

Corrupción, sistemas mediáticos y gobiernos: contextos de acusación y respuestas del poder público en Argentina y Brasil

Corruption, media systems and governments: contexts of prosecution and defense from the public authority in Argentina and Brasil.

Nuno Coimbra Mesquita*

Universidade de Sao Paulo (Brasil)

Aníbal Corrado**

Universidad Nacional de La Matanza (Argentina)

Fecha de recepción: 12 de octubre

Fecha de aceptación: 29 de octubre

ISSN: 2219-4142

Coimbra, Nuno y Corrado, Aníbal. 2015. «Corrupción, sistemas mediáticos y gobiernos: contextos de acusación y respuestas del poder público en Argentina y Brasil». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 6, segundo semestre, N°11: pp. 89-110

* Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas, Universidade de Sao Paulo (USP), Brasil. Contacto: nuno1410@yahoo.com.br

** Departamento de Derecho y Ciencia Política, Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM), Argentina. El autor agradece a Mariano Giussani por su valiosa colaboración en la recopilación de datos. Contacto: acorrado@unlam.edu.ar

Resumen

Este artículo se propone analizar el papel de los escándalos políticos en diferentes momentos de actividad de un gobierno, con la intención de verificar si existen variaciones en los niveles de denuncias de corrupción entre los períodos electorales y los no electorarios. Asimismo, se intenta verificar en qué contextos los gobiernos de Argentina y Brasil son más permeables a las denuncias mediáticas y responden más activamente. Para ello, consideramos el calendario electoral y el tipo de presidencialismo de cada país. Se argumenta que, tras una acusación de corrupción en los medios, los funcionarios públicos evalúan los riesgos de ver sus reputaciones erosionadas por no enfrentar la denuncia. El costo para contrarrestar la opinión pública tiende a ser mayor en los períodos electorales, ya que el temor al castigo de los votantes mediante mecanismos de *accountability* electoral también aumenta. Finalmente, afirmamos que el presidencialismo mayoritario resulta menos permeable a las denuncias que uno de coalición. Para corroborar estas hipótesis se investigan las respuestas de los gobiernos en Argentina, como caso de presidencialismo mayoritario, y en Brasil, como caso de presidencialismo de coalición.

Palabras clave: *Corrupción, Escándalos políticos, Accountability electoral, Sistemas mediáticos, Presidencialismo.*

Abstract

This article analyzes the role of political scandals at different times of the government's activity, with the intention to verify if news of corruption differs in electoral and non-electoral periods. We try to verify in what contexts Argentinean and Brazilian governments are more permeable to political scandals and respond more actively. We consider the electoral schedule and the type of Presidentialism in Argentina and Brazil. We argue that after an accusation of corruption in media, public officials assess risks in order to consider if their reputation were erode by not facing scandals of corruption. During electoral periods politicians fear of punishment from voters through mechanisms of electoral accountability. Finally we say that the majority Presidentialism is less permeable to allegations that coalition one. To corroborate these hypotheses we investigate responses of governments in Argentina (as a case of majoritarian Presidentialism), and in Brazil (as a case of coalitional Presidentialism).

Key words: *Corruption, Political Scandals, Electoral accountability, Media Systems, Presidentialism.*

Una de las dimensiones de la calidad de la democracia –la *accountability* vertical– implica la obligación para los funcionarios electos de responder por sus decisiones cuando resultan interpelados por los ciudadanos-electores o por los órganos constitucionales (Diamond y Morlino 2005:xix). Para que ello sea posible, se requiere – entre otros componentes¹ que los votantes cuenten con información sobre las acciones de los gobiernos y líderes políticos. Por lo tanto, un sistema de medios de comunicación libres constituye un factor a considerar en la provisión de información política a los ciudadanos para que puedan controlar a sus gobiernos a través de la *accountability* vertical. Por otro lado, también es requisito de esta dimensión de control que los involucrados en irregularidades (de corrupción) sean castigados y retirados de la vida pública. Sin embargo, en la democratización que América Latina viene transitando, los mecanismos de *accountability* horizontal y vertical no se han desarrollado lo suficiente como para controlar autónomamente el poder de los gobiernos.

Esto se debe, por una parte, a que frecuentemente los poderes legislativo y judicial no son percibidos como mecanismos legítimos de control del ejecutivo, sino más bien como obstáculos para la efectividad del gobierno y la voluntad de la mayoría, según la literatura referida a la democracia delegativa (O'Donnell 1994). Por otro lado, el poder del voto se diluye porque es una acción estratégica descentralizada, a lo que se suma el problema de la falta de información adecuada para evaluar eficazmente el desempeño del gobierno (O'Donnell 1994; Smulovitz y Peruzzotti 2000).

Teniendo en consideración estas deficiencias de los mecanismos de *accountability* horizontal y vertical, las visiones más optimistas consideran que los medios de comunicación aparecen como instrumentos alternativos de control junto una sociedad civil activa y movilizadora. Aunque los medios de comunicación no tienen capacidad para hacer cumplir las sanciones legales, su fuerza radica en la capacidad de producir sanciones sociales derivadas de la exposición pública de actos ilegales que podrían afectar potencialmente el capital simbólico y la reputación de los políticos y gobernantes (Smulovitz y Peruzzotti 2000). La simple exposición de irregularidades puede forzar la destitución o renuncia de los titulares de cargos públicos, así como la posibilidad de iniciar un proceso conducente a sanciones legales.

En Brasil han sido numerosos los casos de funcionarios públicos que se vieron obligados a abandonar sus puestos a partir de denuncias en la prensa: parlamentarios, ministros y hasta un presidente, Fernando Collor de Mello, a quien se le realizó un juicio político después de una extensa campaña en la que los medios de comunicación expusieron las irregularidades de su gobierno. Por otro lado, incluso después de varias denuncias mediáticas, otro político resultó ileso y se mantuvo en su posición: el caso del ex presidente del Senado, José Sarney.

También en Argentina existen numerosos ejemplos de situaciones en las que, a partir de denuncias mediáticas, altos funcionarios se vieron comprometidos: el ex presidente Carlos Menem, junto a varios de sus ministros y allegados, aún hoy afrontan numerosas causas; más recientemente la ex ministra de Economía de Néstor Kirchner, Felisa Miceli, debió abandonar su puesto tras las denuncias mediáticas y, a principios de 2015, fue condenada por la justicia a prisión. Incluso el actual vicepresidente argentino, Amado Boudou, se encuentra procesado en una causa en la que está acusado de quedarse con el 70% de las acciones de la imprenta Ciccone, que imprime papel moneda. Estos pocos ejemplos plantean la cuestión del rol de los medios como mecanismos de *accountability* social y de las posibilidades reales de su eficacia. Sin embargo, esta parece resultar de una interacción entre la exposición de la corrupción en los medios, la

1 Las otras corresponden a la justificación, que se refiere a las razones esgrimidas por los gobernantes en relación a sus acciones, y a la sanción o compensación que, como consecuencia de las acciones, el elector o los cuerpos asignados legalmente establecen a partir de evaluar la información disponible (Diamond y Morlino, 2005: xix).

movilización social y la acción legal. En otras palabras, los hechos denunciados por los medios de comunicación tendrán mayor o menor fuerza según el contexto más amplio en el que se produce el escándalo político.

Si bien los estudiosos del comportamiento político han considerado a los escándalos políticos surgidos por denuncias de corrupción como una variable capaz de erosionar o contribuir a desgastar la aprobación de los gobiernos (Bowler y Karp 2004), poco se sabe acerca de los contextos en los que esas acusaciones tienen mayor presencia e incidencia, sea sobre las decisiones de la prensa para publicar tales informaciones o, del mismo modo, para que los gobiernos se vean con mayores incentivos para responder activamente. En esta dirección, Balán (2011) analiza los incentivos y las restricciones sobre los informantes potenciales y sostiene que la mayoría de los escándalos de corrupción son provocados por la competencia entre los actores gubernamentales, quienes fugan información perjudicial sobre otros actores políticos como parte de la competencia intragubernamental por el poder y los recursos. En este artículo mantenemos esa preocupación por los contextos, enfocados en los efectos que el calendario electoral y el tipo de presidencialismo pueden tener como estímulo a las denuncias mediáticas y, del mismo modo, como incentivos para que los gobiernos respondan más incisivamente.

El presupuesto teórico que guía el trabajo indica que, si bien la prensa ayuda en el control de los abusos de poder al exponer acciones de funcionarios, ciertos contextos político-institucionales facilitan u obstaculizan esa tarea. Uno de los posibles escenarios se da en períodos electorales. La eficacia de los mecanismos de *accountability* electoral mediante la exposición de casos de corrupción en los medios de comunicación depende, entre otras cosas, de cómo los políticos evalúan los riesgos de ver sus reputaciones erosionadas por no enfrentar las denuncias, y cómo creen que ellas impactarán en sus carreras. El costo para contrarrestar a la opinión pública tiende a ser mayor en los períodos electorales, ya que el temor al castigo de los votantes también aumenta.

Por tanto, resulta importante investigar cómo funciona la *accountability* social a través de los medios de comunicación. En tal sentido, si la corrupción es un fenómeno estructural en nuestra región, los escándalos políticos emergentes surgen en puntos específicos del tiempo, lo que indica que otros tantos actos de corrupción no se hacen públicos (Balán 2011).

Entonces, ¿cuáles contextos incentivan a los medios a publicar noticias referidas a hechos de corrupción de funcionarios públicos? De modo similar, ¿qué escenarios favorecen que, como consecuencia de las denuncias por corrupción, los políticos sean removidos de los cargos públicos o que los gobiernos reaccionen con políticas activas? En otros términos y de acuerdo a la premisa general mencionada anteriormente, ¿existen diferencias en las respuestas de los gobiernos al problema de la corrupción en las coyunturas electorales en comparación con los períodos no electorales? ¿Y qué papel tiene el contexto institucional de esos gobiernos?

En este trabajo intentamos responder a interrogantes a partir del análisis de evidencia reciente de Argentina y Brasil. En primer término, presentamos el plan de investigación y las hipótesis. Luego, identificamos la cantidad de escándalos políticos en que los gobiernos de Argentina y Brasil se encontraron involucrados en períodos de tiempo determinados. El objetivo aquí, en primer lugar, es comparar años electorales con no electorales, verificando si hay mayor número de denuncias por parte de los medios motivados por el calendario electoral. Posteriormente, se presenta la dinámica de las noticias de corrupción en esos mismos períodos. Ello se realiza a partir de una búsqueda de las palabras-clave 'corrupción' y 'escándalos' en las secciones de política de los principales periódicos de ambos países. En comparación al índice de denuncias de corrupción del primer punto, más allá de saber el número de escándalos relacionados a los gobiernos, aquí será posible determinar la intensidad del tema corrupción en general durante esos períodos. A continuación, con la intención de verificar si también existen diferencias en las reacciones de los gobiernos en momentos específicos, resumimos las respuestas adoptadas por los gobiernos

(especialmente en términos de desplazamiento de funcionarios). Finalmente, presentamos una discusión de los resultados y el análisis de los mismos en clave comparada.

Diseño de la investigación, hipótesis y métodos

Teniendo en cuenta que el objetivo principal de este artículo es evaluar los posibles contextos que facilitan o dificultan la cobertura mediática de casos de corrupción y, en consecuencia, de tal exposición promover sanciones sociales o activar mecanismos institucionales, consideramos que en términos teóricos uno de esos momentos lo constituye el período electoral. En tales circunstancias, los medios de comunicación pueden reflejar un escenario de contienda política, donde el aumento de la cobertura de la corrupción aumentaría conforme se aproximan las elecciones, ya sea por investigaciones propias o por acusaciones de los opositores políticos que filtran informaciones a la prensa. Los gobernantes, a su vez, pueden ser más sensibles a las denuncias cuando se acercan las elecciones, ya que la probabilidad de que los votantes tomen esto en cuenta en el momento de la votación es mayor.

El otro contexto a tener en cuenta es el marco institucional. En Brasil, el sistema político se caracteriza por un Poder Ejecutivo fuerte. La Constitución de 1988 institucionalizó un sistema centrado en el ejecutivo y en los líderes partidarios, que garantizan la gobernabilidad a través de la delegación de la coalición mayoritaria en el Congreso, al igual que en los sistemas parlamentarios. Además, el sistema político brasileño es frecuentemente caracterizado por un sistema multipartidista débil y fragmentado, donde la formación de grandes coaliciones se basa en fuerzas políticas heterogéneas (Moisés 2010; Lanzaro 2001). Las críticas al presidencialismo de coalición brasileño han dado cuenta de que, pese a la eficacia de los gobiernos en la formación de coaliciones, ello realmente depende de una serie de factores con poca previsibilidad sistémica debido a la influencia de la capacidad de determinados líderes para gestionar sus bases de apoyo. Por lo tanto, los gobiernos que han alcanzado un mayor grado de coalescencia (mayor proporcionalidad en la división de los ministerios de acuerdo con el tamaño de los partidos) tuvieron resultados más positivos en relación a la disciplina de los partidos gobernantes (Amorim Neto 2007; Rennó 2006).

Adicionalmente, el modo en que los ejecutivos interactúan con el Congreso, así como la elección estratégica de medidas provisionales o la presentación de proyectos de ley, originan relaciones más cooperativas o conflictivas (Rennó 2006). Así, la conclusión es que no hay un patrón de comportamiento promovido por el propio sistema político. La relación armónica entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se da, más bien, por las diferentes acciones y estrategias utilizadas por los presidentes. Desde el punto de vista de la posición del gobierno ante las acusaciones de corrupción, esta imprevisibilidad sistémica puede significar una mayor permeabilidad de los gobiernos a las denuncias, debido a la mayor disputa interna entre los diferentes partidos de la coalición por espacios de poder. En otras palabras, es muy probable que con alta competencia y baja cohesión partidaria se multipliquen las oportunidades de cualquier fuerza política o legislador individual de participar de las coaliciones que el Ejecutivo necesite formar (Bonvecchi 2010).

Por su parte, Argentina presenta un contexto institucional y una dinámica diferente, aunque la centralidad del sistema también se encuentre en su Poder Ejecutivo (Martínez Nogueira 2013). Se trata de una típica situación de presidencialismo mayoritario o de partido dominante (Lanzaro 2001). En este país, el gobierno no necesita formar coaliciones para sostenerse o implementar sus políticas; en contraste a Brasil, aquí la competencia dentro del gobierno suele ser menor, resultado también de un nivel alto de cohesión (Bonvecchi 2010). Del mismo modo, los principales partidos de oposición evidencian rasgos similares y no necesitan valorizarse como potenciales socios de coalición.

Bajo tales características, los partidos empiezan un juego de suma cero. Para ganar, intentarán maximizar toda oportunidad de disminuir las chances electorales del adversario. Así, las fuerzas opositoras con adhesiones suficientes como para aspirar creíblemente al gobierno harán uso de todas las herramientas institucionales posibles para debilitar la gestión de sus adversarios (Bonvecchi 2010). En otros términos, los partidos tenderán a buscar y desarrollar oportunidades para castigar electoralmente a sus adversarios. El interés de los legisladores está puesto en desequilibrar la competencia electoral y lograr la alternancia, por lo que se ven impulsados a construir capacidades para impugnar al Ejecutivo con la expectativa de que ello imponga costos electorales al partido de gobierno (Bonvecchi 2010). Allí es donde las denuncias por corrupción se constituyen como una herramienta para los partidos de oposición.

Entonces, a partir de tales premisas, derivamos las siguientes hipótesis:

- H1: En años electorales la cobertura de hechos de corrupción oficial que se transforman en verdaderos escándalos políticos será mayor que en años no electorales.
- H2: En la misma dirección, las respuestas de los gobiernos ante las denuncias mediáticas de hechos de corrupción tienden a ser más drásticas y eficaces en los años electorales.
- H3: Los gobiernos con altos niveles de competencia interna entre partidos o facciones (presidencialismos de coalición) son más propensos a brindar respuestas contundentes frente a denuncias por corrupción de sus funcionarios. Por el contrario, los presidencialismos mayoritarios o con partido predominante tienen una menor permeabilidad a las denuncias. Brasil es un ejemplo del primer escenario mientras que Argentina del segundo.

Para poner a prueba estas hipótesis definimos, en primer lugar, períodos temporales equivalentes en ambos países, de modo que las observaciones pudieran ser comparables. En tal sentido, el criterio utilizado para la selección temporal fue el siguiente: el **año no electoral** debería corresponder al inmediato posterior a la asunción de los gobiernos, mientras que el **año electoral** sería uno en el que los presidentes compitiesen por su reelección.

Así, en base a los criterios establecidos, se definió como año no electoral para la Argentina el que se desarrolla entre el 01/01/2008 y el 31/12/2008; mientras que para Brasil, el comprendido entre el 01/01/2011 y el 31/12/2011. Por otro lado, fueron establecidos como años electorales los períodos que van desde el 01/11/2010 al 31/10/2011 y desde el 01/11/2013 hasta el 31/10/2014 para Argentina y Brasil respectivamente.² Tales momentos corresponden al primer año de gestión de los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner del Partido Justicialista – Frente Para la Victoria (PJ-FPV) en Argentina, quien sucedió a su marido Néstor Kirchner, en Argentina; y de Dilma Rousseff del Partido dos Trabalhadores (PT) en Brasil, sucesora del dos veces presidente Luiz Inacio ‘Lula’ Da Silva. En ambos casos, se trató de continuaciones del mismo partido gobernante. En tanto, en lo que respecta a los años electorales, ambas mandatarias se presentaron a validar sus gestiones en pos de ser reelectas en la presidencia.

Para contribuir a la verificación de las hipótesis, se evaluó la cobertura de algunos de los periódicos más importantes de Brasil (O Estado de São Paulo) y de Argentina (Clarín y La Nación) para hacer un estudio de los escándalos políticos nacionales instalados en un año no electoral en comparación con los de períodos electorales. La idea es verificar si hay variación en el número de escándalos en función del calendario electoral.

2 Las elecciones en Argentina se desarrollaron en 2 etapas: con el debut las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) el 14 de agosto de 2011; y con las generales, el 23 de octubre de ese año. En tanto, en Brasil se llevó a cabo la primera vuelta el domingo 5 de octubre de 2014, mientras que la segunda vuelta fue el 26 de octubre.

A tales fines, hemos considerado escándalos políticos a aquellos «hechos noticiosos que revelan episodios de corrupción o abusos de poder» (Pérez Liñán 2009:158). Así, para los períodos temporales escogidos, se consideraron solo aquellos con alguna conexión con los ejecutivos nacionales o con los partidos de gobierno de ambos países. Por tanto, hemos recolectado únicamente noticias de los actos de corrupción que involucran a presidentes, colaboradores o allegados más cercanos (ministros, asesores personales, etc.) y sus familias. El resultado de esta tarea nos permitió identificar el grado en que un gobierno se encuentra sometido a acusaciones de corrupción en un momento determinado en el tiempo.³

A continuación, evaluamos la dinámica de las noticias sobre la corrupción durante los años seleccionados. Para ello hemos realizado una búsqueda de la palabra corrupción en los principales periódicos de cada país (Clarín y La Nación para Argentina y O Estado de São Paulo para Brasil). La pesquisa se hizo en las ediciones impresas de esos periódicos y solo se consideraron las noticias publicadas en la sección principal (primera sección, política o como se denomine según el medio). Este punto nos brindó la posibilidad de visualizar la dinámica de las noticias de corrupción en el mismo período, los meses en alza o baja y la relación con la cercanía de las elecciones (si fuera el caso). A diferencia del número de escándalos relacionados con el gobierno en un período particular, esta actividad nos permitió conocer la intensidad y la dinámica de la cuestión de la corrupción durante el mismo período.

Ahora bien, la otra dimensión considerada en este trabajo corresponde a las respuestas brindadas por los gobiernos ante denuncias de corrupción que los afectan o involucran. Aquí trabajamos con 2 hipótesis: mientras que H2 refiere a la incidencia del calendario electoral en las reacciones de los gobiernos, es decir, prioriza la cuestión temporal; la H3 pretende adicionar en ese contexto el papel que podría desempeñar el tipo de gobierno presidencial. De este modo, si con H2 pretendemos aportar evidencia general sobre el peso del calendario electoral, con H3 intentamos individualizar características propias de los estilos de gestión de los presidencialismos argentino y brasileño.

Para corroborar H2 y H3 en relación a las respuestas del gobierno frente a los escándalos, consideramos para cada caso identificado la permanencia o remoción de los involucrados o del responsable de las áreas (como los ministerios o directivos de empresas públicas). En otras palabras, si bien estas respuestas pueden ser diversas, incluyendo, por ejemplo, las declaraciones públicas de las autoridades en la materia, utilizamos como variable solo la separación de los altos funcionarios involucrados en las acusaciones.

Evidencia

Brasil

En 2011 –el primer año de mandato de la presidenta Dilma Roussef– hubo 8 escándalos políticos en total. El primero de ellos consistió en acusaciones contra el ministro Jefe de Gabinete, Antonio Palocci. El ministro sufrió una fuerte presión debido a información, publicada inicialmente en Jornal Folha de São Paulo, sobre la multiplicación de sus activos (20 veces) entre 2006 y 2010. Palocci, quien fue ministro de Finanzas del gobierno de Lula, fue diputado federal

3 Dado que en este trabajo los períodos temporales son iguales en ambos países, bastó con considerar el número absoluto de escándalos y no considerar los resultados con el índice de exposición a los escándalos sugerido por Pérez Liñán (2009), muy útil por su facilidad de computar y comparar entre países cuando los momentos determinados de tiempo son disímiles. El mencionado índice se define como $S_t = (N/t) \times 100$; donde S_t es el valor del *t-avo* mes del presidente en el cargo; N_t corresponde al número total de escándalos que involucran al mandatario, sus colaboradores más cercanos y su familia; y t es el número de unidades de tiempo (meses en el cargo) transcurridos (Pérez Liñán 2009: 158).

en el período y desarrollaba trabajos de consultoría a través de la empresa Projeto. El 7 de junio de 2011, el ministro dejó el cargo.

En julio del mismo año hubo varias denuncias contra el Ministerio de Transporte. El escándalo comenzó con una nota en la revista *Veja*, que informó que representantes del Partido da República (PR) –que tenía el control del Ministerio–habrían establecido un esquema de sobrefacturación y sobornos por parte de empresas. Luego de esta denuncia inicial, el diario *O Globo* hizo un reportaje sobre el crecimiento de 86,500% del patrimonio del hijo del ministro Alfredo Nascimento. La presidenta despidió al ministro el 6 de julio. El mismo día, la revista *Isto É* informó que Nascimento y el diputado del Partido da República (PR), Valdemar Costa Neto, habrían utilizado fondos públicos con el fin de atraer a diputados al partido. La revista *Veja* también advirtió de la existencia de un esquema de sobrefacturación y cobro de sobornos en el ministerio. Unos 30 empleados fueron exonerados de las segundas capas del Ministerio de Transporte, incluyendo el director general del DNIT (Departamento Nacional de Infraestructura de Transporte), Luiz Antonio Pagot.

Otro ministerio que ha sido objeto de informes de los medios fue el de Agricultura. Oscar Juca Neto, después de haber sido denunciado por malversación de fondos, fue despedido de la dirección de la Conab (Compañía Nacional de Abastecimiento). En este proceso, el agraviado, acusó al ministro de Agricultura, Wagner Rossi, de implicación en irregularidades en el Ministerio. Pocos días después, la revista *Veja* denunció la actuación del lobista Julius Fróes por una oficina en el ministerio, para la distribución de sobornos. En medio de las acusaciones, el ministro admitió que él recibió un viaje aéreo de una empresa beneficiada por contratos con el Ministerio.

Otro escándalo ocurrió en el Ministerio de Turismo. La Policía Federal brasileña arrestó a 36 personas en una operación llamada *Voucher*. El ministro de Turismo, Pedro Novais, fue involucrado por los detenidos como sospechoso de desviar recursos de las enmiendas parlamentarias. Otra denuncia específica contra Novais, publicada en *Folha de São Paulo*, fue que habría pagado el salario de un ama de casa con dinero público, además de que su esposa utilizaba un empleado de la Cámara como chofer. Otra acusación fue el hecho de que el ex ministro había pedido a la Cámara el reintegro de gastos hechos en un hotel en la ciudad de São Luís (Maranhão). El 15 de septiembre el ministro Pedro Novais fue despedido.

Al mes siguiente, el Ministerio de Deportes pasó a convertirse en objeto de varios cuestionamientos por irregularidades. El ministro Orlando Silva entregó su carta de renuncia después de casi dos semanas de acusaciones en los medios de comunicación sobre sus operaciones fuera del Ministerio. Un soldado de la Policía Militar acusó, en una entrevista a *Revista Veja*, al ministro de comandar un sistema de cobro de sobornos. De acuerdo con el soldado, el dinero provenía de organizaciones no gubernamentales (ONGs) que recibían contratos en el programa Segundo Tiempo del Ministerio. El dinero sería desviado a las arcas del Partido Comunista do Brasil (PcdoB). También de acuerdo con el soldado, el propio ministro habría recibido dinero personalmente en el garaje del Ministerio. La Corte Suprema de Brasil abrió una investigación para constatar las denuncias.

La Controladoria Geral da União (CGU) encontró evidencia de malversación de fondos en los contratos con 26 ONGs en el Ministerio de Trabajo. Desde entonces, varias otras denuncias de la prensa afectaron al ministro de esa cartera, Carlos Lupi. La revista *Veja* lo acusó de usar, en 2009, un avión fletado por el presidente de una ONG que había sido acusado de malversación de acuerdos monetarios con el Ministerio. El diario *Folha de São Paulo* informó también que el Ministro habría acumulado dos cargos (en la Cámara de diputados y como asesor en Cámara de Vereadores de Río) sin trabajar. Las denuncias llevaron a la caída del personaje en diciembre.

El Ministerio de las Ciudades fue denunciado debido a empleados sospechosos de cambiar una opinión y aumentar el gasto de las obras para la Copa del Mundo de 2014 en más de

R\$ 700 millones. La denuncia fue hecha por el diario O Estado de Sao Paulo. El periódico señaló que el fraude se habría hecho con la aprobación del ministro de las Ciudades, Mario Negromonte. También en 2011, el diario O Globo denunció al ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, Fernando Pimentel, por recibir R\$ 2 millones, entre 2009 y 2010, de su empresa de consultoría. Los medios de comunicación plantearon la sospecha sobre las empresas que contratan la consultora del Ministro después de haber sido beneficiadas en los contratos con el Municipio de Belo Horizonte, gobernado por un aliado del mismo Ministro.

Pasemos ahora al año electoral. Según nuestra hipótesis, debido a la proximidad de la contienda electoral, deberíamos esperar un mayor número de denuncias de casos de corrupción. Sin embargo, en el período solo hubo dos casos. El primero fue el escándalo de corrupción en Petrobras.⁴ Las primeras denuncias aparecieron en 2012 y 2013, cuando la prensa reflejó las pérdidas sufridas por la compañía debido a irregularidades en la compra de una refinería. Sin embargo, fue a partir de 2014 que las noticias acerca de irregularidades y corrupción comenzaron a aparecer en los medios de comunicación. El impacto de estas acusaciones implicaron el brote de una fase de detenciones relacionadas con el caso realizadas por la Policía Federal de Brasil en marzo de ese año. Las investigaciones comenzaron en 2009, pero fue durante 2014 que la atención de los medios comienza paulatinamente a enfocarse en la empresa, prolongándose incluso hasta el año posterior de la elección, dadas las diversas partes involucradas: desde los contratistas, pasando por los funcionarios de Petrobras, hasta los políticos. El escándalo de Petrobras, desencadenado por una operación de la Policía Federal y considerado el mayor escándalo de corrupción en Brasil, no tiene comparación con los otros escándalos no solo por la cantidad de dinero o personajes involucrados en la denuncia, sino también por la duración de la cobertura mediática.

El otro escándalo de 2014 estuvo vinculado a la denuncia contra el ministro de Trabajo, Manoel Dias. Los medios de comunicación hicieron eco de la investigación de la Policía Federal sobre las desviaciones de recursos del Ministerio de Trabajo. La Policía Federal concluyó que había pruebas de la participación del Ministro en un plan para emplear a los militantes PDT como funcionarios fantasmas de una entidad que había firmado un acuerdo con el ministerio.

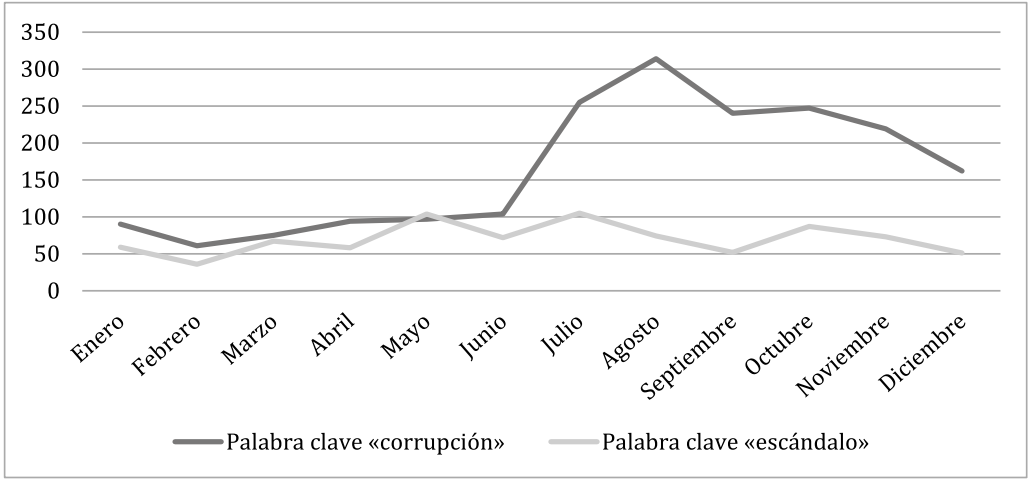
Por lo tanto, la evidencia recolectada indica que lo que pasó en Brasil se diferencia de la hipótesis (según la cual deberíamos esperar un aumento del número de casos de corrupción de relieve en los medios de comunicación por la cercanía a las elecciones). En cambio, el primer año de gobierno de la presidenta Dilma Rousseff evidenció un mayor número de denuncias. Este hallazgo debe ser –en principio– relativizado debido a la peculiaridad del escándalo de Petrobras, que se prolongó durante mucho tiempo y con nuevas acusaciones que aparecen a lo largo del año.

El siguiente paso de la investigación, tal como se ha mencionado, fue describir la dinámica de la atención dada a la cuestión de la corrupción durante los períodos seleccionados. Para ello, se realizó la búsqueda por palabra clave corrupción en el diario O Estado de São Paulo. También hemos tratado de indagar sobre la dinámica del uso del término escándalo durante los períodos.

El Gráfico N° 1 muestra la dinámica de las noticias sobre la corrupción durante el período no electoral. Se observa cierta estabilidad hasta junio, con un pico entre julio y agosto, permaneciendo alta hasta noviembre, con un ligero descenso hasta diciembre de 2011. La dinámica del uso de la palabra escándalo se presenta de una manera diferente. Los picos más altos se dan en mayo, julio y octubre, lo que corresponde a los casos de denuncias contra el ministro Palocci, en relación con el Ministerio de Transporte y el ministro Alfredo Nascimento, y el Ministerio de Deportes y el ministro Orlando Silva, respectivamente. Los tres abandonaron sus cargos tras el desgaste generado por las denuncias en la prensa.

4 Empresa de economía mixta que opera en el sector de la energía, sobre todo en la exploración, producción, refinación, comercialización y transporte de petróleo, gas natural y sus derivados.

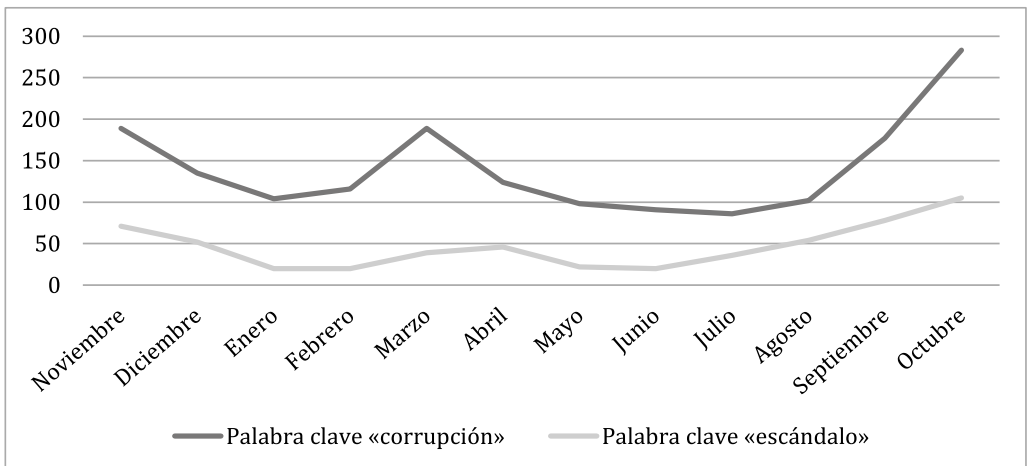
Gráfico N° 1. Brasil: año no electoral (01/01/2011 - 31/12/2011)



Fuente: Elaboración propia en base al número de páginas con las palabras clave 'corrupción' y 'escándalo' en O Estado de São Paulo.

En tanto, en el año electoral, a pesar de presentar un número mucho menor de escándalos políticos (solo 2), la cobertura de la corrupción estuvo muy inflada por un solo caso (Petrobras). Además, podemos ver un aumento de esta cobertura en los meses en que la campaña electoral se acerca (agosto), como se muestra en el Gráfico N° 2. A diferencia de 2011, en donde hay una discrepancia entre los términos corrupción y escándalo, durante 2014, la dinámica de las dos palabras-clave son similares. Esta condición sugiere que, como en los casos de corrupción de 2011 hubo una menor prevalencia de encuadre escándalo por el periódico, en 2014 este fue el marco vigente (probablemente tirado por el caso de Petrobras, llamada por los medios como el escándalo Petrolão).

Gráfico N° 2. Brasil: año electoral (01/11/2013 - 31/10/2014)



Fuente: Elaboración propia en base al número de páginas con las palabras clave 'corrupción' y 'escándalo' en O Estado de São Paulo.

Para probar la H2 se evaluó la existencia de diferencias en las respuestas brindadas por el Ejecutivo a las acusaciones de corrupción emitidas por los medios de comunicación en el contexto electoral en comparación con uno no electoral. En este sentido, durante el año no electoral, de los 8 altos funcionarios involucrados en denuncias de corrupción, 7 perdieron sus cargos. Además de los ministros Antonio Palocci, Alfredo Nascimento y Orlando Silva, quienes dejaron sus cargos después del desgaste de las denuncias en la prensa, también lo hicieron los otros ministros objetivos de acusación mediática. Este fue el caso de los ministros Wagner Rossi (Agricultura), Pedro Novais (Turismo), y Carlos Lupi (Trabajo), que abandonó el cargo poco después de las quejas. El ministro Mario Negromonte (Ciudades) continuó más tiempo en el puesto, pero finalmente salió en febrero de 2012. El ministro Fernando Pimentel (Desarrollo, Industria y Comercio Exterior) fue el único que permaneció en el cargo, incluso después de las denuncias.

Cuadro N°1. Brasil - Escándalos año no electoral

Área o sector del gobierno involucrado	Funcionario denunciado (cargo)	Origen de las denuncias ⁵	Mes principal de las denuncias	Respuestas del Poder Ejecutivo
Casa Civil	Antonio Palocci (Ministro)	Medios de comunicación (Jornal Folha de S. Paulo)	05/2011	Ministro demitido el 7/06
Ministerio de los Transportes	Alfredo Nascimento (Ministro)	Medios de comunicación (Revista Veja)	07/2011	Ministro demitido el 6/07
Ministerio de la Agricultura	Wagner Rossi (Ministro)	Medios de comunicación (Revista Veja)	08/2011	Ministro demitido el 17/08
Ministerio do Turismo	Pedro Novais (Ministro)	Medios de comunicación (Jornal Folha de S. Paulo)	08/2011	Ministro demitido el 14/09
Ministerio de los Deportes	Orlando Silva (Ministro)	Medios de comunicación (Revista Veja)	10/2011	Ministro demitido el 26/10
Ministerio de Trabajo	Carlos Lupi (Ministro)	Medios de comunicación (Revista Veja)	11/2011	Ministro demitido el 4/12
Ministerio de las Ciudades	Mário Negromonte (Ministro)	Medios de comunicación (Jornal Estado de S. Paulo)	11/2011	Ministro demitido el 2/02/2012
Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior	Fernando Pimentel (Ministro)	Medios de comunicación (Jornal O Globo)	12/2011	---

Fuente: Elaboración propia en base a noticias recolectadas.

Ahora bien, las respuestas del Poder Ejecutivo a los dos casos de corrupción denunciados

5 Para este aspecto, que no hemos profundizado en este trabajo pero que resulta relevante por los posibles derroteros que seguirá el caso, hemos considerado tres posibles fuentes de las denuncias de escándalos de corrupción: a) los propios medios de comunicación, derivados de periodismo de investigación; b) otros sectores políticos (por lo general los oponentes que pueden valorizarse con la participación de sus oponentes en las noticias negativas); y, c) las instituciones de control de la corrupción tales como las agencias de accountability. Entonces, fue considerado como origen la instancia de fuente principal que desencadenó el escándalo, aunque más tarde se hayan ampliado sus repercusiones. Así, investigaciones que se iniciaron en las instituciones de control se reflejaron en los medios de comunicación (que a veces presentan nuevas acusaciones que resultan de las propias investigaciones); o denuncias originadas en los medios de comunicación motivaron procedimientos de investigación por parte de las instituciones públicas, etc.

en 2014, contrariamente a lo esperado, fueron menores o más livianas en comparación a aquellas relacionadas a los *affaires* de 2011. Es el caso del ministro de Trabajo, Manoel Dias, que se mantuvo en el cargo después de las denuncias aparecidas en la prensa. En relación con Petrobras, una responsabilidad pública sería más difícil.

A diferencia de los casos de corrupción que involucran personalmente a Ministros –lo que sería más fácil para exigir la rendición de cuentas y la remoción de los implicados–, en el caso de Petrobras, el presidente de la empresa no estuvo directamente involucrado en las denuncias de corrupción. En realidad, varios de los funcionarios detenidos o bajo investigación de la Policía Federal ya habían sido retirados de Petrobras. En este sentido, poco antes de las elecciones de octubre de 2014, en la que Dilma Roussef fue reelecta, la lideresa admitió que hubo corrupción en Petrobras, pero mantuvo a su presidente, Graça Foster, en el cargo. Solo en 2015, después de las elecciones, y aún con una presencia intensa del caso en los medios, Foster dejó el cargo.

Cuadro N° 2. Brasil - Escándalos año electoral

Área o sector del gobierno involucrado	Funcionario denunciado (cargo)	Origen de las denuncias	Mes principal de las denuncias	Respuestas del Poder Ejecutivo
<i>Petrobrás</i>	<i>El escándalo estuvo más centrado en la institución que en personalidades. Fueron acusados muchos funcionarios, políticos y empresarios.</i>	<i>Institucional (Policía Federal, Ministério Público, Judiciário)</i>	<i>2014</i>	<i>Salida de Graça Foster 4/02/2015</i>
<i>Ministerio de Trabajo</i>	<i>Manoel Dias (Ministro)</i>	<i>Institucional (Policía Federal)</i>	<i>03/2014</i>	<i>----</i>

Fuente: Elaboración propia en base a noticias recolectadas.

De acuerdo a la evidencia recogida, H1 se demostró en parte. Hubo un mayor número de escándalos por corrupción en los medios de comunicación durante el año no electoral. Sin embargo, uno de los casos observados en el período de elecciones, Petrobras, se desplegó ampliamente a lo largo del año (incluso persistiendo con posterioridad a las elecciones). También la dinámica de la cobertura de la corrupción demuestra que la atención a esta cuestión fue en aumento hasta el mes de la campaña electoral. Además, el encuadre y cobertura del escándalo de Petrobras fue mayor que en los casos que se produjeron en 2011.

En tanto, con H2 ocurrió lo inverso a lo esperado. El Poder Ejecutivo de Brasil actuó con mayor celeridad para responder a las denuncias en relación a los Ministros en 2011 que en los casos de 2014. Una posible interpretación es que la dinámica de los años electorales conduzca al Ejecutivo, que compite por su reelección, a mostrarse más fuerte y a sostener a los involucrados. Otra posibilidad es que tal vez el calendario electoral no sea tan importante para este tipo de responsabilización, pesando más otras variables relacionadas al tipo de escándalo verificado. Por ejemplo, la frágil sustentación política de muchos ministros –con menos apoyo dentro de la coalición en el poder– representa un menor costo político para el gobierno en el caso de removerlo y para responder de modo efectista ante la opinión pública. Por otro lado, el escándalo de Petrobras resultó mucho más institucional y no hubo un actor fácilmente individualizable que pudiera ser eliminado fácilmente. El propio presidente de Petrobras, en 2014, no fue blanco directo de las acusaciones de corrupción, y su salida –como responsable último de la compañía– tendría un bajo impacto político como para evitar que el escándalo permaneciera en la opinión pública. De hecho, incluso después de la salida de Graça Foster, en 2015, la continuidad de la operación de la

Policía Federal y el Ministerio Público se aseguró la permanencia de noticias sobre el escándalo de corrupción durante el año 2015.

Argentina

Las elecciones presidenciales, junto a legislativas nacionales y gran parte de las provinciales, se desarrollaron en octubre de 2007. El triunfo fue para el oficialismo (PJ-FPV), que llevó como candidata presidencial a la senadora Cristina Fernández de Kirchner, esposa del presidente saliente Néstor Kirchner. La triunfadora asumió la presidencia en diciembre de ese año. El objetivo de este apartado es identificar y contabilizar los escándalos denunciados por los medios durante un año no electoral (2008).

En primer lugar, corresponde realizar una aclaración fundamental para comprender el modo en el cual el sistema mediático se posicionó en relación a la cobertura de los hechos denunciados. El año 2008 fue políticamente intenso. Por un lado, la actividad política, y en consecuencia mediática, del primer semestre estuvo concentrada en torno a lo que se denominó como 'el conflicto del campo'. Este comenzó en marzo con un paro agropecuario, *lock out* y bloqueo de rutas, en el que cuatro organizaciones del sector empresario de la producción agro-ganadera (Sociedad Rural Argentina, Confederaciones Rurales Argentinas, CONINAGRO y Federación Agraria Argentina), tomaron medidas de acción directa contra la Resolución del ministro de Economía Martín Lousteau N° 125/2008, que establecía un sistema móvil para las retenciones impositivas a la soja, el trigo y el maíz. La medida patronal se extendió por 129 días, desde el 11 de marzo hasta el 18 de julio.⁶

En esa coyuntura, la relación gobierno–medios de comunicación sufrió modificaciones. Durante ese período, los Kirchner radicalizaron su confrontación con los medios. Esta radicalización se llevó a cabo después de la mencionada huelga agraria, que contó con el respaldo de algunos de los grandes medios de prensa, entre ellos Clarín y La Nación. Así, desde finales de marzo, a pocas semanas de iniciada la protesta patronal, la escalada constante entre el gobierno argentino y la medios dominantes (principalmente Clarín) se convirtió en una confrontación que, aunque anidada a la crisis agraria, permanecería en el tiempo hasta adquirir ribetes propios.

El gobierno desplegó todos sus recursos políticos con el fin último de alterar radicalmente las relaciones de poder en la esfera de la comunicación, particularmente para transformar la posición dominante de Clarín (Kitzberger 2014). Como resultado inmediato de esa confrontación, los niveles de popularidad de los Kirchner cayeron espectacularmente en 2008 y perdieron las elecciones de medio término de 2009. Sin embargo, en ese contexto, los medios de comunicación también se vieron afectados significativamente, en especial en cuanto a su credibilidad. En tal sentido, el gobierno logró imponer la idea según la cual la cobertura de noticias se realiza a partir de valores extra-periodísticos (Kitzberger 2012; Vommaro 2008).

6 El proceso tuvo una alta politización y el oficialismo denunció que tenía fines golpistas, mientras que los organizadores de la medida negaron terminantemente que existiera esa intención. Durante el conflicto se produjo la renuncia del ministro de Economía, Martín Lousteau, autor de las medidas cuestionadas por los ruralistas. El 17 de junio de 2008, la presidenta Fernández envió al Congreso un proyecto de ley sobre las retenciones a las exportaciones de granos y las compensaciones a los pequeños productores, con el fin de que sea el Poder Legislativo el que resuelva en definitiva la situación. Luego de ser aprobado por la Cámara de Diputados, el proyecto tuvo una votación empatada en la Cámara de Senadores, razón por la cual debió desempatar el Vicepresidente de la Nación, Julio Cobos, quien lo hizo negativamente en la madrugada del 17 de julio de 2008. Al día siguiente, la Presidenta de la Nación ordenó dejar sin efecto la Resolución 125/08.

Ahora bien, en ese marco, para 2008, hemos contabilizado 6 escándalos.⁷ El primero de ellos se dio en febrero, cuando se conoció que la Oficina Anticorrupción (OA) abrió una investigación para revisar el modo en que el Ministerio de Desarrollo Social otorgaba sus subsidios, con qué criterios de evaluación y con qué controles. El organismo inició el trámite después de que el ministerio conducido por Alicia Kirchner, cuñada de la Presidenta y hermana del expresidente Néstor Kirchner, se negara a mostrar los padrones de beneficiarios de casi un millón de planes sociales. La noticia se generó tras un dictamen de la OA del día 6 de ese mes, que intervino luego de una presentación del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Seguidamente, a principios de marzo, un abogado de la fuerza opositora Unión Cívica Radical (UCR) de la sureña localidad de El Calafate, reconocida por la afluencia turística para visitar el glaciar Perito Moreno, denunció judicialmente al ex intendente Néstor Méndez –por entonces diputado provincial en Santa Cruz– por la venta indiscriminada de tierras a funcionarios nacionales y provinciales entre 2003 y 2007, en tanto que alertó sobre la venta directa de más de 30.000 metros cuadrados a sociedades anónimas a finales del año anterior. La noticia se genera a partir de la presentación judicial, pero rápidamente perdió presencia en los medios.

Desde fines de marzo, ya con el conflicto del campo en marcha, las denuncias no lograron sostenerse temporalmente en los medios, y muchas de las que aparecen se interpretan en el marco de la crisis desatada. A mediados de abril, el Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas, Manuel Garrido, denunció al Secretario de Medios, Enrique Albistur, por la presunta distribución de varios millones de pesos en publicidad a sociedades con las que funcionarios del área estaban –en mayor o menor medida– vinculados. Se lo acusó judicialmente por irregularidades en los contratos de comercialización de la publicidad oficial en la vía pública, lo que constituirían negociaciones incompatibles con la función pública.

Hacia fines de abril y durante mayo, las noticias referidas a la palabra clave ‘corrupción’ se vincularon a la presentación en sociedad del Tren de Alta Velocidad (TAVE), que uniría las ciudades de Buenos Aires, Rosario y Córdoba. El 29 de abril de 2008, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner firmó el contrato del proyecto del tren de alta velocidad que emplearía tecnología francesa (Alstom).⁸ La obra se calculó con un plazo de ejecución de 4 años y un coste aproximado de 4.000 millones de dólares (incluyendo la financiación). La Coalición Cívica (CC), fuerza opositora presidida por Elisa Carrió, anunció la impugnación de la licitación.⁹ Por su parte, el radicalismo presentó una denuncia judicial contra la iniciativa, que alcanzó a la instancia de la Corte Suprema de Justicia. A fines de agosto, el radicalismo amplió la acción advirtiendo que la empresa francesa Alstom había sido admitida como oferente en la licitación lanzada por el gobierno de Cristina Kirchner para la construcción de un tercer tren de alta prestación que uniría Buenos Aires y Mendoza y cuyo costo se calcula en 8300 millones de pesos. La cifra representaba más del doble de lo que se había proyectado originalmente para el tren bala a Rosario y Córdoba. La cifra del ferrocarril a Mendoza fue incluso superior a la que esperaban

7 Además de los escándalos iniciados en 2008, la cobertura mediática de hechos de corrupción sumó otros casos relevantes que provenían de años anteriores (“Siemens”, “Skanska”, “valijagate” y “la bolsa con dinero”). Sin embargo, durante 2008 la cobertura mediática se incrementó conforme se fueron desarrollando las investigaciones judiciales. Todo ello, además, resultó resignificado en el marco del mencionado “conflicto del campo”. Pero a los fines de este trabajo, sólo destacamos las denuncias originadas durante el período estudiado.

8 Los llamados a las licitaciones habían sido realizados 2 años antes durante el gobierno de Néstor Kirchner. En tanto, el 26 de marzo de 2008, el Secretario de Transporte de la Nación, Ricardo Jaime, anunció que el Ministerio de Economía de la Nación, Martín Lousteau, y el consorcio liderado por la empresa francesa Alstom acordaron la estructura financiera para la ejecución de la obra.

9 La diputada Elisa Carrió fue candidata presidencial en 2007 y quedó en segundo lugar –con el 23% de los votos– detrás de Cristina Fernández de Kirchner, que obtuvo el 45%.

algunas de las empresas oferentes, que estimaban el presupuesto preliminar en alrededor de US\$ 1200 millones.

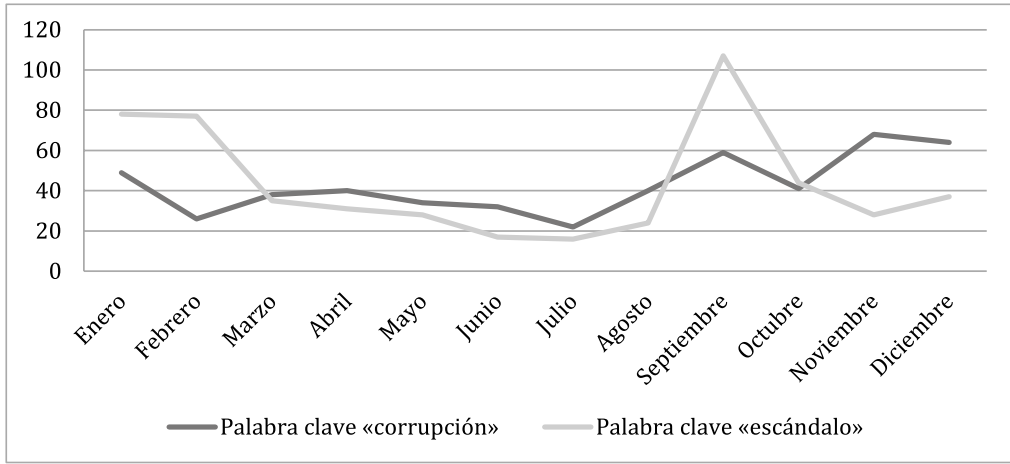
En julio, a días de finalizar la crisis del campo, se conoció una investigación de la ministra de Salud, Graciela Ocaña, sobre giros millonarios a las obras sociales sindicales, que se hicieron desde la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS), a cargo de Héctor Capaccioli. En agosto, aparecieron acribillados tres empresarios en la localidad de General Rodríguez, provincia de Buenos Aires. Seacamp. La compañía de uno de ellos había aportado a la campaña de Cristina Kirchner, que tenía como recaudador al mencionado Capaccioli. La ministra Ocaña había suspendido a Seacamp como proveedora del Estado. En septiembre, se hicieron públicos algunos cruces mediáticos entre los funcionarios, que resultaron en que la ministra de Salud le advirtiera al titular de la Superintendencia, por carta documento, que le iniciaría una querrela penal si no retiraba sus declaraciones. En noviembre, la Ministra volvió a denunciar irregularidades que comprometían a Capaccioli. Detalló que se habían simulado ventas de medicamentos a obras sociales. Finalmente, luego de varios meses de estar bajo sospecha, Capaccioli presentó la renuncia.

El otro caso resonante se conoció en agosto, cuando la ministra de Defensa, Nilda Garré, dispuso el pase a disponibilidad de 23 militares por presuntos actos de corrupción administrativa. Los denunció ante la Justicia Federal y ordenó al Estado Mayor General del Ejército el cese en sus funciones y el pase a disponibilidad. La estimación del Ministerio en relación al fraude militar rondaba los 40 millones de pesos. Conforme avanzó la investigación, fueron aumentando los involucrados, al punto de implicar al propio Jefe de Ejército, Roberto Bendini, quien finalmente a mediados de septiembre pidió su pase a retiro luego de ser procesado por malversación de fondos públicos.

En el siguiente gráfico, puede observarse la dinámica mediática que los casos recibieron durante el período no electoral. Como se puede apreciar, los escándalos previos al paro agrícola y a la crisis, así como los denunciados durante 2008, tuvieron una presencia temporal poco sostenida. De hecho no solo se fueron diluyendo en cuanto a su presencia mediática, sino que no tuvieron mayores consecuencias en cuanto a la remoción de funcionarios o sobre la drasticidad de las respuestas del gobierno. Sin embargo, una vez finalizada la crisis del campo a mediados de julio y con la ruptura consumada entre el gobierno y los principales medios, los dos escándalos tuvieron una alta cobertura, concentrando un gran volumen de noticias entre los meses de agosto y octubre. Asimismo las respuestas fueron contundentes: dos altos funcionarios abandonaron sus cargos (el Superintendente de Servicios de Salud y el Jefe del Ejército). Otra característica común que presentaron tales procesos es que las investigaciones y las posteriores denuncias surgieron desde los propios ministerios, por lo que puede inferirse que los funcionarios denunciados contaban con el aval presidencial.

En relación a las palabras clave, la dinámica evidencia que si bien inicialmente el comportamiento de ambas se manifiesta de modo similar, en especial durante el 'conflicto del campo', entre los meses de marzo y junio, las noticias referidas a corrupción disminuyen y, cuando no lo hacen claramente, su intensidad temporal se mantiene baja ya que el foco está puesto en la crisis desatada. Una vez resuelto el conflicto, a mediados de julio, las noticias aumentan. En agosto y octubre se ve un incremento sustantivo, cuyo pico corresponde a septiembre, vinculado a los dos casos más resonantes de 2008.

Gráfico N° 3. Argentina: año no electoral (01/01/2008 - 31/12/2008)



Fuente: Elaboración propia en base al número de noticias con las palabras clave 'corrupción' y 'escándalo' en Clarín y La Nación.

De acuerdo a H1, deberíamos esperar una mayor cantidad de denuncias conforme se aproxima la fecha de elecciones. La particularidad del 2011 como año electoral en Argentina radicó en que se estrenaron las Primarias Simultáneas Abiertas y Obligatorias (PASO).¹⁰ Estas se desarrollaron el 14 de agosto, mientras que las generales fueron el 23 de octubre. De este modo, si adaptamos la H1 a este contexto, podríamos esperar un aumento de las denuncias en torno a las 2 fechas electorales, ya que funcionarían como incentivo, generando una dinámica particular organizada en relación a esas fechas del calendario electoral.

Al igual que la evidencia de Brasil, y contrariamente a nuestra H1, el número de escándalos se mantuvo más bajo en un año no electoral. Al respecto, hemos contabilizado dos casos importantes. Sin embargo, como podrá observarse en la dinámica plasmada en el Gráfico N°4, ya a fines de 2010 se presenta un volumen considerable de noticias que contienen nuestras palabras clave: corrupción y escándalo. Ello se debe al efecto Wikileaks en el sistema político y mediático argentino.¹¹ Pero dado que no significó la denuncia concreta sobre un caso específico, no lo hemos contabilizado como un escándalo, pese a que por meses conformó el núcleo de la política mediática de la corrupción.

En coincidencia con la circulación de los cables de Wikileaks, los medios toman una información judicial que se transformaría, a fines de noviembre de 2010, en uno de los casos más resonantes sobre corrupción. Ello se debió a que las puntas abiertas en la investigación trascendieron las fronteras y las áreas funcionales. Se lo conoció como el caso de los mails. En realidad, se trató de revelaciones que involucraron al por entonces ya ex secretario de Transporte, Ricardo Jaime, y a su colaborador Manuel Vázquez, por supuestas presiones y cobros indebidos para cerrar acuerdos comerciales y conseguir fondos para la campaña kirchnerista de 2005. Entre las denuncias figuraba que un socio de Manuel Vázquez de una consultora española medió en la venta de material ferroviario y la recaudación de fondos para la campaña de Cristina Kirchner como senadora en

¹⁰ Ley Electoral N° 26.571.

¹¹ A fines de noviembre de 2010, la organización mediática WikiLeaks filtró a la prensa internacional una colección de 251.187 cables o comunicaciones entre el Departamento de Estado estadounidense con sus embajadas por todo el mundo. En ese marco fue que la prensa argentina dedicó un espacio central a todos aquellos comentarios referidos al gobierno de ese país o a interpretaciones sobre los comportamientos de sus funcionarios.

2005. La denuncia mediática ocurrió tras salir a la luz que la justicia argentina había recuperado más de 20.000 correos electrónicos de las computadoras de Manuel Vázquez, que darían cuenta de múltiples negocios y operaciones polémicas entre varios estados. Ante la visibilidad adquirida por el caso, la oposición, encabezada por la UCR, propuso la creación de una comisión legislativa que investigue las presuntas maniobras fraudulentas cometidas por el ex secretario de Transporte, Ricardo Jaime. En tanto, la investigación continuó –tal como venía ocurriendo– en sede judicial. En 2011, el ex secretario llegaría a la instancia de juicio por casos de corrupción.¹²

Pese a que el caso de los mails se acopló a las secuelas locales del resonante escándalo mundial de Wikileaks, el nivel de denuncias y la cobertura mediática de la corrupción alcanzó su pico cuando se acercaba el debut de las PASO. Así, a casi 2 meses y medio de su realización, se develó la trama de un manejo espurio en la construcción de viviendas sociales en villas y asentamientos con fondos públicos otorgados por el Ministerio de Planificación Federal en el programa Misión Sueños Compartidos, ejecutado por la Fundación Madres de Plaza de Mayo (emblema de la lucha por los Derechos Humanos en Argentina). Concretamente el escándalo resultó tras las denuncias de irregularidades contra el ex administrador de la Fundación Madres de Plaza de Mayo, Sergio Schoklender, acusado de ser socio de una empresa contratista Meldorek que elabora casas prefabricadas. El programa llevaba construidas 5000 viviendas con un manejo de fondos por casi 300 millones de dólares. La denuncia incluía obras realizadas sin licitación, otras con dudosos concursos, y se habría incurrido en irregularidades, como la entrega de fondos sin que se presentaran los certificados de obra correspondientes.

Si bien desde el gobierno trataron de minimizar la cuestión presentándola como un problema interno de la Fundación, la cobertura periodística se fue incrementando hasta llegar a vincular a Hebe de Bonafini, presidenta de las Madres de Plaza de Mayo, y a altos funcionarios, con una trama de luchas internas por cargos en las listas para las elecciones de octubre, que varios sectores que apoyan al gobierno llevaban adelante. El caso había sido denunciado por la diputada de la Coalición Cívica, Elsa Quiroz, que respondía a su par y candidata presidencial, Elisa Carrió. El escándalo se desata con la renuncia del administrador de la Fundación, Sergio Schoklender. Posteriormente el ingeniero civil Eduardo González Fernández, director técnico de la Fundación, siguió los mismos pasos. En tanto, unas 50 personas –entre ellas parientes, amigos y sus esposas, ex empleados de la fundación, financistas y empresarios– quedaron imputadas de integrar la red supuestamente usada por Sergio Schoklender y su hermano, Pablo, para lavar dinero proveniente de fondos desviados de la Fundación Madres de Plaza de Mayo.

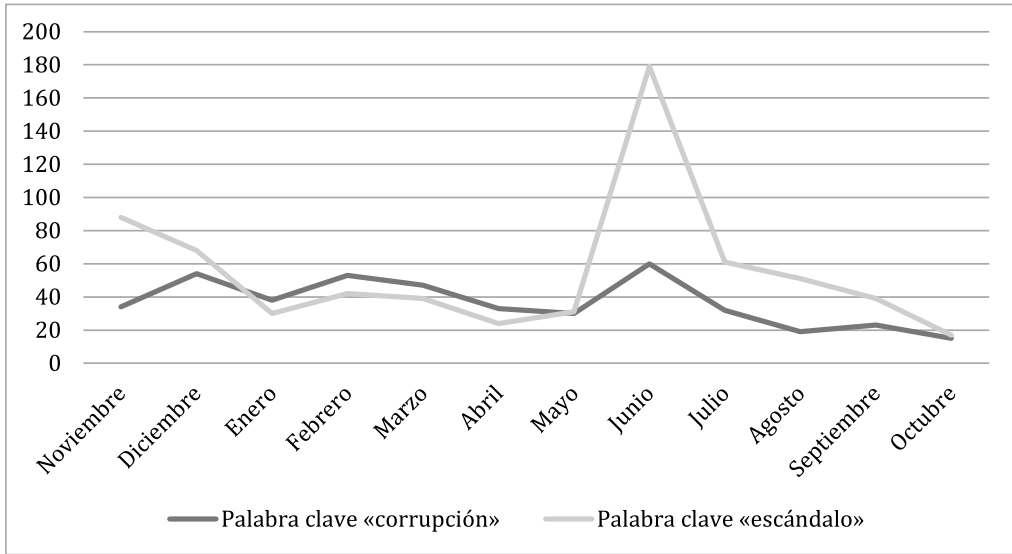
En el siguiente gráfico puede visualizarse la dinámica de las denuncias durante el año electoral en Argentina. Si bien, del mismo modo que pudo observarse en Brasil, el número de escándalos fue bajo (2 casos), el volumen de la cobertura de ambos fue claramente mayor si se los compara con los 6 casos contabilizados para el período no electoral. En el gráfico se aprecian los dos momentos en que se produjeron las denuncias: noviembre-diciembre de 2010, para el caso de los mails (más el telón de fondo de Wikileaks); y fines mayo de 2011, con mayor concentración en junio, para el escándalo de Sueños Compartidos/FMPM. Asimismo, resulta interesante destacar que luego de las PASO de agosto, dado quizás por el resultado contundente que avaló la gestión del gobierno,¹³ la cobertura de la corrupción decayó ostensiblemente hasta las elecciones

12 Durante 2011, la política de la corrupción en los medios recuperaría este caso, realizando una cobertura atenta del juicio. Esto representó, más allá del caso en cuestión, un modo de posicionarse por parte de los medios en la confrontación abierta durante la crisis del campo.

13 En las elecciones primarias, la fórmula oficialista que postulaba a la presidenta Cristina Fernández de Kirchner para la reelección obtuvo el 50,24%, mientras que sus inmediatos contendientes alcanzaron apenas el 12%. En las generales de octubre la presidenta conseguiría su reelección aumentando incluso el caudal de apoyo, ya que obtuvo el 54,11% de los votos.

generales de octubre. En otras palabras, una interpretación posible indica que el resultado de las primarias anuló el efecto que como contexto propicio tendrían las elecciones generales.

Gráfico N° 4. Argentina: año electoral (01/11/2010 - 31/10/2011)



Fuente: Elaboración de los autores en base al número de noticias con las palabras clave: corrupción y escándalo, en Clarín y La Nación.

Del mismo modo que se realizó con Brasil, para testear la H2 en Argentina se evaluó la existencia de diferencias en las respuestas del Poder Ejecutivo de acuerdo a momentos seleccionados. En este sentido, durante el año no electoral, de los seis altos funcionarios involucrados en los casos denunciados, solo dos dejaron sus cargos: el Superintendente de Servicios de Salud, Héctor Capaccioli, y el Jefe del Ejército, Roberto Bendini. En relación a la dinámica de la cobertura mediática, esos escándalos se produjeron con posterioridad al conflicto del campo, una vez que, por una parte, los medios encontraron espacios para aumentar la cobertura (durante la crisis la agenda estaba casi exclusivamente avocada a ella) y, por otra, el gobierno salió debilitado de la misma, lo que podría suponer una mayor permeabilidad ante la opinión pública. Por otro lado, resulta interesante considerar que, en esos dos casos, el origen del escándalo provino de decisiones políticas tomadas por los ministerios, cosa que podría explicar el resultado de remoción de los funcionarios (Ver cuadro N°3).

Cuadro N°3. Argentina - Escándalos año no electoral

Área o sector del gobierno involucrado	Funcionario denunciado (cargo)	Origen de las denuncias	Mes principal de las denuncias	Respuestas del Poder Ejecutivo
Ministerio de Desarrollo Social	Alicia Kirchner (Ministra)	Institucional (Oficina Anticorrupción)	02/2008	----- -----
Intendencia de El Calafate	Néstor Méndez (diputado provincial en Santa Cruz ex intendente de El calafate) Néstor Kirchner Cristina Fernández de Kirchner Otros funcionarios nacionales	Política (Unión Cívica Radical: partido opositor)	03/2008	----- -----
Secretaría de Medios	Enrique Albistur (Secretario de Medios)	Institucional (Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas)	03/2008	----- -----
Presidencia / Ministerio de Economía / Secretaría de Transporte	Cristina Fernández de Kirchner Martín Lousteau Ricardo Jaime	Política (Coalición Cívica: partido opositor que obtuvo el segundo lugar en las elecciones presidenciales 2007)	04/2008	----- -----
Superintendencia de Servicios de Salud (SSS)	Héctor Capaccioli (Titular de la Superintendencia de Servicios de Salud)	Política (Ministerio de Salud)	07/2008	Renuncia de Cappacioli (11/2008)
Ministerio de Defensa	Roberto Bendini (Jefe de Ejército)	Política (Ministerio de Defensa)	08/2008	Renuncia de Bendini (09/2008)

Fuente: Elaboración propia en base a noticias recolectadas.

Si para el año no electoral las respuestas del gobierno fueron escasas en cuanto a desplazamiento de funcionarios, ese comportamiento se mantuvo frente a los dos escándalos del año electoral. En uno de ellos, los funcionarios involucrados ya habían dejado sus cargos un tiempo antes de que se mediatizara la investigación judicial que dio origen al escándalo. En tanto, el segundo caso, más resonante por haber involucrado, a pocos meses de las elecciones, a una reconocida organización de Derechos Humanos, estuvo en el límite en cuanto a respuestas. Es así que los cargos removidos, en términos legales, correspondían a la Fundación denunciada y no al gobierno. Por ello, resulta que el Poder Ejecutivo no tuvo reacciones en sentido estricto. No obstante, el gobierno hizo un gran esfuerzo por despegarse de las acusaciones, previamente a las elecciones, e intentar encasillar el caso como algo ajeno, propio de la organización que implementaba los planes de vivienda. La tarea le resultó difícil dada la afinidad ideológica con las Madres de Plaza de Mayo y el apoyo explícito que esta organización brindaba al gobierno.

Cuadro N° 4. Argentina – Escándalos año electoral

Área o sector del gobierno involucrado	Funcionario denunciado (cargo)	Origen de las denuncias	Mes principal de las denuncias	Respuestas del Poder Ejecutivo
Secretaría de Transporte	- Ricardo Jaime (ex secretario de Transporte) - Manuel Vázquez (asesor)	Institucional (Investigación judicial)	11/2010	-----
Ministerio de Planificación / Fundación Madres de Plaza de Mayo	- Hebe de Bonafini (Presidenta de MPM) - Sergio Schoklender (Administrador de FMPM)	Política (Coalición Cívica: fuerza opositora)	05/2011	No hubo respuesta del Poder Ejecutivo en sentido estricto. Renuncia de Sergio Schoklender (administrador de FMPM) y del director técnico Eduardo González Fernández. Imputación judicial de 50 personas

Fuente: Elaboración propia en base a noticias recolectadas.

Análisis

Los resultados de la investigación corroboran en parte las hipótesis propuestas. La primera de ellas (H1), según la cual los medios de comunicación cubren más casos de corrupción durante los años de elecciones, se confirmó solo parcialmente. Desde el punto de vista del número de escándalos políticos, tanto en Brasil como en Argentina, los años no electorales presentaron una mayor cantidad. Sin embargo, también en ambos países, los años electorales han tenido una cobertura más amplia (en lo temporal) e intensa (en cuanto al volumen de noticias) de casos de corrupción. En Argentina (elecciones primarias) y en Brasil, la cobertura ha aumentado considerablemente cuando se aproximaban los comicios. Entonces, si bien los medios de comunicación expusieron más casos durante los períodos no electorales, la dinámica adquirida previamente a las elecciones puede significar que estas constituyen un incentivo considerable para publicar noticias sobre el tópico en cuestión. Es decir, el calendario electoral importa, en especial.

En cuanto a la segunda hipótesis (H2), no se encontró sustento en los casos analizados en relación a las acciones provistas por el Poder Ejecutivo. En general, el calendario electoral no ha sido suficiente para motivar respuestas más veloces y contundentes tras las denuncias de corrupción. Ahora bien, individualizando los países, parece que en Brasil, por ejemplo, las denuncias de corrupción centradas principalmente en los ministros durante el primer año de la presidenta Dilma Roussef fueron más fácilmente aislables de la atención de la opinión pública, una vez que fueron removidos los funcionarios. En comparación, está el caso de Petrobras, que por ser más institucional no desaparecería de las noticias con la misma facilidad que cualquier funcionario público. Por su parte, en Argentina, las respuestas del Ejecutivo han sido mínimas: solo se verificaron acciones cuando el origen de las denuncias provenían del propio gobierno, sin que tenga relevancia el calendario electoral. En cambio, cuando los escándalos se produjeron porque los medios visibilizaron actuaciones institucionales de organismos de control, el gobierno dejó que los casos se diluyeran temporalmente en los escenarios judiciales. Entonces, estos resultados nos

conducen a una atenta consideración de las características de los presidencialismos de Argentina y Brasil (cuadro N° 5).

Cuadro N°5. Escándalos y respuestas en Brasil y Argentina

	Año no electoral		Año electoral	
	Escándalos	Respuestas	Escándalos	Respuestas
<i>Brasil (presidencialismo de coalición)</i>	8	7	2	1
<i>Argentina (presidencialismo mayoritario)</i>	6	2	2	0 (1)

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, en relación a H3, en Brasil, el presidencialismo de coalición hace que los presidentes tengan que formar gobiernos tomando en cuenta fuerzas políticas heterogéneas. La destitución de colaboradores o ministros involucrados en denuncias de corrupción dependerá de la evaluación de la relación costo-beneficio entre contrariar la base de apoyo coalicional o contradecir a la opinión pública. Es más, la alta competencia intra-coalición hace que el presidente tenga que gestionar las tensiones resultantes de sostener al funcionario o desplazarlo. Queda claro que son muchos los actores de la coalición que aspiran a reemplazar a los funcionarios salientes al frente de los organismos públicos.

La evidencia recogida conduce a concluir que H3 se comprobó. En Brasil, durante el año no electoral, 7 de un total de 8 ministros involucrados en corrupción han dejado sus puestos (87,5%). Mientras que, en el año electoral, de los dos escándalos, solo uno vio al funcionario desplazado (50%). Es decir, en Brasil, con un total de 10 casos de corrupción, 8 tuvieron a sus responsables políticos apartados de los cargos (80%). En el caso de Argentina, el escenario no electoral mostró 6 escándalos, de los cuales únicamente dos dejaron las funciones (33,3%); mientras que los 2 escándalos del año electoral no tuvieron modificaciones importantes en relación a los líderes de los organismos involucrados (sería del 50% si se considera la renuncia del responsable de la Fundación de MPM). Por lo tanto, si se toma en cuenta esa última posibilidad, Argentina presenta 3 involucrados apartados, de un total de 8 delitos (37,5%).

Pasando estas observaciones al plano teórico, la evidencia sugiere que el presidencialismo de coalición se haya más propenso a inducir a los gobiernos hacia las reacciones más férreas frente a denuncias de corrupción. Por el contrario, un presidencialismo mayoritario o con partido dominante como el argentino, generaría un patrón de comportamiento del gobierno orientado hacia la defensa de los funcionarios involucrados, ya que en la lógica del suma cero, la oposición se vería fortalecida con la destitución de partidarios (hecho que podría ser leído como la corroboración de la veracidad de las denuncias de los opositores).

La corrupción política es un problema importante que enfrentan las democracias contemporáneas. Los datos aquí presentados sugieren que los medios de comunicación constituyen un factor a tener en cuenta a la hora de entender el proceso de rendición de cuentas de agentes públicos. Sin embargo, los resultados también señalan el hecho de que esta responsabilidad de la prensa interactúa con otros factores tales como el calendario electoral (aunque no del todo como lo esperado) y los contextos institucionales de los gobiernos (tipos de presidencialismo).

Referencias

- Amorim, Octavio. 2007. «O Poder executivo, centro de gravidade do sistema politico brasileiro». Sistema político brasileiro: uma introdução. Ed. L. Avelar, y A. Cintra. São Paulo: UNESP.
- Balán, Manuel. 2011. «Competition by Denunciation: The Political Dynamics of Corruption Scandals in Argentina and Chile». *Comparative Politics* vol. 43, No-4 (July): 459-478.
- Bonvecchi, Alejandro. 2010. «Tipos de Presidencialismo y Efectividad del Control Legislativo sobre el Presupuesto: Control Político y Control Técnico en Argentina, Brasil y México». RIEL, Belo Horizonte, N°1.
- Bowler y Jeffrey Karp. 2004. «Politicians, Scandals, and Trust in Government». *Political Behavior* vol. 26, No-3 (Sep.): 271-287.
- Diamond y Leonardo Morlino. 2005. *Assesing quality of Democracy*. Baltimore: The Jhon Hopkins University Press.
- Kitzberger, Philip. 2009: «Las relaciones gobierno-prensa y el giro político en América Latina». POSTData No-14, Agosto: 157-181.
- _____ 2012. «The Media Politics of Latin America's Leftist Governments». *Journal of Politics in Latin America* vol. 4, No-3: 123-139.
- Lanzaro, Jorge. 2001. «Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina». *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Comp. Jorge Lanzaro. Buenos Aires: CLACSO.
- Martínez, Roberto. 2013. «La presidencia y las organizaciones estatales como constructoras de la institucionalidad en la Argentina». ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina. Comp. Carlos Acuña. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Moisés, José. 2011. *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. «Delegative Democracy». *Journal of Democracy* vol. 5, No-1.
- Pérez, Aníbal. 2009. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Rennó, Lúcio. 2006. «Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constrictos ou Individualmente Dirigidos?». *Reforma política no Brasil*. Ed. Leonardo Avritzer y Fátima Anastasia. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Smulovitz y Enrique Peruzzotti. 2000. «Societal Accountability in Latin America». *Journal of Democracy* vol. 11, No-4: 147-158. 2012. <http://muse.jhu.edu/>.
- Vommaro, Gabriel. 2008. *Mejor que decir es mostrar: medios y política en la democracia argentina*. Los Polvorines: UNGS/Biblioteca Nacional.

Fuentes

- Sitio web del diario *Clarín*: <http://www.clarin.com/>
- Sitio web del diario *La Nación*: <http://www.lanacion.com.ar/>
- Sitio web de *O Estado de São Paulo*: <http://www.estadao.com.br>