª ed.- (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007).

NATANSON, Jasé: “*La nueva izquierda: Triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador*”. -1ª ed.- (Buenos Aires: Sudamericana, 2009).

OSZLAK, Oscar: *El futuro del Estado, Los miedos de los argentinos: ensayos sociopolíticos y culturales* (Buenos Aires, CEDES Espacio, 2006).

OSZLAK, Oscar y O’DONNELL, Guillermo, *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación* (Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, 1981).

OSZLAK, Oscar, *Formación del Estado argentino; Lineamientos conceptuales e históricos: Estado, Nación, Estado Nación, algunas precisiones* (Buenos Aires, Editorial de Belgrano. Nueva edición: Planeta, 1997).

OUVIÑA, Hernán, *Introducción al conocimiento de la sociedad y el Estado; el Estado: su abordaje desde una perspectiva teórica e histórica* (Buenos Aires, Gran Aldea Editores, 2.010).

PALERMO, Vicente: *Mares agitados: interpretaciones sobre los procesos políticos latinoamericanos. Brasil y Argentina en perspectiva comparada*, (Chicago, XXI Congreso Internacional de la Latin America Studies Association, setiembre de 1998).

RIORDA, Mario; ELIZALDE, Luciano; y FERNÁNDEZ PEDEMONTE, Damián, *La construcción del consenso: Gestión de la comunicación gubernamental*, (Serie Inclusiones, La Crujía ediciones, EDUCC, Universidad Austral, Buenos Aires, 2006. ISBN 987-601-013-1, ISBN 2006).

SARTORI, Giovanni, *Homo videns*. 2° edición ilustrada (Bueno Aires, Taurus Argentina, 1998).

THWAITES REY, Mabel, *La Noción gramsciana de hegemonía en el convulsionado fin de siglo. Acerca de las bases materiales de consenso* (Revista Gramsci mirando al sur. Sobre la hegemonía en los 90. K&ai Editor, colección teórica crítica, Buenos Aires, 1994).

Argumentos: revista de crítica social. CÓRDOBA, Liliana, *La Coalición por una Radiodifusión Democrática: regeneración del espacio público y ejercicio de ciudadanía* (Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Octubre de 2011).

Desarrollo Económico. Vol. 40, n° 159. Instituto de Desarrollo Económico y Social. CEDI/FG&S – PNUD, 2000. SPILLER, Pablo T. y TOMMASI, Mariano: *El funcionamiento de las instituciones y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional* (Buenos Aires, Latindex-CONICET, 2000)

Encrucijadas Revista de la Universidad de Buenos Aires, Año uno, No. 6.: Buenos Aires, Argentina, 2001. OSZLAK, Oscar, *Hacia un Estado transversal: el caso argentino*, (Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 2001).

Revista de Ciencia Política. Vol. 28, n° 1. Santiago, 2006. ZURBRINGGEN, Cristina, *El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las*

*políticas públicas*, (Santiago de Chile, Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 2006).

Revista Americana de Sociología. Año XL, Vol. XL/N° 4 1978. O'DONNELL, Guillermo, *Apuntes para una teoría del Estado* (México, UNAM, Octubre-Diciembre 1978).

Revista de Ciencia Política N°11 ECONOMIA II: *Fortalezas y tensiones en el proyecto kirchnerista*, ROSSI, Alejandro M. (Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires).

Revista América Latina n° 9-Vol. 2, N°1. MOREIRA, Carlos y BARBOSA, Sebastián, *Democracia y autoritarismo en América Latina; Sobre la popularidad de Néstor Kirchner* (EDITORIAL-ARCIS Revista, Universidad de Arte y Ciencias Sociales, 2010).

Revista SAAP: *Sobre la popularidad de Néstor Kirchner*, Atilio Borón, Vol. 2, n°1, 2004 (Buenos Aires, diciembre, 2004).

Seminario de Ciencia Política: *"Introducción a la teoría del discurso"*, GROPPPO, Alejandro. FCPyS- UNCuyo, 2011.

Seminario: Discurso, Ideología y Poder. 3° encuentro: "Diálogo de autores: Conversaciones entre Teun van Dijk e Irene Vasilachis". FCPyS-UNCUYO, 07 de junio de 2013.

XVIII Jornadas de Reflexión Académica en Diseño y Comunicación 2010. "Reflexión Académica en Diseño y Comunicación N°XIV", MINUTELLA, Iliana Paz (Año XI, Vol. 14 Agosto 2010, Buenos Aires, Argentina).

Journal of Democracy, Vol. 19, n° 2; Argentina: De Kirchner a Kirchner. Steven LEVITSKY y María Victoria MURILLO (National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press, 2008).

Instituto Nacional de Capacitación Política (INCap). Ministerio del Interior. Gobernabilidad y consenso (Buenos Aires, 1999).

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación: Proyecto de Modernización del Estado; Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer

para fortalecer el actual Secretaría de gestión pública. Compilador: Carlos H. Acuña (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2007).

Honorable Cámara de Senadores de la Nación. *Reglamento de la cámara; Versión taquigráfica y resultados de la 12° Reunión - 9° Sesión ordinaria, 23 de septiembre de 2009; Versión taquigráfica y resultados de la 20° Reunión – 15° Sesión ordinaria, 02 de diciembre de 2009* <http://www.senado.gov.ar/web/informacion/cuerpo1.php> [Consulta: junio de 2013]

Honorable Cámara de Diputados de la Nación. *Reglamento de la cámara; Versión taquigráfica y resultados de la Reunión No. 10 - a. Sesión ORDINARIA (ESPECIAL) celebrada el 16/09/2009; Versión taquigráfica y resultados de la Reunión No. 18 - 12a. Sesión SESIÓN ORDINARIA celebrada el 18/11/2009; 126-2245 Dictamen de Comisión – Reforma Política* [www.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/L%2026522.pdf](http://www.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/L%2026522.pdf) [Consulta: junio de 2013]

Dirección Electoral de la Nación, Ministerio del Interior y Transporte, elecciones 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, [http://www.mininterior.gov.ar/asuntos\\_politicos\\_y\\_alectorales/dine/infogral/resultados\\_historicos.php?idName=asuntos&idNameSubMenu=DINE&idNameSubMenuDer=DINEinfogral&idNameSubMenuDerNivel2=DINEinfogralResHis](http://www.mininterior.gov.ar/asuntos_politicos_y_alectorales/dine/infogral/resultados_historicos.php?idName=asuntos&idNameSubMenu=DINE&idNameSubMenuDer=DINEinfogral&idNameSubMenuDerNivel2=DINEinfogralResHis) [Consulta: martes 01 de julio de 2013]

Coalición por una Radiodifusión Democrática; Carta a la Presidentes de la Nación, Buenos Aires, 29 de Agosto de 2011, <http://21puntos.blogspot.com.ar> [Consulta: octubre de 2013]

Diario Perfil, digital, <http://www.perfil.com> [Consulta: mayo de 2013]

Diario Página 12, digital, <http://www.pagina12.com.ar> [Consulta: mayo de 2013]

Diario Clarín, digital, <http://www.clarin.com> [Consulta: mayo de 2013]

CAMPIONE, Daniel, *Algunos términos usado de Gramsci*, <http://fisyp.rcc.com.ar/3.Campione.Gramsci,T%E9rminos.pdf> [Consulta: enero de 2014]

ICHASO, Josefina; *En promedio, Cristina Kirchner fin un 1 decreto de necesidad y urgencia cada 3 meses*, 2010, [http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2182&Itemid=30](http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=2182&Itemid=30) [Consulta: agosto de 2013]

*Lapicera veloz: CFK firma un decreto de necesidad y urgencia cada mes y medio*, 2010, [http://www.latecla.info/3/nota\\_1.php?noticia\\_id=45923](http://www.latecla.info/3/nota_1.php?noticia_id=45923) [Consulta: agosto de 2013]

RETAMOZO, Martín; *Movimientos sociales, política y hegemonía en Argentina*, 2011, <http://polis.revues.org/1249> [Consulta: agosto de 2013]

ZURBRIGGEN, Cristina, *El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas*, 2006, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32426104> [Consulta: marzo de 2014]

Presentación de la ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, Agustín Rossi, 8 de septiembre de 2009, [www.derf.com.ar](http://www.derf.com.ar) [Consulta: agosto de 2013]

Cronología de conflicto agropecuario por la resolución 125, 2012, <http://www.infobae.com/2012/07/17/659506-cronologia-del-conflicto-agropecuario-la-resolucion-125> [Consulta: agosto de 2013]

Blog de Mario Riorda, <http://marioriorda.com/blog/> [Consulta: en marzo, abril, mayo, junio, julio... de 2013]

Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, n°26.522.

Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, n° 26.571.

Discurso del ex presidente Néstor Kirchner del 25 de mayo de 2003, ante la Asamblea Legislativa.

Discurso pronunciado por ex presidente Raúl Alfonsín ante la Asamblea Legislativa, 1983.

Discurso de la Presidente de la Nación, Cristina Fernández. Cena anual por el Día de la Industria. Tecnópolis, 11 de septiembre de 2013.

Discurso de la presidente Cristina Fernández. Presentación del proyecto de ley de Servicios de Comunicación Audiovisuales, anuncio del envío al Congreso de la Nación. Cadena Nacional, mensaje n° 1139. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 27 de agosto de 2009.

Discurso de la presidente Cristina Fernández. Presentación del ante-proyecto de ley de Servicios de Comunicación Audiovisuales. Teatro Argentino de La Plata, 18 de marzo de 2009.

Discurso de la Presidente Cristina Fernández. Presentación y anuncio del envío al Congreso de la Nación, del proyecto de ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral. Cadena Nacional. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 28 de octubre de 2009.

Discurso de la Presidente Cristina Fernández. Anuncio de la “creación del Programa de Redistribución Social”, Decreto n° 904/08 y con motivo de la conmemoración de 53° Aniversario del Bombardeo a la Plaza de Mayo. Cadena Nacional, 09-06-2008