

Migraciones contemporáneas y racismo en América Latina



Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina

EDITORA

Gissela DÁVILA COBO

COORDINADOR EDITORIAL

Gabriel GIANNONE

CONSEJO DE REDACCIÓN

Amparo CADAVID

UNIMINUTO, Colombia

Ana María DURÁN

Universidad del Azuay, Ecuador

Eduardo GUTIÉRREZ

Pontificia Universidad Javeriana de Colombia

Eliana del Rosario HERRERA HUÉRFANO

UNIMINUTO, Colombia

Octavio ISLAS

Universidad de los Hemisferios, Ecuador

Daniel Fernando LÓPEZ JIMÉNEZ

Universidad de los Hemisferios, Ecuador

Efendy MALDONADO

UNISINOS, Brasil

Claudio Andrés MALDONADO RIVERA

Universidad Católica de Temuco, Chile

Fernando ORTIZ

Universidad de Cuenca, Ecuador

Abel SUING

Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador

Nancy Graciela ULLOA ERAZO

Pontificia Universidad Católica del Ecuador (Sede Ibarra)

Jair VEGA

Universidad del Norte, Colombia

José VILLAMARÍN CARRASCAL

Universidad Central del Ecuador

Jenny YAGUACHE,

Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador

EDITORES ASOCIADOS

Norteamérica

Jesús GALINDO

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México

Centroamérica

Hilda SALADRIGAS,

Universidad de La Habana, Cuba

Área Andina

Karina HERRERA MILLER,

Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia

Cono Sur

Lorena Mónica ANTEZANA BARRIOS

Universidad de Chile

Brasil

Denis PORTO RENÓ,

Universidade Estadual Paulista, Brasil

CONSEJO CIENTÍFICO INTERNACIONAL

Rosa María ALFARO

CALANDRIA, Perú

Enrique BUSTAMANTE

Universidad Complutense de Madrid, España

Mauro CERBINO

FLACSO, Ecuador

Eliseo COLÓN

Universidad de Puerto Rico

Miquel DE MORAGAS

Universidad Autónoma de Barcelona, España

José Manuel DE PABLOS

Universidad de La Laguna, España

Carlos DEL VALLE ROJAS,

Universidad de La Frontera, Chile

Heidi FIGUEROA SARRIERA

Universidad de Puerto Rico

Raúl FUENTES

ITESO, México

Valerio FUENZALIDA

Pontificia Universidad Católica de Chile

Raúl GARCÉS

Universidad de La Habana, Cuba

Juan GARGUREVICH

Pontificia Universidad Católica del Perú

Bruce GIRARD

Comunica.org

Alfonso GUMUCIO

Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia

Antonio HOHLFELDT

PUCRS. Porto Alegre, Brasil

Gabriel KAPLÚN

Universidad de la República, Uruguay

Margarida María KROHLING KUNSCH

USP. Brasil

Margarita LEDO ANDIÓN

USC. España

José Carlos LOZANO RENDÓN

Universidad Internacional de Texas A&M. EE.UU.

Amparo María MARROQUÍN PARDUCCI

Universidad Centroamericana, El Salvador

Jesús MARTÍN-BARBERO

Universidad Nacional de Colombia

Guillermo MASTRINI

Universidad Nacional de Quilmes, Argentina

María Cristina MATA

Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

Armand MATTELART

Universié Paris 8, Francia

Toby MILLER

Cardiff University, Reino Unido

Walter NEIRA

Universidad de Lima, Perú

Neyla PARDO

Universidad Nacional de Colombia

Antonio PASQUALI

Universidad Central de Venezuela

Círcia KROHLING PERUZZO

Universidade Metodista de São Paulo, Brasil

María Teresa QUIROZ

Universidad de Lima, Perú

Isabel RAMOS

FLACSO, Ecuador

Rossana REGUILLO

ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara, México

Germán REY

Pontificia Universidad Javeriana, Colombia

Hernán REYES

CIESPAL, Ecuador

Omar RINCÓN

CEPER - Universidad de Los Andes, Colombia

Hilda SALADRIGAS

Universidad de La Habana, Cuba

César Ricardo SIQUEIRA BOLAÑO

Universidade Federal de Sergipe, Brasil

Muniz SODRÉ

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Guillermo SUNKEL

CEPAL - Naciones Unidas, Chile

Erick TORRICO

Universidad Andina Simón Bolívar, Bolivia

Gaëtan TREMBLAY

Université du Québec, Canadá

CHASQUI, Revista Latinoamericana de Comunicación es una publicación académica pionera en el escenario de debate del campo comunicológico latinoamericano. Ha sido creada en el año 1972 y, desde entonces, es editada por CIESPAL, con sede en Quito, Ecuador.

Se publica de forma cuatrimestral, tanto en formato impreso como digital. Su modalidad expositiva es el artículo o ensayo científico. Los textos se inscriben en una perspectiva de investigación y están elaborados en base a una rigurosidad académica, crítica y de propuesta teórica sólida.

Para la selección de sus artículos Chasqui realiza un arbitraje por medio de pares académicos bajo el sistema doble ciego, por el que se garantiza el anonimato de autores y evaluadores. Para llevar adelante el proceso contamos con una extensa nómina de especialistas en diversas áreas de la comunicación y las ciencias sociales.

Chasqui se encuentra indexada en las siguientes bases de datos y catálogos:



CIESPAL

Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina

Av. Diego de Almagro N32-133 y Andrade Marín • Quito, Ecuador

Teléfonos: (593 2) 254 8011/ Ext. 231

www.ciespal.org

www.revistachasqui.org

chasqui@ciespal.org

ISSN: 1390-1079

e-ISSN: 1390-924X

Coordinadora Monográfico Chasqui 138

María Emilia Tijoux

Suscripciones: isanchez@ciespal.org

Maquetación

Arturo Castañeda Vera

Las ilustraciones utilizadas en este número se basan en escenas de la vida del Pueblo Mapuche.

Los textos publicados son de exclusiva responsabilidad de sus autores.



Reconocimiento-SinObraDerivada

CC BY-ND

Esta licencia permite la redistribución, comercial y no comercial, siempre y cuando la obra no se modifique y se transmita en su totalidad, reconociendo su autoría.

9 EDITORIAL

- 9 Las migraciones contemporáneas: un imperativo categórico para la consolidación democrática alternativa y humanizante**

Gissela DÁVILA COBO
Camilo MOLINA

15 TRIBUNA

- 17 Los mares esquizofrénicos y la transnación caribeña**

Carole BOYCE-DAVIES

33 MONOGRÁFICO. Migraciones contemporáneas y racismo en América Latina

- 35 Introducción: La migración y el valor de las Ciencias Sociales**

María Emilia TIJOUX & Gabriel GIANNONE

- 39 Direitos humanos e migrações: o exercício da solidariedade e empatia como perspectiva de um estado cidadão**

Luana NASCIMENTO PERIN & Vera Lucia SPACIL RADDATZ

- 57 Inmigración, instituciones locales y conflictos socio-espaciales: El caso de la Población Lo Hermida en Peñalolén**

Pedro PALMA & Javier RUIZ-TAGLE

- 79 Tácticas y estrategias de evasión del racismo cotidiano de trabajadores 'negros' en Santiago de Chile**

Cristian Alexis CABELLO Valenzuela & Simón PALOMINOS

- 99 Educación y trabajo. Construcciones representacionales acerca de migrantes africanos en Buenos Aires. Un abordaje cuantitativo**

Gisele KLEIDERMACHER

- 117 Retórica mediática y migración. Las representaciones de la migración en las narrativas post 9/11 del New York Times**

Gerardo VILLALOBOS ROMO

- 135 A saga e o sofrimento do outro senegalês: a construção do racismo em representações midiáticas da migração**

Liliane DUTRA BRIGNOL & Nathália DREY COSTA

- 149 Medios digitales y esfera pública: la conversación política sobre migración en el sitio Cubadebate**

Elisa Beatriz RAMÍREZ HERNÁNDEZ & Ángela Cristina SALGUEIRO MARQUES

- 175 Cine migratorio ecuatoriano: Archivo y memoria de la migración en dos películas ecuatorianas**

María Teresa GALARZA NEIRA

- 191 Estigmatización social mapuche en Bio Bio, Chile. La realidad construida por los informativos de TV**

Fernando FUENTE-ALBA CARIOLA & Darío CAÑETE PACHECO

- 211 **La migración europea al Ecuador (1935-1955). La visión diplomática de la llegada de colectivos problemáticos: los judíos**

Emiliano GIL-BLANCO & Antonio J. CANELA-RUANO

229 ENSAYO

- 231 **Prácticas culturales y comunicacionales en el encierro. La cárcel y sus sentidos en disputa**

María Silvia CHIPONI & Mauricio Carlos MANCHADO

- 251 **Apropiación tecnológica por comunicadores mapuche. Reflexiones desde la praxis comunicacional**

Claudio MALDONADO RIVERA

- 271 **Infancia en el cine: notas para una relación entre máquinas visuales e identidad**

Claudia Alejandra CALQUIN DONOSO & Irene Verónica MAGAÑA

- 291 **Uma experiência de educomunicação inovadora: as histórias em quadrinhos sobre nanotecnologia produzidas no Brasil**

Josemari QUEVEDO & Eloisa BELING LOOSE

- 317 **Produção de sentidos e estratégia: interfaces entre a comunicação organizacional e o noticiário de negócios**

Víctor Marcio LAUS REIS GOMES, Renata ANDREONI & Ceci DA COSTA DIEHL

331 INFORME

- 333 **Mídias sociais e produção de subjetividades: subversões de pessoas não-binárias através do Twitter**

Mariana SOMAVIRA, Tainan Pauli TOMAZETTI & Nísia MARTINS DO ROSÁRIO

- 353 **Regulación de la prensa en Santiago de Cuba: periódico Sierra Maestra y emisora CMKC**

Rosalí TRUJILLO OLIVARES

- 369 **Política de comunicación en los planes de gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) entre 1989-2014**

Ivonete DA SILVA LOPES

- 385 **Lutas simbólicas no campo jornalístico argentino: um estudo bourdieusiano da lei de meios**

Pedro Henrique DE OLIVEIRA COUTINHO & André Filipe REID DOS SANTOS

- 401 **Modelo institucional en medios estatales argentinos. El caso del Sistema Nacional de Medios Públicos (2003-2009)**

Alejandro LINARES

423 RESEÑAS

Política de comunicación en los planes de gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) entre 1989-2014

*Communication policy in the plans of the Workers' Party (PT)
between 1989 and 2014*

*Política de comunicação nos planos de governo
do Partido dos Trabalhadores (PT) entre 1989-2014*

Ivonete DA SILVA LOPES

Universidade Federal de Viçosa, Brasil / ivonetesilvalopes@gmail.com

ChasquiChasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación
N.º 138, agosto-noviembre 2018 (Sección Informe , pp. 333-347)
ISSN 1390-1079 / e-ISSN 1390-924X
Ecuador: CIESPAL
Recibido: 23-03-2017 / Aprobado: 08-05-2018

Resumen

Este trabajo discute cómo el tema de la política de comunicación fue tratado por el Partido de los Trabajadores (PT) en sus planes de gobierno a lo largo de los años indicados. El recorte temporal comprende 25 años, entre 1989 y 2014, periodo en el cual se disputaron siete elecciones para el ejecutivo federal y se conquistaron cuatro mandatos, repartidos entre Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016). El estudio revela incongruencias entre las orientaciones del partido en este campo y las prácticas del gobierno, así como la evidencia de que el compromiso del PT para regular la comunicación fue desapareciendo en cada elección disputada.

Palabras clave: democratización; regulación; Brasil; medios de comunicación; análisis de contenido.

Abstract

This paper discusses how the theme policy of communication had treated by the Workers' Party (PT) over the years in its government plans. The analysis comprises 25 years, between 1989 and 2014. During this period were held seven elections for the Brazilian president, and four terms were elected Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) and Dilma Rousseff (2011-2016). It is adopted as a methodology a documental research and content analysis of the proposals submitted by the PT candidates. The study reveals inconsistencies between party orientations in this field and government practices, as well as evidence that the PT's commitment to regulate communication was fading with each disputed election. The party itself has recently recognized that one of the misconceptions committed during the four terms of office was not to have democratization of the media as one of the priority tasks.

Keywords: democratization; regulation; Brazil; media; content analysis.

Resumo

Este trabalho discute como o tema política de comunicação foi ao longo dos anos tratado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) nos seus planos de governo. O recorte temporal compreende 25 anos, entre 1989 e 2014, período no qual foram disputadas sete eleições para o executivo federal e conquistados quatro mandatos, divididos entre Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016). Adota-se como procedimento metodológico a pesquisa documental e análise de conteúdo das propostas apresentadas pelos candidatos petistas. O estudo revela incongruências entre as orientações do partido nesse campo e as práticas de governo, assim como evidencia que o engajamento do PT para regulamentar a comunicação foi desaparecendo a cada eleição disputada.

Palavras-chave: democratização; regulamentação; Brasil; meios de comunicação; análise de conteúdo.

1. Introducción

El contexto político actual nos muestra cómo los medios hegemónicos ocupan un espacio como actores políticos que influyen en los cambios de trayectoria de la sociedad brasileña –comportamiento nada insólito. Tradicionalmente, los grandes conglomerados mediáticos han estado comprometidos con las élites, y por lo tanto se enfrentan a las transformaciones sociales. Aunque la influencia mediática en la trayectoria del país no pueda considerarse algo nuevo, la conciencia sobre la necesidad de revisar el escenario de concentración de los medios y de establecer políticas de comunicación democratizadoras se incorporó solo recientemente en los discursos de los ex-presidentes Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010) y Dilma Rousseff (2010-2016).

Lula empezó a posicionarse sobre el tema después de finalizar sus dos mandatos. En las declaraciones del expresidente, se han vuelto comunes las menciones a la necesidad de democratizar los medios, como demuestra su entrevista concedida a la BBC:

No conseguimos avanzar en la democratización de los medios de comunicación de masa. El Código de Telecomunicación es de 1962 [...]. Son seis familias que detienen casi el total del mercado de los medios de comunicación. En eso todavía se tiene que avanzar mucho.¹ (Schreiber, 2015)

Tras la reelección de Dilma Rousseff en 2014, el tema de la *regulación de los medios de comunicación* ganó espacio en los pronunciamientos de la presidenta y, luego, durante la crisis política que resultó en su destitución. De acuerdo con lo divulgado por el portal *Carta Maior*, la presidenta,

[...] trató por primera vez, y con argumentos sustanciales, la necesidad de que Brasil debata y eventualmente sancione un marco jurídico sobre los oligopolios que dominan la producción, circulación y consumo de noticias. [Y más aún cuestionó:] ¿Por qué cualquier sector tiene regulaciones y los medios no las pueden tener? (Pignotti, 2014)

Las tomas de posición, tanto de Lula como de Dilma, sobre la necesidad de cambio en la infraestructura del sector mediático en el país fueron raras y aparecieron tardíamente, así como fueron escasas las acciones de los dos gobernantes para democratizar el sector. A pesar de la inercia de los gobiernos *petistas* en el campo de la comunicación, las recientes crisis políticas generaron una serie de cuestionamientos y denuncias sobre la parcialidad de los medios hegemónicos, debido a su papel en el proceso que resultó en la destitución de la presidenta, sustituida definitivamente por su vicepresidente, Michel Temer

1 Este y los demás textos originales en portugués fueron traducidos por la autora al español.

–PMDB–, en agosto de 2016. Tomando en cuenta este contexto, el artículo busca contribuir al debate sobre las políticas de comunicación, presentando un estudio sobre los planes de gobierno del PT entre 1989 y 2014. El análisis comparativo permite discutir con mayor acuidad el compromiso del Partido de los Trabajadores con la regulación y la democratización de la comunicación.

2. Metodología

El camino metodológico adoptado para la realización del trabajo comprende un análisis de los documentos históricos del Partido de los Trabajadores (PT). La base del análisis se dirigió a las propuestas o planes de gobierno, disponibles en la página web de la *Fundação Perseu Abramo*². También, se hicieron algunas menciones a otros documentos históricos, como las resoluciones aprobadas por los delegados del PT en los congresos nacionales del partido.

El recorte temporal del estudio comprende 25 años. Se inicia con la observación del plan de gobierno del PT de 1989 –que marca la primera elección directa para presidente de la república, realizada después del periodo de la dictadura civil-militar (1964-1985), que fue seguida de otras seis elecciones presidenciales: 1994, 1998, 2002, 2006, 2010 y 2014. Las cuatro últimas resultaron en la elección y reelección de Luiz Inácio Lula da Silva y de Dilma Rousseff, respectivamente.

En primer lugar, se observó la estructura del documento “Plan de Gobierno”, para identificar la prioridad del tema *comunicación* en esos documentos. En algunos de ellos, por ejemplo, la comunicación aparece como tópico; es decir, estuvo entre las prioridades del gobierno. Luego, la búsqueda de la palabra clave *comunicación* permitió constatar cómo esta apareció en las propuestas de gobierno. Después de las dos etapas de lectura exploratoria de esos documentos, se realizó un análisis de contenido para interpretar cómo la comunicación y las políticas para el sector fueron tratadas por el PT en las siete elecciones para el ejecutivo federal.

3. Comunicación y democratización de la comunicación

En Brasil, se acumulan décadas de lucha por políticas de comunicación que democratizen el sector. El movimiento por la democratización de la comunicación surgió ya durante el régimen militar. La misma sociedad que luchaba por democratizar el país entendía que el proceso sería incompleto sin democratizar la comunicación. Según Paulo Liedtke (2003), la reivindicación ganó fuerza al final de la década de 1970, tras la campaña liderada por la Federação Nacional

2 Ver <https://fpabramo.org.br/>

dos Jornalistas –FENAJ–, que exigía cambios en la forma de distribución de las concesiones de emisoras de radio y televisión. Años después, en 1984, fue creado el Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação, reuniendo a periodistas, sindicalistas, parlamentarios y otros sectores de la sociedad. En 1991, el movimiento se institucionalizó con la implantación del Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação –FNDC. Desde el inicio del movimiento, el control social de los medios de comunicación y el fin del oligopolio mediático hicieron parte de la pauta reivindicatoria.

La Constitución Federal de 1988 es un hito en el proceso de redemocratización brasileña e, innegablemente, trajo avances en la democracia. Estableció valores como la transparencia pública, la separación entre lo público y lo privado³, y creó mecanismos institucionales con vistas a garantizar la participación de la sociedad civil en decisiones sobre políticas públicas, por medio de los consejos. El control social de las políticas públicas, o *accountability*, es una forma de democratización de la gestión pública. Esa práctica viene siendo adoptada en varios sectores, sobretudo en la salud y la educación.

Según Lima (2009), “se habla de control social de la educación o de control social de la salud, sin que nadie tenga dudas de que se trata de un mecanismo democrático de gestión que funciona normalmente en el Estado de derecho”. El autor señala que el control social es aceptado por los medios de comunicación cuando se refiere a algunos sectores, como la salud y la educación. Sin embargo, cuando éste es discutido para aplicarse a la televisión y a la radio, los argumentos son otros; pasando, la mayoría de las veces, a ser considerado como censura. Uno de los problemas está en la ausencia de esa discusión en el ámbito de la televisión brasileña, principalmente en las emisoras que componen el oligopolio del sector de la comunicación y que poseen mayor audiencia, contribuyendo así a que la discusión permanezca desconocida para gran parte de la sociedad.

Según Guilherme Canela, la campaña de los medios de comunicación contra todo intento de regulación no siempre es explícita,

[la interdicción] puede darse simplemente por la no discusión del asunto, es decir, por una definición de la agenda que ni siquiera pone en pauta la cuestión de la comunicación. Definir la agenda es un gran instrumento de poder. (Canela, 2008, p. 146)

Debido a esa interdicción realizada por los empresarios de los medios –que impide el debate público sobre la reglamentación y, probablemente, termina

3 Un ejemplo de separación entre lo público y lo privado relacionado a la comunicación está en el artículo 54. En dicho artículo consta que los políticos, a partir del momento en que asumen el cargo, no puede: “[...] acordar o mantener contrato con persona moral de derecho público, [...] o empresa concesionaria de servicio público” y ser “propietarios, controladores o directores de empresa que goce de favor decurrente de contrato con persona moral de derecho público” (Brasil, 1988).

influenciando el retroceso de acciones gubernamentales que podrían alterar el marco regulatorio-, se registra un reducido avance en este sector. En los 13 años de gobierno del PT, poco se hizo en términos de política de comunicación, lo que frustró la expectativa de los movimientos sociales (Cabral & Cabral, 2008).

No existieron reformas para la adecuación de la legislación a las transformaciones sociales, culturales y tecnológicas por las cuales pasó el país desde 1962, año en que fue instituido el Código Brasileiro de Telecomunicações –CBT-, la principal ley que todavía rige la radiodifusión. La mantención del parámetro legal puede atribuirse al hecho de que las leyes existentes, de acuerdo a Bolaño (2007, p. 7), formalizan un determinado consenso social “que retrata la posición relativa de los diferentes actores en la estructura hegemónica de la sociedad en un momento dado y cuya validez se prolonga en el tiempo de acuerdo con la prolongación de aquella estructura”.

Esa situación se alimenta de la práctica gubernamental de superposición de normas –vía decretos y órdenes presidenciales. Se observa que esa ha sido la regla en lo tocante a la radiodifusión: la ausencia de una política de comunicación, en el sentido definido por Beltrán (1976, p. 4): “un conjunto integrado, explícito y duradero [...] armonizado] en conjunto coherente de principios y normas para guiar la conducta de las instituciones especializadas en el manejo del proceso de comunicación en un país”. Otro aspecto tomado en cuenta por el autor es la importancia del Estado para conducir el proceso de organización del sector; en ese sentido, señala que en la elaboración de una política de comunicación, se debe priorizar la participación de la sociedad civil.

Los atributos apuntados por Beltrán (1976) no están presentes en el escenario brasileño de la comunicación. Las leyes en esta área no forman un cuerpo claro, unificado y duradero.⁴ Parte de la regulación ocurre por intermedio de un orden jurídico, un instrumento frágil que puede ser revocado en cualquier momento por tratarse de un acto administrativo establecido por la autoridad pública de turno. No ocurre lo mismo con las leyes, que para entrar en vigor deben ser aprobadas por el Congreso Nacional, así como cualquier otra alteración –extinción, enmienda o revocación. En ese sentido, corrobora Geórgia Moraes (2007, p. 263), que la política pública “presupone una estrategia de acción, un marco de orientación de la autoridad pública y de su relación con la sociedad, que objetive el interés público”.

Situación que lleva a inferir que, aunque la participación sea imprescindible a la consolidación de la democracia y a la conquista de derechos sociales, los cambios –según señala Dênis de Moraes-, dependen de varias acciones coordinadas y permanentes. Según el autor, “[...] no sirve de mucho disponer de principios generales democráticos si no existe la determinación política de

4 La fragmentación normativa en esa área disminuyó al menos para la televisión de pago –la Ley n° 12.485/2011 unificó las normas para sus diferentes modalidades.

hacer valer las normas, reglamentaciones y procedimientos que garantizan su aplicación” (Moraes, 2011, p. 163).

El cuadro expuesto muestra la distancia entre la movilización y las conquistas, que en el caso específico del área de comunicación en Brasil, todavía no han sido efectuadas. De ello no se debe derivar un escepticismo sobre la fuerza de la participación, sino que se debe dejar de depositar en ella, únicamente, la capacidad de transformación. Además, el cuadro indica que la participación y sus resultados también dependen de la “voluntad” política de gobiernos o de qué tan democrático es un Estado.

3.1. Las propuestas del gobierno Lula Presidente

La presentación oficial de la propuesta o plan de gobierno pasó, recientemente, a ser una exigencia de la Justicia Electoral para el registro de candidaturas a los cargos de alcalde, gobernador y presidente de la república. La determinación consta en el inciso IX de la Ley n° 12.034 de 2009. Esa medida podría parecer una simple exigencia formal de la Justicia Electoral, ya que el incumplimiento del plan de gobierno registrado no deriva en ninguna penalización sobre el candidato electo. Sin embargo, como argumenta Silva (2010), al darse visibilidad de las “propuestas a la prensa, y por ende a la opinión pública, [...] la Justicia Electoral propicia el nacimiento de discusiones y comparativos entre las diversas plataformas”.

Además de posibilitar el comparativo entre las propuestas de diversos candidatos, esos documentos constituyen un material para acompañar el cumplimiento de las promesas hechas por los candidatos electos. Aunque no exista castigo en caso de incumplimiento del plan, termina por generarse, tal como afirma Rollo (citado en Silva, 2010): “una pena moral, a saber, contar con una agenda a cumplir que, en caso de no alcanzarse, podrá generar críticas al incumplidor, aclarando aspectos morales del incumplimiento”. Se agrega a los argumentos de Silva y Rollo que los planes de gobierno posibilitan, además, el acompañamiento de la serie histórica de temas incluidos como prioritarios dentro de las directrices del gobierno, como es el caso en este texto.

Al analizar el tratamiento recibido por el tema *comunicación* en los siete Planes de Gobierno del Partido de los Trabajadores que orientaron sus campañas entre 1989 y 2014, cabe destacar que aunque la obligatoriedad de la presentación de las propuestas de gobierno en formato de documento sea reciente –a partir del 2009–, el PT tradicionalmente ha publicado esos documentos –que pueden ser encontrados de forma organizada en la página web de la Fundação Perseu Abramo.

En 1989, con la primera elección directa después de 29 años, se iniciaba en el país el proceso de redemocratización, momento en el cual el PT lanzó a Lula como candidato a la presidencia de la República, con José Paulo Bisol –PSB-RS– como vicepresidente. En aquel entonces, la memoria reciente de la dictadura civil-militar, las desigualdades sociales presentes en el país, además del acenso

de la lucha obrera contribuyeron a imprimir la necesidad de cambio en el título del plan *Brasil Urgente, Lula Presidente*.⁵ Queda patente la preocupación por la democratización⁶ de la sociedad –palabra que aparece 16 veces en el plan–, haciendo referencia a la absoluta necesidad de que se democratice en el país el acceso a la tierra, al Estado, al Poder Judicial, al aparato estatal, entre otros.

En cuanto a la comunicación, hay cuatro referencias a la expresión *democratización de la comunicación*. Se critica el oligopolio mediático y las dificultades encontradas para construir directrices democráticas en la Constituyente de 1988. Sugiere como medidas para democratizar el sector:

1. Unificación de todo el control de la política de comunicación social en un Consejo de Comunicación Social independiente y autónomo, inclusive en cuanto al sistema de concesiones de radio y televisión. El Consejo debe de ser integrado por trabajadores del área (diarios, agencias de publicidad, radio y televisión) y Centrales Sindicales, democráticamente electos.
2. Las radios y televisiones sólo podrán ser explotadas por fundaciones o asociaciones civiles sin fines de lucro.
3. El gobierno de la Unión adoptará las medidas administrativas, legislativas y judiciales para eliminar el monopolio y el oligopolio del área de comunicación social.
4. Apoyo a la creación de canales de comunicación propios de las organizaciones populares. (PT, 1989)

Las propuestas presentadas llevan a inferir la intención, en ese entonces, de promover una profunda alteración en el sector, indicando que ésta podría efectuarse con la redistribución de los otorgamientos de las empresas privadas a organizaciones de la sociedad civil y del propio Estado. Las acciones pueden ser consideradas como bastante osadas, especialmente en lo que se refiere a la estructura. El énfasis está en el combate al oligopolio y en la implantación de una gestión democrática del área por medio de un consejo de comunicación que sería responsable de administrar la política de comunicación, además de prever la estatización.

La campaña presidencial de 1994 marca la trayectoria del PT, por haber sido la única, entre los pleitos electorales disputados hasta 2014, con una lista pura. Lula tuvo como vicepresidente a Aloizio Mercadante, también del PT-São Paulo. El programa de gobierno, titulado *Uma revolução democrática no Brasil*, destaca la democratización de varios aspectos de la sociedad brasileña, de modo que llega a 281 ocurrencias de la palabra *democratizar* y sus derivados. Ésta es empleada para referirse a la democratización de las relaciones internacionales, culturales, del control social, las relaciones de trabajo, el Estado, la propiedad, la vida económica, entre otras. En este diverso sentido de la vida social, la palabra *comunicación* es mencionada 62 veces. Se nota la comunicación asociada a las prácticas democráticas en el ámbito social.

5 Disponible en: <https://bit.ly/2zttNtQ>

6 Se considera, para efecto de este análisis, la semántica y no la clase de palabra; por tanto puede ser el verbo *democratizar*, el sustantivo *democratización* o el adjetivo *democrático(a)*.

En el contexto de este artículo, la propuesta de gobierno contiene 17 citaciones de la expresión *democratización de la comunicación* y otras cinco referencias a la regulación o control social de los medios. En este programa, la comunicación roza varios temas y, sin embargo, recibió tratamiento diferenciado por ser un tópico –“Democratización de la Comunicación”– dentro del capítulo II “Política, Ciudadanía y Participación Popular”. En comparación al primer plan de gobierno, el tópico *comunicación* parece mejor estructurado. Presenta el escenario del sector marcado por la concentración económica mediática, el cruzamiento horizontal y vertical de la propiedad, apunta el desfase de la legislación y critica el modelo de concesión pautado en el regateo electoral; evidencia aun más la homogenización del contenido, la poca diversidad y la producción centrada en el eje Rio de Janeiro–São Paulo. Es decir, indicaba en 1994 los problemas que aun hoy caracterizan la comunicación brasileña.

A diferencia del plan anterior, de 1989, éste no hace mención a la redistribución de las concesiones para entidades sin fines de lucro y al propio Estado. No sugiere la estatización, pero enfatiza que el gobierno deberá

[...] establecer nuevas relaciones entre Estado, sector privado y sociedad para estructurar los sistemas de comunicación y definir el papel cultural, político y económico desempeñado por los medios de comunicación; crear condiciones favorables para la competencia, [...] y de ampliación del mercado. (PT, 1994)

Se explicita que la política de comunicación deberá buscar la democratización para garantizar a los “ciudadanos el derecho de información y expresión, ampliar espacios y medios públicos [...], instituir formas de control social [...], perfeccionar los servicios estatales y regular la esfera privada, con tal de impedir la existencia de oligopolios” (PT, 1994). Los cambios sugeridos alcanzan un amplio espectro, desde la infraestructura, el control social sobre los medios y el fortalecimiento de la comunicación pública.

Se agrega aún al plan la cuestión de la diversidad. Se presenta como propuesta la adopción de la representación proporcional de los grupos étnicos en todas las campañas y actividades de comunicación del gobierno y de entidades que tengan inversión política o económica de la Unión; además de estimular la diversidad, combatir la discriminación a gays y lesbianas; promover la inclusión de personas con discapacidad. El plan presentaba una visión amplia de la comunicación que pudiera contribuir a la construcción de una sociedad más plural y con respeto a las diferencias.

En el programa de gobierno de 1998, el tema *comunicación* deja de ser prioritario: es mencionado apenas una vez para enunciar que: “Los medios de comunicación deben de ser instrumentos de educación, difusión de la cultura, valoración del ser humano y al servicio de la paz social y de la vida civil solidaria” (PT, 1998). El entendimiento de la comunicación queda reducido al carácter instrumental de contribuir a la educación y a la cultura; además, no

se hace ninguna mención a la regulación o a la necesidad de democratizar y diversificar los contenidos –temas muy presentes en las propuestas presentadas en 1994.

El plan de 1998 es bastante emblemático porque hace una mención sutil a la comunicación, considerando que tanto Lula como Brizola⁷, en sus respectivas trayectorias políticas, recibieron tratamiento desfavorable de los medios hegemónicos, especialmente de las organizaciones Globo. Según el *Observatório da Imprensa*, la *Rede Globo de Televisão* dio apoyo a los militares y a sus aliados en el intento de impedir que Leonel Brizola fuera electo gobernador del estado de Rio de Janeiro, en 1982. El proceso se volvió conocido públicamente como “Caso Proconsult”⁸. Respecto a Lula, en las elecciones de 1989 varios investigadores señalaron la cobertura favorable al vencedor del pleito electoral, el candidato del PRN-AL –*Partido da Reconstrução Nacional - Alagoas*–, Fernando Collor (Feres & Sassada, 2016).⁹

Debido a esas experiencias de los candidatos, se esperaban propuestas más contundentes en 1998 para regular el sector. También, se puede plantear la hipótesis de que la reducción del tema *comunicación* dentro del plan de gobierno, así como su fragilidad, podría indicar un sutil “coqueteo” a los empresarios del sector mediático, sugiriendo así que no habría cambios sustanciales en esa materia –y, de esta forma, sus chances de vencer las elecciones aumentarían.

En la campaña de 2002 –Lula presidente, vicepresidente José de Alencar - Partido Liberal, Minas Gerais– el asunto *comunicación* recibió un tratamiento ligeramente más amplio, comparado con la elección anterior, pero distante de las dos primeras campañas. La palabra aparece seis veces en el plan, y *democratización* apenas una. Es importante destacar que, en términos generales, *comunicación* viene asociada a la expansión de los servicios de telefonía (telecomunicaciones), en virtud de la privatización de estos servicios, ocurrida en

7 Leonel Brizola fue un importante cuadro de izquierda brasileño, uno de los fundadores del PDT (Partido Democrático Trabalhista). Luchó en contra del golpe militar de 1964 y fue exiliado del país durante el periodo de la dictadura civil-militar brasileña. Ocupó los cargos de gobernador del estado de Rio Grande do Sul (1959 a 1963) y dos veces el de gobernador del estado de Rio de Janeiro (1983 a 1987 y 1991 a 1994), entre otros. Disputó las elecciones presidenciales de 1989.

8 El esquema de fraude debió funcionar en la etapa de conteo final de votos, cuando, en función de un llamado “diferencial delta”, los programas instalados en las computadoras de la empresa Proconsult, contratada por el Tribunal Regional Electoral de Rio de Janeiro para el servicio, restarían un determinado porcentaje de votos dados a Brizola, transformándolos en votos nulos, o promoverían la transferencia de sufragios en blanco para la cuenta del entonces gobernante, Moreira Franco. La falsificación del conteo fue descubierta gracias al trabajo de la prensa, sobre todo a partir del esquema de conteo paralelo al del TRE-RJ, organizado por la Radio Jornal do Brasil –cuya cobertura electoral concurreó y le dio ventaja sobre el aparato armado por el conglomerado de medios hegemónicos en el estado, las Organizaciones Globo (Egipto, 2004).

9 En las elecciones de 1989, el día siguiente al debate entre los dos candidatos, el *Jornal Nacional* transmitió una noticia que generó mucha polémica. “La Globo fue acusada de seleccionar los mejores momentos de Collor y los peores de Lula, favoreciendo, así, al candidato del PRN. Fue acusada también de privilegiar las intervenciones de Collor, ya que él recibió un minuto y medio más que Lula” (Memoria Globo). En las campañas electorales de 1994, el candidato victorioso Fernando Henrique Cardoso (PSDB) recibió cobertura positiva de los medios con relación a Lula, según Feres y Sassada (2016).

1998. Las metas del gobierno indicaban la preocupación de garantizar la universalidad de acceso a la comunicación móvil y telefonía fija. *Comunicación* aparece también vinculada a cultura.

Este movimiento de democratización cultural de la sociedad brasileña sólo estará completo si fuese acompañado de la *democratización de los medios de comunicación*. Es fundamental garantizar la más *irrestringida libertad de expresión*. Los avances tecnológicos por los cuales viene pasando el sector de las comunicaciones deberán ser utilizados para colocar viejos y nuevos medios al servicio de la sociedad, permitiendo que se expresen de la forma más libre y plural posible. Las comunicaciones cumplirán también un importante papel al servicio de la educación, de la valorización y difusión de la producción cultural del país y el mundo. (PT, 2002, p. 4)

Aunque el plan de gobierno aluda a la democratización de la comunicación, no se observa ninguna especificación de qué se entiende o cómo se pretende democratizar el sector. Se percibe también la incorporación del discurso de los grandes medios sobre la importancia de garantizar la libertad de expresión –argumento del que los conglomerados mediáticos se valen para blindar a la sociedad de cualquier debate sobre la regulación y la implantación de mecanismos de control social sobre los medios.

Las propuestas para la reelección de 2006 no presentan divergencia en relación con las metas de gobierno de la campaña anterior. En el texto, las referencias hechas a las palabras *comunicación* y *democratización* son las mismas: seis y dos respectivamente. Con todo, cabe destacar un fragmento: “Se garantizará la democratización de los medios de comunicación, permitiendo a todos el más amplio acceso a la información, que debe ser entendida como un derecho ciudadano” (PT, 2006, p. 13). El plan avanza en relación con el anterior, al afirmar que se incentivará la creación de sistemas democráticos de comunicación, “favoreciendo la democratización de la producción, de la circulación y del acceso a los contenidos por la población; y fortalecer la radiodifusión pública y comunitaria, la inclusión digital, las producciones regionales e independientes y la competencia en el sector” (PT, 2006, p. 13).

3.2. Los planes del gobierno Dilma Presidenta

En un intento por conquistar el tercer mandato consecutivo, el PT, con la candidatura de Dilma Rousseff y Michel Temer (PMDB) como vicepresidente, desde el comienzo fue blanco de polémicas al entregar el primer programa de gobierno en el Tribunal Superior Electoral (TSE) –plan que fue inmediatamente sustituido por una versión más “adecuada” a las exigencias, sobretudo de los grandes medios. Señala Lima (2012, p. 319) que al hacer el documento público, “los grandes medios pasaron a nombrarlo como ‘polémico’ y/o ‘radical’. Pasadas pocas horas, el comando de campaña decidió alterar varios fragmentos del programa que originalmente entregó al TSE”.

Según el *Portal Vermelho* (2010), “el documento correcto, aun según la asesoría, es el programa de la campaña, directrices provisorias que aún recibirán las contribuciones de los partidos coligados”. Según el análisis del Portal, fueron retirados de la segunda versión de las propuestas de gobierno demandas importantes para la izquierda, como la “reducción de la jornada laboral, la no criminalización de los movimientos sociales, la tasación de grandes fortunas y la democratización de los medios de comunicación” (Portal Vermelho, 2010).

Primero cabe presentar el segmento retirado de la versión original, motivo de polémica en los medios. De acuerdo con la propuesta, “la profundización de la democracia brasileña pasa por una fuerte circulación de ideas, por el libre acceso a los bienes culturales de toda la humanidad y por la posibilidad de expresión de nuestra diversidad cultural, desde las manifestaciones populares a las de vanguardia”.¹⁰ Por tanto, habría necesidad de modificar el escenario actual formado por un “único vehículo cultural y de información, con las cadenas de radio y de televisión, en general, poco interesadas en la calidad, el pluralismo, el debate democrático”. Preveía, entonces:

Medidas que promuevan la democratización de la comunicación social en el país, en particular aquellas orientadas a *combatir el monopolio* de los medios electrónicos de información, cultura y entretenimiento. Para eso, se deben tomar en cuenta las resoluciones aprobadas por la 1ª *Confecom*, promovida por iniciativa del gobierno federal, y que prevén, entre otras medidas, el establecimiento de un *nuevo parámetro legal* para las telecomunicaciones en el país; la reactivación del Consejo Nacional de Comunicación Social; el fin de la propiedad cruzada; exigencia de un porcentaje de *producción regional*, de acuerdo con la Constitución Federal; prohibición del subarrendamiento de emisoras y horarios; y derecho de respuesta colectivo (PT, 2010, cursivas del autor)

Lo que fue tomado como problemático por los medios y se convirtió, por eso mismo, en blanco de críticas, no tiene nada de revolucionario. El programa da cuenta del contexto de concentración caracterizado por la poca pluralidad de ideas –y de forma bastante legalista. Esto significa que, basado en la Constitución Federal de 1988, fueron propuestos cambios en cuanto al combate del monopolio y a la propiedad cruzada, a la reactivación del Consejo Nacional de Comunicación Social y a la regionalización de la producción.

Sobre la Conferencia Nacional de Comunicación –Confecom–, realizada en 2009, se trata de propuestas construidas democráticamente por la sociedad en conferencias municipales, estatales y después la nacional. Considerar las demandas de la sociedad para implementar cambios en la comunicación parece algo saludable. Bajo la perspectiva de los medios hegemónicos, exis-

10 Disponible en <https://bit.ly/2NFWJrs>.

ten palabras prohibidas que no pueden ser dichas por el aspirante al gobierno federal, como: “regulación” o, de acuerdo al texto, “nuevo parámetro legal” y aún “regionalización de la producción”. Es decir, no admiten salir de la situación confortable y privilegiada que disfrutaban desde el origen de la comunicación en Brasil.

En el plan oficial –2ª versión–, las acciones previstas para la comunicación quedaran en el ámbito de una política cultural, como la implantación de centros culturales, salas de cine, museos, teatros, entre otros.

Estímulo al consumo y difusión de bienes culturales [y] red de equipamientos, como centros culturales, museos, teatros [e] iniciativas que estimulen el debate de ideas, con el fortalecimiento de las redes públicas de comunicación y el uso intensivo de la blogosfera. (PT, 2010)

Los problemas enfrentados con las propuestas de gobierno en 2010, probablemente influenciaron el modo de tratar el tema *comunicación* en la última campaña electoral. Para la disputa de 2014 el tema prácticamente desapareció. La única mención se dio en el sentido de manifestar que nada sería hecho para contrariar los intereses empresariales: “Queremos construir igualmente mecanismos que protejan todas las formas de comunicación –el internet, en particular– asegurando la privacidad de la ciudadanía, de las empresas y de los gobiernos” (PT, 2014).

4. Consideraciones finales

Se buscó en este texto reflexionar sobre el tratamiento diferenciado que el tema *comunicación* recibió en las propuestas de gobierno del Partido de los Trabajadores. Se observa que en 1989 y 1994 hubo referencias explícitas a la regulación de los medios de comunicación y se apuntó a la necesidad de democratizarlos. No se hizo referencia al asunto en 1998, pero el tema regresó de forma menos contundente en 2002 y 2006. Asimismo, las palabras *regulación* y *democratización de los medios* desaparecieron de los planes de gobierno de 2010 y 2014.

Estos documentos revelan el abandono de una de las demandas históricas de lucha del PT, la democratización de la comunicación. Evitar la confrontación con los grandes conglomerados de comunicación fue la praxis de los cuatro mandatos de coalición bajo el liderazgo *petista*. Sin embargo, “sostener” los medios hegemónicos no fue suficiente para garantizar la estabilidad política. Las cinco redes privadas juntas recibieron, entre 2008 y 2014, R\$7.3 millones del gobierno federal. De ese monto, solo la Globo se quedó, en el periodo, con R\$3.9 millones, mientras la Empresa Brasil de Comunicación (EBC) obtuvo, en el mismo periodo, un presupuesto de R\$3.1 millones.

Los acontecimientos recientes ratifican que no hay democracia consolidada sin la democratización de los medios de comunicación. El propio PT, en su último congreso realizado en 2015, evaluó que el abandono de esta propuesta política fue uno de los errores cometidos por los gobiernos *petistas*. “El principal de estos equívocos fue no haber establecido como tareas prioritarias, desde el principio, la reforma del sistema político y la democratización de los medios de comunicación” (PT, 2015).

Es relevante destacar que las resoluciones aprobadas por los delegados partidarios en los congresos del partido siguieron considerando el tema de la democratización de la comunicación como medida necesaria para el país. De todas maneras, esa preocupación no se manifestó en los planes de gobierno, ni en las acciones de los gobernantes *petistas*.

Referencias bibliográficas

- Beltrán, L. R. (1976). Políticas nacionales de comunicación en América Latina: Los primeros pasos. *Nueva Sociedad*, n° 25. 4-34.
- Bolaño, C. (2007). *Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?* São Paulo: Paulus.
- Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. <https://bit.ly/2Q7L9LL>.
- Cabral, A. & Cabral, E. (2008). O Estado como artífice do público no governo Lula: análise do sistema público de comunicação no Brasil. Ponencia. II Encontro de Ulepicc, Baurú. <https://bit.ly/2NWttvV>.
- Canela, G. (2008). Regulação das Comunicações: porquês, particularidades e caminhos. En Saravia, E. J.; Penna Pieranti, O. & Matos Martins, P. E. (org.) *Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Egypto, L. (2004, 6 de julio). A Globo e a Proconsult. *Observatório da Imprensa*. Edição 284. <https://bit.ly/2ohvzaB>.
- Feres Jr., J. & Sassara, L. O. (2016) O cão que nem sempre late: o Grupo Globo e a cobertura das eleições presidenciais de 2014 e 1998. *Revista Compolítica*. v. 6, n. 1. <https://bit.ly/2OeOZvQ>.
- Liedtke, P. F. (2003). Políticas públicas de comunicação e o controle da mídia no Brasil. *Revista Em Tese*. Vol. 1 n° 1 (1), p. 39-69
- Lima, V. A. (2009, 13 agosto). Controle social da mídia: por que não discutir o assunto? *Portal Vermelho*. <https://bit.ly/2O6tqh9>.
- Lima, V. A. (2012). *Política de comunicações: um balanço dos governos Lula (2003-2010)*. São Paulo: Publisher.
- Moraes, G. (2007). A tensão entre liberdade de expressão e direito à informação: empecilho à elaboração de políticas de comunicação. En: Ramos, M. C.; Suzy, S (ed). *Políticas de Comunicação: buscas teóricas e práticas*. São Paulo: Paulus.

- Moraes, D. (2011). *Voices abertas da América Latina: Estado, políticas públicas e democratização da comunicação*. Rio de Janeiro: Mauad X, Faperj.
- Pignotti, D. (2014, 7 de noviembre). Dilma ratifica compromisso de democratizar a mídia. *Carta Maior*. <https://bit.ly/2Q8fmkD>.
- Portal Vermelho (2010, 6 de julio) PT substitui programa de governo de Dilma apresentado ao TSE. *Portal Vermelho*. <https://bit.ly/2Q7ukHs>.
- PT. [Partido dos Trabalhadores] (1989). *Brasil Urgente. Lula Presidente*. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo. Partido dos Trabalhadores / Fundação Perseu Abramo. <https://bit.ly/2zttNtQ>.
- PT. [Partido dos Trabalhadores] (1994). *Bases do Programa de Governo. Lula Uma revolução democrática no Brasil*. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo. Partido dos Trabalhadores / Fundação Perseu Abramo. <https://bit.ly/2QXXie8>.
- PT. [Partido dos Trabalhadores] (1998). *União do Povo – Muda Brasil. Diretrizes do Programa de Governo*. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo. Partido dos Trabalhadores / Fundação Perseu Abramo. <https://bit.ly/2NoReyo>.
- PT. [Partido dos Trabalhadores] (2002). *Programa de Governo 2002 - Coligação Lula Presidente. Um Brasil para todos*. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo. Partido dos Trabalhadores / Fundação Perseu Abramo. <https://bit.ly/2ifsvcN>.
- PT. [Partido dos Trabalhadores] (2006). *Lula Presidente - Plano de Governo 2007 / 2010*. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo. Partido dos Trabalhadores / Fundação Perseu Abramo. <https://bit.ly/2ipX1k9>.
- PT. [Partido dos Trabalhadores] (2010). *Diretrizes do Programa 2011/2014*. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo. Partido dos Trabalhadores / Fundação Perseu Abramo. <https://bit.ly/2OeAwjB>.
- PT. [Partido dos Trabalhadores] (2015). *Carta de Salvador - Chapa: O Partido Que Muda O Brasil*. V Congresso Nacional do Partido dos Trabalhadores. Salvador (BA), 11 a 13 de junho de 2015 <https://bit.ly/2OObgcc>.
- Schreiber, M. (2015, 15 de marzo). Democracia, 30 anos: Lula defende reforma política e democratização da mídia para país avançar mais. *Portal BBC Brasil*. <https://bbc.in/2xPVzPm>.
- Silva, J. R. de O. (2010). O plano de governo como requisito para o registro de candidatura. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, n. 77, jun. <https://bit.ly/2BUHjcC>.