

**Corrupción y *Accountability* en Brasil y España:
Los casos *Mensalão* y *Barcenas* en los medios de comunicación**

Dr. Óscar García Luengo¹
Universidad de Granada
ogluengo@ugr.es

Dr. Nuno Coimbra Mesquita²
Universidad de São Paulo
mesquita@usp.br

Resumen: La *accountability* es una dimensión esencial para la calidad de la democracia, que tiene como requisito que aquellos envueltos en casos de corrupción son sancionados y apartados de la vida pública. La capacidad potencial de impactar en el capital político y la reputación de los gobernantes hace que el escrutado mediático de los escándalos, pueda forzar la salida de ocupantes de cargos públicos, además de poder iniciar procesos judiciales que generen sanciones legales. Este artículo tiene como objetivo evaluar ese rol de los medios de comunicación comparando los casos del *Mensalão* Brasileño y del *Barcenas* Español. Se pretenden calibrar las respuestas de los sistemas políticos de estos dos países frente al escrutado mediático.

Palabras-clave: Medios; Crisis política; Corrupción, Escándalo Político; Accountability

Introducción

El tema de la corrupción es vital para la teoría democrática. Uno de los aspectos procedimentales de la calidad de la democracia, el *rule of law* - o imperio de la ley - implica que la corrupción sea "minimizada, detectada y sancionada, por los poderes políticos, el estado administrativo y judicial" (Diamond y Morlino, 2004: 8). Desde el punto de vista económico, la corrupción provoca un aumento de los costos de transacción y reduce los incentivos a la inversión, lo que resulta en un menor

1 Profesor Titular Facultad de Ciencias Políticas y Sociología Universidad de Granada. Chair del Comité de Comunicación Política, IPSA.

2 Investigador Pós-doctoral del Núcleo de Políticas Públicas, Universidade de São Paulo. Miembro de la directiva del Comité de Comunicación Política, IPSA.

crecimiento económico. Desde el punto de vista político, existen evidencias de que el contacto con la corrupción hace que menos gente crea en la legitimidad de su sistema político y muestren niveles más bajos de confianza interpersonal (Seligson, 2002). Por lo tanto, además de los procedimientos que la calidad de la democracia, la corrupción también afecta a la calidad de su contenido.

Los medios de comunicación aparecen, a su vez, como un actor político clave que, al mismo tiempo, juega un papel en la configuración de las preferencias de los ciudadanos y exigen de los políticos respuestas a ciertos temas. Significa que, por un lado, proporcionan información sobre el sistema político a los ciudadanos, que son cruciales para informarles sobre las acciones del Estado, ayudando a evaluar si los gobiernos están correspondiendo a sus expectativas. Por otro lado, dada la percepción de los políticos que los medios tienen una influencia en la opinión pública, los medios de comunicación se prestan a los gobernantes un “atajo” informativo sobre las preferencias de los individuos. Por lo tanto, se animan a responder a este cuestionamiento de los medios de comunicación como un actor político.

En este sentido, los escándalos políticos expuestos por los medios de comunicación, a menudo, pueden obligar al sistema político a responder - sea iniciando procesos legales, a través de la dimisión o renuncia de funcionarios públicos envueltos en irregularidades o simplemente mediante declaraciones de líderes políticos que se ven obligados a dar explicaciones a la población. Esta respuesta institucional, a su vez, depende no solamente de las acusaciones en los medios de comunicación, sino también del contexto más amplio en juego, que incluye el tipo de sistema político. Este artículo tiene como objetivo explorar estas diferencias al comparar dos casos en diferentes contextos institucionales: el caso del *Mensalão* (2005) en Brasil y el caso *Bárceñas* (2012) en España. El objetivo es evaluar la forma en que los medios han influido en las respuestas institucionales de ambos países y cómo esos diferentes sistemas políticos respondieron a los escándalos en su fase inicial.³

³ Este paper presenta resultados iniciales de una investigación del Núcleo de Investigación de Políticas Públicas (Universidad de São Paulo) que plantea hacer un análisis del rol de los medios de comunicación para la cualidad de la democracia brasileña. El proyecto abarcará una perspectiva comparada, con participación de investigadores de otras instituciones fuera de Brasil. Estos primeros datos, un *work in progress*, hacen parte de esa dimensión comparativa.

1. Medios de Comunicación, Corrupción y Democracia

La dimensión de la *accountability* implica un requisito básico que es la percepción, por parte de los votantes, de que existe el problema de la corrupción. Por lo tanto, los medios de comunicación son un factor fundamental a tener en cuenta al proporcionar información política a la población para que puedan controlar a sus gobernantes a través de la *accountability* vertical. Por otro lado, es una condición de esta dimensión de control público que las personas envueltas en irregularidades (en el caso de corrupción)⁴, sean sancionadas y retiradas de la vida pública. Sin embargo, en el caso de América Latina, los mecanismos horizontales y verticales de *accountability* no han sido suficientes para controlar el poder. Esto se debe, por una parte, porque el poder legislativo y el poder judicial no son percibidos como mecanismos legítimos de control del ejecutivo, sino como obstáculos para la efectividad del gobierno y la voluntad de la mayoría, tal como propone la literatura sobre la democracia "delegativa". Por otro lado, el poder de voto se diluye por el hecho de que se constituye como una estratégica descentralizada, además del problema de la falta de información adecuada para evaluar efectivamente el desempeño del gobierno (O'Donnell, 1994; Smulovitz y Peruzzotti, 2000).

El caso europeo es distinto. Además de tener una cultura política y unas dinámicas institucionales propias, el funcionamiento ordinario de los sistemas parlamentarios provoca que en los casos en los que hay mayorías suficientes para sostener a los gobiernos -mucho más cuando son mayorías absolutas, los mecanismos horizontales de rendición de cuentas se ven en muchas ocasiones en minusvalía funcional para realizar de forma efectiva su función de control.

Teniendo en cuenta estas deficiencias de la *accountability* horizontal y vertical, los medios de comunicación aparecen como un control alternativo – conjuntamente con otras asociaciones de ciudadanos - del poder en situaciones no electorales. Aunque los medios de comunicación no tienen la capacidad para hacer cumplir sanciones legales, su fuerza proviene de ser capaz de producir sanciones sociales derivadas de la exposición pública de actos ilícitos, que pueden afectar potencialmente el capital político y la

⁴ Accountability implica no solamente en el control de la corrupción. En sentido más amplio, se refiere también a reelección a cargos de los partidos políticos y los funcionarios públicos que han sido responsables, y también el castigo, a través de elecciones, a los que no lo fueron. El enfoque analítico que pretende centrarse en el artículo, sin embargo, es el aspecto de control de la corrupción.

reputación de los políticos y gobernantes (Smulovitz y Peruzzotti, 2000). La simple exposición pública de irregularidades puede forzar el derrocamiento de los titulares de cargos públicos, y poner en marcha procesos que pueden generar sanciones legales.

Según Stapenhurst (2000), los medios de comunicación son fundamentales para promover la buena gobernanza y el control de la corrupción. El autor divide los efectos que los medios de comunicación pueden tener en el control de la corrupción en tangibles e intangibles. El primer sería aquellos efectos fácilmente atribuibles a determinadas materias o serie de artículos publicados por el periodismo. Son ejemplos de procesos que desencadenan las instituciones de investigación responsables, destitución o dimisión forzosa de un político corrupto, etc. Por otro lado, los efectos intangibles se producen cuando la exposición continua de la corrupción presente en muchas instituciones de los medios de comunicación crea un clima de atención, con un aumento de la presión del público para la reforma de las mismas. Otro ejemplo es cuando la denuncia de irregularidades en un gobierno en particular no lleva de inmediato a investigaciones o sanciones legales, sino aumenta el descontento de la población que va a castigar los gobernantes en periodos electorales. Esta aportación teórica es crecientemente compleja en su cristalización práctica, ya que nos situamos ante gobiernos cada vez mejor asesorados en las tareas cotidianas de información y comunicación, que pueden utilizar distintas estrategias para manipular la opinión pública (Maravall, 1999:178). Estas medidas son habituales cuando las políticas públicas que se aprueban son especialmente impopulares y, asimismo, implican la ruptura de las promesas electorales. Por ejemplo, se puede responsabilizar de estos hechos a algunos elementos exógenos fuera del control del gobierno.

En Brasil, Ferraz y Finan (2008) analizaron las auditorías del gobierno de los fondos federales del gasto municipal. Los resultados mostraron que las regiones municipales, donde las radios cubrieron los resultados de la auditoría, candidatos no corruptos recibieron un aumento de los votos. Y, sin embargo, cuando no se encontró casos de corrupción en los municipios con radios locales, la auditoría aumentó la probabilidad de reelección de los respectivos gobernantes. Esto señala para el potencial de los medios de comunicación como un agente que facilita la *accountability* vertical en el país, ya que la información en los medios ayuda a la rendición de cuentas de los gobernantes. Datos similares para Italia, si bien debemos considerar a este país como un ejemplo muy

particular dada la configuración de la cultura política, indican un cambio en las tasas de reelección de los políticos acusados de corrupción después de un cambio en la actitud de la prensa. Sólo cuando los medios de comunicación comenzaron a informar diariamente sobre la corrupción fue cuando la tasa reelección de políticos involucrados en irregularidades cayó (Chang, Golden y Hill, 2010).

Hay resultados consistentes que muestran también una asociación entre mayor libertad de prensa y niveles más bajos de corrupción. La sugerencia es que la prensa independiente se puede traducir en un importante aliado contra la corrupción (Brunetti y Weder, 2001; Odugbemi y Norris, 2009; Dahlström, 2008). Por lo tanto, la cobertura de la corrupción en los medios de comunicación se ve como un potenciador para el cambio social y político, que puede influir en el cambio de la cultura política hacia una mayor transparencia y *accountability* del sistema (Lal y Arnold, 2012).

En Brasil, hay muchos casos de funcionarios públicos que fueron obligados a abandonar sus posiciones después de denuncias por parte de la prensa, sean parlamentarios, ministros y hasta un presidente de la República, Fernando Collor de Mello, quien sufrió un proceso de impugnación en 1992, después de una extensa campaña de los medios de comunicación que cubrirán delitos en su gobierno. En España, ejemplos de este calibre son también fáciles de localizar, siendo un caso especialmente paradigmático el del antiguo Ministro del Interior, José Barrionuevo, o el Secretario de Estado, Jaime Vera, o el actual caso del ex director general de Trabajo de la Junta de Andalucía, Francisco Javier Guerrero. Por otro lado, incluso después de varias denuncias y presentación de irregularidades en los medios de comunicación, otros políticos escaparon ilesos y permanecieron en sus posiciones. Esto plantea la cuestión de cómo el mecanismo de la *accountability* social a través de los medios de comunicación, puede ser eficaz. Tal eficacia parece estar vinculada a una interacción entre la exposición de la corrupción en los medios de comunicación, la movilización social y la acción legal. Dicho de otra manera, las denuncias en los medios de comunicación tendrán una mayor o menor fuerza en función del contexto mayor en el que se produce el escándalo político.

Uno de esos contextos posibles son los períodos electorales. La eficacia de los mecanismos de *accountability* electoral mediante la exposición de la corrupción en los medios de comunicación depende, entre otras cosas, de cómo los funcionarios públicos

evalúan el riesgo de que sus reputaciones sean dañadas por no actuar para hacer frente a situaciones de corrupción. Un presidente o gobernante puede evaluar que es menos costoso hacer frente a los aliados políticos – incluso si esto pone en riesgo la coalición de su gobierno – despidiendo funcionarios de sus gobiernos tras las acusaciones de corrupción, en comparación con el desgaste que puede sufrir ante la opinión pública. El costo para contrarrestar la opinión pública tiende a ser mayor durante los períodos electorales, ya que el miedo a la sanción de los votantes es mayor.

Otro elemento de contexto lo constituye el tipo de sistema político. Las crisis políticas generan más tensiones en regímenes presidencialistas por cuenta de su estructura más rígida – la queda de un presidente implica en un proceso desgastante de impugnación política. En sistemas parlamentarios, la convocatoria de nuevas elecciones no producen tantas inestabilidades institucionales. Eso puede significar que, por un lado, el sistema parlamentario sea más “permeable” y sensible a escándalos de corrupción por la mayor probabilidad de queda de un gobierno (menor costo institucional). Por otro lado, el mayor costo institucional que representa una ruptura de gobierno en el sistema presidencial, a su vez, puede forzar a los agentes políticos a ofrecer respuestas más prontas, con el fin de descartar la posibilidad de que una crisis de gobierno se transforme en una crisis del sistema.

2. Estudios de casos: España y Brasil

La explicación del aumento de la cobertura de escándalos políticos por parte de los medios para comprender el control de la corrupción, no es habitual. Los autores que defienden un rol positivo de los medios para el control de la corrupción se dividen en abordajes más normativos (Smulovitz y Peruzzotti, 2000; Stapenhurst, 2000), estudios empíricos que asocian tasas más altas de libertad de prensa y bajos niveles de corrupción (Brunetti y Weder, 2001; Odugbemi y Norris, 2009; Dahlström, 2008), o el análisis del aumento de las sanciones a los candidatos corruptos en elecciones tras una mayor atención a casos de corrupción en los medios (Chang y Hill, 2010; Ferraz y Finan, 2008). Faltan más perspectivas que evalúen las respuesta de agentes políticos a la exposición de la corrupción por los medios. Tampoco son frecuentes los análisis transversales que permitan comparar casos distintos, permitiendo evaluar como

diferentes sistemas responden a esta interpelación de los medios. Por ello, se plantea contrastar dos países: España y Brasil. Estos dos casos, a pesar de que comparten características culturales similares, plantean asimismo diferencias palpables, por lo que pueden proporcionar datos interesantes sobre el problema.

La cultura política de Brasil es a menudo descrita como de fuertes raíces ibéricas. Es decir, un sistema de valores autoritarios, jerárquicos y plebiscitarios. A esta característica, se unen los componentes "estatistas" y "antiliberales" resultantes del proceso de formación del Estado brasileño (Moisés, 1995). El sistema político brasileño se caracteriza por un poder ejecutivo fuerte. La Constitución de 1988 (que volvió a abrir el periodo democrático en Brasil), ha institucionalizado un sistema centrado en el ejecutivo y en líderes de los partidos que aseguran la gobernabilidad a través de la delegación de poder que recibe de la mayoría parlamentaria integrante de las coaliciones de gobierno, con similitud al sistema parlamentario. La descripción del sistema político del país a menudo incluye la asociación de un sistema presidencial plebiscitario con el federalismo, reglas electorales que combinan listas abiertas de candidatos con representación proporcional, un sistema multipartidista débil y fragmentado y la formación de grandes coaliciones basadas en fuerzas políticas heterogéneas (Moisés, 2010). Además de estos aspectos, el contexto institucional de Brasil - en la forma del presidencialismo de coalición - a pesar de presentar un mayor grado de estabilidad y gobernabilidad, se ha demostrado que el parlamento tiene la función de *accountability* horizontal disminuido debido al predominio del ejecutivo sobre el legislativo (Moisés, 2011).

En Brasil, con un sistema multipartidista en el que el partido con más escaños en general no superan el 20%, significa una coalición gubernamental con un gran número de partidos. Así, a diferencia del sistema parlamentario español - en el que la insatisfacción con el gobierno tiende a caer en el mayor partido en el poder - en Brasil, debido a esta fragmentación de los partidos y a el sistema presidencialista, hay una mayor segmentación de insatisfacción entre el ejecutivo y el parlamento.

El sistema político español también muestra particularidades interesantes. La forma política del Gobierno de España es una monarquía parlamentaria. A pesar de que España es formalmente un sistema parlamentario, el rol del primer ministro es muy importante, siendo un buen ejemplo de lo que los teóricos del Estado han llamado

presidencialización de los sistemas parlamentarios. Este país presenta un sistema multipartidista. Sin embargo, impulsado por el diseño de las reglas electorales (que se inspira en el principio de representación proporcional, sino que ha mostrado efectos desproporcionados), en las dos últimas décadas, dos partidos han sido predominantes en la política (social demócratas-PSOE-, y los conservadores -PP). Entre los dos, representan alrededor del 90 por ciento de la representación. Los partidos regionales y nacionalistas también han obtenido buenos resultados en las elecciones generales. En las últimas elecciones de 2011, ha habido un cambio en esta tendencia de largo. Aunque todavía quedan dos partidos principales, el número de fuerzas políticas con representación ha aumentado enormemente. Sin embargo, desde la transición española a la democracia, no ha habido gobiernos de coalición. Una observación interesante final tiene que ver con la distribución del poder territorial: España tiene las funciones del gobierno regional bajo un sistema conocido como "el Estado de las Autonomías", un sistema altamente descentralizado de la administración territorial en base a atributos asimétricas.

El panorama de los medios de comunicación en Brasil, en comparación con el de España, se caracteriza por una mayor prevalencia de los medios electrónicos. Hay una penetración significativa de este medio (comparable a los países más desarrollados), junto con un bajo nivel educativo y alto índice de analfabetismo. Mientras que en España la circulación de periódicos alcanza 99,2 por cada mil habitantes, en Brasil la cifra es de sólo 53,4 (WAN, 2009)⁵. A pesar de su baja circulación, la prensa en Brasil desempeña un papel activo en la denuncia de escándalos de corrupción y en el establecimiento de la agenda de otros medios de comunicación, como la televisión, además de ser una referencia "nicho" para los ciudadanos más instruidos y los formadores de opinión. Desde ese punto de vista, la prensa es un actor importante que se lleva en cuenta los demás actores políticos. La lectura de periódicos en Brasil presenta acumulación y superposición. De los que leen los periódicos al menos una vez por semana, 83% también dicen ver al principal noticiero televisivo del país (*Jornal Nacional*) al menos una vez a la semana, mientras que lo contrario no es tan frecuente: Sólo el 45% de los que dicen ver *JN* al menos una vez a la semana, leen los periódicos en la misma frecuencia (Meneguello, 2010).

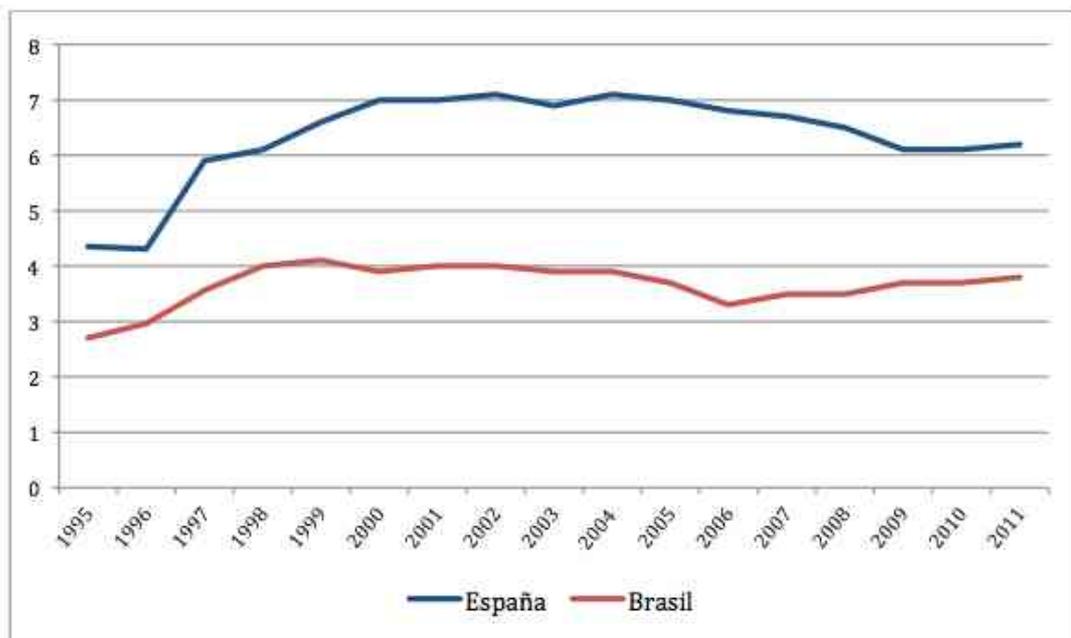
5 Solamente población urbana, Cf. <http://www.anj.org.br/a-industria-jornalistica/leitura-de-jornais-no-mundo>.

A su vez, en 2008, la televisión fue vista en España 3h 43m de media (Wert, 2009). En Brasil, en el mismo año, el consumo diario alcanzó 5h 08m (Ibope, 2008). En términos de consumo de noticias, toda esa influencia es controlada por casi una sola empresa, la Red Globo. Su principal noticiero, *Jornal Nacional* llegó a tener 70% de la audiencia, hoy posee cerca del 50% de la audiencia, una cifra significativa si es comparada con los registros de España, en que la audiencia de este tipo de programa está mas dividida entre las diferentes cadenas y el noticiero mas visto no llega a un tercio de este número, habiendo una mayor competitividad entre las empresas de comunicación.

En relación a el problema de la corrupción, Brasil tiene tasas más altas en comparación con España. La cuantificación del fenómeno es complicada por tratarse de actividades ilegales que se deben ocultar, que no aparecen siempre. Una medida muchas veces utilizadas es el índice de percepción de la corrupción (Transparency International) que mide, en una escala de cero (muy corrupto) a diez (ausencia de corrupción), los niveles de percepción de corrupción en el sector público en un país determinado. Consiste en un índice compuesto, que se basa en diversas encuestas a expertos y empresas.

Gráfico 1

Índice de percepción de la corrupción España – Brasil (1995 – 2011) (Transparency International)



0 (muy Corrupto) a 10 (ausencia de corrupción). Elaboración propia con base en datos da Transparency International <http://www.transparency.org>

La comparación de los dos países muestra los peores niveles brasileños en comparación con los españoles. Además, la dinámica brasileña es más estable, con poca variación a través de los años. En España, los niveles mejoran hasta mediados de la década pasada, pero sufrió un leve declive en los últimos años.

2.1 El caso *Mensalão*

El período democrático de Brasil – desde su constitución de 1988 hasta más recientemente – conoció un número expresivo de escándalos políticos, que llegaron, incluso, a causar la impugnación de un Presidente de la República – Fernando Collor de Melo – en 1992. En el período más reciente, una gran crisis política se dio en el segundo semestre de 2005, cuando los medios de comunicación Brasileños cubrieron extensivamente casos de corrupción en el Gobierno Lula, siendo el principal la compra de apoyo político en el parlamento, lo que resultó la pérdida de escaños de algunos diputados todavía en 2005, y la condenación de diversos actores políticos, empresarios y operadores financieros en 2012 por la suprema corte brasileña.

El comienzo de la crisis conocida como *Mensalão* fue con el lanzamiento de una cinta de vídeo en la que el ex director de la empresa de Correos de Brasil Maurício Marinho habla de un plan para pagar sobornos, que compartiría el presidente del Partido Laborista Brasileño (PTB), Roberto Jefferson. Ante la acusación, el diputado dio una entrevista al diario *Folha de S. Paulo* a principios de junio de 2005. En esta entrevista, Roberto Jefferson dijo que los miembros del Partido Progresista (PP) y el Partido Liberal (PL) recibieron del tesorero del Partido de los Trabajadores (PT), Delúbio Soares, dinero a cambio de votos a favor de los proyectos de interés del Ejecutivo. Jefferson acuñó el neologismo *Mensalão*⁶, que siempre fue conocido y utilizado por los medios de comunicación para referirse a este episodio.

La denuncia de Jefferson fue sólo el comienzo. Entonces, sucedieron un gran número de denuncias de fraude y corrupción en los medios de comunicación durante el resto de 2005. Más allá del origen del dinero, los medios de comunicación dieron importancia a la investigación de quien sería responsable por la compra de apoyo

⁶ Variante de la palabra mensual, “un pago mensual grande”.

político. Entre los acusados estaban el ex ministro de Presidencia, José Dirceu, y ex dirigentes del PT: el ex tesorero Delúbio Soares y el ex presidente del partido José Genuino. Después de las investigaciones y los episodios incluidos en los medios de comunicación, ocurrieron no sólo la dimisión o renuncia de líderes del partido, sino también la caída de varios otros políticos todavía en 2005. Tres diputados perdieron sus escaños. Fue el caso de los diputados Jefferson y Dirceu - que también perdió su acta de diputado después de la retirada del cargo de Ministro - aparte de Pedro Corrêa (PP-PE). En 2012, la Corte Suprema de Brasil Juzgó el caso y concluyó que el *Mensalão* consistió en un plan de subvenciones ilegales por parte del partido político del Presidente para asegurar el apoyo del Congreso al Gobierno en 2003 y 2004. En total, 25 personas fueron condenadas, incluyendo políticos, empresarios y directores de instituciones bancarias en los procesos fraudulentos envueltos.

2.2 El caso *Bárceñas*

Como publicaba recientemente el New York Times⁷, si bien la cuenca mediterránea ha forjado en los últimos años la percepción global de ser una región más proclive a la acumulación de casos de corrupción política, lo cierto es que España no es uno de los países más corruptos del continente europeo. Sin embargo, en la actualidad los jueces investigan a más de 1000 políticos, que van desde alcaldes de pequeños pueblos, hasta famosos responsables de ministerios del gobierno central. Pero sin duda, entre los casos con más repercusión en este sentido se ha ubicado el denominado “Caso Bárceñas”, cuyas reales consecuencias jurídicas y políticas aún no se conocen.

Los orígenes de este caso se encuentran en el periodismo escrito de investigación, con un especial protagonismo de los dos principales diarios de circulación nacional, El País y El Mundo. El 18 de enero de 2013, El Mundo publicó que Luis Bárceñas, que era en ese momento tesorero del Partido Popular, pagó sobresueldos en dinero negro a altos dirigentes de su partido, por importes que oscilaban de los 5000 a los 15 000 euros al mes. Trece días más tarde, el periódico El País, publicó las notas manuscritas de la supuesta contabilidad en B del Partido Popular

⁷New York Times, 5 de mayo de 2013 [http://www.nytimes.com/2013/05/05/world/europe/in-lean-years-after-boom-spains-graft-laid-bare.html?ref=world&_r=1&]

que el ex tesorero habría estado llevando desde 1990 hasta 2009, en los que se apuntaba a numerosos políticos y empresarios, incluyendo al actual Presidente del Gobierno, Mariano Rajoy.

Desde ese momento, se fueron sucediendo eventos que han puesto en cuestión la gestión económica del Partido Popular, la administración de sus donaciones, la financiación alternativa de sus campañas electorales y el cobro de sobresueldos de sus principales líderes. Durante estos pasados meses, el partido negó la veracidad de esa contabilidad B, mientras que semanas más tarde algunos líderes reconocían su existencia explícitamente (Pío García Escudero, Jaume Matas, José Ignacio del Burgo, entre otros). Por otro lado, el propio Barcenas pasó de ofrecerse voluntariamente a hacer una prueba caligráfica para peritar la autenticidad de los documentos publicados por El País (cuya repetición se solicitó por sospecha de que se había forzado la letra), a denunciar en febrero al Partido por despido improcedente, quién aseguró que el ex tesorero había cesado en sus funciones en 2012. Finalmente, el 27 de junio de 2013 el juez instructor del caso, Pablo Ruz, decidió el ingreso en prisión del imputado para evitar el riesgo de fuga y asegurar la preservación de fuentes de prueba. Desde entonces, se han sucedido nuevas declaraciones de responsables, nuevos desmentidos del principal imputado, visibles divisiones en el seno del partido en relación con el caso, y cada vez se hace más evidente el profundo calado de este caso particular que aún sigue en proceso de instrucción y cuyas verdaderas consecuencias aún se desconocen.

•

Para la teoría democrática, es importante investigar cómo la *accountability* social a través de los medios es eficaz para controlar los abusos de poder. De esta forma, a pesar de ciertas similitudes culturales compartidas por España y Brasil, hay diferencias entre los sistemas políticos presidencialista y parlamentarista. ¿Cómo estas diferencias se traducen en la relación entre la exposición de la corrupción en los medios y respuesta de los respectivos sistemas políticos? ¿Qué contextos ayudan o impiden que las denuncias de corrupción resulten en la eliminación de un político de un cargo público? ¿Hay una diferencia en la respuesta de los gobiernos al problema de la corrupción en los gobiernos presidenciales y parlamentaristas?

En este estudio, examinamos dos escándalos de corrupción en Brasil y España – *Mensalão* y *Bárceñas* – canalizados en un alto grado por los medios, que comparten

ciertas similitudes, con el objetivo de evaluar las diferentes respuestas que el sistema político ha dado en los dos casos, en los primeros meses de crisis. Para eso se utiliza como *proxy* de cobertura de los escándalos por parte de los medios, dos importantes periódicos en cada país: *O Estado de São Paulo* y *El País*. El principal motivo es que, aparte de ser los dos periódicos más importantes en sus respectivos países, la prensa es un vehículo importante de *agenda setting* de otros medios, a parte de ejercer más influencia sobre los formadores de opinión. Esto significa que, aunque la televisión tenga más importancia como difusor de la formación de la opinión pública, son los periódicos los que se presentan de manera más clara a los agentes políticos como un “termómetro de la crisis”.

Como variables que traducen las respuestas del sistema, se utilizó un parámetro más amplio que la simple sanción, que en el caso español no está aún resuelta. Se entiende que los mecanismos de *accountability* comprenden una gama extensiva de repertorios, que incluyen apertura de comisiones de investigación en el parlamento, la dimisión anticipada de ministros y otros agentes políticos involucrados en irregularidades, discurso oficiales de presidentes ó primeros ministros para dar explicaciones sobre denuncias, etc.

La hipótesis es que, aunque los medios de comunicación ayudan a controlar los abusos de poder, a través de la revelación de algún delito por parte de funcionarios públicos, determinados contextos facilitan o obstaculizan este control.

Hº: Los Medios de comunicación refuerzan los cauces institucionales de rendición de cuentas al iniciar denuncias públicas de casos de corrupción, impulsando los umbrales de vulnerabilidad de los gobiernos.

4. Resultados

Son tres los indicadores utilizados para evaluar la cobertura de los medios y la respuesta de los sistemas políticos:

1. Interpelación de los medios como actores políticos:

Se comprende que los medios son actores políticos que interpelan al sistema político. En los casos de grandes escándalos políticos, una de las características es que no se

reducen a solamente un gran descubrimiento de irregularidades. Son sucesivas investigaciones por parte de los medios durante semanas o meses que configuran de manera más clara determinada crisis política. En este sentido, y utilizando como variable la actuación del *Estado de São Paulo* y *El País*, se entiende como interpelación a cada nueva denuncia presente en los vehículos, aunque no necesariamente fruto de investigación del periódico, ya que una vez empezada la crisis, son varias las fuentes de nuevas denuncias (como comisiones de investigación del parlamento, del ministerio público, y hasta de los propios políticos que utilizan la oportunidad para desgastar a los adversarios políticos).

2. Respuestas del sistema político:

Frente a las acusaciones expuestas en los medios, los actores políticos se ven forzados, frente a la opinión pública, a ofrecer respuestas. En este periodo, no significa necesariamente punición (que viene en un proceso mas largo a cargo de las instancias judiciales), sino una respuesta más ampliamente entendida. Es el caso de dimisión ó renuncia de agentes públicos, casación de parlamentarios, salida de partidos o políticos de la coalición del gobierno, pronunciamientos oficiales de líderes políticos, apertura de investigaciones por instituciones de *accountability* (como el parlamento y el ministerio público) y acciones de estas instituciones (como la quiebra de sigilos telefónicos y fiscales).⁸

3. Noticias en los medios:

Este indicador consiste en la cobertura de los diarios acerca de los casos evaluados. Si mide por el número de páginas en que la palabra clave *Mensalão* aparece en el periodo analizado. Para el caso *Bárceñas*, es el número de noticias efectivamente sobre el caso. Como los medios relatan tanto las denuncias, cuanto las respuestas del sistema, este indicador es un reflejo de los dos anteriores.⁹

8 La lista completa de denuncias de los casos e de respuestas de los sistemas políticos fueran omitidas por motivo de espacio, pero puede ser solicitada junto a los autores.

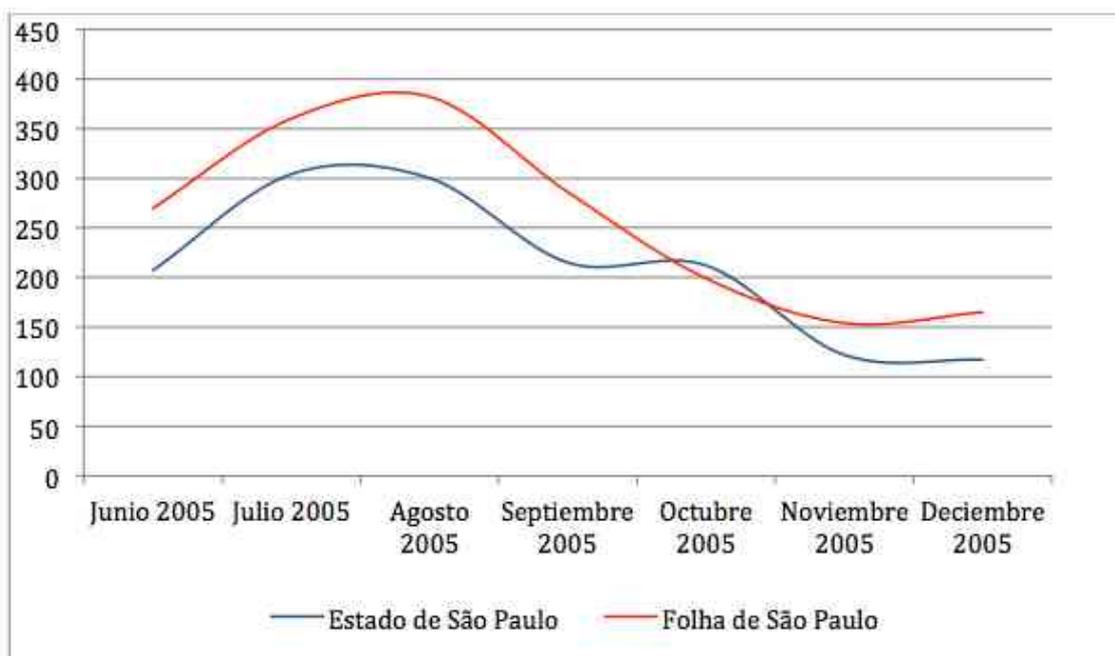
9 Como no son todos los artículos sobre los casos que contienen las palabras clave de búsqueda, está claro que este indicador es compuesto por una variable *proxy* para el caso brasileño. Como no se está preocupado con los números absolutos, sino con la dinámica que presenta la variable a través de los meses, esto no resulta en un problema. Por ese mismo motivo, no hay problema con los distintos medios de contajes para los periódicos brasileños y españoles.

4.1 Brasil

La crisis política de Brasil se dio principalmente en los meses de Junio y Diciembre.¹⁰ Durante estos meses, fue grande el número de denuncias en los medios, que noticiaban cada día nuevos actores envueltos, cuentas bancarias en el exterior, pagos de dinero a parlamentarios, relativos a cajas B de campañas políticas y la remuneración por apoyo político, etc. El gráfico 2 presenta la cobertura del *Estado de São Paulo* e de otro periódico de importancia en Brasil, *Folha de São Paulo* en los meses de crisis.

Gráfico 2

Evolución del Caso Mensalão en Estado de São Paulo/Folha de São Paulo
(Número de páginas con palabra clave “mensalão”/columnas- al mes)



Al mismo tiempo, las instituciones, por medio de los actores políticos, respondían a estas denuncias, sea por medio de apertura de investigación por la Policía Federal, las comisiones del Parlamento, el Ministerio Público y también en la propia justicia. En el gráfico 3 se puede ver estas dos dinámicas en comparado. La línea azul

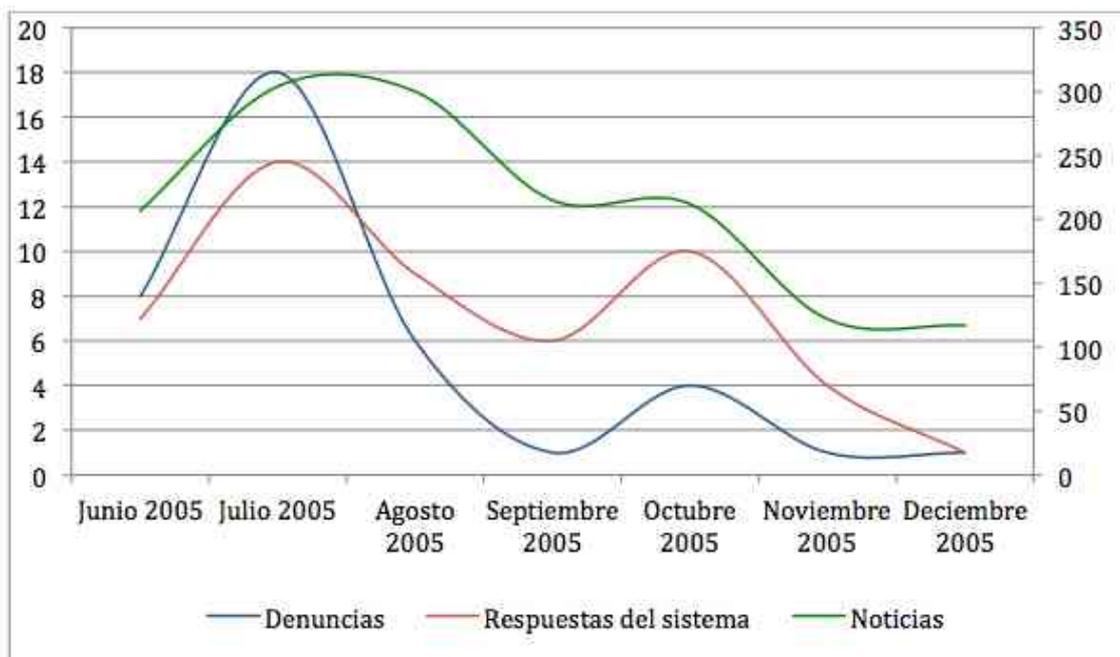
¹⁰ Se eligió estos meses por representaren, por un lado, el inicio de las denuncias, e al fin, con el final de nuevas informaciones sobre el caso.

corresponde al número de nuevas denuncias en los medios. Los meses iniciales fueron los que tuvieron un mayor contingente de nuevas informaciones sobre el caso, siendo julio el mayor pico. A pesar del número de nuevas denuncias disminuir hasta septiembre, el mes de octubre vuelve a subir. En noviembre e diciembre las nuevas denuncias alcanzan niveles mínimos.

A su vez, la línea roja corresponde a las respuestas del sistema político frente a las acusaciones de los medios. Como se puede percibir en el Gráfico 3, la línea roja sigue la misma dinámica de las denuncias. En los meses que crecen las nuevas informaciones sobre el caso, aumenta también la respuesta de los agentes políticos. La caída de nuevas denuncias es seguida de un menor número también de respuestas del sistema político. Cuando evaluamos la cobertura del periódico *Estado de São Paulo* sobre el caso (línea verde), de facto lo que vamos es el reflejo de las dos líneas anteriores, como se ve en el gráfico 3.

Gráfico 3

Evolución del Caso Mensalão en Estado de São Paulo y respuestas políticas del sistema (Número de Denuncias en los medios, noticias sobre el mensalão e respuestas institucionales/columnas al mes)



De esta forma, es posible percibir que el sistema político brasileño demostró ser muy receptivo a este escándalo político. Vale resaltar que estas respuestas iniciales evaluadas no son sinónimas de sanción de actos de corrupción, sino respuestas más amplias que significan, por un lado respuestas *políticas*. En el caso de la dimisión de ministros y otros agentes políticos se demuestra que, aunque no se tenga todavía un proceso judicial formalizado, no es posible que ciertos cargos de confianza sean ocupados por aquellos envueltos en irregularidades. También muchas veces pueden resultar cambios en la configuración política de los gobiernos. En caso de Brasil, una de las respuestas evaluadas fue la salida de un número significativo de miembros del Partido de los Trabajadores, descontentos con la actuación de su partido, y que vieron a fundar un nuevo partido (PSOL). Por otro lado, las respuestas también tienen que ver con el inicio de procesos legales. Parte de las respuestas del sistema se dieron con procedimientos de investigación por parte de la Policía Federal, de las Comisiones del Parlamento y del Ministerio Público. Esta etapa inicial se tradujo más tarde en un proceso judicial que terminó en 2012 con la condena de aquellos imputados.

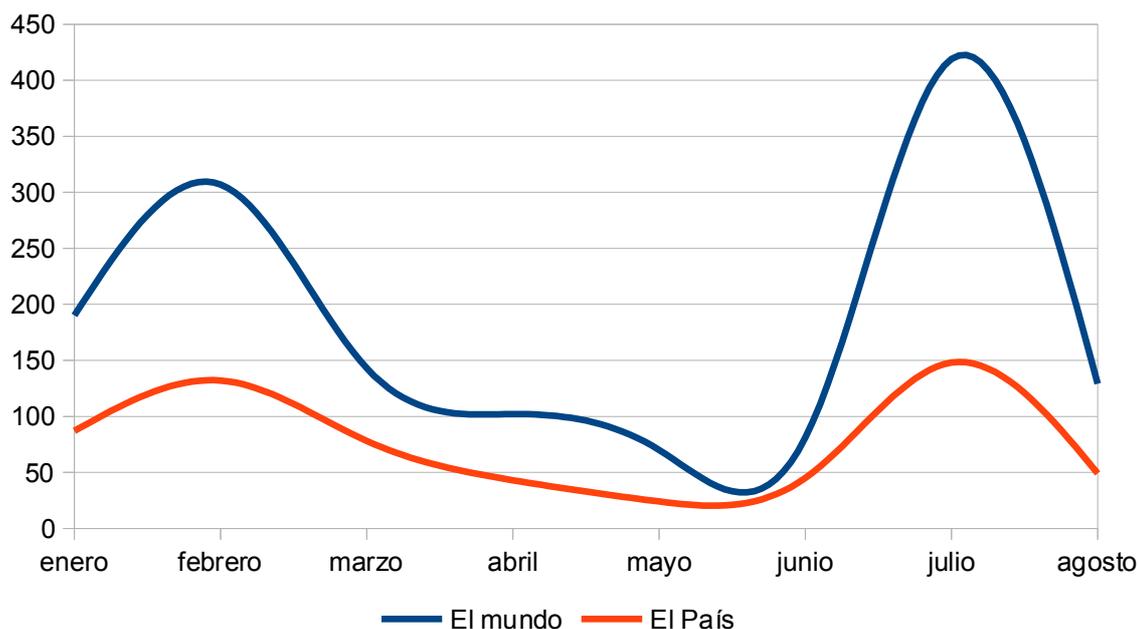
4.2 España

El caso Bárcenas tiene unas trazas similares al anteriormente descrito, aunque asimismo presenta unas diferencias significativas de evolución -que insistimos aún no ha culminado-, fundamentalmente porque se da en una legislatura en la que existe una holgada mayoría absoluta parlamentaria que ofrece un sustento cuasi incondicional al partido en el Gobierno, el mismo envuelto en esta trama. La puntualización de otras peculiaridades pueden encontrar explicación en la cristalización de la cultura política en España, así como en los usos y costumbres institucionales.

A pesar de que Luis Bárcenas estaba ya envuelto en un caso de corrupción instruido por la justicia, el caso Gürtel, es en enero de 2013 cuando el periódico El Mundo, primero, y el periódico El País, unos días más tarde, le dan contenido a esa sospecha de financiación oscura del PP, de fortunas desproporcionadas amasadas en cuentas bancarias en Suiza y de pagos de sobresueldos a los líderes del partido en dinero no declarado. La evolución de la cobertura mediática por parte de los dos periódicos puede verse en el siguiente Gráfico. Es El Mundo el que claramente ofrece una

cobertura más intensa que El País, pero la tendencia que ofrecen los dos es muy similar, observándose dos picos claros en la cobertura, uno cuando se publican los denominados papeles de Bárcenas en El País, y otro con el encarcelamiento del propio acusado, Bárcenas.

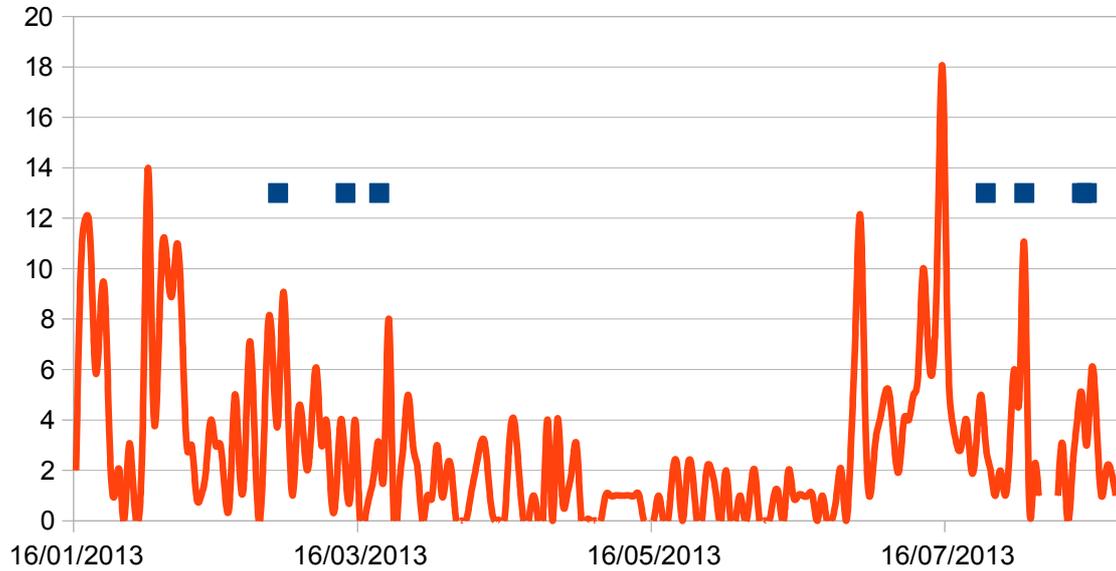
Gráfico 4
Evolución del Caso Bárcenas en El País/El Mundo
(Número de entradas -noticias/columnas- al mes)



En la siguiente Gráfica se puede comprobar que la publicación de novedades en el caso provocó un aumento automático de la cobertura, en este caso, en El País. Los cinco picos más elevados coinciden, respectivamente, con la negación de vinculación del PP a Bárcenas (Enero), publicación de los “papeles de Bárcenas” (Enero), encarcelamiento de Bárcenas (Junio), la nueva declaración de Bárcenas (Julio) y la comparecencia de Rajoy (Agosto).

Gráfico 5

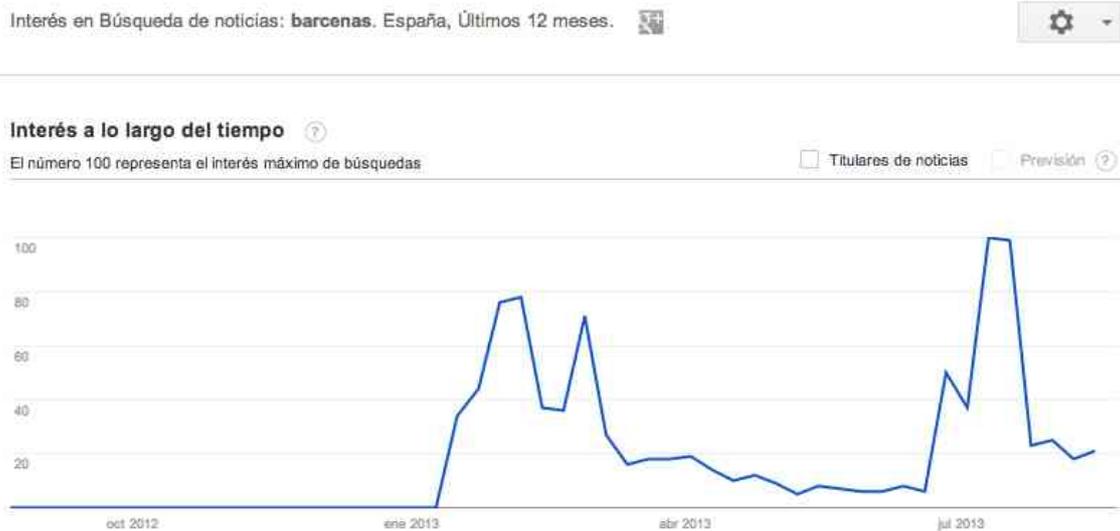
Evolución del Caso Bárcenas en El País y respuestas políticas del sistema
(Número de entradas -noticias/columnas- al día)



Si tomamos como variable de referencia las noticias sobre este caso buscadas en la red, la tendencia es equiparable.¹¹

Gráfico 6

Noticias sobre Bárcenas en Internet



¹¹ No es posible realizar la misma búsqueda para el año de 2005, por lo que no se presenta los datos sobre el mensajón.

Al pasar a analizar las respuestas sistémicas, la distribución es muy diferente a la encontrada en el caso brasileño. La explicación fundamental se puede descifrar en la mayoría absoluta parlamentaria de la que goza el partido político que gerencia el gobierno de España, el Partido Popular, que ha rechazado sistemáticamente desde Enero cualquier formalización de cualquier canal de rendición de cuentas, desde la constitución de una comisión de investigación en el Congreso, hasta la comparecencia del Presidente del Gobierno en la cámara, que se retrasó hasta el mes de agosto. El de 1 agosto, el PSOE registra la petición de una comisión de investigación en el Congreso, petición equivalente a la de Izquierda Plural, que ya había sido rechazada con anterioridad por la mayoría absoluta del PP.

El seguimiento de las respuestas del sistema y su comportamiento paralelo a los estímulos mediáticos es particularmente complejo puesto que el caso toma un impulso de nuevo en el mes de agosto, el mes “oficial” de vacaciones en España. Por ejemplo, la comparecencia de los principales líderes del PP en el Juzgado, Alvarez Cascos y Arenas -13 de agosto- y Cospedal -14 de agosto-, son buena muestra de ello.

En la XI legislatura, de 2011 hasta el 22 de agosto de 2013, se han registrado 87 entradas de actividad en el Congreso en relación con el caso, que se pasan a detallar en la siguiente tabla.¹²

Tabla 1
Caso Bárcenas en el Congreso
Por tipo de iniciativa

Tipo iniciativa	Número de actos	Fecha	Intervenciones
Pregunta Oral en Pleno	2	20/03/13 13/03/13	4 2
Pregunta Oral Corporación RTVE	1	27/02/13	2
Comparecencia Gobierno ante el Pleno	1	01/08/13	24
Comparecencia del Gobierno en Comisión	1	24/07/13	1
Diputación permanente	2	24/07/13	9 + 4

¹² El número de respuestas del sistema fue muy pequeño, por lo que no se hizo un gráfico comparativo como el 3 sobre el mensalão. Por este motivo se puede detallar mejor esas respuestas en la tabla 1.

Como se puede observar en los resultados de la tabla, la actividad que se registra en el Congreso en relación con este caso, es relativamente moderada, siendo la comparecencia del Presidente en el pleno probablemente el único acto políticamente relevante en este sentido. La calendarización de estas respuestas se puede comprobar en el Gráfico.

Conclusiones

A lo largo de este paper se ha pretendido encontrar algunos patrones mediáticos de ejecución de mecanismos de rendición de cuentas en Brasil y España, empleando para ello el análisis de dos casos muy específicos de corrupción, Mensalao y Bárcenas.

A priori los dos eventos son equiparables: denuncia previa de los medios, alta cobertura mediática de la evolución del caso, respuestas sistémicas de control político y instrucción paralela judicial. Sin embargo, e introduciendo las salvedades que pudiera provocar el desenlace final del caso español, donde existe una gran diferencia es en el caso de las respuestas del sistema: mientras que en Brasil se pueden registrar un buen número de comparecencias, dimisiones, comisiones de investigación, etc., en el caso Español esta respuesta ha sido muy reducida, existiendo hasta el momento realmente, como se insistía con anterioridad, sólo un evento de repercusión en ese sentido: la comparecencia en pleno del Rajoy el 1 de agosto.

Aunque las consecuencias finales del caso Bárcenas se desconocen, la mayoría absoluta que sustenta al gobierno de España ha impedido que los márgenes de vulnerabilidad política reales se apliquen en esta ocasión, si bien es cierto que se espera un desgaste electoral del PP, que ya se viene expresando desde hace unos meses en los barómetros de opinión. En España, el sistema electoral favorece la formación de gobiernos estables, lo cual ha provocado que de 11 legislaturas, 6 han tenido mayorías absolutas de respaldo. Cabe preguntarse que, de haber sucedido este escándalo en un periodo sustentado por pactos de legislatura -ya que en España los Gobiernos de coalición han sido a nivel nacional inexistentes, las repercusiones políticas hubieran sido muchísimo mayores, y probablemente alguna dimisión se hubiera producido ya de

forma inmediata.

En definitiva, reconociendo los límites que los dos estudios de caso pudieran introducir en la validez interna de esta investigación, podemos concluir que, por un lado, la configuración de los elementos institucionales como el tipo de régimen y, por otro lado, los elementos contextuales, como las mayorías parlamentarias que sustentan a los gobiernos, pueden acabar explicando las diferencias de comportamiento del sistema en relación con los cauces de *accountability* social y, más en concreto, con el grado de receptibilidad que expresan los gobiernos ante la actividad mediática en el seguimiento de determinados casos de corrupción. En estos casos específicos, existe una baja vulnerabilidad de los gobiernos.

Referencias

- ARNOLD, Anne-Katrin; LAL, Sumir, *Using Media to Fight Corruption*, Partnership for Transparency Fund Working Paper Series 1/2012.
- BRUNETTI, Aymo; WEDER, Beatrice. “A free press is bad news for corruption”, in *Journal of Public Economics* 87 pp 1801–1824, 2003.
- CHANG, E. C. C. & GOLDEN, M. A. & Hill, S. J. “Legislative Malfeasance and Political Accountability”. *World Politics* 62(2), 177-220. Cambridge University Press, 2010.
- DAHLSTRÖM, Tobias “The Role of Media in Combating Corruption”. Paper presentado no *Patterns of Corruption in the 21st Century*, Atenas, 6 e 7 de setembro de 2008.
- DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. “The quality of Democracy – an overview”. *Journal of Democracy*, vol. 15, n. 4, 2004.
- FERRAZ, Cláudio & FINAN, Frederico. “Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil’s Publicly Released Audits on Electoral Outcomes”. *The Quarterly Journal of Economics* 123(2):70345, 2008.
- Ibope mídia – Media workstation – PNT, 2008.
- LAL, Sumir; ARNOLD, Anne-Katrin. *Using Media to Fight Corruption*, Partnership for Transparency Fund Working Paper Series 1/2012.
- MARAVALL, José María. 1999. “Surviving Accountability”, en A. PRZEWORSKI, S. STOKES y B. MANIN (eds.) *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- MENEGUELLO, Rachel. “Aspectos do Desempenho Democrático: estudo sobre a adesão à democracia e avaliação do regime. In: MOISÉS, José Álvaro (org). *Democracia e Confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo: Edusp, 2010.

- MESQUITA, Nuno Coimbra .“*Jornal Nacional*, Democracia e Confiança nas instituições democráticas”. In: MOISÉS, José Álvaro (org). *Democracia e Confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo: Edusp, 2010.
- MOISÉS, José Álvaro. “Cultura Política, Instituições e Democracia: Lições da experiência brasileira”. In: MOISÉS, José Álvaro (org). *Democracia e Confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo: Edusp, 2010.
- _____ (org). *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.
- O'DONELL, Guillermo A. "Delegative Democracy." *Journal of Democracy* 5.1 (1994): 55-69. *Project MUSE*. Web. 19 Dec. 2012. <<http://muse.jhu.edu/>>.
- ODUGBEMI, Sina; NORRIS, Pippa. “Do the news media act as watchdogs, agenda setters and gate keepers?” in: NORRIS, Pippa (ed). *Public sentinel : news media & governance reform*, Washington D.C.: World Bank, 2009.
- SELIGSON, Mitchell. “The impact of corruption on regime legitimacy: A comparative study of four Latin American Countries”, *The Journal of Politics*, vol. 64, N° 2, May 2002.
- SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. "Societal Accountability in Latin America." *Journal of Democracy* 11.4 (2000): 147-158. *Project MUSE*. Web. 19 Dec. 2012. <<http://muse.jhu.edu/>>.
- STAPENHURST, Rick. “The Media’s Role in Curbing Corruption”, *WBI working papers*. World Bank Institute, 2000.
- UIS Unesco, 2004.
- WERT, Jose Ignacio. *Los Medios en España: materiales para un debate*. Fundación Ciudadanía y Valores. Diciembre, 2009.