

RESUMEN

El presente trabajo analiza en qué medida un eventual comportamiento dispar de determinados sectores y categorías ocupacionales habría afectado la distribución de ingresos laborales en Argentina durante las últimas dos décadas. La hipótesis que guía este trabajo plantea que el crecimiento económico en condiciones de heterogeneidad estructural de la dimensión económico-ocupacional nunca lograría aminorar las desigualdades sociales existentes, tal como predicen las teorías del "derrame" neoclásicas y algunos enfoques nekeynesianos. Para abordar esta hipótesis, se ha desarrollado un modelo de descomposición del coeficiente de Gini con el objetivo de distinguir la importancia relativa de los

distintos sectores económicos y categorías ocupacionales en el nivel de la desigualdad de los ingresos. En este artículo se describe el papel que tuvieron las distintas formas de inserción sectorial como factores explicativos de los cambios observados en términos de equidad. En el trabajo se expone evidencia empírica acerca de los cambios ocurridos en la distribución sectorial de los empleos y la desigualdad de los ingresos laborales durante fases de distintas reglas macroeconómicas: 1992-2001, 2001-2003 y 2003-2010. Se procesan las bases de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC para una serie de años seleccionados del período 1992-2010.

SUMMARY

This research aims to examine in what extent a possible different behavior of certain sectors and occupational categories would have affected the distribution of labor income in Argentina during the last two decades. The hypothesis that guides this article states that economic growth under heterogeneity conditions of the economic-occupational structure would never reduce social inequalities, as predicted by the Trickle-Down theory and some Neo-Keynesian approaches. To work with this hypothesis, it has been developed a decomposition technique based on the Gini coefficient to discern the relative importance of

various economic sectors and occupational categories in determining income inequality level. This paper describes the role of different occupational sectors as explanatory factors for the observed changes in terms of equity. The paper will show empirical evidence on changes in the sectoral distribution of jobs and labor income inequality during periods of dissimilar macro-economic rules: 1992-2001, 2001-2003 y 2003-2010. This information has been extracted from databases of the Permanent Household Survey (Encuesta Permanente de Hogares, EPH-INDEC) for a year's selection of the 1992-2010 periods.

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

SALVIA, Agustín y VERA, Julieta

"Heterogeneidad estructural y distribución de los ingresos familiares en el Gran Buenos Aires (1992-2010)". *DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 52, Nº 207-208, octubre-diciembre 2012, enero-marzo de 2013 (pp.427-462).

Descriptor: <Desigualdad de ingresos> <Descomposición del coeficiente de Gini> <Heterogeneidad estructural> <Argentina>. **Clasificación JEL:** D31, D63.

LA POLÍTICA DE MEDIOS EN LAS PRESIDENCIAS DE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA: ENTRE LAS DEMANDAS DE DEMOCRATIZACIÓN Y LOS IMPERATIVOS DE GOBERNABILIDAD*

PHILIP KITZBERGER**

Yo no espero que el PT sea un partido que renuncia a sus convicciones porque yo estoy en el gobierno, no, yo encuentro que es exigiendo que el partido puede ayudar a hacer las cosas que reivindicamos. Obviamente que el partido tiene que tener la sensibilidad sobre lo que se puede y lo que no se puede hacer. [...] El partido tiene que ser una especie de conciencia crítica del gobierno delante de la sociedad. Pero el partido no puede abandonar al gobernante porque el gobernante no está haciendo eso que el partido colocó diez años atrás en el programa.

Luiz Inácio Lula da Silva, conversando en un avión durante la campaña por la segunda vuelta electoral en octubre de 2002¹

Introducción

El arribo a la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva en enero de 2003 significó la llegada al gobierno de Brasil de un núcleo de dirigentes formado en una larga trayectoria –sindical, movimientista y partidaria– fuertemente imbricada con la movilización y las luchas de la sociedad civil por la democratización de los medios de comunicación, motivadas en el elitismo y la concentración del sistema de medios que emergió en Brasil durante la larga transición democrática.

Dicho rasgo diferencia a esta experiencia gubernamental de las otras que forman parte del así llamado giro a la izquierda en América Latina, tanto de las de otras izquierdas partidarias institucionalizadas, como Chile y Uruguay, como de las encabezadas por *outsiders* producto de contextos de crisis del sistema representativo, como Bolivia, Ecuador, Venezuela y –parcialmente– Argentina. Paradójicamente, han sido estas últimas las que, sin ninguna credencial anterior, han ensayado aperturas hacia agendas de reforma y democratización de los medios de comunicación, en el marco de fuertes confrontaciones con el *establishment* mediático (Waisbord, 2011; Kitzberger, 2012).

* Este trabajo fue realizado en el marco de un proyecto de investigación que cuenta con el apoyo de la Fundación Alexander von Humboldt.

** Conicet/UTDT.

¹ En el documental *Entreatos* (2004), de João Moreira Salles.

Contrariamente, el largo camino de compromisos y moderaciones parece estar en la base de las principales opciones políticas del gobierno encabezado por Lula (Hunter, 2010; Levitsky y Roberts, 2011). En el ámbito de la política de medios –dada la presencia de un actor hegemónico como la Globo, de un lado, y los vínculos históricos del Partido dos Trabalhadores (PT) con las demandas de democratización del poder en el campo comunicativo-mediático, del otro–, los equilibrios entre imperativos de gobernabilidad y demandas de democratización comunicativa fueron particularmente precarios e inestables a lo largo de las dos presidencias del líder del PT.

Este artículo buscará reconstruir las iniciativas, medidas y opciones políticas que afectaron las relaciones de poder en el campo de los medios de comunicación a lo largo de las dos presidencias de Lula (2003-2011). El foco estará puesto en las condiciones históricas, los contextos institucionales y organizativos, y los recursos políticos que modelaron tanto las decisiones como las no-decisiones por parte del gobierno en relación con la cuestión de la regulación democrática del campo mediático.

El trabajo comienza presentando la estructuración del escenario mediático a partir de la transición democrática y la emergencia de las demandas de democratización del sector en la sociedad civil, para luego analizar los posicionamientos del PT en relación con la cuestión de los medios entre sus orígenes y las elecciones de 2002. En consecuencia, se discuten las restricciones institucionales encontradas por el gobierno inaugurado en 2003, los intentos iniciales de acomodación ensayados por el Ejecutivo ante tal escenario y las reacciones de los actores vinculados a la demandas democratizadoras. Finalmente se aborda la ruptura del equilibrio entre gobierno y grandes medios que siguió al escándalo del Mensalão y su derivación en un desplazamiento de la estrategia gubernamental respecto del campo mediático. Además de situar el caso en la perspectiva más amplia de las demás experiencias recientes en la región, las conclusiones intentan poner el foco sobre las cambiantes constelaciones y relaciones de fuerza que condicionan las oportunidades y los márgenes para la acción política en el terreno de la reforma y la democratización de los sistemas de medios.

La formación de la *grande mídia* en la transición democrática

La historia de los grandes actores mediáticos en Brasil durante el último cuarto de siglo es, en buena medida, la historia del conglomerado encabezado por la TV Globo. Con la democratización surgieron, sin duda, otros actores importantes en el nivel nacional como los grupos encabezados por algunos periódicos y semanarios que expresan a los sectores modernos y urbanos, especialmente de San Pablo. Sin embargo, en un país con niveles históricamente bajos de penetración de la prensa, incluso para parámetros latinoamericanos, la televisión pasó a ser el medio dominante a partir de los '80, dada su enorme expansión territorial. Este proceso sería liderado por la TV Globo. La eliminación de la cláusula de alfabetismo para el sufragio en 1988 erigiría a la pantalla, adicionalmente, en el lugar privilegiado de exposición de la política ante una ciudadanía ampliada².

² En Brasil la radio permaneció fragmentada en el nivel regional y más dirigida al entretenimiento y al evangelismo que a la política.

El período autoritario 1964-1985 fue decisivo en el ascenso de Roberto Marinho al lugar dominante del escenario mediático brasileño. En 1931, Marinho heredó *O Globo*, un diario de Río de Janeiro. En la década del 40 el empresario se expandió a la radio y a otros intereses. No obstante, hasta la decisión de desembarcar en el incipiente medio televisivo, el flamante conglomerado había vivido a la sombra de Diários Associados, el imperio periodístico de Assis Chateaubriand. Los medios de Marinho participaron de las cruzadas antivarguistas en los '50, de la oposición a Goulart y celebraron el golpe militar de 1964. Un paso decisivo en la historia del cambio de poder en el campo mediático fue la asociación financiera y técnica con Time-Life para lanzar TV Globo en 1962, pese a la entonces vigente restricción constitucional al capital extranjero en los medios. El liderazgo logrado gracias a esa controvertida apuesta, luego santificada por el régimen militar en 1968, daría a la señal televisiva de Marinho una ventaja decisiva para negociar y aliarse a los militares en el gobierno. Dicha convergencia se vio facilitada por la simpatía ideológica ante el proyecto político-económico del régimen, basado en ideas de seguridad nacional y modernización capitalista desde el Estado. A cambio de cooperación en el manejo de la opinión pública, y en un contexto en el que la televisión no había pasado de ser un fenómeno local y elitista, el gobierno consolidó a la TV Globo como la primera red de alcance nacional, a partir de la construcción de una infraestructura estatal de microondas y satélite que hizo posible la interconexión de la señal a lo largo del vasto territorio (Sinclair, 1999; Fox y Waisbord, 2002; Porto, 2012).

Desde 1969, como primer programa transmitido en red en todo el país a través de un sistema de afiliadas, el *Jornal Nacional* "jugó un rol central en la consolidación de un sentimiento de identidad nacional al unificar el país a través de la socialización de información" (Porto, 2012: 61). Junto al dominio del periodismo televisivo, el otro pilar del poder simbólico-comunicativo de la red se erigiría a partir de sus telenovelas de audiencia casi universal (Porto, 2012).

La Rede Globo emergió así como actor televisivo hegemónico en cantidad de señales, cobertura, audiencia y facturación. A mediados de los ochenta alcanzaba *audience shares* promedio de 75% y apelaba exitosamente a sectores populares y a las clases afluentes. La constitución de la Rede Globo en los años setenta y ochenta convirtió así al grupo de medios en un verdadero factor de poder que el propio régimen militar, en su etapa final bajo Figueiredo, percibió como excesivo e intentó tardíamente limitar, otorgando licencias y propiciando competidores (Sinclair, 1999).

Luego de la reticente actitud ante la campaña para las *Diretas Ja*, que expuso sus lazos con las elites gobernantes, Globo supo acomodarse al cambio, propiciando la alianza de la oposición institucional (Partido do Movimento Democrático Brasileiro, PMDB) y los disidentes del régimen (Partido da Frente Liberal, PFL) expresada en la fórmula presidencial Neves-Sarney para el colegio electoral. Antes de morir, el presidente electo Tancredo Neves tomó la decisión de nombrar en el cargo clave de Ministro de Comunicaciones a Antônio Carlos Magalhães, político conservador del PFL bahiano además de amigo cercano y aliado tradicional de Marinho. Ante las críticas de su propio partido, Neves se defendió: "[p]uedo pelear con el Papa, con la Iglesia Católica, con el PMDB, con cualquiera, pero no voy a pelearme con el Doctor [sic] Roberto" (Porto, 2012: 1).

Bajo la presidencia de José Sarney comenzaría a tomar forma un nuevo vínculo entre poder mediático y élites políticas en el Brasil. Con Magalhães en el Ministerio de Comunicaciones, Sarney distribuyó 1028 licencias de radio y televisión como forma de

movilizar aliados, especialmente de cara al proceso Constituyente de 1988. En vísperas de la asamblea, 91 miembros del Congreso recibieron licencias³. De la mano de estas concesiones se "consolidaba una nueva estructura de poder político, un sistema de 'clientelismo electrónico' basado en oligarquías estatales e imperios mediáticos" (Porto, 2003). Sarney y Magalhães se convertirían en los primeros exponentes de este "coronelismo electrónico" al montar sendos grupos mediáticos en Maranhão y en Bahia, los que, al contar con los derechos de retransmisión de la TV Globo, se aseguraron el control de las audiencias. Este patrón se constituiría en dominante: en los años noventa, en 12 de 21 estados, los principales medios, controlados por oligarquías locales, funcionaban como afiliados de la Rede Globo. Esta interpenetración de poder político y mediático, haría del control de los medios una variable fundamental para la supervivencia política (Lima, 2011; Penna Pieranti, 2006 y Porto, 2003).

La elección presidencial directa de 1989 fue la primera en llevarse a cabo en el contexto de una televisión abierta masiva de alcance nacional, dominada a su vez por la TV Globo. Ésta tuvo un rol central en la construcción de la figura, ascenso electoral y victoria en segunda vuelta de Fernando Collor de Mello. Este miembro de una familia poderosa de Alagoas –propietaria de los principales medios locales, desde 1986 afiliados a la Globo– fue ayudado por un clima cultural, reflejado y propiciado en las telenovelas de la red, situado en el rol del *outsider* que rescataría al país de su crisis moral y política. Pero lo que entonces puso de manifiesto la instrumentalización directa de la TV Globo para impedir el triunfo del candidato del frente de izquierda, fue la edición burdamente sesgada del último debate electoral entre Lula y Collor antes de la segunda vuelta en el *Jornal Nacional*, el mismo día del cierre de campaña (Porto, 2012; Kucinski, 1996 y Skidmore, 1993).

El período de mayor incidencia en el proceso político por parte de Marinho se sellaría con la elección presidencial de 1989. El rol de la TV Globo y la utilización instrumental de su poder de pantalla se convirtieron entonces en materia de abierta controversia. Si bien el escándalo del debate produjo un reemplazo en la dirección de noticias de la cadena, la reacción ante la pérdida de credibilidad y el declive de audiencia se hizo esperar hasta mediados de los noventa. A partir de entonces, aunque con matices y zigzagueos, TV Globo se sometió a una serie de cambios institucionales orientados a recuperar su reputación. En los espacios periodísticos intentó mostrar mayor autonomía respecto de los intereses político-empresariales. En comparación, las campañas posteriores fueron cubiertas en forma crecientemente profesional y balanceada. Los favoritismos, sin desaparecer, se manifestaron en *framings* convenientes u otros mecanismos más sutiles. Sin embargo, desde 2000 y especialmente desde las presidencias del PT, este proceso de "apertura" periodística sufriría una cierta reversión. En paralelo, las telenovelas procuraron cierta ampliación de puntos de vista de sectores hasta entonces marginados de legitimidad pública⁴. Fuera de la pantalla, las Organizaciones Globo asumieron nuevos compromisos de responsabilidad social e interés público orientados a promover su imagen (Porto, 2012 y Lima, 2006).

³ Más tarde, el otro momento de uso intensivo de las licencias como moneda política, tuvo lugar en el contexto de la búsqueda de la reelección por parte de Fernando Henrique Cardoso.

⁴ Según Porto (2012), los cambios se deben centralmente a la presión contextual de una sociedad civil crecientemente democratizada, aunque también atribuye importancia al cambio de orientación político-empresarial implicado en la paulatina transferencia de autoridad de Marinho a sus tres hijos, a la relativa apertura del mercado de medios y el propio ascenso del PT.

Entre las brechas abiertas desde 1989 pudieron comenzar a prosperar algunos competidores. La red SBT logró arrebatarse ciertas franjas populares y un 25% de la audiencia al *Jornal Nacional* como fuente informativa entre 1989 y 2004. Sin embargo, hasta 2008, TV Globo se mantuvo con promedios anuales de audiencia por encima del 50%, lejos del 16% del segundo. A partir de 2005, no obstante, comenzó un declive que estabilizaría los promedios en un 45% entre 2008 y 2011. El nuevo desafío provino de la Rede Record –desde los años noventa controlada por un obispo pentecostal de la Iglesia Universal del Reino de Dios–, la cual desplazó del segundo lugar a la SBT. Pese a su programación secular y orientada al entretenimiento, la competencia entre Globo y Record refleja –según Porto (2012)– la creciente crisis de hegemonía del catolicismo y de una definición de la identidad nacional que tiende a marginar a los grupos de menores niveles de ingreso y educación⁵. Cómo se verá, Lula ha sabido sacar cierto partido de este conflicto en el campo televisivo.

Pese a estos desafíos, TV Globo conservó un poder extraordinario. Para 2002 la Rede Globo llegaba a unos 55 millones de hogares y poseía 223 vehículos propios o afiliados, duplicando a su seguidor. Su facturación en 2005 fue tres veces superior a la SBT y Record juntas. La televisión aún capta alrededor del 60% de la inversión publicitaria en Brasil, uno de los 10 mercados publicitarios más grandes del planeta. De esa porción, la TV Globo se ha llevado entre 60 y 75% en los últimos años. Las Organizaciones Globo constituyen un conglomerado con intereses en periódicos, semanarios, radio, televisión paga, internet, libros, música y cine. En 2005 estos intereses generaron ingresos por 2,6 mil millones de dólares (Becerra y Mastrini, 2009; Cruz Britto y Felkl, 2012; Lima 2006; Porto, 2003 y 2012).

El conjunto designado en Brasil como la *grande mídia* no está conformado únicamente por la Globo (y sus competidores del mundo televisivo). También participan conglomerados encabezados por medios gráficos como el semanario *Veja* (Grupo Abril) y diarios como *Folha de São Paulo* (Grupo Folha) y *O Estado de São Paulo*. Sin embargo, en un país donde los medios gráficos históricamente cuentan con baja penetración, la audiencia radial es fragmentada, el acceso a internet llegaba en 2008 al 25% de los hogares y la televisión paga al 12%, la televisión abierta ha tenido un crecimiento sostenido (de 86% de los hogares en 1997 a 94% en 2009), la TV por aire cumple –y lo seguirá haciendo– el rol de *medium dominante* (de Albuquerque, 2012; Porto, 2012).

La estructuración de este escenario mediático a lo largo de la transición no transcurrió sin que emergieran voces críticas desde la sociedad. La reacción a la creciente promiscuidad entre política conservadora y medios cristalizó primeramente en la movilización –liderada por periodistas, intelectuales, académicos (especialmente en la Universidad Nacional de Brasilia) y la prestigiosa Orden de Abogados del Brasil (OAB)– durante el proceso que derivó en la Constitución de 1988. Luego de un accidentado proceso, este intento de incidencia, centrado en torno de la creación

⁵ En la guerra al aire entre ambas cadenas, Record ha desempolvado las relaciones de TV Globo con la dictadura, mientras TV Globo se enfocó en denunciar las prácticas de recolección del diezmo de los pentecostales. Según Porto, estas denuncias, al presentar a los feligreses como ignorantes y manipulables, reflejan cierto clasismo en la mirada.

de un organismo regulador autónomo, tuvo un éxito parcial plasmado en el capítulo 5 de la nueva Constitución⁶.

Pese a lo avanzado en términos de derechos y disposiciones regulatorias de los artículos que componen dicho capítulo, estos principios no han logrado, a la fecha, traducirse en un marco jurídico infraconstitucional que alterara la situación de no-regulación imperante en el sector. De hecho, para la radio y la televisión, el marco legal vigente sigue siendo el anacrónico Código de Telecomunicaciones de 1962⁷.

No obstante, el proceso de incidencia en la constituyente dejó como legado un cúmulo de organizaciones sociales que en 1989 vivió un auge de movilización espontánea en reacción al rol de la TV Globo en la elección de Collor. A partir de 1991 estas agrupaciones de la sociedad civil confluyeron bajo el paraguas organizativo del llamado Forum Nacional para la Democratización de la Comunicación (FNDC). El Forum estaba vertebrado principalmente por el sindicato de periodistas (FENAJ), el sindicato de trabajadores del entonces monopolio estatal telefónico (FITTEL), y aglutinaba además a radialistas, otros trabajadores de medios, artistas, intelectuales y académicos. Entre esta red de activistas y el PT se fueron tejiendo fuertes vínculos, en parte por la relación histórica de la FENAJ con el llamado "campo mayoritario" del PT, aunque también por militancias superpuestas y vínculos personales⁸ (Entrevistas Gindre, Ramos).

El período de auge del FNDC, durante los años noventa, estuvo vinculado a dos procesos. Uno se ligaba a la movilización de las radios comunitarias exigiendo una legislación. El otro, más exitoso, se relacionó con la sanción en 1995 de una ley regulatoria de la televisión por cable. Durante dicho proceso legislativo, gracias a la presidencia de un miembro del PT en la comisión que discutía el proyecto, la sociedad civil fue por primera vez escuchada, logrando ciertos compromisos —como la obligación para los operadores de ofrecer en sus paquetes señales universitarias y de los poderes del Estado— en el texto legal⁹.

En síntesis, si bien la constelación de organizaciones de la sociedad civil surgidas en torno de la demanda de democratización del sector de los medios entre los ochenta y los noventa despertaba adhesiones entre todo el campo de la izquierda partidaria, con el PT la vinculación adquirió un carácter orgánico.

El PT frente al escenario mediático desde su fase genética hasta las elecciones de 2002

La fase genética del PT, desde su conformación a principios de los años ochenta y la primera elección directa de 1989, coincide con la última etapa de la transición

⁶ Entrevistas Dantas, Lima, Ramos. Todos ellos fueron partícipes del proceso de incidencia en la constituyente.

⁷ Entrevista Canela.

⁸ Entrevista Gindre. A modo de ejemplo, uno de los principales animadores del FNDC, el académico-militante Daniel Herz, era primo hermano y colaborador intelectual de Tarso Genro, dirigente del PT de Río Grande do Sul, luego ministro de educación bajo la primera presidencia Lula y presidente del partido. Como reconoció Murilo Ramos (entrevista), "todos los que veníamos de las discusiones [sobre democratización de la comunicación] migramos, formal o informalmente, para el PT".

⁹ Entrevistas Dantas, Gindre.

democrática brasileña. De su base original de trabajadores industriales, cristalizada durante las luchas sindicales de fines de los setenta, el PT fue ampliando y articulando sus apelaciones a cuestiones y grupos más amplios, incluyendo progresivamente a viejos y nuevos movimientos sociales, sindicatos de sectores medios, todos ellos aunados en la experiencia de la exclusión política. El PT lleva inscrita en su identidad genética una lucha por la democratización, que expresa un desafío al histórico elitismo de la política brasileña, formulado en el contexto de una transición controlada por esas mismas élites (Keck, 1992).

Dentro de esa percepción de dominio elitista se forjó la imagen de la *grande mídia*, como parte de ese *establishment*. La Globo tuvo un lugar central en esa percepción que permeaba a los movimientos sociales en la base del partido, antes de su profesionalización electoral e irrupción en la política institucional.

Estas percepciones, potenciadas por los silencios y las coberturas sesgadas de la movilización popular, cristalizaron en debates críticos sobre los medios en espacios donde dirigentes partidarios convergieron, como se mostró más arriba, con la comunidad epistémica de intelectuales, académicos y actores sociales movilizados por la crítica del poder mediático. Desde y por sus orígenes, el partido estuvo imbricado en los movimientos por la democratización de la comunicación en Brasil. Como lo expresa Murilo Ramos, "el PT nace con la percepción de que debía enfrentar a los *mídia*"¹⁰.

Si bien su trayectoria sindical y partidaria lo socializó en estas percepciones críticas, Lula, quien desde el período de las luchas sindicales se constituyó en foco de atención mediática, sostuvo a su vez una relación con los medios más compleja y simbiótica, dados su carisma y su liderazgo personales (Keck 1992, Skidmore 1993). Más tarde, sin embargo, su tránsito por las campañas presidenciales le haría experimentar en forma regular coberturas mediáticas empeñadas en observar su falta de preparación intelectual, sus errores lingüísticos y otras falencias, expresivas de las lentes clasistas y elitistas de la gran prensa (Kotscho, 2006 y Secco, 2011).

En el programa del frente de partidos de izquierda con los que el PT se presentó a las presidenciales de 1989, la "democratización de los medios de comunicación de masas" figuraba en un lugar central. Allí se denunciaban, entre otros puntos, el carácter consumista y alienante del modelo cultural impuesto por la radio y la televisión, las omisiones y distorsiones en el tratamiento mediático recibido por los actores populares, el conservadurismo de la legislación y los vínculos y tutelas entre grupos oligopólicos y intereses políticos poderosos. En consecuencia, el Frente Brasil Popular proponía una política basada en nociones de derecho y acceso a la información: someter a la sociedad el control de los medios en función de principios de responsabilidad social, crear un consejo autónomo regulador de las concesiones formado por trabajadores del área democráticamente electos, reservar el espacio radiotelevisivo exclusivamente a asociaciones civiles sin fines de lucro, eliminar monopolios y apoyar la creación de canales comunicativos de los sectores populares¹¹.

Durante la campaña el frente aprovechó el Horario de Propaganda Electoral Gratuita, regulado en 1962 y estrenado con la primera presidencial directa, como espacio sustraído al control empresarial y desde el cual supo construir, mostrando

¹⁰ Entrevista Ramos.

¹¹ Brasil Urgente, 1989. Disponible en: <http://www.fpabramo.org.br/uploads/democracia.pdf>

habilidad en el uso del nuevo medio, un discurso contrahegemónico en el cual no faltaba la denuncia a los grandes medios por "presentar una versión distorsionada de la realidad" (Miguel, 2006: 125-6). La alianza entre PT, PCdoB (Partido Comunista do Brasil) y PSB (Partido Socialista Brasileiro) puso en el aire un programa llamado Rede Povo, en alusión directa y especular a la Rede Globo, parodiando el formato y el lenguaje de la programación televisiva. Este programa, cuyo contrahegemonismo mediático estaba expresado en el eslogan "Aquí usted ve la verdad en televisión", aportó decisivamente al crecimiento de Lula en las encuestas de opinión durante el final de campaña (Porto, 2003).

Entre 1989 y 2002 tanto el PT como Lula cambiarían significativamente. El proceso de moderación y profesionalización electoral que llevó al PT y a Lula a Brasilia ha sido ampliamente abordado (Samuels, 2003; Miguel, 2006; Hunter, 2010; Secco, 2011). El mismo constituye un caso ejemplar de desradicalización y adaptación a la institucionalidad liberal-democrática desde la izquierda. De ser un partido de los movimientos sociales, de las apelaciones de clase y de las consignas politizadoras del conflicto social, se pasó a campañas profesionalizadas, capital-intensivas, basadas en apelaciones *catch-all* e informadas por técnicas sofisticadas a los fines de incursionar en franjas electorales más amplias.

Luego de la experiencia de 1989 comenzó un proceso de autonomización de Lula y su círculo próximo en relación al PT. Estos márgenes de maniobra se los conferiría su carácter de único candidato viable para la presidencia. El primer paso se observó con la creación del Instituto da Cidadania, un *think tank* destinado a generar insumos políticos al margen de los debates internos del partido (Secco, 2011; Samuels, 2003). En 2002, ante el cuarto intento electoral, como condición para su candidatura, Lula exigió completa autonomía para definir alianzas y conducir la campaña. No sin causar disgusto en las filas del partido, contrató al gurú del marketing electoral Duda Mendonça para la comunicación de campaña y se ajustó a una imagen de moderación recordada por el lema "Lulinha paz y amor", cuyo gesto final de compromiso hacia los mercados fue la "Carta al pueblo brasileño".

Este tránsito se reflejó, a su vez, en la progresiva construcción de alianzas más amplias con actores como el Partido Liberal, ligado a los pentecostales, el PMDB y otros partidos "fisiológicos". Finalmente, en 2002, la candidatura terminó contando con el apoyo de figuras políticas como los propios Sarney y Magalhães, en la segunda vuelta electoral. Muchos de estos nuevos aliados que pasarían a formar parte de la coalición gubernamental formaban parte de las prácticas de "coronelismo electrónico".

Previsiblemente, la cuestión de los medios de comunicación desapareció como tema de campaña. Los viejos aliados, especialmente el MST, fueron invisibilizados y los términos del discurso se ciñeron a los márgenes de lo aceptable por la élite político-mediática. En los documentos programáticos del 2002 la cuestión de la regulación de los medios no estaba mencionada¹². La conducción de la campaña del núcleo de Lula ejerció su poder de veto sobre las agendas insertas en el partido relativas al rol democrático de los medios¹³.

¹² <http://www.fpabramo.org.br/uploads/programagoverno.pdf>.

¹³ Murilo Ramos (entrevista) reporta haber participado en la elaboración de un documento programático para el sector junto a Daniel Herz, el FNDC y la FENAJ, y manifiesta que cuando se presentó públicamente el programa de gobierno en julio de 2002, "habían quitado todo".

En vísperas de la victoria electoral de 2002 Lula sostuvo reuniones directas con la familia Marinho, los propietarios controlantes de Globo (Lima, 2006). La noche en que fue electo presidente, apareció públicamente en un popular programa dominical de TV Globo, y el lunes a mediodía se sentó junto al presentador del Jornal Nacional a comentar las noticias. Pese a estos gestos que parecían querer dejar atrás un pasado de tensiones para celebrar el cambio histórico implicado en la llegada al Planalto del líder de extracción popular, era grande la incertidumbre acerca de cómo sería la relación con el conservador sector mediático (Porto, 2012).

Por el lado de los sectores nucleados en el FNDC ya se venían interpretando las señales de moderación y compromiso a lo largo de la campaña. Persistía, sin embargo, cierta expectativa. Pese a la desaparición durante la campaña del texto programático, una vez ganada la elección se formó un equipo de transición en el área de comunicación con los especialistas comprometidos y se elaboró un informe en el que se repetían los temas clave de la agenda democratizadora¹⁴. Muy poco de ello permearía una vez tomadas las riendas del gobierno.

Las políticas de acomodación de Lula en el gobierno

Al gobierno inaugurado en 2003 –encabezado por un líder carismático, con un pasado de tensiones y enfrentamientos con los grandes medios, y por el PT, portador de históricas demandas de reforma y democratización de los medios– se le presentaban límites en al menos dos arenas institucionales.

Un límite residía en el poder simbólico-comunicativo de los grandes actores mediático-periodísticos, en especial en su capacidad de incidir en la relación del gobierno con la opinión pública y la sociedad. Cualquier intento de poner en discusión cualquier clase de regulación del sector implicaba –previsiblemente– una declaración de guerra con los actores que dominaban el campo mediático. De entrada, los medios fueron particularmente sensibles y propensos a sobrerreaccionar ante la presencia en el entorno de Lula de figuras, como la de José Dirceu, a las que se ligaba a una ideologizada "voluntad de ejercer el control social de los medios"¹⁵.

El otro plano en que se hacían sentir los límites al naciente gobierno era en el escenario institucional derivado de la naturaleza de las alianzas legislativas en las que se sustentaría la capacidad de gobernar.

En el fragmentado Congreso Federal, el PT tuvo que establecer alianzas con varios partidos no pertenecientes al campo de la izquierda, siendo el PMDB y el PL los más importantes. Con ellos conformó, en forma más o menos estable a lo largo de los dos períodos presidenciales, la llamada base parlamentaria. En 2003 el PT obtuvo la primera minoría en la Cámara pero con 17,7% de los diputados. Con el resto de los partidos de izquierda sumaba alrededor del 30% de las bancas. En el Senado Federal el PT conformaba el tercer bloque con 14 de los 81 senadores.

El límite político derivado de la alianza legislativa se hizo sentir con particular fuerza en el campo de la regulación mediática. Desde 1988, la concesión de licen-

¹⁴ Entrevista Gindre.

¹⁵ Entrevista Lins da Silva.

CUADRO 1
Concesiones radiotelevisivas declaradas por legisladores federales 2011

	Concesionarios sobre pleno/bloque	%
Total Cámara de Diputados	59/513	11,5
Aliados (PMDB+PR*+PDT)	21/140	15
PT	1/87	1,1
Total Senado	18/80	22,5
Aliados (PMDB+PR+PDT)	8/30	26,6
PT	0/12	0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de banco de datos de Transparencia Brasil (2012) [http://www.transparencia.org.br/ accedido el 14/9/2012]

* PL antes de 2006.

cias radiotelevisivas requiere de un decreto legislativo además de la aprobación del Ejecutivo. La Constitución ratificó la restricción a legisladores en el control de medios de comunicación. Sin embargo, esta regla parece haber sido de papel. Desde 1988, hasta la actualidad, un número relevante de diputados y senadores han sido concesionarios directos e indirectos. En 2005, 51 de los 513 diputados federales eran concesionarios directos. La proporción parece mayor en el Senado. En 2007, 23 de los 81 senadores poseían concesiones radiotelevisivas. Contando testaferros y familiares, varios observadores hablan de la existencia de una verdadera "bancada da mídia" en el Congreso que abarcaría alrededor del 30% de los escaños. Esta institucionalizada promiscuidad entre concesionarios y poder concedente, sumado al poder y control sobre las carreras políticas que estas redes confieren, presentaban al Congreso como una casamata en el camino de cualquier iniciativa que cuestionara la distribución del poder mediático en Brasil. Los legisladores-concesionarios han tenido particular protagonismo en las comisiones específicas. En 2003, 16 de los 51 miembros (incluido el presidente) de la Comisión de Ciencia, Tecnología, Comunicación e Informática (CCTCI) de la Cámara Baja eran titulares de 37 concesionarias radiotelevisivas. En tanto que en 2007, 5 de los 17 miembros de la comisión análoga en el Senado eran concesionarios directos. Estos legisladores han participado regularmente de las votaciones de pedidos y renovaciones, detectándose casos en que incluso han votado en la consideración de concesiones de las que forman parte (Lima, 2006; Transparência Brasil, 2008)¹⁶.

Antes y después de la llegada de Lula al gobierno, los legisladores del PT y de los otros aliados de izquierda no han formado parte del coronelismo electrónico. Pero sí se ha tratado de un rasgo común entre los legisladores que formarían la base aliada de 2003 en adelante. El Cuadro 1 muestra el número de legisladores federales que en sus declaraciones patrimoniales expresaron ser concesionarios radiotelevisivos. Los datos revelan que entre los tres principales bloques de la base aliada la proporción de concesionarios supera la media de los plenos.

¹⁶ Entrevistas dos Santos, José, Lima. Según el proyecto Donos da Mídia, además de unas 68 licencias de legisladores federales, existen más de 270 licencias directamente en manos de políticos electivos de nivel estadual y municipal. <http://donosdamidia.com.br/levantamento/politicos> [consultado 10/9/2012]

CUADRO 2
Propuestas legislativas que tocan intereses del sector radiotelevisivo en Cámara y Senado Federal

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
5	7	6	12	11	15	7	26	12	25	17	44	35	62	46

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ABERT (2011).

Más allá de estos intereses directos, persiste en el ambiente parlamentario una memoria colectiva acerca del tratamiento de "crucifixión" o invisibilización mediática aplicado a aquellos que encabezaron iniciativas contrarias a los intereses de los grandes medios, que ha funcionado como importante mecanismo inhibitorio en el legislativo¹⁷.

En conjunto, estas restricciones en las arenas mediática y político-institucional, parecen haber incidido en la decisión inicial de no poner la agenda de democratización mediática entre las prioridades del nuevo gobierno encabezado por el PT. Como ha sido observado por testimonios, a su arribo al Planalto, Lula y el núcleo gubernamental, atendiendo a las condiciones de gobernabilidad, optaron por "no comprar la pelea" con los medios¹⁸.

Las políticas de acomodación del gobierno nacido en 2003 se hicieron visibles básicamente en tres dimensiones: primero, en el contraste entre el activismo legislativo (especialmente en la bancada del PT y los demás aliados de izquierda) y la inercia del Poder Ejecutivo; segundo, en la asistencia ofrecida a los grandes medios en el contexto de la crisis financiera; tercero –y más importante por sus consecuencias–, en la política de nombramientos en los ministerios y cargos clave.

En cuanto a la actividad legislativa entre 2003-2011, el ritmo en la tasa de crecimiento de las concesiones que requieren de decreto legislativo no parece haber variado significativamente respecto de gobiernos anteriores. Los grandes beneficiarios continuaron siendo políticos locales, iglesias o emisores comerciales. Durante este período renovaron sus concesiones muchos de los grandes actores del sector. Si bien los otorgamientos a emisoras educativas y los permisos a emisoras de radio comunitarias crecieron más en proporción, esta tendencia ya se había iniciado en los últimos años de la era Cardoso (ABERT, 2011; AMARC, 2009). La concesión en 2009 de una licencia de televisión a una fundación dependiente del sindicato metalúrgico del ABC paulista fue el primer caso de otorgamiento de una licencia televisiva a un actor de naturaleza diferente¹⁹.

Algo distinto es el panorama cuando se mira el número de propuestas legislativas que interfieren con los intereses de radiodifusores. La llegada del PT al gobierno

¹⁷ Los casos emblemáticos son el de Saturnino Braga, diputado del MDB, titular de la CPI a cargo de investigar las irregularidades del caso Globo-Time Life y el de Orlando Fantazzini, diputado del PT, iniciador de una campaña por el bajo nivel de la programación televisiva. Entrevistas Gindre, Lima.

¹⁸ Ricardo Kotscho, secretario de prensa de la presidencia entre enero de 2003 y noviembre de 2004, recuerda en sus memorias que, en esta primera fase, no obstante, parece haber habido, entre miembros del núcleo de Lula, un sector que abogaba por confrontar más abiertamente. (Kotscho 2006, Porto 2012)

¹⁹ Entrevista Sanches.

parece haber incidido en el activismo legislativo medido en cantidad de proyectos de ley que tocan ámbitos sensibles como publicidad, estructura y servicios, programación, libertad de expresión, inmunidad tributaria o relaciones laborales en medios.

No obstante, buena parte de estos proyectos, mayoritariamente iniciativas de legisladores del PT o de los aliados de izquierda, no consiguió siquiera ser tratado en comisión. Como lo describe un diputado federal del PT miembro de la CCTCI, en la comisión, la disciplina de los miembros de la base aliada que asegura los asuntos de interés del gobierno, se fractura cuando entra en juego la cuestión de los medios²⁰.

En síntesis, mientras los legisladores del PT y la izquierda no parecen haber resignado sus agendas históricas pese a los obstáculos institucionales, en el Planalto parece haber habido, por contraste, un acomodamiento a las restricciones imperantes.

Un segundo indicador de los intentos por establecer una convivencia con los grandes medios, fue la actitud del gobierno en relación con la crisis financiera que atravesaban la Globo y otros grupos de medios.

Incentivados por la paridad durante el Plano Real durante la segunda mitad de la década del noventa, los propietarios de medios incursionaron en riesgosas inversiones y se endeudaron fuertemente en dólares. A la salida del esquema de paridad cambiaría en 1999, las deudas del sector ascendían a unos 3 mil millones de dólares. Casi dos tercios de la misma recaían sobre el grupo Globo. Las siguientes devaluaciones del Real colocaron a las empresas de medios en graves situaciones financieras.

A mediados de 2002 el PT ya había apoyado una enmienda constitucional por medio de la cual se abría la posibilidad al ingreso de capitales extranjeros en las empresas de comunicación hasta un techo del 30%. Y una vez en el gobierno, mostró voluntad de negociar líneas de crédito del BNDES para las Organizaciones Globo y otros grupos. Temiendo los cuestionamientos y las consecuencias que podrían surgir de aceptar la ayuda estatal, el grupo finalmente declinó la posibilidad y optó por negociar una reestructuración de su deuda a partir de un cambio en su estructura corporativa (Lima, 2006; Lins da Silva, 2008; Porto, 2012).

La dimensión central que revela la política de acomodación del núcleo gubernamental se encuentra en los nombramientos en cargos clave para la política sectorial, en especial en el Ministerio de Comunicaciones (MINCOM). Dos factores han sido claves en esta dimensión. Por un lado, las complejas negociaciones entre los partidos de la base parlamentaria del gobierno para la distribución de cargos ministeriales propias del llamado "presidencialismo de coalición". Por el otro, el hecho de que en el ámbito del MINCOM se encontraban pendientes una serie de decisiones constitutivas –cargadas de consecuencias para la industria, las telecomunicaciones y la esfera pública democrática– ligadas a la inexorable transición a la televisión digital terrestre (TDT), irresueltas por la gestión anterior.

Creado por el régimen militar, el MINCOM tuvo un rol crucial en la ampliación de la infraestructura de telecomunicaciones. Bajo Sarney, y con Magalhães como ministro, esta agencia se constituyó en el lugar de definición de los permisos y concesiones como "moneda de cambio" para la construcción de apoyo político. Excepto la

²⁰ Entrevista José.

primera presidencia de Cardoso –quien confirió centralidad política al ministerio buscando privilegiar hombres de su núcleo de confianza para el cargo, en especial durante el proceso de privatización de las telecomunicaciones entre 1994 y 1995– el MINCOM fue históricamente una prenda de negociación con sectores cercanos a los grandes radiodifusores²¹.

Desde la perspectiva de los sectores vinculados a la agenda de democratización de los medios, el MINCOM fue siempre percibido como un espacio colonizado por los radiodifusores: una burocracia cuyos procesos rutinarios de tramitación, reclamación y pedidos son dominados por las entidades de clase (sectoriales), en particular por la Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), la organización sectorial creada en 1962 para resistir la iniciativa regulatoria del gobierno de Goulart y actualmente dominada por la Globo. Pese a ello, en los albores de la asunción de Lula, muchos de los cuadros, militantes y especialistas académicos tenían expectativas de ocupar espacios en el ministerio. Algunos importantes dirigentes del PT comprometidos con la democratización mediática sonaban como candidatos posibles para encabezar el ministerio.

Finalmente, el MINCOM no fue para el PT. Sin embargo, la designación de Miro Teixeira como ministro parecía constituir una ruptura con la lógica burocrática dominada por los radiodifusores, dada su extracción del PDT, un partido aliado liderado por Leonel Brizola y heredero del *trabalhismo* varguista. Pero vista de cerca, su designación resultó mucho más ambigua. Su biografía política comenzó como comunicador popular (columnista de tabloide) alineado con la maquinaria, ligada al MDB, de la política de Rio de Janeiro en los ochenta. Pasado al PDT en la transición, con algún "barniz" de izquierda, fue un opositor interno de Brizola. En contrapunto con la enemistad de Brizola con Marinho, Teixeira gozaba de buenas relaciones con las familias Marinho y Saad, esta última propietaria y controlante del Grupo Bandeirantes. Brizola, de hecho, no apoyó su designación. Sin embargo, a la vez, Teixeira tejió alianzas con sectores del FITTEL –la gestión estuvo en buena medida enfocada en revertir aspectos de la privatización de las telecomunicaciones– y nombró a algunos cuadros técnicos relevantes ligados al FNDC en las segundas líneas del ministerio y en varios grupos de trabajo²².

En este cuadro ambiguo, se abría la incógnita acerca de la cuestión pendiente de la transición a la televisión digital. Lo que aparecía en juego era la posibilidad de rediscutir el escenario de la televisión abierta.

Desde el punto de vista de los grandes jugadores, la cuestión se presentaba como una competencia entre los diversos patrones tecnológicos a adoptar. Las organizaciones Globo, vinculadas al fabricante de equipos electrónicos NEC do Brasil, estaban interesadas en la adopción de la norma japonesa que ya había tenido pruebas técnicas favorables. Sin embargo, en el *lobby* de norteamericanos y europeos –en asociación con intereses del sector de las telecomunicaciones– preexistía un *impasse* sobre el asunto²³.

²¹ Entrevistas Gindre, Görden.

²² Entrevista Dantas.

²³ El estándar japonés tiene la peculiaridad de permitir ofrecer señal de televisión directo al celular, sin intervención de las operadoras de telefonía.

En el marco de este juego de presiones, produjo cierta sorpresa la sanción del Decreto 4901/03 que, en sintonía con demandas de la sociedad civil, creaba las bases para desarrollar un Sistema Brasileño de TV Digital (SBTVD) que subordinara los aspectos técnico-económicos a objetivos cívico-políticos de inclusión social, de diversidad cultural y de desarrollo industrial nacional. Para promover este desarrollo, el ministerio creó un consorcio e invirtió la suma de 37 millones de dólares en 21 líneas de investigación formadas por grupos universitarios que avanzaron en desarrollos tecnológicos propios (Cruz Brittos y Felkl, 2012; Dantas Taveira y Vaz Cabral, 2012). Se formó además, un Consejo Consultivo de la TV Digital que institucionalizaba la presencia de la sociedad civil junto a los demás intereses privados en la conducción de la política pública.

Sin embargo, Teixeira fue reemplazado a los once meses, y tras un período de incertidumbre, casi todos estos desarrollos fueron discontinuados²⁴. Luego de una breve etapa a cargo de Eunice de Oliveira –hombre del PMDB y concesionario radiotelevisivo, aunque carente de agenda sectorial– se produjo una nueva reestructuración ministerial en el contexto del escándalo del Mensalão. Bajo la presión de la Globo y debilitado políticamente por el escándalo, en julio de 2005 Lula reemplazó a de Oliveira por Hélio Costa, del PMDB. Pero esta vez no se trataba de la opción del partido, sino del propio Lula para buscar un entendimiento con los radiodifusores. El periodista mineiro y conservador, excorresponsal de TV Globo en EE.UU. y empresario radiotelevisivo, duraría hasta el final de la segunda presidencia de Lula.

La adopción del patrón digital japonés adaptado parece haber sido su principal objetivo de gestión. En la percepción de varios observadores, su agenda se limitó a liquidar la cuestión de la televisión digital a favor de los intereses de la Globo (Beceerra y Lacunza, 2011). Por medio del Decreto 5820/06 se decidió la adopción del patrón nipo-brasileño (ISDB-T) sepultando el proyecto del SBTVD. Casi todos los Grupos de Investigación fueron paulatinamente vaciados y disueltos, lo cual generó cierta resistencia y decepción entre especialistas y activistas ligados al sector.

El decreto de 2006, otras decisiones posteriores²⁵, así como otras no-decisiones²⁶, ponen en evidencia la opción, labrada entre bastidores, por criterios favorables al interés de los jugadores establecidos del sector y distante de criterios de interés público. La excepción –legado del experimento del SBTVD– está dada por la incorporación de un *middleware*²⁷ abierto de desarrollo nacional, bautizado Ginga, reconocido por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) como cuarto

²⁴ La gestión de Teixeira suscita evaluaciones encontradas. Para algunos, detrás de ciertas concesiones simbólicas, Teixeira llevó adelante –en realidad– la agenda de los grandes radiodifusores. Otros leyeron la gestión como parte de un inicial e ingenuo ingreso al Estado de la agenda de democratización comunicativa. Entrevistas Dantas, Górgen.

²⁵ La principal ha sido la concesión de frecuencias provisorias (para el llamado simulcast) a los grandes radiodifusores para la transmisión digital y que difícilmente sean devueltas.

²⁶ Pueden identificarse al menos dos cuestiones omitidas de todo debate: de un lado, la posibilidad técnica de constituir un único operador de red que, controlado desde el estado, abriría la posibilidad a la entrada de nuevos actores; del otro, las posibilidades de interactividad y la utilización de canales de retorno, dado que contrariaban el modelo de negocio de los grandes actores.

²⁷ Consiste en el “sistema de compresión para audio y video preparado para prestar interactividad [...] que permitirá al mismo tiempo la recepción móvil y portátil de señales de TV digital” (Cruz Brittos *et al.* 2012: 182).

patrón mundial de interactividad²⁸ (Cruz Brittos y Felkl, 2012; Dantas Taveira y Vaz Cabral, 2012).

En síntesis, inicialmente el gobierno parece haber apostado por la convivencia pragmática con los grandes actores, en particular con la Globo. Esta actitud se advierte en la disposición mostrada para aliviar los dificultades financieras arrastradas desde el período anterior, en haber asegurado las ventajas de los *incumbents* a través de las decisiones que constituirán el futuro escenario digital y en no haber hecho lugar a las demandas regulatorias provenientes de sus propias fuerzas políticas y apoyos sociales. Sin embargo, esas demandas, marginadas de las principales arenas institucionales de toma de decisión, no quedarían completamente afuera del juego político-estatal.

Reacciones a la acomodación

Ante la obturación en ámbitos como el MINCOM, otros espacios institucionales se constituyeron en refugio de cuadros técnicos y agendas democratizadoras. Esos procesos de penetración e incidencia pudieron observarse en la Casa Civil con José Dirceu, en alguna medida, y en el Ministerio de Cultura (MINCUL) bajo la gestión de Gilberto Gil. Desde estos espacios se desarrollarían algunas iniciativas ligadas a agenda democratizadora de los medios. Si bien estas iniciativas serían bloqueadas por las airadas reacciones desde los medios, algunas de las cuestiones que pusieron en discusión encontrarían mayor eco en el alterado contexto de la segunda presidencia.

En el marco de un clima –culminado con el episodio de la expulsión del corresponsal del *New York Times*– en el que escribir sobre las *gaffes* de Lula se había convertido en pauta fija en las redacciones de los grandes diarios, el gobierno envió un proyecto de ley para crear un Consejo Federal de Periodismo. Elaborada al amparo de los sectores más confrontativos en el Planalto y defendido por el FENAJ como creación de un cuerpo orientado a fiscalizar condiciones y ética en el ejercicio de la profesión periodística, la iniciativa suscitó una violenta y generalizada oposición en los medios periodísticos que denunciaban un intento de control y censura. Ante la resistencia, el proyecto fue posteriormente rechazado y archivado por la cámara de diputados (Kotscho, 2006; Lima 2011).

A cargo del MINCUL, la prestigiosa figura de Gilberto Gil atrajo a un número de jóvenes de izquierda, ligados principalmente a la cinematografía, y con ideas críticas sobre el funcionamiento de las industrias culturales. Nucleado en la Secretaría del Audiovisual del Ministerio, este grupo desarrolló, entre 2004 y 2005, el proyecto de transformar la Agencia Nacional del Cine (ANCINE) en Agencia Nacional del Cine y el Audiovisual (ANCINAV), ampliando su ámbito y funciones regulatorias a la producción y distribución de contenidos audiovisuales, lo cual incluía cine, televisión abierta y cerrada, telefonía y otros medios, fijando objetivos de desarrollo nacional, diversidad cultural y preservación de patrimonio. Este ambicioso proyecto atribuía amplias funciones al Estado en lo que hace al cobro de tasas e imposición de cuotas de contenido de producción nacional a los medios. Una vez que el borrador del proyec-

²⁸ Entrevistas Dantas, Gindre.

to comenzó a circular por los demás ministerios en Brasilia y antes de su presentación pública, fue filtrado a la prensa, desencadenando otra intensa campaña de oposición mediática y de las organizaciones de clase de los sectores aludidos, bajo acusaciones de "dirigismo cultural", "censura" y "estalinismo". Afincado en su prestigio, Gil sostuvo el proyecto durante un tiempo, lo defendió de las acusaciones afirmando que "no se trata de regular la libertad de expresión [sino] de regular los medios a través de los cuales circula el resultado de esa libertad", y convocó a un período de consulta pública.

Dada la agresiva reacción de los actores mediáticos y el escaso apoyo que encontró en la sociedad civil, a inicios de 2005 el gobierno optó por "dormir" el asunto, y anunció que la discusión sería incluida en una propuesta más amplia de ley de comunicación de masas que reglamentaría las partes del capítulo 5 de la Constitución relativos a la programación y propiedad radiotelevisivas. A fin de discutir la propuesta de ley general de medios se creó un Grupo de Trabajo Interministerial (GTI) en abril de 2005. Poco después, la explosión del Mensalão selló definitivamente el asunto²⁹ (Lima, 2011; Siqueira Bolaño, 2007).

Sin embargo, el proyecto ANCINAV supuso un hito importante en la medida que abrió la discusión acerca del rol legítimo del Estado en la creación y regulación de contenidos audiovisuales. Este legado cristalizaría bajo constelaciones políticamente más favorables. De un lado, como se verá más abajo, sería desde el mismo espacio del MINCUL que, en 2007, se iniciaría el proceso de creación de la TV pública. Del otro, el principio de establecer cuotas de contenido a la producción nacional se plasmó exitosamente en la Ley de Televisión de Pago, sancionada después de años de trabada negociación parlamentaria bajo la presidencia de Dilma Rousseff.

La búsqueda de un nuevo equilibrio

La crisis política desatada en 2005, a partir de las revelaciones sobre un supuesto esquema de pago de sobornos a diputados de la base aliada para que acompañaran los proyectos del gobierno³⁰, fue un punto de inflexión en la relación entre el gobierno y los grandes medios.

La etapa previa al llamado escándalo del Mensalão se caracterizó –salvando los incidentes arriba mencionados– por la decisión gubernamental de coexistir pragmáticamente con los grandes actores, especialmente con la Globo³¹. Esta primera etapa arrancó, sin embargo, con reacciones irritadas por parte de la gran prensa, dadas las estrategias de *news-management* desplegadas en la lucha por el control de la agenda. La estrategia gubernamental en este plano estuvo basada en el uso

²⁹ Entrevistas Gindre, Patez Galvão.

³⁰ Según Hunter (2010) el recurso del gobierno petista a estas prácticas para asegurar mayorías parlamentarias fue consecuencia de su inicial reticencia a aceptar plenamente el juego del presidencialismo de coalición en la distribución de cargos ministeriales con los partidos aliados.

³¹ Con los grandes actores de la prensa paulista la relación fue conflictiva de entrada. La relación con *Folha* se agrió al final de la campaña electoral a partir de un comentado incidente durante un almuerzo entre el candidato y la dirección del periódico (Kotscho, 2006: 224-5; para otra versión de los hechos: Pilagallo, 2011: 295). Con Lula en el gobierno, *Veja* radicalizó su beligerante antiestatismo y su tendencia institucional al *denuncismo* antiizquierdista y antipopulista (Lima 2006).

predominante de discursos públicos y en el ejercicio de una comunicación directa, salteando las clásicas prácticas periodísticas, a los que la gran prensa no dejó de interpretar como deslices peligrosos hacia el *populismo* y el *izquierdismo autoritario* latinoamericano. Sin embargo, en la etapa previa al Mensalão, Lula no usaría esos espacios como tribuna para denunciar al poder mediático. En la segunda presidencia los comentarios públicos señalando sesgos clasistas o intereses corporativos serían algo más frecuentes, aunque nunca sistemáticos y regulares como en las experiencias *populistas* de los países vecinos.

Pese a las concesiones presidenciales iniciales arriba reseñadas, el escándalo del Mensalão desató una ensañada cobertura por parte de los grandes medios que sacudió fuertemente la imagen del PT. Esta hostilidad se prolongó en la campaña electoral de 2006, con una cobertura abiertamente sesgada en favor del candidato presidencial de la oposición (Lima, 2006, 2007). A lo largo del segundo mandato los grandes medios se mantendrían en este tono más beligerante hacia el gobierno, particularmente en la campaña electoral de 2010.

No obstante la sangría de los apoyos tradicionales del PT, básicamente sectores urbanos y clases medias, Lula logró su reelección en 2006 con un caudal de votos similar al de 2002, explicado por el creciente apoyo de los sectores más empobrecidos, en especial del nordeste, tradicionalmente cautivos de las oligarquías conservadoras. Las razones de este nuevo escenario se relacionan con la política social –especialmente con el programa Bolsa Família– y con la mejora general del desempeño económico del país, pero no se explican sin la referencia al desarrollo de una conexión directa entre Lula y estos sectores mayoritarios (Hunter, 2010 y Singer, 2009).

La consolidación del liderazgo popular de Lula ocurrió en medio o pese al pico de belicosidad de los grandes medios. Esta inédita situación en la que los grandes medios se encasillaron en la confrontación con un líder popular no obstante no ver afectados sus intereses materiales –sino más bien al contrario–, ha merecido variadas interpretaciones. Varios observadores atribuyen a la desarticulación de la oposición política el que los medios se vieran empujados a ocupar –contra su propio interés– el rol vacante. Sectores de izquierda, dentro y fuera del PT, explican el comportamiento desplegado con motivo del Mensalão como una tentativa putschista o como un resurgimiento del "lacerdismo", condensado en la difusión de la sigla PIG (Partido da Imprensa Golpista).

En una sugerente lectura del fenómeno, Perry Anderson (2011) ha relacionado la belicosidad y la hostilidad de los grandes medios con el hecho de haber perdido, a manos de un líder con capacidad de apelar directamente a las masas, el poder de modelar la escena política, recurso que los propietarios de los medios habían monopolizado desde fines de la dictadura militar. A su vez, ese resentimiento habría encontrado eco y audiencia en unas clases medias tradicionales que percibirían la democratización del acceso a bienes, producto del ascenso de nuevos sectores, como una amenaza para su estatus.

Como quiera que sea interpretado, este deslizamiento en el comportamiento de los grandes medios motivó un cambio en la actitud de Lula hacia ellos. La reacción ante la mayor beligerancia alteró la estrategia gubernamental en busca de un nuevo equilibrio más inclinado hacia las voces críticas, y, hasta cierto punto, supuso una

vuelta sobre los pasos previos de la acomodación. Al cerrar filas contra el gobierno en forma tan evidente, los medios despertaron los recuerdos críticos de la elección de Collor y volvieron a galvanizar a las filas del PT en su contra. A la vez, los sectores en el gobierno –como el de Hélio Costa– vinculados a la política de acomodación, comenzaron a perder terreno³².

Como ya se mencionara, en el plano discursivo Lula se volvió, en especial al final de la segunda presidencia, más audible en su crítica a los medios. No obstante, debe observarse que el uso de la confrontación pública –en contraste con el contrahegemonismo mediático presidencial del kirchnerismo, de Correa o de Chávez– siguió siendo esporádico y táctico.

Pero más allá de la retórica presidencial, durante el segundo período se abrieron nuevos espacios en el Estado, que permitieron promover ciertas novedades además de una movilización de la sociedad en torno del tema de la regulación democrática de los medios.

En el propio Planalto se abrieron ventanas de oportunidad para algunas iniciativas. En marzo de 2007, Lula nombró a Franklin Martins para el cargo de Secretario de Comunicación Social de la Presidencia (SECOM). Martins había sido un antiguo miembro de la guerrilla (recordado por su participación en el secuestro del embajador estadounidense en 1969) volcado al periodismo con la redemocratización. En 2003, la TV Globo, buscando adaptarse al nuevo escenario político y procurando mostrar una imagen de pluralismo, había contratado a Martins como columnista semanal en el *Jornal Nacional*. Durante los escándalos desatados en 2005, los comentarios cautos de Martins discreparon con el tono general de la TV Globo y de los demás grandes medios. Al cancelarse su espacio, Martins acusó públicamente a la empresa de basar la decisión en su negativa a acompañar la línea editorial del “denuncismo fácil” (Porto, 2012).

El convocar a una figura como Martins, al cabo de la mencionada polémica con la Globo, constituyó por sí mismo un notorio gesto de distanciamiento. Si bien Martins no pertenecía al mundo conformado en torno de las luchas por la democratización mediática, su trayectoria de militancia en la izquierda de los sesenta, compartida con algunos miembros del movimiento, facilitó el establecimiento de puentes con dicha comunidad³³. Desde la SECOM, Martins usó su conocimiento del campo periodístico para terciar en el manejo de la agenda pública. Responsable de la distribución de la publicidad oficial, profundizó decisivamente un proceso de reorientación y regionalización de la pauta publicitaria. Si en 2003 los medios que recibían pauta eran 499 y cubrían 182 municipios, en 2009 éstos ascendieron a 7.047 cubriendo 2.184 municipios (Lima, 2011). A su vez, la SECOM amplió su ámbito y su estatus al de Ministerio. Comenzaron a recaer en ella cuestiones naturales de otros espacios institucionales. La SECOM adquirió creciente protagonismo, al menos para promover la discusión en temas que eran de la competencia de burocracias como el MINCOM.

³² Entrevista Gindre. John French (2009: 167) cita fuentes que reportan “la clara desconexión entre la indignación sentida por muchos de los medios y la mentalidad de los *petistas* y muchas de las personas de la calle” a partir del escándalo.

³³ Entrevista Görgen.

La creación de la Empresa Brasil de Comunicación (EBC) se realizó bajo la órbita de Martins, aunque el proceso que le dio origen debe rastrearse en una competencia interburocrática que le antecede. La Secretaría del Audiovisual del MINCUL –heredera del núcleo formado bajo la gestión de Gil– puso la cuestión en la agenda al organizar en 2007, de forma independiente, el Primer Forum Nacional de TVs Públicas. Este foro aglutinó a todo el campo formado por las emisoras educativas, legislativas, comunitarias y a otras organizaciones de la sociedad civil. En respuesta, el MINCOM de Costa anunció un proyecto de creación de medios públicos, sospechado del otro lado como apropiación defensiva del proyecto por parte de los interesados de los radiodifusores. Al coincidir este *impasse* con la llegada de Martins, Lula decidió resolverlo dándole la creación del sistema de medios públicos a la SECOM³⁴.

La EBC resultó de la fusión de la Radiobrás, la red de radio pública y de una serie de televisiones estatales. Fue concretada por una medida del Ejecutivo en 2007 y ratificada con múltiples enmiendas por el Congreso en abril de 2008. Pese a los problemas y al debate –aún inacabado– en torno del grado de autonomía financiera y editorial respecto del gobierno, representa un cambio significativo en el espacio mediático brasileño en el que, fuera del nivel estadual, no existía la televisión pública, agregando espacios en los que los contenidos no son determinados por el interés comercial.

Estas iniciativas desde el Estado acompañaron y fortalecieron, a su vez, la organización de nuevos espacios en la sociedad civil desde los que se promovió la puesta en debate del orden comunicativo. Un buen ejemplo de ello fue la proliferación de los así llamados “blogueros progresistas”. Estos espacios alternativos surgieron en forma más o menos espontánea en los albores de la campaña electoral de 2006 como reacción al comportamiento de los grandes medios. Subsiguientemente, sin embargo, la presencia de esta miríada de nuevas plataformas fue estimulada desde el gobierno. Como parte de la política de descentralización de la publicidad oficial llevada a cabo por Martins desde la SECOM, los *blogs* obtuvieron apoyo desde el Planalto³⁵. De manera significativa, Lula, quien sistemáticamente se había negado a conceder conferencias de prensa a los medios tradicionales, participó de una conferencia con los blogueros hacia el final de su mandato.

Así como los espacios institucionales del Estado, principalmente la SECOM, movilizaron el debate público y lo impulsaron de ese modo en la sociedad civil, puede también observarse que el fortalecimiento de esta última repercutió en la capacidad estatal de sostener políticas públicas orientadas a establecer criterios cívicos o de respeto por los derechos humanos en el campo comunicativo-mediático.

El caso que pone en evidencia este efecto de retroalimentación es el largo y sinuoso proceso conducido desde el Ministerio de Justicia para regular los contenidos perjudiciales para los niños en televisión. Los intentos de establecer franjas horarias y un sistema de clasificación indicativa de contenidos se remontan a la presidencia de Cardoso. Sin embargo, entonces los medios lograron suspender los

³⁴ Entrevistas Patez Galvão, Ramos.

³⁵ Algunos críticos señalan que la proliferación de estos espacios también estuvo ligada a formas de financiamiento indirectas y cuestionables, como la contratación en los nuevos medios públicos de periodistas que paralelamente llevan adelante *blogs* alineados al gobierno.

decretos ministeriales a través del Poder Judicial. Desde 2004 el gobierno de Lula había vuelto a poner el tema en la palestra. Encabezados por la Globo, los grandes medios audiovisuales utilizaron todo su poder y recurrieron nuevamente a una agresiva campaña que encuadraba la iniciativa como un intento de censura. Sin embargo, pese a unos éxitos iniciales en obtener las medidas por vía judicial, a diferencia de lo ocurrido durante el gobierno de Cardoso, los medios se vieron confrontados y doblegados en la esfera pública por una sociedad civil movilizadora y organizada a favor de la regulación. De este modo, un decreto ministerial sancionado en 2007 se convirtió finalmente en la legislación en vigor. Esto obligaría a las grandes redes que venían transmitiendo en cadena en todo el territorio –lo que suponía una gran ventaja económica– a desdoblar su programación respetando los cuatro husos horarios vigentes en el país³⁶ (ANDI 2006).

El evento culminante en términos de promoción gubernamental del debate en la sociedad civil tuvo lugar a fines de 2009, con la realización de una Conferencia Federal de Comunicación (CONFECOM). Al anunciarla en el Forum Social Mundial de 2009, Lula puso en práctica el mecanismo constitucional de las Conferencias Nacionales, un instrumento utilizado para la formulación participativa de políticas, que venía siendo invocado en Brasil para múltiples temas, pero nunca para la comunicación, dada la resistencia de los grupos de medios. La 1ª Conferencia Federal de Comunicación, realizada en Brasilia en diciembre de 2009, reunió más de 1.600 delegados electos democráticamente en las 27 conferencias realizadas en los estados de la federación. De ella salieron 570 propuestas votadas que, según la promesa presidencial, serían un insumo para un futuro proyecto de ley para regular el sector de las comunicaciones (Lima, 2011).

Pese a la invisibilización o descalificación de la conferencia en los grandes medios, ella supuso un notable proceso de ampliación de la movilización social sobre el tema. No se trató, sin embargo, de un evento exclusivamente protagonizado por los movimientos sociales. Pese a que durante el proceso preparatorio de la conferencia se retiraron varias de las más importantes representaciones como ABERT y la Associação Nacional de Jornais (ANJ), entre otras organizaciones de clase, las representaciones de las empresas de telefonía (Telebrasil) interesadas en desembarcar en la distribución de contenidos audiovisuales, particularmente en la TV paga, se quedaron, junto con una disidencia de ABERT creada por Bandeirantes y SBT. El hecho de que se sentaran el sector empresarial (las empresas de telefonía constituyen el 6% del PBI), la sociedad civil no-empresarial y el Estado, contribuyó a conferir legitimidad al evento.

Varios especialistas y participantes coinciden en que la significación de la CONFECOM residió en que se trató de la primera vez que el debate sobre políticas de medios salió de los despachos del poder estatal-privado para instalarse en el espacio público, y que en dicho debate la sociedad civil no empresarial apareció como actor e interlocutor legítimo³⁷.

³⁶ Entrevistas Canela, Romão. Irónicamente –y según algunos observadores, como muestra del persistente poder de lobby de los grandes medios– en 2008 el Congreso Federal anuló la diferencia horaria del Estado de Acre, en el extremo oeste del país.

³⁷ Entrevistas Dantas y Lima.

Con la CONFECOM se observa además que Lula, sobre el final de su segunda presidencia, supo operar políticamente en la brecha abierta por el conflicto interempresario para desafiar la situación anterior de hegemonía, dada por la capacidad, fisurada en la nueva situación, de mantener el tema fuera de la agenda pública. Frente a las críticas, Lula defendió el proceso abierto apelando a la necesidad democrática de ampliar el espectro de voces: "No sería justo que en un país como el nuestro, con una democracia cada vez más sólida y madura, un sindicato o los movimientos sociales sigan impedidos de ejercer su libertad usando sus propias emisoras" (Becerra y Lacunza, 2012: 265).

A seis meses de concluir su mandato, Lula creó por decreto otra comisión liderada por la SECOM y compuesta por miembros de otros organismos y niveles del Estado, con el propósito de "elaborar estudios y presentar propuestas –sin plazo establecido– de revisión del marco regulatorio de la organización y explotación de los servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión". A fines de 2010, a semanas de la transición presidencial, se organizó en Brasilia un importante seminario internacional –participaron organismos como UNESCO, reguladores de Gran Bretaña, España, Portugal, Estados Unidos y Argentina, además de organizaciones sociales, profesionales de medios y académicos– sobre regulación de medios en el que la comisión hizo público un primer resultado. De ese evento surgió la iniciativa de elaborar un anteproyecto que quedaría como legado para la presidencia de Dilma Rousseff.

En síntesis, la cuestión de los medios de comunicación, su democratización y la necesidad de discutir un marco regulatorio para el sector se instaló en el debate público a lo largo de la segunda presidencia de Lula. Ello aconteció como producto de la escalada en la confrontación pública de los medios con el gobierno (en especial durante las campañas electorales 2006 y 2010), de un aumento de la crítica abierta a los medios en el discurso presidencial, de la apertura de espacios en y desde el Estado para la discusión, la presencia de nuevos actores e intereses empresarios interesados en ingresar al sector, y de la promoción, movilización y organización de la sociedad civil en torno del tema³⁸.

Un buen indicador de este nuevo estado de cosas puede obtenerse al observar que el ámbito parlamentario, habitualmente conservador en la materia, parece haber tomado nota del nuevo clima. Tal como lo refleja el Cuadro 2, en los años 2009 y 2010 se produjo un marcado crecimiento del activismo parlamentario en términos de proyectos presentados, en especial –aunque no exclusivamente– desde los partidos de la izquierda. La otra novedad simbólica ha sido el surgimiento de un inédito Frente Parlamentario para la Libertad de Expresión y el Derecho a la Comunicación suscripto por más de 194 diputados.

Respecto de la primera etapa de acomodación, no cambió el hecho fundamental de la ausencia de una decisión política de fondo de buscar una regulación democrática del campo mediático. Sin embargo, el estímulo gubernamental de voces, actores, intereses, iniciativas y debates que apuntan a cuestionar las relaciones de poder establecidas en el campo mediático, ha propiciado la modificación de esas mismas relaciones de forma aparentemente irreversible. Muchos observadores atri-

³⁸ Algunos observadores apuntan como factor el efecto de demostración constituido por la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de Argentina en octubre de 2009 (Becerra y Lacunza 2012).

buyen estas iniciativas gubernamentales a intenciones meramente tácticas o al recurso instrumental a señales de amenaza de un líder carismático y popular en el juego con los actores mediáticos establecidos. Esta posibilidad no anula, sin embargo, sus consecuencias reales.

Conclusiones

En su trabajo sobre el resurgimiento de la izquierda en América Latina, Levitsky y Roberts (2011) han definido como izquierda a aquellos actores políticos que tienen como objetivo programático "utilizar el poder público para redistribuir riqueza y/o ingreso [...], erosionar las jerarquías sociales y fortalecer la voz de los grupos desaventajados en el proceso político". Detrás de este denominador común, las recientes experiencias en América Latina, variarían –según los autores– en sus orientaciones políticas, su radicalidad y desafío a intereses establecidos en función de las condiciones históricas, económicas y político-institucionales de su emergencia. Por las limitaciones que impone el sistema político brasileño, el caso del PT constituye un ejemplo de tránsito hacia una izquierda electoral-profesional, basada en el compromiso, la desmovilización, la moderación y el gradualismo.

En América Latina, las recientes tendencias a la aglomeración, el comercialismo, sumadas al histórico dominio elitista de los medios de comunicación, ha potenciado la percepción de estos últimos como constitutivos de un campo de poder –el del acceso a contenidos simbólicos y a la esfera pública– que refleja y reproduce un sistema más amplio de desigualdades sociales y políticas (Hughes y Prado, 2011).

Esta percepción, como se ha mostrado, estuvo fuertemente presente en la identidad histórica del PT. Con la llegada de Lula a la Presidencia, las demandas de democratización mediática en las filas del partido entraron en tensión con las condiciones de la *Realpolitik* percibidas desde el núcleo gubernamental.

Además de un gran poder simbólico y de mediación ante la opinión pública, en Brasil los intereses de los grandes medios exhibían, como se ha visto, una inusitada capacidad de articulación en la arena político-institucional. Es difícil establecer juicios comparativos en este terreno, pero parece plausible afirmar que el nivel de imbricación entre poder político y poder mediático en el Brasil ha sido comparativamente muy alto. En cuanto al poder simbólico y de organización de la opinión, el dominio de mercado de la TV Globo solo parece comparable al caso mexicano. En los demás casos de giro a la izquierda, los gobiernos se encontraron ante una mayor fragmentación de los actores en el campo mediático. En cuanto a credibilidad de los medios, Brasil también parece contar con indicadores comparativamente altos, que serían consistentes con las medidas de control de daño reputacional tomadas después de 1989. Según datos del Latinobarómetro (2004), en 2003, el 74,6% de los brasileños respondía estar "satisfecho con la objetividad de los medios", frente a porcentajes oscilantes entre 56 y 45,3 de respuestas similares en Uruguay, Chile, Bolivia, Argentina, Venezuela y Ecuador. Según datos de LAPOP, en 2010, en una escala de 0 a 100, el promedio de confianza en los medios en Brasil era de 69,9 puntos, frente a valores entre 56 y 53,6 de Ecuador, Venezuela, Bolivia y Argentina (Layton, 2012).

Ante este escenario restrictivo, la estrategia inicial del nuevo gobierno fue intentar el compromiso y la convivencia. Pese a la decepción entre las filas de los cuadros partidarios y los grupos de sociedad civil comprometidos con la agenda de democratización mediática, la existencia de lazos históricos del gobierno con estos actores evitó un distanciamiento y una ruptura completas. Esto distingue al caso brasileño de otras izquierdas gubernamentales, sin lazos previos con las organizaciones y movimientos sociales, en las que la obtención de apoyos políticamente vitales dependió de cortejos que necesariamente implican algún grado de desafío (retórico y/o material) a los intereses establecidos (Etchemendy y Garay, 2011). En otras palabras, Lula contaba de antemano con un capital político que le permitió contener el descontento por izquierda ante la decisión de no confrontar con los grandes medios. Este capital no dependió sólo del cultivo de lazos organizativos sino de la presencia de un liderazgo carismático. Siguiendo a French (2009), el poder ejercido por Lula, aun en los momentos más conciliatorios de su política, emana del marcado sentido de "nosotros y ellos" que expresa su figura. Complementando este don, ha de haber pesado también por la posibilidad de dar cobijo y cargos dentro de la enorme estructura del Estado federal. En conjunto, la capacidad de no alienarse de los apoyos históricos y su consecuente disponibilidad fue central en el segundo momento de relativa repolitización del tema.

El contexto posterior al Mensalão produjo un notorio reacomodamiento. En un clima de creciente enfrentamiento con los medios, el liderazgo de Lula se fue reestructurando, a partir de su reelección en 2006, sobre nuevas bases sociales a las que el gobierno llegaba principalmente a través de la política social. Pero dicha llegada se configuró también sobre la apelación y comunicación directa del presidente. Esta capacidad de interlocución directa constituye un hecho inédito, en la medida que ocurrió a expensas del poder e influencia de la Rede Globo sobre una porción significativa de la población (Pignotti, 2009; Anderson, 2011). Como se señaló, en tanto audiencia, la emergencia e inclusión de estos sectores fue paralela al crecimiento de otras redes como la TV Record, ligada al pentecostalismo, hecho que no fue ajeno al propio Lula³⁹. Esta presencia de nuevos actores disputando el campo televisivo, así como la presencia de nuevos y económicamente poderosos actores, ansiosos por ingresar al convergente mercado audiovisual, creó un margen de maniobra sobre el cual Lula operó abriendo espacios de debate público que (re)acercó y movilizó, sobre el final de su ciclo presidencial, a los sectores comprometidos con la democratización del campo mediático. A la fecha, su sucesora en el Planalto, privada de la capacidad de movilizar por medio de la apelación directa de su mentor político, no parece haber encontrado la voluntad o el espacio políticos para impulsar el legado. Su presidencia ha comenzado con un nuevo viraje hacia la acomodación.

³⁹ "[A] fines del mes de octubre cuando Lula abogó, durante una ceremonia por la inauguración de nuevos estudios en Rio de Janeiro de la TV Record, por el fin del 'pensamiento único' pregonado por algunos formadores de opinión (en obvia alusión a Globo) e instó a construir un modelo más plural. Días más tarde el mismo Lula afirmaba: 'Cuantos más canales de TV haya, cuanto más debate político haya, más democracia tendremos [...] y habrá menos monopolio en la comunicación'" (Pignotti 2009).

Entrevistas realizadas por el autor

- Guilherme Canela Godoi. Coordinador de Comunicación e Información de la Representación de Unesco en Brasil. Brasília, 24 de junio de 2011.
- Marcos Dantas. Profesor UFRJ, Secretario de Planeamiento, MINCOM (2003). Rio de Janeiro, 7 de julio de 2011.
- Venício Artur de Lima. Profesor UNB. Brasília, 24 de junio de 2011.
- Suzy dos Santos. Profesora UFRJ. Rio de Janeiro, 7 de julio de 2011.
- Gustavo Gindre. Servidor público ANCINE. Miembro Consejo Consultivo de la TV Digital 2003 en adelante. Miembro de Intervozes y ex militante del FNDC. Rio de Janeiro, 6 de julio de 2011.
- James Görgen. Asesor del Secretario Ejecutivo del MINCOM, Funcionario Federal, exdirigente FNDC. Brasília 29 de junio de 2011.
- Emiliano José. Diputado Federal PT-BA, miembro de la Comisión de Ciencia y Tecnología, Comunicación e Informática. Brasília, 29 de junio de 2011.
- Bernardo Kucinski. Periodista, profesor USP, autor de "As Cartas Ácidas da Campanha de Lula de 1998", asesor especial de la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República (2003-6). San Pablo, 15 de junio de 2011.
- Carlos Eduardo Lins da Silva. Periodista, exOmbudsman Folha de São Paulo, profesor USP. São Paulo 10 de junio de 2011.
- Alexander Patez Galvão. Servidor público, asesor presidencia ANCINE. Rio de Janeiro, 7 de julio de 2011.
- Murilo Ramos. Profesor UNB. Brasília 27 de junio de 2011.
- José Romão. Ombudsman Federal. Brasília, 28 de junio de 2011.
- Valter Sanches. Director de TVT, emisora televisiva perteneciente al Sindicato de Metalúrgicos del ABC. Secretario de Relaciones Internacionales de la CNM/CUT. São Bernardo do Campo, 17 de junio de 2011.

REFERENCIAS

- ABERT (2011): *Relatório de gestão. Bienes 2006/2008, 2008/2010*, Brasília, Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão.
- AMARC (2009): *Las mordazas invisibles. Nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión*, Buenos Aires, Asociación Mundial de Radios Comunitarias.
- ANDI (2006): *Classificação Indicativa: Construindo a cidadania na tela da tevê*, Brasília, ANDI-Secretaria Nacional de Justiça.
- ANDERSON, P. (2011): "Lula's Brazil". *London Review of Books*, 31, Marzo, 3-12.
- BECERRA, M. y MASTRINI, G. (2009): *Los dueños de la palabra. Acceso, estructura y concentración de los medios en la América Latina del Siglo XXI*, Buenos Aires, Prometeo.
- BECERRA, M. y LACUNZA, S. (2012): *Wikimedialeaks. La relación entre medios y gobiernos de América Latina bajo el prisma de los cables de Wikileaks*, Buenos Aires, Ediciones B.
- CRUZ BRITTO, V. y FELKL PREVEDELLO, C. (2012): "Brasil: entre la posibilidad del pluralismo y el mantenimiento del oligopolio", en Luis ALBORNOZ y Trinidad GARCÍA LEIVA (eds.), *La televisión digital terrestre. Experiencias nacionales y diversidad en Europa, América y Asia*, Buenos Aires, La Crujía.
- DANTAS TAVEIRA, E. y VAZ CABRAL, A. (2012): "TV Digital terrestre no Brasil: oportunidades perdidas", *Cuadernos de Información. Comunicación y medios Iberoamérica*, 31, 89-100.
- DE ALBUQUERQUE, A. (2012): "On Models and Margins: Comparative Media Models Viewed from a Brazilian Perspective". En D. HALLIN y P. MANCINI (eds.), *Comparing Media Systems Beyond the Western World*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ETCHEMENDY, S. y GARAY, C. (2011): "Argentina: Left Populism in Comparative Perspective", en S. LEVITSKY y K. ROBERTS (eds.), *Op.cit.*
- FOX, E. y WAISBORD, S. (Eds.) (2002): *Latin Politics, Global Media*, Austin, University of Texas Press.
- FRENCH, J. (2009) "Lula, the 'New Unionism,' and the PT: How Factory Workers Came to Change the World, or At Least Brazil", *Latin American Politics and Society*, 51,4, 157-169.
- HUGHES, S. y PRADO, P. (2011): "Media Diversity and Social Inequality in Latin America", en Merike BLOFIELD (ed.), *The Great Gap: Inequality and the Politics of Redistribution in Latin America*, University Park, Pennsylvania University Press.
- HUNTER, W. (2010): *The Transformation of the Workers' Party in Brazil, 1989-2009*, Cambridge, Cambridge University Press.
- KECK, M. (1992): *The Workers' Party and Democratization in Brazil*, New Haven, Yale University Press.
- KITZBERGER, P. (2012): "The Media Politics of Latin America's Leftist Governments", *Journal of Politics in Latin America*, 3, 123-139.
- KOTSCHO, R. (2006): *Do golpe ao Planalto: uma vida de repórter*, São Paulo, Companhia das Letras.
- KUCINSKI, B. (1996): *A síndrome da antena parabólica. Ética no jornalismo brasileiro*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo.
- LATINOBARÓMETRO (2004): *Informe Latinobarómetro 2004: Una década de mediciones*, Santiago de Chile, Latinobarómetro.
- LAYTON, M. (2012): "Who Trusts the Mass Media in Latin America", *Americas Barometer Insights*: 2012, 74.
- LEVITSKY, Steven y ROBERTS, Kenneth (Eds.) (2011): *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- LIMA, V. (2006): *Mídia. Crise política e poder no Brasil*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo.
- LIMA, V. (2011): *Regulação das comunicações. História, poder e direitos*, São Paulo, Paulus.
- LIMA, V. (ORG.) (2007): *A mídia nas eleições de 2006*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo.
- LINS DA SILVA, C. E. (2009): "Television in Brazil". En David WARD (ed.), *Television and Public Policy*:

- Change and Continuity in the Era of Global Liberalization*; New York; Taylor & Francis.
- MIGUEL, L. F. (2006): "From Equality to Opportunity. Transformations in the Discourse of the Workers' Party in the 2002 Elections", *Latin American Perspectives*, 149, 33, 4, 122-143.
- PENNA PIERANTI, O. (2006): "Políticas para a mídia: dos militares ao governo Lula", *Lua Nova*, 68, 91-121.
- PIGNOTTI, D. (2009): "Lula vs Globo", *Le Monde Diplomatique*, 126, Diciembre.
- PILAGALLO, O. (2011): *História da imprensa paulista. Jornalismo e poder de d. Pedro a Dilma*. São Paulo: Três estrelas.
- PORTO, M. (2003): "Mass Media and Politics in Democratic Brazil", en: Maria D'ALVA KINZO y James DUNKERLEY (eds.), *Brazil Since 1985. Economy, Politics and Society*, London: Institute of Latin American Studies.
- PORTO, M. (2012): *Media Power and Democratization in Brazil. TV Globo and the Dilemmas of Political Accountability*, New York, Routledge.
- SAMUELS, D. (2003): "From Socialism to Social Democracy: Party Organization and the Transformation of the Workers' Party in Brazil", *Comparative Political Studies*, 37, 9, 999-1024.
- SECCO, L. (2011): *História do PT*, São Paulo, Ateliê Editorial.
- SINCLAIR, J. (1999): *Latin American Television. A Global View*, Oxford, Oxford University Press.
- SINGER, A. (2009): "Raízes sociais e ideológicas do Lulismo", *Novos Estudos*, 85, Noviembre, 93-102.
- SIQUEIRA BOLAÑO, C. (2007): *Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?*, São Paulo, Paulus.
- SKIDMORE, T. (Ed.) (1993), *Television, Politics, and the Transition to Democracy in Latin America*, Washington, The Woodrow Wilson Center Press.
- TRANSPARÊNCIA BRASIL (2008): *Como são nossos parlamentares*, São Paulo, Transparência Brasil.
- WAISBORD, S. 2011. "Between Support and Confrontation: Civic Society, Media Reform, and Populism in Latin America". *Communications, Culture & Critique*, 4.

RESUMEN

A lo largo de su historia, el PT se ha destacado por sus vínculos con movimientos y demandas de democratización mediática. Estos proliferaron en Brasil como consecuencia del sistema de medios altamente concentrado y elitista que emergió durante la transición democrática. Sin embargo, como en otros ámbitos, el arribo de Luiz Inácio Lula da Silva a la presidencia dependió de una serie de compromisos con el propio poder constituido en el campo de los medios de comunicación. Este artículo busca reconstruir las iniciativas y opciones políticas en este campo en las dos presidencias de Lula (2003-2011). El foco está puesto en los factores históricos, institucionales y organizativos que modelaron las decisiones gubernamentales en relación con la cuestión de la regulación democrática de los medios. El trabajo comienza presentando la estructuración del

escenario mediático a partir de la transición y la emergencia de las demandas de democratización, para luego analizar los posicionamientos del PT al respecto desde sus orígenes hasta las elecciones de 2002. Consiguientemente discute las restricciones institucionales encontradas por el gobierno, los intentos iniciales de acomodación y las reacciones de los actores vinculados a las demandas democratizadoras. Finalmente, aborda la ruptura del equilibrio que siguió al escándalo del Mensalão que derivó en el desplazamiento de la estrategia gubernamental en relación con el campo mediático. La reconstrucción dinámica de este proceso permitirá dar cuenta de las cambiantes condiciones y constelaciones de fuerza que subyacen a las oportunidades y márgenes para la acción política en el terreno de la democratización mediática.

SUMMARY

Throughout its history, the links with media democratization movements and demands have been one of the salient features of the PT. These proliferated in Brazil as a consequence of the highly concentrated and elitist media system that emerged during the democratic transition. However, as in other areas, the arrival of Luiz Inácio Lula da Silva to the presidency, depended on a series of compromises with the established powers in the media field. This article seeks to reconstruct the initiatives and policy options affecting the media field along the two presidencies of Lula (2003-2011). The focus is on the historical, institutional and organizational factors that shaped government decisions regarding the issue of the democratic regulation of the media. The paper begins by presenting the

structuring of the media stage from the transition onwards, the emergence of the democratization demands to later analyze the positions of the PT related to the issue between its origins and the 2002 elections. It consequently discusses the institutional constraints encountered by the government, the initial attempts of accommodation and the reactions of the stakeholders involved in the democratization demands. Finally it tackles the disruption of the equilibrium that followed the Mensalão scandal that derived in a shift in government strategy towards the media field. The dynamic reconstruction of this process will allow to account for the changing conditions and power constellations that underlie the margins and opportunities for political action in the field of media democratization.

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

KITZBERGER, Philip

"La política de medios en las presidencias de Luiz Inácio Lula da Silva: entre las demandas de democratización y los imperativos de gobernabilidad". *DESARROLLO ECONÓMICO - REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 52, N° 207-208, octubre-diciembre 2012, enero-marzo de 2013 (pp. 463-489).

Descriptores: <Presidencia Luiz Inácio Lula da Silva> <Política de medios> <Brasil>.