

## SECCIÓN II \* TEMA CENTRAL

Rendición de cuentas y  
democracia directa





# *Fora Collor/Que se vayan todos: Episodios de accountability en Argentina y Brasil\**

Inés M. Pousadela\*\*

## **Resumen**

El artículo analiza las dos mayores crisis presidenciales enfrentadas hasta la fecha por las democracias de Brasil y Argentina, caracterizadas por combinaciones específicas de una serie de ingredientes que incluyeron corrupción y escándalos de poder, protesta política y protesta social, movilización ciudadana, activación de mecanismos institucionales y luchas de poder. Tras una breve discusión del concepto de accountability y de la introducción de la idea de “redes de accountability”, las dinámicas que condujeron al final anticipado de las presidencias de Fernando Collor de Mello en 1989 y de Fernando de la Rúa en 2001 son aprehendidas a partir del examen de los variados mecanismos de accountability en juego, sus gatillos, secuencias, interacciones, combinaciones y efectos. Las conclusiones son matizadas, pero arrojan un saldo dudoso en lo que se refiere al impacto y la proyección de estos acontecimientos excepcionales sobre la accountability futura.

**Palabras clave:** Redes de accountability - crisis presidenciales - Argentina - Brasil.

## **Abstract**

*The article analyzes the two major presidential crises faced so far by the Brazilian and Argentine democracies, characterized by specific combinations of a number of ingredients that included corruption and scandals of power, political and social protest, citizen mobilization, the activation of institutional mechanisms and power struggles. After a brief discussion of the concept of accountability and the introduction of the idea of “networks of accountability”, the dynamics that led to the early dismissals of presidents Fernando Collor de Mello in 1989 and Fernando de la Rúa in 2001 are captured through the examination of the various accountability mechanisms at play: their triggers, sequences, interactions, combinations and effects. Though nuanced, the conclusions express serious doubts regarding the impact and projection of these exceptional events on future accountability.*

**Keywords:** *Accountability networks - presidential crises - Argentina - Brazil.*

---

\* Este artículo es una versión resumida y traducida de los resultados de una investigación realizada en el Center for Latin American Studies (CLAS) de la Universidad de Georgetown, titulada “*Fora Collor/Que se vayan todos. Dynamics of Accountability in Argentina and Brazil*”. Para una descripción más detallada de los procesos analizados, véase el Documento de Trabajo en <http://clas.georgetown.edu/publications/workingpapers/>. Una versión preliminar fue presentada en el XXI Congreso Internacional de la International Political Science Association (IPSA), celebrado en Santiago de Chile del 12 al 16 de julio de 2009. El término “accountability”, que carece de traducción exacta al castellano, es utilizado en inglés a lo largo de todo el texto.

\*\* Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires, Magíster en Sociología Económica por el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES-UNSAM), Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Belgrano. Ha sido becaria de CONICET y de CLACSO, investigadora del Instituto Gino Germani (UBA) y del IDAES, e investigadora visitante de las universidades de Maryland (LASC) y Georgetown (CLAS). Actualmente es consultora del PNUD. Es autora de *Que se vayan todos. Enigmas de la representación política* (2006) y coautora de *Ver a través. Poder, rendición de cuentas y sociedad civil* (2008), *El voto liberado. Elecciones 2003: perspectiva histórica y estudio de casos* (2004) e *Instituciones y Política en las Nuevas Democracias Latinoamericanas* (2001). Ha escrito numerosos artículos y capítulos de libros sobre temas de teoría política e historia política de la Argentina contemporánea y, en menor medida, de otros países de la región, referidos específicamente a los problemas y las transformaciones de la representación y de la cultura política.

## I. INTRODUCCIÓN

Este artículo analiza las dos mayores crisis presidenciales enfrentadas hasta la fecha por las jóvenes democracias de Argentina y Brasil, caracterizadas por combinaciones específicas de una serie de ingredientes que incluyeron corrupción y escándalos de poder, protesta política y social, movilización ciudadana, activación de mecanismos institucionales y luchas de poder.

Fernando Collor de Mello fue elegido Presidente de Brasil en 1989 tras la imagen del *outsider* incorruptible decidido a terminar con la “vieja política”; menos de dos años más tarde numerosas y gravísimas acusaciones de corrupción, seguidas de la rápida reacción institucional de un Congreso ignorado y ofendido y una serie de movilizaciones masivas, condujeron a un exitoso proceso de *impeachment* en su contra. En Argentina, Fernando de la Rúa, candidato de la Alianza UCR-Frepaso, fue elegido en 1999 con la promesa de desembarazar al país de la extendida corrupción heredada de los diez años de gobierno de Carlos Menem. A menos de un año de su entronización, su gobierno fue sacudido por un escándalo que se inició con la denuncia del pago de sobornos a senadores a cambio de la aprobación de una ley clave para el gobierno. El gobierno, tullido tras la renuncia del vicepresidente ante la voluntad presidencial para investigar el caso, fue desplazado por medios extrainstitucionales más de un año después, hacia fines de 2001.

Las dinámicas que condujeron a estas “interrupciones”, “caídas” o “crisis” presidenciales (Valenzuela, 2004; Hochstetler, 2006; Marsteintredet y Berntzen, 2006; Pérez-Liñán, 2007) son aprehendidas aquí a partir del examen de los variados mecanismos de accountability en juego, sus gatillos, secuencias, interacciones, combinaciones y efectos. Como veremos, pese a sus enormes diferencias ambos procesos se caracterizaron por su carácter excepcional; ambos, asimismo, arrojan un saldo dudoso en términos de impacto sobre la accountability futura.

El análisis de los casos –que encaramos tras discutir brevemente el multifacético concepto de accountability y de introducir la idea de “redes de accountability”– se guía por una serie de preguntas que incluyen las siguientes. ¿Qué lugar ocuparon en cada caso los abusos de poder y los escándalos de corrupción? ¿Cómo reaccionó la ciudadanía en sus diversos roles y arenas; cómo lo hicieron los medios de comunicación, por un lado, y las instituciones políticas, por el otro? ¿Qué actores desempeñaron roles relevantes en el proceso? ¿Es posible identificar secuencias específicas en sus intervenciones? Y, lo que es más importante, ¿tienen dichas secuencias alguna consecuencia en términos de la producción de accountability? ¿Qué mecanismos fueron puestos en movimiento en cada caso? ¿Cuándo, cómo y con qué efectos se complementaron, reforzaron o entraron en conflicto? ¿Qué condiciones facilitaron u obstaculizaron su funcionamiento? ¿Cuál fue la efectividad de cada mecanismo de accountability y especialmente de los societales, dada su carencia de autoridad vinculante? ¿Qué explica la efectividad de estos últimos, allí donde la tuvieron? ¿Tuvieron los episodios descritos algún efecto institucional duradero, o acaso se limitaron a la expresión y satisfacción fugaz de una demanda específica?

## II. LA ACCOUNTABILITY EN DISCUSIÓN

En su obra titulada *Democracy, Accountability, and Representation* (1999: 2), Adam Przeworski, Bernard Manin y Susan Stokes resumen el problema de la representación democrática en una gran interrogante: “por qué habrían los gobernantes, equipados con tales poderes, actuar en el mejor interés de otros, los ciudadanos, o al menos de alguna mayoría de ellos” –o, como lo especifican más adelante, “por qué habrían los políticos, sujetos a sanción electoral, de facilitar a los votantes el conocimiento de su conducta” (*Ibid*: 17)<sup>1</sup>. ¿Son los mecanismos electorales situados suficientes para inducir a los representantes a representar; es decir, a actuar según el interés de sus representados? (cf. Pitkin, 1967) ¿Sirven las elecciones para seleccionar buenas políticas o, cuanto menos, políticos capaces de formularlas?, ¿sirven acaso para sujetar a los gobernantes a las leyes?

Por definición, la democracia representativa excluye la institución del mandato imperativo, o sea, carece de un mecanismo infalible para atar a los representantes a sus promesas y programas electorales. No existe sanción legal para esta clase de incumplimiento; existe, sin embargo, la posibilidad de imponer sanciones políticas. Pero éstas pueden ser eludidas, por ejemplo, si los representantes logran convencer retrospectivamente a los votantes de que las decisiones tomadas, aunque contrarias a las promesas previas, se ajustan al interés de éstos (cf. Stokes, 1997). En otras palabras, la representación entendida como mandato tiende a ser débil, aunque lo es en grados variables, dependiendo de factores tales como la estabilidad del sistema de partidos y el carácter más o menos ideológico de los alineamientos políticos, entre otros.

¿Cuál es entonces el rol de las elecciones, el principal dispositivo productor de representación de nuestras democracias representativas? Ellas son sin duda el único mecanismo legítimo para autorizar gobiernos; en cambio, no son ni el único ni el más efectivo de los mecanismos para garantizar la sensibilidad de los gobiernos a las demandas de la ciudadanía, y mucho menos la legalidad de sus acciones. Las elecciones son intermitentes y tienen lugar en un contexto de información asimétrica. El voto, señal de apoyo o rechazo, es un instrumento demasiado tosco para la cantidad y diversidad de las decisiones políticas que han de ser evaluadas. Por no mencionar la tensión que puede existir entre su uso para seleccionar buenos representantes y su empleo para castigar a los malos. Que sea utilizado de uno u otro modo es cuestión de realidad factual. En suma, la única función inherente a las elecciones es la de autorizar a los representantes para actuar en nombre de los representados. Más allá de ello, el uso que hagan de ellas los votantes debe ser examinado caso por caso.

Cualesquiera sean las expectativas de los votantes ante las elecciones, nada en nuestras democracias representativas asegura la sintonía de las acciones de los representantes con dichas expectativas. Si bien cabe suponer que las elecciones producen accountability con mayor probabilidad que cualquier otra forma alternativa de selección de gobiernos, ellas

---

<sup>1</sup> En este y en todos los casos en que los textos originales son en inglés, la traducción es nuestra.

distan de ser una solución óptima para el problema y necesitan ser complementadas por otros mecanismos.

Diferentes mecanismos de accountability producen diferentes tipos de accountability. Esa es la idea detrás de la conocida distinción de O'Donnell entre accountability "vertical" y "horizontal", la primera de las cuales suele ser entendida como "política" y la segunda como "legal". Las democracias contemporáneas son criaturas complejas nacidas de un largo proceso histórico durante el cual se combinaron elementos procedentes de tradiciones diferentes (y no siempre armónicas): la democrática y la liberal. Los primeros se reflejan en la accountability vertical, que opera mediante elecciones periódicas, limpias y competitivas y otras formas de participación ciudadana<sup>2</sup>, mientras que los segundos se traducen en accountability horizontal, la cual opera mediante las acciones de control de ciertas agencias estatales sobre otras<sup>3</sup>. De ese modo, la idea genérica de "controlar al gobierno" adopta dos sentidos distintivos: por un lado, significa mantenerlo a tono con las preferencias de la ciudadanía, tomada ésta ya sea como opinión pública, como mayoría electoral o como sociedad civil organizada; por el otro, supone mantenerlo sujeto a la ley, es decir, garantizar su respeto de las reglas y procedimientos, así como de los derechos y libertades de los ciudadanos. Ambos sentidos, hay que decirlo, no son siempre compatibles.

Desde que O'Donnell reviviera el interés por la accountability, el debate acerca de lo que ésta es o no es no ha cesado. La primera fuente de confusiones fue el carácter espacial de la metáfora de O'Donnell, casi tan criticada como utilizada. ¿Corresponde acaso la distinción entre accountability vertical y horizontal a la diferencia entre relaciones jerárquicas y no jerárquicas? Algunos autores consideran que toda relación de accountability es vertical (pues la autoridad de una de las partes para sancionar a la otra implicaría que la primera es superior a la segunda), y por consiguiente rechazan la expresión "accountability horizontal" como un oxímoron (Moreno, Crisp y Shugart, 2003). En general, quienes asimilan "vertical" a "jerárquico" concluyen que la expresión "accountability vertical" sólo se aplica a relaciones principal-agente. Sin embargo, en los regímenes presidencialistas los poderes Legislativo y Ejecutivo sólo están vinculados como principal y agente en situaciones muy específicas, como cuando el primero delega en el segundo autoridad para legislar sobre ciertos asuntos. Desde esta perspectiva, la mayor parte de sus relaciones recíprocas (a diferencia de sus relaciones con la ciudadanía) no son de accountability sino simplemente de "intercambio horizontal" (*Ibíd.*).

Otros autores, sin embargo, sostienen que si bien sólo la accountability vertical (o, más precisamente, su subtipo electoral) supone una relación principal-agente, ello no invalida a la accountability horizontal en tanto que relación de accountability. Cuando el Congreso

---

<sup>2</sup> La función de control de la prensa es también un elemento de accountability vertical, aunque –al igual que el sufragio– descansa sobre una serie de condiciones que surgen de la tradición liberal más que de la tradición democrática.

<sup>3</sup> Según O'Donnell, la accountability horizontal deriva no sólo de la tradición liberal sino también de la republicana, cosa que niegan autores como Plattner (1999).

destituye al presidente mediante juicio político, por ejemplo, lo hace rendir cuentas, aunque no sea su principal (Kenney, 2003). Así, pues, sólo algunas relaciones de accountability serían relaciones entre un principal y un agente que aquél ha designado y al que puede sancionar o despedir; muchas otras relaciones de accountability –tales como las que examinaremos aquí– no encajan en ese molde (cf. Mainwaring, 2003).

Otras definiciones no subrayan el elemento jerárquico y enfatizan, en cambio, la posibilidad de la accountability *recíproca*. Aunque por definición cada *situación* específica de accountability sea desigual –ya que una de las partes puede imponer obligaciones sobre la otra–, ello no supone que la primera sea “superior” a la segunda en ningún otro aspecto (Mulgan, 2003). Descartada la cuestión de las jerarquías, las expresiones “vertical” y “horizontal” son empleadas con el solo propósito de distinguir entre relaciones intraestatales y relaciones entre sociedad y Estado.

Un segundo conjunto de desacuerdos gira en torno de la naturaleza de la autoridad y de las sanciones que fundan la relación de accountability. En primer lugar, ¿es necesario que el derecho de pedir explicaciones y la obligación de brindarlas estén inscriptos en la ley? Si la accountability supone autoridad *formal* de un actor para controlar y sancionar a otro, entonces la prensa y las organizaciones de la sociedad civil quedan excluidas como agentes de accountability<sup>4</sup>. Contra este requisito “tecnocrático”, sin embargo, algunos autores optan por subrayar las estrategias *informales* de la ciudadanía para promover, demandar y obtener accountability (Newell y Wheeler, 2006; Gaventa, 2006).

En segundo lugar, ¿de qué modo debe ser entendida la capacidad sancionatoria en tanto que componente de la accountability? La forma en que el requisito es entendido incide sobre la caracterización de diversos actores como agentes de accountability. Algunos autores excluyen a los actores que, a pesar de cumplir roles claves de control y provisión de información, carecen de la capacidad *directa* de imponer sanciones; otros, en cambio, afirman que ellos operan *indirectamente* al proporcionar los elementos sobre cuya base otros pueden imponer sanciones. Con todo, incluso quienes más enfatizan la sanción directa son reacios a descalificar de plano a los mecanismos que carecen de la capacidad de imponerlas, y los describen en cambio como formas de accountability poco efectivas, disminuidas o incompletas (Newell y Wheeler, 2006; Kenney, 2003; Mulgan, 2003). Puesto que la comprensión demasiado estrecha del requisito sancionatorio dejaría fuera del campo de la accountability a numerosas relaciones que intuitivamente se inclinarían por incluir dentro de él, numerosos autores amplían sus definiciones para incluir no sólo las sanciones indirectas –resultantes del redireccionamiento de los casos– sino también sanciones “blandas”, es decir, no basadas en la coerción sino en “apelaciones morales, expectativas, exposición y avergonzamiento, y apelaciones al orgullo y la responsabilidad” (Newell, 2006: 46). Por

---

<sup>4</sup> Desde esta perspectiva, sólo habría dos formas de accountability: electoral e intraestatal. El subtipo de relaciones de accountability vertical que Peruzzotti y Smulovitz (2006) designan como “accountability social” es referido entonces como “control societal”; aunque se reconoce su capacidad para interactuar significativamente con los mecanismos de accountability, no se lo considera como una forma de accountability (Mainwaring, 2003).

último, ¿en qué medida es necesario que sus diferentes componentes –la obligación de informar y explicar públicamente decisiones y acciones, la investigación de acusaciones y la asignación de responsabilidades– estén contenidos, por así decirlo, en el mismo envase, para que haya accountability?

### III. REDES DE ACCOUNTABILITY

Buena parte de nuestros problemas desaparece si se aprehende la accountability como una dinámica más que como un procedimiento prefijado; como un proceso que abarca diferentes clases de relaciones –algunas jerárquicas, otras no; algunas entre principal y agente, otras no– y diversas categorías de actores que emplean una enorme variedad de herramientas, no todas las cuales incluyen la capacidad formalmente reconocida de imponer sanciones “duras” y “directas”. Poco importa si todos los actores participan de cada una de las etapas del proceso: la accountability tiene lugar cuando sus tres componentes están globalmente presentes.

El análisis presentado en las próximas secciones refiere a una variedad de mecanismos de accountability, todos los cuales contribuyen a la tarea de mantener a los gobernantes bajo control obligándolos a dar respuestas y asumir responsabilidad por sus decisiones y acciones. Seguimos a Guillermo O’Donnell en su clasificación de esos mecanismos como “horizontales” (o “intraestatales”) o “verticales” (en sus variedades electorales y no electorales).

La accountability horizontal es definida como el control que ciertos actores estatales ejercen sobre la legalidad de las acciones de otros agentes estatales; si bien en el marco de los sistemas presidencialistas se la suele identificar con los frenos y contrapesos que regulan las interacciones entre las ramas del gobierno, sólo un subconjunto de esas interacciones –las que apuntan a evitar, cancelar, revertir o sancionar acciones o inacciones de otras agencias estatales que son consideradas ilegales– constituyen relaciones de accountability (O’Donnell, 2001). Esta forma de accountability –que ha de ser continua y permanente– incluye no sólo a los poderes Legislativo y Judicial sino también a un número creciente de instituciones de control, tales como comisiones electorales y de derechos humanos, agencias de auditoría, cuerpos anticorrupción y defensorías del pueblo.

Los mecanismos de accountability vertical son más heterogéneos tanto en sus formas como en sus finalidades y ritmos. La periodicidad de las elecciones –cuya capacidad de producción de accountability es, por lo demás, altamente dependiente de variables contextuales– precisamente define la naturaleza del régimen político. En contraste con dicha periodicidad, la activación de la accountability social o societal, variedad no electoral de accountability vertical, no depende de un calendario prefijado. Al igual que los mecanismos horizontales, ésta tiene potencial de acción ininterrumpida; su activación y su dinámica, sin embargo, son mucho menos predecibles. Su frecuencia y robustez dependen de la vitalidad y la densidad de la sociedad civil; sus formatos y contornos varían tanto como lo hacen los repertorios de acción colectiva. Ella puede ser gatillada por los medios de comunicación (y, en particular, por el periodismo de investigación; cf. Waisbord, 2000, 2004), por ONGs

y diversas asociaciones de ciudadanos, o por la movilización callejera. Mientras que los mecanismos de accountability horizontal custodian la *legalidad* de las acciones de los agentes estatales, los más versátiles mecanismos verticales pueden hacer lo propio disparando la intervención de agencias de accountability horizontal, o bien, promover la sensibilidad del gobierno a las demandas de la ciudadanía cuestionando el contenido *político* de sus acciones y decisiones; la armonía entre ambas finalidades, conviene recordarlo, no ha de darse por descontada. Asimismo, mientras que la accountability horizontal depende de la autoridad formal de una agencia para imponer límites sobre otra y la accountability vertical-electoral gira en torno de un procedimiento fijo y estrictamente regulado, la accountability vertical-societal descansa sobre un repertorio amplio y abierto de estrategias, institucionales y no institucionales, formales e informales. Las primeras incluyen, como lo señalan Peruzzotti y Smulovitz (2006: 10), la “activación de acciones o demandas legales ante agencias de control”; las segundas abarcan manifestaciones más o menos pacíficas o violentas, cortes de rutas, movilizaciones barriales, asambleas locales, huelgas y acciones de sabotaje, acciones de monitoreo ciudadano y audiencias públicas convocadas por ONGs. Curiosamente, mientras que la principal desventaja de la accountability social –su débil capacidad sancionatoria– es señalada una y otra vez, su gran ventaja –la libertad de acción que se deriva de la ausencia de vínculos con la “rutina diplomática” (Newell, 2006: 46)– es usualmente pasada por alto.

En suma, si lo que se busca es un gobierno respetuoso de las leyes y responsable ante la ciudadanía es fundamental tener una visión de conjunto. La accountability raramente es producida por agencias aisladas, ni siquiera en su variedad horizontal; requiere, en cambio, de la cooperación de una cantidad de actores. Agentes y actores sin poder directo de sanción integran la “red de accountability” junto con otros que sí lo tienen. Los mecanismos verticales ganan en poder sancionatorio cuando se entrelazan con mecanismos horizontales efectivos. Cuando existen los incentivos correctos –es decir, cuando no son extremadamente dependientes de decisiones políticas y sus prioridades e imperativos estructurales lo permiten– los medios de comunicación proveen información y alientan el debate. Sin ellos otras herramientas de accountability perderían su filo; el hecho de que dejen la rectificación en otras manos no menoscaba su importancia.

Existe, en suma, una multiplicidad de interacciones de refuerzo entre mecanismos de accountability. Por un lado, la efectividad de la accountability horizontal depende en gran medida de la existencia de variadas formas de accountability vertical, tanto electoral como no electoral; por el otro, la accountability vertical descansa sobre la información provista no sólo por la prensa sino también por numerosas agencias de accountability horizontal, y depende de la capacidad sancionatoria de estas últimas. Lo que cuenta es, pues, la existencia de una densa red de accountability en movimiento.

#### IV. DISPARADORES, MECANISMOS, ACTORES, INTERACCIONES Y SECUENCIAS

Fernando Collor de Mello, ex gobernador de Alagoas, fue electo Presidente de Brasil en 1989, en la primera elección directa posterior a la dictadura militar. A caballo de una mal ganada fama reformista y con el apoyo masivo de los medios de comunicación, su ignoto

*Partido da Reconstrução Nacional* (PRN) se impuso sobre el *Partido dos Trabalhadores* (PT) liderado por Inácio “Lula” da Silva. Una buena cantidad de escándalos “menores”, que no afectaban directamente al presidente y a su círculo más íntimo, se sucedieron en su gobierno entre 1990 y principios de 1991 sin generar repercusiones importantes. Sin embargo, el círculo en torno del presidente fue cerrándose a medida que su gobierno fracasaba en otros frentes (en particular, la lucha contra la inflación) y la corrupción comenzaba a ser vista como masiva y la impunidad como garantizada. La corrupción, en efecto, parecía más profunda, cuantiosa y orientada al enriquecimiento personal que en el pasado; por añadidura, quedó públicamente expuesta al tiempo que la población se veía afectada por restrictivas medidas de austeridad que los propios gobernantes desafiaban descaradamente con ostentosos gastos suntuarios. Fue una denuncia mediática efectuada en mayo de 1991 por el propio hermano del presidente la que dio el puntapié inicial al proceso que culminaría con la destitución de Collor. En ella, Pedro Collor acusaba a Paulo Cesar (PC) Farias, tesorero de la campaña presidencial, de liderar un ambicioso negocio extorsivo, e implicaba a su hermano como socio y principal beneficiario de sus operaciones. Con el fin de investigar las acusaciones, el Congreso estableció de inmediato –a pedido de un grupo de legisladores del PT– una *Comissão Parlamentar de Inquérito* (CPI). Contrariamente a lo que era costumbre, las investigaciones de esta comisión no entraron en una vía muerta, en gran medida debido al aislamiento político del presidente. Asimismo, como consecuencia del enorme descuido –producto de una larga historia de impunidad– con que había procedido Farias, ellas arrojaron rápidamente voluminosas e indignantes pruebas. El proceso dio un paso adelante cuando los hallazgos de la CPI, publicados en los medios de comunicación, comenzaron a provocar reacciones sociales, primero pasivas, bajo la forma de opiniones vertidas en encuestas; luego activas, al principio bajo la forma de movilizaciones menores (organizadas sobre todo por organizaciones estudiantiles y de trabajadores) y luego, tras una apelación fallida de Collor para que la población acudiera en su defensa, bajo la forma de movilizaciones masivas. Estas últimas, unidas al probable destino de ostracismo reservado a los diputados que se expresaran a favor de Collor en la votación pública sobre el *impeachment*, programada para apenas unos días antes de las elecciones municipales de octubre de 1992, acabaron con cualquier expectativa que Collor aún conservara de salirse con la suya. El proceso de *impeachment* fue pues habilitado por votación de la Cámara de Diputados a fines de septiembre; tres meses más tarde Collor era declarado culpable por el Senado, destituido (tras haber renunciado) y despojado de sus derechos políticos por un plazo de ocho años.

En Argentina, la “edad de oro” de la corrupción también había ocurrido en los años noventa; a diferencia de lo ocurrido en Brasil, sin embargo, la población había recibido ciertos bienes compensatorios y no había expresado ninguna reacción importante y masiva de condena. Pero en la época cuyo análisis nos ocupa la situación era muy otra. La promesa anticorrupción ascendió junto con la recesión y la crisis económica, y tomó la forma de la Alianza UCR-Frepaso y de sus victorias en las elecciones legislativas de 1997 y presidenciales de 1999. A menos de un año del inicio de la presidencia de Fernando de la Rúa (UCR), sin embargo, un escándalo estalló con la denuncia –publicada en un

importante matutino por un reconocido periodista— de sobornos presuntamente pagados por el gobierno a senadores nacionales de la oposición para lograr la aprobación de una ley. En agosto de 2000, a contramano de las sucesivas investigaciones periodísticas que habían dado sustento a la denuncia, el presidente descalificó públicamente las sospechas, al tiempo que el vicepresidente Carlos Álvarez (Frepaso) manifestaba su creencia en su veracidad y su intención de llegar al fondo del asunto. Independientemente del proceso judicial, las denuncias ganaron fuerza gracias a su extraordinaria verosimilitud: según una encuesta del CEOP, el 71,5% de la ciudadanía de Buenos Aires y su zona metropolitana creía que los sobornos habían existido, y sólo el 10% creía lo contrario; asimismo, el 60,9% pensaba que *todos* los senadores habían sido pagados (cf. *Clarín*, 08/27/00). Iba tomando cuerpo la idea de que los políticos eran “todos iguales”. A principios de octubre, cuando el presidente ratificó a los funcionarios sospechados, Álvarez presentó su renuncia. Al debilitamiento de la coalición gobernante le siguió la marginalización del propio partido del presidente, que dio un giro tecnocrático a la vez que se refugiaba en su círculo íntimo. Las protestas que acabaron por tumbar al gobierno tuvieron una forma preliminar, electoral, en octubre de 2001, y adoptaron su carácter definitivo, extraelectoral y extrainstitucional, en las jornadas del 19 y 20 de diciembre de ese año. Como veremos enseguida, a diferencia de las manifestaciones brasileñas —que expresaban una demanda vertical de accountability horizontal—, las argentinas expresaron mayormente una demanda de mejor representación, es decir, de accountability vertical.

En ambos países los procesos descriptos fueron portadores de una excelente noticia: las remociones presidenciales tuvieron lugar en ausencia de toda intervención militar<sup>5</sup> y sin provocar rupturas democráticas. Uno y otro, sin embargo, procedieron a través de medios muy diferentes. Aunque en ambos casos tuvo lugar una serie de interacciones entre diversas clases de factores, tanto institucionales como no institucionales, el resultado brasileño fue ante todo producto del despliegue de un proceso institucional mientras que la “forzada renuncia voluntaria” (Marsteintredet y Berntzen, 2006) de De la Rúa fue básicamente el resultado de la irrupción extrainstitucional de la ciudadanía movilizada y la protesta popular. De más está decir que ambos gobiernos padecían ya importantes debilidades cuando enfrentaron esos desafíos. Por un lado, se veían afectados por la deserción de parte de las élites, el aislamiento político y/o la desintegración de sus coaliciones de apoyo; por el otro, sufrían las consecuencias del descontento de la población con las reformas y/o el desempeño económico.

En principio, es posible afirmar que los mecanismos horizontales jugaron un rol más central en el proceso brasileño, en tanto que los mecanismos verticales se ubicaron en el

---

<sup>5</sup> En Argentina, donde las jornadas destituyentes alcanzaron elevados niveles de violencia y la policía se halló al límite de sus capacidades operativas, las Fuerzas Armadas ratificaron su lealtad a la Constitución y advirtieron que sólo intervendrían dentro del marco legal y sólo si eran convocadas mediante una ley del Congreso (*La Nación*, 21/12/01).

centro del proceso argentino. Una mirada más minuciosa, sin embargo, deja ver un panorama de interacciones y reatualizaciones más sutiles. Es con el objeto de develarlo que se examinan en las páginas que siguen el lugar de los escándalos de corrupción; el rol de los medios de comunicación; las interacciones entre “el palacio” y “la calle”, y la excepcionalidad de los mecanismos empleados.

#### 4.1. Corrupción y escándalo

El escándalo de corrupción ocupó un lugar relevante en ambos casos; sin embargo, tuvo un rol más prominente en Brasil, donde ocupó el centro de la escena: la revelación del amplio esquema de corrupción organizado desde la cúspide del poder fue causal directa de la remoción presidencial, efectuada mediante un enjuiciamiento por cargos de corrupción. En Argentina, en cambio, aunque derivó en escándalo (cf. Thompson, 2000), el “caso del Senado” no funcionó a la manera de la gota que rebalsa la paciencia pública tras una serie de eventos reveladores de un gobierno particularmente corrupto y codicioso (lo cual por otra parte no era el caso); en verdad, no provocó reacciones públicas masivas ni tuvo consecuencias institucionales inmediatas, ni en el Congreso —una de las partes involucradas en el escándalo— ni en el Poder Judicial. De hecho, diez años más tarde aún no se ha iniciado el juicio a los imputados; las investigaciones han sido lentas y discontinuas, y sólo una fracción de los presuntamente involucrados fue formalmente acusada. Así pues, el escándalo del Senado —que, a diferencia de los que involucraron a Collor, se presentó como un caso aislado— permaneció en el trasfondo y desempeñó un rol por completo diferente: el de punto de condensación de las sospechas y desconfianzas hacia la “clase política”. Como tal se constituyó en punto de referencia al estallar la crisis de representación un año más tarde. En efecto, mientras que la naturaleza del esquema de corrupción en Brasil hizo posible la identificación de un único culpable (aunque indudablemente hubiera muchos otros) y se tradujo en el slogan “Fora Collor”, la naturaleza del escándalo argentino desembocó en una movilización que, si bien inicialmente demandaba las renuncias del presidente y su ministro de Economía, pronto evolucionó hacia el reclamo barredor de “Que se vayan todos”.

De más está decir que en ambos casos existía mucho tiempo antes cierta complacencia hacia la corrupción, que tendía a ser percibida como extendida y profundamente enraizada en los respectivos sistemas políticos (y sociales). La “tarifa del diez por ciento” era considerada un dato de la realidad tanto en el ámbito público como en numerosas instituciones privadas (Lins Da Silva, 2000). En Brasil la corrupción había sido tema de numerosas campañas políticas desde los años veinte; sin embargo, las prácticas corruptas permanecieron en pie e incluso se expandieron mediante la inclusión de nuevas variantes y la inflación de sus montos (Keck, 1992; Lins Da Silva, 2000). Pese a la posible existencia de diferencias en las dimensiones del fenómeno en uno y otro país, en ambos se volvió corriente la tendencia a relativizar o desestimar las acusaciones de corrupción con la expresión “roban pero hacen” (o su exacto equivalente portugués, “rouba mas faz”). ¿Qué fue, entonces, lo que confirió tal relieve a los casos que nos ocupan?

Si bien por su naturaleza la corrupción es muy difícil de cuantificar, hay acuerdo en considerar que bajo el gobierno de Collor ella fue más profunda y masiva que nunca antes. No solamente cambiaron las percepciones del público por efecto de la introducción de nuevos estándares, la ausencia de censura, la creciente profesionalización periodística y los cambios en la propiedad, estructura y dinámica de los medios; también la corrupción había aumentado (Nêumanne, 1992; Weyland, 1998; Downes y Rosenn, 1999; Whitehead, 2000). Además de generalizarse para complementar la deteriorada base de ingresos del Estado (Geddes y Ribeiro Neto, 1992) y de encarecerse para satisfacer la extrema avaricia de los gobernantes de turno, el sistema de “comisiones” preexistente fue centralizado en manos de PC Farias (Avritzer, 1999), convirtiendo a los expulsados del negocio en potenciales denunciantes de la corrupción gubernamental. Asimismo, la impunidad produjo imperdonables descuidos: sólo así se explican los numerosos documentos y archivos electrónicos inculpatorios que Farias dejó tras de sí, facilitando la tarea de la CPI. Otro elemento destacable del escándalo brasileño fue el peso de la variedad de corrupción destinada al enriquecimiento personal. Si bien la corrupción en todas sus variantes resulta particularmente intolerable para poblaciones que padecen privaciones, en Brasil –pero no en Argentina– la ciudadanía resultó adicionalmente irritada por el ostensible consumo de lujo de los mismos “servidores públicos” que les imponían medidas de austeridad.

La naturaleza de los escándalos y el lugar que ocuparon en cada proceso dan cuenta de la distancia entre el “Fora Collor” y el “Que se vayan todos”: entre la (inérita) destitución de un presidente mediante *impeachment* y la desconfianza política generalizada que abrió camino a una profunda crisis de representación. Pues si bien el escándalo del Senado acabaría poniendo en movimiento, a cuentagotas y a destiempo, algunos mecanismos de accountability horizontal, su relevancia no obedeció a ello sino al hecho de que constituyó un momento de fulgurante visibilidad de la existencia de una “clase política” indiferenciada en su composición, extendida más allá de los límites partidarios y las fronteras entre gobierno y oposición, y poseedora de intereses corporativos contrarios a y más poderosos que los del pueblo representado. Representación y traición pasaban a ser una y la misma cosa.

#### 4.2. Los medios de comunicación

Entre el escándalo y los medios hay evidentes afinidades: al margen de que ciertos periodistas puedan ver en la revelación de los secretos del poder su contribución al bien público, lo cierto es que el escándalo vende, y así ha sido siempre. Sin embargo, algo nuevo ha surgido en tiempos más o menos recientes: el escándalo propiamente mediático, que “en distintas formas y en cierta medida es constituido por las formas mediadas de comunicación” (Thompson, 2000: 31). De ahí la interrogación acerca del rol de los medios en los procesos analizados.

Como había ocurrido en la Argentina de Menem, en el Brasil de Collor “fue la prensa, más que las instituciones democráticas, la que activamente investigó la corrupción” (Manzetti, 2000: 159). También bajo la Alianza el escándalo se inició con la nota de un periodista que

se había ocupado de seguir pistas y confirmar rumores. Sin embargo, este escándalo no fue la causa inmediata de la destitución de De la Rúa; a lo largo del proceso que condujo a la forzada renuncia presidencial, en cambio, los medios no desempeñaron un rol digno de mención. En el caso brasileño, en cambio, dicho rol fue más prominente. En primer lugar, porque la remoción presidencial tuvo lugar como consecuencia directa de una serie de escándalos de corrupción que estallaron en los medios, forzando a las instituciones a seguirles el paso. Y, en segundo lugar, porque los medios brasileños (y la televisión en particular) habían cumplido un papel fundamental en la entronización de Collor, en cuyo proceso habían suplido la base organizacional de la cual aquél carecía. Falto de apoyos político-partidarios, el presidente resultó extremadamente vulnerable al desafío legislativo que sucedió a las primeras revelaciones mediáticas; al avanzar el proceso institucional, por añadidura, los medios que aún le eran fieles –en gran medida, por efecto de su dependencia respecto del Estado– acabaron abandonándolo.

En el centro del proceso brasileño quedó colocada una investigación parlamentaria que arrojaba cotidianamente jugosos hallazgos que, en manos de los medios, se convertían de forma instantánea en puntos de rating; de ahí que éstos desempeñaran un rol clave en la reproducción y amplificación de la información. La centralidad de la información para la formación de la opinión pública hizo de los medios un actor fundamental. No obstante, tanto la caracterización de su actuación como “investigativa” como su descripción como motor de la dinámica parlamentaria y judicial son objeto de controversias. En efecto, es importante distinguir entre producción y distribución de la información. Pues si bien el proceso se inició con una revelación mediática, dicha revelación –provista por un actor interno sediento de venganza personal– contenía poco y nada de labor de investigación. La prensa brasileña atravesaba entonces por una etapa de transición en la que apenas comenzaba a afirmar su independencia y su rol de control, y caía a menudo en la cobertura tendenciosa y el *denuncismo* trivializador y sensacionalista (Lins Da Silva, 2000; Matos, 2008).

Sólo dos semanas después de la publicación de las acusaciones de Pedro Collor se estableció la CPI y comenzaron sus investigaciones. Desde entonces, los descubrimientos de la CPI fueron rutinariamente publicados en los medios, aunque una parte importante de ellos –incluida la cadena *O Globo*– siguió apoyando al presidente (en algunos casos por razones ideológicas, en otros por motivos financieros), al punto que las posiciones editoriales de ciertos periódicos contradecían las noticias que ellos mismos publicaban (Lattman-Weltman *et al.*, 1994; Matos, 2008). En otras palabras, si bien la prensa sirvió de instrumento a actores deseosos de proveer información por medio de filtraciones, el grueso de la información producida mediante investigación provino de la CPI, la cual, por su composición multipartidaria y su autonomía, gozaba de mucha mayor credibilidad (Kada, 2003).

En todo caso, con relativa independencia de sus intenciones los medios operaron como factores de accountability de modos variados. Dentro del andamiaje de la accountability vertical actuaron, en primer lugar, como transmisores y amplificadores de la información que la ciudadanía necesitaba para formarse juicios sobre el desempeño de sus gobernantes. Este juicio se manifestaba tanto en encuestas de opinión –bajo la forma de una “opinión

pública” crecientemente adversa al presidente– como en las urnas, en la medida en que los votantes tendieron a castigar a los políticos que, más allá de su honestidad personal, no habían sabido apartarse a tiempo de ese presidente desprestigiado por motivos tanto “verticales” como “horizontales” –es decir, no sólo porque había violado sistemáticamente la ley, sino también porque esas violaciones contradecían en forma directa las expectativas resultantes del impreciso contrato electoral–. En segundo lugar y a la inversa, los medios funcionaron como amplificador del impacto político del discurso y la acción de las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía movilizada. La mudanza de la opinión pública empujó a la prensa, o al menos a buena parte de ella, a poner más presión sobre Collor y sobre los legisladores que lo acusaban. Al hacerlo, los medios resultaron funcionales al ejercicio del principal mecanismo de accountability horizontal activo en este caso.

### 4.3. El palacio y la calle

Nuestros dos procesos resultan de una serie de relaciones entre –parafraseando el título del libro de Miguel Bonasso (2002) sobre la crisis argentina– “el palacio” y “la calle”, es decir, entre la dinámica institucional y la movilización popular. Es importante señalar, sin embargo, que las dimensiones de los roles asignados a una y otra no dependen de ninguna posición teórica o ideológica previa sino de la observación y el análisis de cada caso.

Las instituciones tuvieron un rol mayor en Brasil, donde el presidente fue removido por el Congreso mediante el procedimiento establecido en la Constitución. El hecho de que el Congreso siquiera iniciara el proceso se enraizaba en la conflictividad de las relaciones entre los poderes del Estado. Si bien el aislamiento presidencial y las confrontaciones Ejecutivo-Legislativo estuvieron presentes en los dos casos, lo hicieron de modos y con consecuencias diferentes. En Brasil, la tendencia de Collor al aislamiento contrastaba con una larga tradición nacional de presidencialismo de coalición, apropiada para un sistema multipartidista fragmentado con partidos altamente indisciplinados. El PRN, fundado por Collor como vehículo para llegar a la presidencia, era poco más que un sello de goma. Era uno más de los veinte partidos con representación parlamentaria, no superaba el 10% de los escaños y carecía de toda disciplina. El único partido razonablemente cohesionado, el PT, se situaba en la oposición. Collor, además, carecía de “la experiencia, la capacidad, el temperamento y el apoyo logístico necesarios para producir con regularidad suficiente apoyo legislativo” (Flynn, 1993: 363; véanse también Skidmore, 1999, y Kada, 2003). Aunque disponía de una buena cantidad de recursos negociables, no comenzó a utilizarlos para construir apoyo legislativo hasta que fue demasiado tarde, en cambio, recurrió sistemáticamente a Medidas Provisorias para imponer su voluntad. Este aislamiento generó oportunidades adicionales de corrupción a la vez que cantidades considerables de enemigos dispuestos a atacar con la corrupción como pretexto.

Fernando de la Rúa, por su parte, procedía de las filas de un partido centenario, la Unión Cívica Radical; una vez electo, sin embargo, no solamente marginalizó a sus socios frepasistas sino que descuidó también a su propio partido. La Alianza prácticamente dejó de existir tras la renuncia de Álvarez de la vicepresidencia, en octubre del 2000. Poco después, mientras la crisis se profundizaba, el gobierno experimentó un giro tecnocrático

con la redesignación de Domingo Cavallo al frente de Economía. Al igual que Collor, De la Rúa acabó gobernando y cayendo en soledad.

Pese a que los conflictos de poderes estuvieron presentes en ambos casos, el Congreso fue proactivo en Brasil y reactivo en Argentina. Ello no resulta sorprendente, dada no solamente la diferente naturaleza de los descontentos en cada caso sino también el hecho de que el Congreso argentino, a diferencia del brasileño, padecía las consecuencias del escándalo de los sobornos, que había erosionado la legitimidad de la propia institución al afectar el corazón del proceso de elaboración de la ley. Mientras que en el primer caso el Congreso estuvo en el centro de la escena a lo largo de todo el proceso, en el segundo sólo actuó retrospectivamente con el objeto de resolver la situación resultante de la forzada renuncia presidencial. Llegado ese momento, el principal partido de oposición, habilitado por la nueva relación de fuerzas establecida tras las elecciones de mitad de mandato, había colocado a uno de los suyos en el primer puesto de la línea de sucesión, la presidencia provisional del Senado, en lo que entonces fue interpretado por De la Rúa como “un complot de un sector del peronismo para acortar su mandato” (*La Nación*, 9/11/01). De ahí que el peronismo sólo tuviera que sentarse a esperar la caída del presidente, que se produciría más temprano que tarde con cierta ayuda de sus “aparatos” locales. Tras sucesivas renuncias, la elección de un nuevo presidente<sup>6</sup> recayó sobre el Congreso, dando lugar a una temporaria “cuasi-parlamentarización” del régimen político que pronto se vería reflejada en la composición ministerial del gobierno de Duhalde.

En otras palabras, el Congreso desempeñó roles bien diferentes en uno y otro caso. También las protestas callejeras, presentes en ambos casos, variaron en sus formatos y centralidad. En Brasil funcionaron como un complemento –y, en momentos clave, como el empujón decisivo– de los procesos institucionales, en tanto que en Argentina fueron el gatillo inmediato de la caída del presidente. La participación en las manifestaciones fue relativamente elevada en ambos casos, aunque parece haber sido más masiva y prolongada en el primero, así como también más festiva y carnavalesca, e indudablemente más pacífica (cf. Carvalho, 1995).

En ambos casos, las primeras protestas callejeras son típicamente descriptas por sus participantes como “espontáneas”; usualmente se recalca también su carácter “ciudadano” e incluso “patriótico” (es decir, no partidario). Por añadidura, ambas coaliciones callejeras fueron amplias e incluyeron numerosos participantes sin experiencia política previa, de clase media y de los sectores populares, jóvenes y mayores –aunque ciertamente los estudiantes secundarios y universitarios desempeñaron un rol en particular prominente en el proceso brasileño, del mismo modo en que lo hicieron los jóvenes “desclasados” en los combates callejeros del 20 de diciembre de 2001 en Argentina–. En otras palabras, las protestas no sólo incluyeron a “los sospechosos de siempre” –sectores militantes e individuos de las

---

<sup>6</sup> O, en rigor, de dos, ya que designó primero a Adolfo Rodríguez Saá y, tras la renuncia de éste una semana más tarde, a Eduardo Duhalde.

clases bajas que, en especial en Argentina, ya tenían presencia callejera y experiencia de acción directa desde hacía largo tiempo— sino también a la respetable clase media, que suele contar con canales alternativos para hacer escuchar sus demandas. Ello tuvo un doble efecto: por un lado, confirió a las protestas una legitimidad más sólida y las convirtió en un desafío mucho más severo (Armony y Armony, 2005; Pérez-Liñán, 2007; Ollier, 2008); por el otro, las tornó más heterogéneas y, por consiguiente, limitó su capacidad para ejercer un impacto profundo en la definición del rumbo en el mediano/largo plazo.

Con todo, la coalición callejera argentina tuvo mayor amplitud, lo cual se evidenció en la mayor diversidad de repertorios contenciosos involucrados (cf. Tilly, 1995, 2006). Aunque en ambos casos el desafío tuvo bases políticas, a ello se sumó en Argentina el desafío emergente de las relaciones de clase y de mercado (Eckstein, 2001). En efecto, la tensión social alcanzó allí —pero no en Brasil— niveles altísimos. Las protestas de la clase media reforzaron el efecto de las huelgas de trabajadores y de los múltiples y contemporáneos conflictos emanados de la pobreza, el desempleo y el hambre: piquetes, cortes de ruta, pedidos de alimentos y saqueos. En verdad, la activación de la clase media y su temporaria convergencia con la protesta social fue la auténtica novedad de este proceso, y una explicación al menos parcial de su enorme capacidad destituyente. Al repertorio de la clase media —cacerolazos y, secundariamente, “escraches”— se sumaron los choques con las fuerzas policiales y los saqueos —que, como bien señala Auyero (2007), fueron la expresión del poder disruptivo no sólo de “los pobres” sino también de sectores del peronismo y las fuerzas represivas que lograron canalizar la frustración popular en su beneficio—. Por añadidura, los cacerolazos fueron sucedidos por un fenómeno sin precedentes —las asambleas populares o barriales— que pusieron en movimiento una amplia variedad de acciones participativas a nivel local, particularmente en el seno de la clase media de las grandes ciudades (cf. Pousadela, 2008). La amplitud de la coalición callejera argentina se reflejó también en la diversidad de las demandas expresadas, en contraste con lo ocurrido en Brasil, donde giraron exclusivamente en torno de la corrupción.

En suma, la protesta callejera fue un componente importante de ambos procesos, pero tuvo mayor centralidad en Argentina, donde la institución legislativa jugó un rol menor. Asimismo, el rol de la protesta varió notablemente entre uno y otro caso. En Brasil, donde el desafío institucional tuvo precedencia, rigieron los ritmos institucionales, aunque acelerados y sostenidos por el desafío callejero. Si bien el proceso de *impeachment* no comenzó por presión popular sino luego de que el presidente perdiera buena parte del apoyo de las élites, la movilización tuvo un decisivo efecto de resolución, pues cuando las revelaciones de la CPI condujeron a la ciudadanía a las calles a exigir la remoción presidencial, los legisladores se vieron forzados a avanzar en esa dirección independientemente de sus previsiones, intenciones, preferencias o intereses. En Argentina, en cambio, la protesta dominó el proceso de principio a fin; el Congreso sólo intervino *ex post* para dar una salida institucional a la crisis. Es precisamente la ausencia de éste hasta después del desenlace lo que da cuenta de la gran velocidad de los hechos, que se desplegaron con total independencia de los más lentos, preestablecidos y ordenados tiempos institucionales.

Cabe señalar, finalmente, que otras instituciones además de las gubernamentales tuvieron un rol relevante en los procesos examinados. En ambos casos el principal partido de oposición jugó un papel significativo en la remoción presidencial; sin embargo, ese rol tuvo un carácter en definitiva más institucional en Brasil que en Argentina. Ciertamente, entre los enemigos de Collor se contaba el PT, cuyo candidato había sido derrotado por un estrecho margen tras una campaña bastante sucia. Fue a pedido de los legisladores del PT que se estableció la CPI, en la que participaron algunos diputados y senadores de ese partido. El PT también estuvo presente en las protestas callejeras que hicieron avanzar el *impeachment*. En Argentina, por su parte, el PJ también trabajó en pos de la expulsión del presidente, pero lo hizo de un modo más informal y paralegal. La amenaza de emprender un proceso de juicio político fue marginal y las probabilidades de que ello ocurriera eran prácticamente inexistentes; el principal rol desempeñado por el peronismo recayó sobre su maquinaria local, no sobre sus legisladores nacionales, y se desplegó sobre todo en las calles. En ese sentido, una diferencia importante entre las oposiciones lideradas por el PJ y el PT fue el hecho de que la segunda, a diferencia de la primera, no guardaba expectativa alguna de ocupar el puesto si el presidente era despedido, lo cual dejó menos espacio para cálculos oportunistas de corto plazo.

#### 4.4. Excepcionalismo: institucional y extrainstitucional

Oculto tras la distinción fundamental entre actores y procesos institucionales y no institucionales, suele pasarse por alto otro rasgo central de los casos analizados: su excepcionalidad. Ello es más que claro en el caso de Argentina, donde el proceso fue liderado por las movilizaciones callejeras, es decir, por una porción de la ciudadanía en ejercicio de un rol no programado, impredecible y extrainstitucional, en contraste con el rol preestablecido, predecible y rutinario que desempeña en las elecciones. En el marco de una democracia en la cual el más usual (si no el único) medio de participación ciudadana es institucional-electoral, fue la naturaleza extraelectoral y extrainstitucional de los eventos la que los tornó excepcionales.

Pero también en el caso brasileño el mecanismo activado, pese a ser institucional, fue de carácter extraordinario. El *impeachment*, concebido por los Padres Fundadores estadounidenses más como disuasorio que como remedio efectivo contra el abuso de poder, raramente fue utilizado en los Estados Unidos o en ninguna otra parte. En Brasil, nadie pensó que sería realmente empleado y llevado hasta sus últimas consecuencias hasta el momento mismo en que acabó siéndolo. El propio Collor parece haber creído hasta último momento que se salvaría de él (Konder Comparato, 1999).

En el diseño institucional brasileño, los principales agentes de accountability cotidiana son el *Ministério Público* y el *Tribunal de Contas da União*, además del Congreso. Este último cuenta desde 1998 con gran cantidad de prerrogativas de control, y se ha dotado desde entonces de una formidable estructura organizacional e informacional para ejercerlas. Sin embargo –afirma Cheibub Figueiredo (2003: 192)–, no lo hace de manera directa y regular, sino indirecta y espasmódica, respondiendo a “alarmas de incendio” y facilitando “el flujo de información hacia grupos y ciudadanos individuales, quienes luego activan otros

mecanismos de accountability". El Ministerio Público –una institución autónoma que opera tanto a nivel federal como estadual y cuyos miembros, altamente capacitados, también disfrutaban de notable autonomía– está –según Sadek y Batista Cavalcanti (2003)– en mejores condiciones que el Legislativo para imponer límites al Ejecutivo, pues la creación de una CPI requiere de mayorías especiales que pueden ser difíciles de alcanzar para la oposición, aun cuando es apoyada por la opinión pública. Sin embargo, el Ministerio Público no solamente padece serias limitaciones para realizar investigaciones sino que además no realiza controles *ex ante*. El Tribunal de Cuentas, por su parte, aunque teóricamente se halla presente a lo largo de las tres etapas del proceso de accountability, está sobrecargado por el enorme número de cuentas a auditar y carece de la capacidad de imponer sanciones efectivas (Sadek y Batista Cavalcanti, 2003; Taylor y Buranelli, 2007).

A diferencia de estos mecanismos que debieran ser de funcionamiento permanente, el *impeachment* es un acontecimiento extraordinario, una rareza histórica. Su propia naturaleza lo torna excepcional: es un procedimiento *legal* –la acusación sólo puede girar en torno de violaciones legales graves y no de faltas políticas, tal como el incumplimiento de las promesas electorales–, pero no por ello deja de ser un fenómeno altamente *político*. Como lo muestra el caso brasileño, la probabilidad de su ocurrencia y su éxito dependen de factores tales como el equilibrio de poderes; los requisitos constitucionales y legales; la estructura y dinámica de los partidos y el sistema de partidos; la popularidad del presidente, y otros factores tales como el sistema de medios, el clima de escándalo resultante de las faltas cometidas por el presidente, las condiciones económicas y las presiones internacionales (Baumgartner, 2003). El lugar que ocuparon en el proceso brasileño los errores de cálculo de los diversos actores no hace más que reafirmar su naturaleza intrínsecamente política. Por último, como se desprende del caso argentino, el hecho de que el juicio político sea o no siquiera pensado como posibilidad también depende de las tradiciones y la cultura política, así como de la disponibilidad de vías alternativas para la resolución del conflicto. Por todas estas razones es importante ver al *impeachment* no solamente como un mecanismo de accountability horizontal, sino también como el resultado de las complejas interacciones entre diversos mecanismos de accountability, tanto horizontales como verticales.

En otras palabras, las distinciones entre iniciativas desde arriba y desde abajo, entre mecanismos horizontales y verticales, deben ser complementadas con la distinción adicional entre lo ordinario y lo extraordinario. El hecho de que ninguno de los mecanismos empleados en nuestros casos perteneciera al terreno de lo ordinario no es un detalle menor: si descansa sobre tales mecanismos, la accountability no puede tener un carácter continuo y sostenido. Es por eso que encontramos, a lo sumo, *episodios* más o menos frecuentes o aislados de accountability *ex post* o correctiva más que ejercicios rutinarios de accountability *ex ante* o preventiva.

## V. BALANCE: EL DEBE Y EL HABER DE LA ACCOUNTABILITY

Mucho se ha dicho sobre la naturaleza de los mecanismos de accountability verticales y horizontales, intraestatales y sociales, electorales y no electorales. Especialmente digna de

atención es la discusión sobre si los mecanismos y agentes que carecen de autoridad formal o de capacidad sancionatoria pueden ser considerados como productores de accountability. Contrariamente a lo que se supone, esa incapacidad no se limita a los actores de la "accountability social": muchas agencias de accountability horizontal también dependen de sus interacciones con otras para generar accountability.

La accountability efectiva incluye tres elementos: la exposición o transparentamiento del ejercicio del poder; la exigencia de explicaciones, y la imposición de sanciones. Lo que verdaderamente importa es si los diversos mecanismos de accountability interactúan de un modo "virtuoso", es decir, si se refuerzan de manera recíproca formando redes de accountability. La accountability es un proceso que involucra a diferentes categorías de actores que recurren a una amplia variedad de herramientas. No todos ellos intervienen en cada etapa del proceso: la accountability se alcanza cuando los tres componentes están presentes, independientemente de quién haya contribuido con qué.

La accountability no es simplemente algo que los Estados proveen a sus ciudadanos. De hecho, es difícil imaginar por qué alguien que pudiera decidir y actuar libremente, con la sola guía de su voluntad, juicio, instinto o interés, ofrecería voluntariamente a otros la posibilidad de juzgar, controlar y sancionar sus acciones y decisiones. De ahí la importancia de la *demanda* de accountability (así como de su preservación bajo la forma de instituciones) y la activación de estrategias más o menos formales o informales de la ciudadanía para la promoción de la accountability.

Como hemos visto, tanto en el proceso argentino como en el brasileño la accountability vertical estuvo presente en un lugar destacado; sin embargo, sólo el primero estuvo dominado por ella. Además, incluso dentro de la dinámica de la accountability vertical se observan diferencias entre nuestros casos: el proceso argentino estuvo centrado en la accountability social, mientras que el brasileño también reservó un rol para la accountability electoral. Ciertamente, el hecho de que el voto del *impeachment* tuviera lugar frente a las cámaras de televisión y sólo unos días antes de las elecciones municipales hizo que los comicios funcionaran efectivamente como amenaza. La accountability electoral requiere el conocimiento de quién es responsable de qué, y en este caso los votantes estaban en condiciones de identificar las posiciones de sus representantes respecto de la cuestión más relevante del momento para votar en consecuencia. La identificación con Collor era equivalente al suicidio político: la mayoría de los partidos y candidatos que no lograron "despegarse" a tiempo fueron derrotados. De ahí que personajes notoriamente corruptos, incluso amigos personales de Collor, acabaran apoyando el *impeachment*. El Congreso brasileño sólo desempeñó su rol horizontal cuando se halló efectivamente sujeto a accountability vertical, tanto social como electoral.

La accountability vertical-social, por su parte, fue la principal fuerza activa en Argentina, donde predominó la búsqueda de accountability política, a diferencia de Brasil, donde el principal objetivo fue la accountability legal. Esta última –orientada a "asegurar que las acciones de los funcionarios públicos sean realizadas en el marco de la ley y la Constitución"

(Peruzzotti y Smulovitz, 2006: 5)– calza perfectamente con una situación dominada por la corrupción definida en términos legales, donde lo que se busca es la identificación y el castigo de un culpable o de un número limitado de ellos. La demanda de accountability política –que busca alinear al gobierno con las preferencias de la ciudadanía– es de carácter comparativamente más difuso. Mientras que la demanda de accountability legal puede ser saciada mediante una reparación relativamente limitada, la demanda de mejor representación democrática difícilmente pueda serlo. No es casual que, como lo señala Flynn (1993), los legisladores y los políticos en general emergieran de la crisis brasileña con renovado prestigio, mientras que por regla general sus pares argentinos sobrevivieron a la crisis presidencial temerosos de salir a la calle y ser agredidos verbal o incluso físicamente por sus conciudadanos.

Las consignas que encapsularon a uno y otro proceso –*Fora Collor* y *Que se vayan todos*– son una excelente ilustración de este contraste. La primera, acoplada a la demanda *Impeachment Já!*, fue un llamado *vertical* a la accountability *horizontal*: la ciudadanía movilizaba exigía que el Congreso emprendiera las acciones necesarias para echar al presidente. La segunda, en cambio, no tenía como destinatario a ningún agente productor de accountability horizontal: de hecho, pronto resultó evidente que los legisladores ocupaban un lugar prominente entre los que se tenían que ir, junto con los funcionarios del Ejecutivo e incluso los jueces, en particular los de la amañada Corte Suprema. De aquí se deriva un segundo elemento: la consigna argentina no asignaba responsabilidades específicas (es decir, la responsabilidad de *alguien* por *algo*), por lo cual sus efectos eran potencialmente ilimitados y también, en última instancia, estériles. Funcionó, a lo sumo, como un grito de guerra y una declaración preformativa: *Que se vayan todos*, voceado por quienes en ese acto aterrorizaban a sus representantes, significaba nada más –y nada menos– que “nosotros los estamos echando”. Era ciertamente un llamado *vertical* a la ejecución de un mecanismo de accountability *vertical*.

Con todo, el hecho de que el principal mecanismo activo en el caso brasileño fuera horizontal no supuso la presencia de una accountability más continua, pues el mecanismo empleado era tan excepcional y sujeto a politización como el que fue activado en Argentina. Además, si bien el proceso brasileño, a diferencia del argentino, se atuvo a reglas institucionales preestablecidas, ellas estuvieron más o menos sujetas a interpretación –y, por lo tanto, a la lucha política– a cada paso del recorrido (por ejemplo, para decidir qué tipos de mayorías eran las requeridas, de qué forma se votaría, si la sesión se transmitiría por televisión en vivo y en directo, y si el proceso podía continuar aún después de la renuncia del presidente). En otras palabras, la accountability no tuvo un carácter menos excepcional, político, intermitente y episódico en Brasil que en Argentina. Nuestros dos episodios de accountability, épicos y catárticos, encarnaron dos diferentes formas de maximalismo: institucional y no institucional. Fueron la ocurrencia inesperada y relativamente infrecuente de un acontecimiento excepcional: por un lado, la iniciación y conclusión de un proceso de *impeachment*; por el otro, la activación popular en demanda de la renuncia de un presidente. Por lo demás, la prevención y el control *ex ante* no estuvieron más presentes en un caso u otro: todos los mecanismos en juego fueron de naturaleza eminentemente correctiva.

Los resultados inmediatos de nuestros episodios de accountability fueron evidentes: dos presidentes fueron removidos de sus cargos. Sin embargo, aun en el corto plazo los resultados fueron limitados. El *impeachment* demostró su utilidad para expulsar de la presidencia a un político en extremo corrupto, pero no necesariamente hubiera resultado efectivo en contra del líder igualmente corrupto de un gobierno con un mínimo de éxito. Por cierto, el remedio no abarcó a otros políticos tan corruptos como Collor, por no hablar de los poderosos empresarios que habían formado parte del “esquema PC”. Collor y Farias claramente funcionaron como chivos expiatorios (Weyland, 1998); el *impeachment* no produjo sino una “purga controlada” (Dos Santos, 1993).

Por lo demás, remoción y castigo no son la misma cosa. Tras dejarlo sin trabajo, la única sanción que el Congreso pudo imponer a Collor fue la suspensión de sus derechos políticos por un plazo de ocho años. Si bien para casos de liso y llano abuso de poder esto podría parecer suficiente, en casos de corrupción ciertamente no lo es. Puesto que Collor fue luego absuelto de todo cargo penal por la Corte Suprema, no fue a la cárcel ni debió devolver un centavo de su enorme fortuna ilícita; en cambio, se mudó a Miami y en cuanto fue levantada la prohibición en su contra retomó su carrera política, regresando en el año 2007, en calidad de senador por Alagoas, al mismo Congreso Nacional que lo había destituido quince años atrás<sup>7</sup>. En la vecina Argentina, luego de dejar su cargo espoleado por la presión callejera, Fernando De la Rúa fue sometido a procesos legales. Fue exculpado por su rol en la represión de los últimos días de su gobierno; el caso de los sobornos del Senado, por su parte, no ha tenido aún un cierre institucional. El hecho de que la desconfianza y las sospechas alcanzaran también al Poder Judicial ciertamente no contribuyó a que ello ocurriera.

En otras palabras, el principal elemento presente en el proceso brasileño fue la investigación de las acusaciones, mientras que en Argentina predominó la imposición informal de sanciones. En ambos casos, el balance es mixto en lo que se refiere a la imposición de sanciones formales, que fueron insuficientes en un caso, y extremadamente lentas (y también insuficientes) en el otro. El control *ex ante* estuvo ausente de ambos procesos: el hecho mismo de que debieran ponerse en movimiento mecanismos correctivos es prueba del fracaso de la función de control.

En lo que se refiere a sus efectos más amplios y difusos, es posible que las interrupciones presidenciales descritas sirvieran como ejemplo disuasorio durante cierto tiempo—especialmente en Argentina, donde la ira popular iba mucho más allá de la figura del presidente depuesto—. En Brasil, la corrupción constituyó uno de los temas centrales de la campaña presidencial de 1994 (De Souza, 1999). Pero, en todo caso, aunque llevó más tiempo en Argentina, la normalidad eventualmente retornó en ambos países. En Brasil, de hecho, sólo hubo que esperar hasta 1994 para que estallara el siguiente escándalo de corrupción.

---

<sup>7</sup> PC Farias, por su parte, fue declarado culpable en un juicio penal y pasó algunos meses en prisión; sin embargo, conservó millones de dólares en sus cuentas suizas. En 1996, tras declarar que escribiría un libro contándolo “todo”, fue encontrado muerto de un disparo junto con su novia en su casa de Alagoas. La policía cerró el caso dictaminando que se había tratado de un homicidio seguido de suicidio.

Por último, ¿tuvieron nuestros fugaces episodios de accountability alguna capacidad para producir reformas que introdujeran mejoras en términos de accountability futura? En Brasil, un plebiscito fue celebrado en abril de 1993 para elegir la mejor alternativa de gobierno: república presidencial, república parlamentaria y monarquía parlamentaria fueron las opciones ofrecidas. Pese a las esperanzas depositadas por sus promotores en el triunfo del parlamentarismo, éste fue derrotado, luego de lo cual tampoco tuvo lugar la reforma del presidencialismo vigente. Nada cambió, pues, en relación con las responsabilidades y atribuciones del presidente y el Congreso (De Souza, 1999). Además, a principios de 1994 fue aprobada una ley con la que se esperaba “limpiar las prácticas electorales, imponiendo controles sobre los donantes corporativos y reduciendo la corrupción en el financiamiento de las campañas” (*Ibíd*: 105). Lejos de mejorar, sin embargo, la situación empeoró al quedar legalizadas las contribuciones masivas sin que se impusieran adecuados estándares de transparencia (Fleischer, 1999). También la dilatada reforma judicial introducida en el 2004 fue extremadamente limitada, y es probable que sólo produzca “ganancias marginales en la eficiencia y la eficacia de los tribunales, con pocos efectos sobre la aceleración de las sanciones legales o el mejoramiento de los incentivos para los fiscales en esta etapa del proceso de accountability” (Taylor y Buranelli, 2007: 78).

En Argentina, durante el año y medio que siguió a la remoción de De la Rúa, la referencia a la reforma política fue erigida en fuente ineludible de legitimidad (cf. Pousadela, 2007). La ausencia de reforma política llegó a encarnar todo lo que fallaba en la política argentina; en consecuencia, la reforma política pronto se convirtió en fetiche de funcionarios y políticos asustados del gobierno al igual que de la oposición. No resulta en absoluto sorprendente que la mayor concentración de iniciativas de reforma coincidiera con la oleada de participación ciudadana de 2002. En respuesta a la presión desde abajo, numerosas y variadas iniciativas llovieron desde arriba<sup>8</sup>. Muchas de ellas no eran factibles y no estaban siquiera formuladas con claridad: su único propósito era el de aplacar a la opinión pública. Finalmente, sólo contados cambios tuvieron lugar, y la mayoría de ellos resultaron ser cosméticos, inefectivos o contraproducentes, o acabaron siendo desvirtuados mediante manipulación o falta de aplicación. Sólo se aprobaron dos leyes importantes: la primera, que regulaba las finanzas partidarias y las campañas electorales, no incluía dispositivos efectivos de control y sanción. En lo sucesivo, las restricciones sobre la duración de las campañas y la propaganda televisiva fueron sistemáticamente eludidas mediante una interpretación abusiva facilitada por la formulación ambigua de la ley. Las declaraciones de contribuciones y gastos de campaña presentadas por varios importantes partidos y candidatos en

---

<sup>8</sup> Las reformas propuestas incluían reducciones en el número de legisladores, cortes en los presupuestos parlamentarios, reformas internas en los cuerpos legislativos, la eliminación de las “listas sábanas” (listas cerradas y bloqueadas en distritos de elevada magnitud) y su reemplazo por alguna clase de sistema mixto, la eliminación del monopolio partidario de las candidaturas y la habilitación de las postulaciones independientes, la introducción del voto electrónico, la depuración de los padrones partidarios, la aprobación de una Ley de Acceso a la Información Pública, la reforma del sistema de financiamiento partidario y la regulación de las campañas electorales (cf. Pousadela, 2007).

las elecciones subsiguientes no fueron otra cosa que una burla a la ciudadanía. La segunda ley aprobada, que establecía la obligatoriedad de las internas abiertas y simultáneas para la selección de candidatos a cargos nacionales, fue “suspendida” a conveniencia del Presidente Duhalde en ocasión de las elecciones de 2003; aplicada a desgano en las de 2005, y seguidamente derogada con el argumento de su provocado fracaso.

El discurso reformista comenzó a desdibujarse desde que en el 2003 la ciudadanía retornara a las urnas sin que ocurriera una nueva avalancha de votos negativos. Fue temporariamente apropiado por el nuevo Presidente, Néstor Kirchner, que había sido elegido con un magro 22,4% cuando la segunda vuelta electoral fue suspendida por la renuncia de su contrincante y seguro perdedor, el ex Presidente Carlos Menem. Durante los dos primeros años de su gobierno, Kirchner trabajó en la construcción de una base de apoyo que se expresaba mediante encuestas de opinión, supliendo así los votos que no había obtenido. Así pues, ejecutó sorpresivamente una serie de iniciativas que se hallaban en perfecta sintonía con las demandas de las cacerolas y acabó encarnando buena parte de las expectativas de “renovación política” y ocupando el lugar de las asambleas y los movimientos sociales como intérprete y vocero de la ciudadanía. Pese a anunciar espectacularmente el “relanzamiento” de la reforma política en 2003 y 2004, el gobierno nunca presentó ninguna propuesta concreta y la cuestión cayó en el olvido. Más que un saneamiento de la política, se inició entonces un nuevo proceso de degradación institucional.

Si Argentina estuvo alguna vez más cerca que Brasil de la reforma política, fue sólo porque hubo allí una *demanda* en esa dirección. Sólo los representantes situados en las instituciones públicas tienen la autoridad formal para diseñar y establecer nuevas agencias y mecanismos institucionales de accountability; sin embargo, dado que en principio carecen de incentivos para ello, la presión desde abajo –expresada en las urnas, en las encuestas y en las calles– es fundamental para que haya innovación. Como lo atestiguan nuestros casos, sin embargo, esa demanda es sólo una condición con frecuencia necesaria, pero raramente suficiente. Estuvo presente en Argentina y no en Brasil: la reforma política no ocurrió en ninguno de los dos casos.

Pese a ello, no es infrecuente que episodios como los aquí descriptos sean aprehendidos como parte de un proceso más amplio y lento de aprendizaje colectivo que está produciendo cambios profundos en la cultura política (cf. Peruzzotti y Smulovitz, 2006; Holston, 2008). En ese sentido, algunos autores señalan que el proceso de *impeachment* de Collor tuvo un efecto de empoderamiento sobre ciudadanos hasta entonces resignados al hecho de que no ejercían control alguno sobre sus gobernantes (Carvalho, 1995). Las prácticas políticas dominantes cambiaron menos de lo deseable; sin embargo, pasaron a ser rutinariamente criticadas por la prensa y la opinión pública, y conducen con mayor frecuencia a investigaciones legislativas y procesos judiciales (Avritzer, 1999). Además, como lo señala Weyland (1998: 119), “cada vez menos latinoamericanos descartan las acusaciones de corrupción contra sus líderes políticos con el dicho brasileño *rouba mas faz*”.

Con todo, la accountability no consiste sino en hacer que los poderosos respondan por las consecuencias del ejercicio de su poder y reparen el daño que puedan haber causado con él. Ello ocurre cuando las acciones, decisiones o inacciones quedan expuestas, se proporcionan explicaciones por ellas y se administran sanciones (premios o castigos) en consecuencia. Sin embargo, da la impresión de que sólo los ex poderosos caídos en desgracia acaban rindiendo cuentas, tardía y fragmentariamente<sup>9</sup>. He aquí, no obstante, la belleza de la democracia, cuya definición como la consagración del sitio del poder como un lugar vacío debe ser tomada literalmente en serio. Pues en realidad, algunas personas pueden ser populares y poderosas durante largo tiempo, y muchas personas pueden serlo por algún tiempo, pero *nadie* puede ser popular y poderoso *por siempre*. La contemplación del destino reservado a los poderosos de ayer debe enseñar a los poderosos de hoy eso que ya sabían los antiguos griegos de las ciudades-Estado democráticas: que durante el breve tiempo para el cual son designados, los gobernantes deben tratar a sus conciudadanos sin olvidar jamás que pronto estarán nuevamente entre ellos, en un sitio sin privilegios y bajo el poder de alguien a quien sin duda desearán no haber ofendido.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- Armony, Ariel y Víctor Armony (2005): "Indictments, Myths, and Citizen Mobilization in Argentina: A Discourse Analysis", *Latin American Politics & Society*, Vol. 47, N° 4.
- Auyero, Javier (2007): *Routine Politics and Violence in Argentina. The Grey Zone of State Power*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Avritzer, Leonardo (1999): "The Conflict between Civil and Political Society in Post-Authoritarian Brazil: An Analysis of the Impeachment of Fernando Collor de Melo", en Keith Rosenn y Richard Downes (eds.): *Corruption and Political Reform in Brazil: The Impact of Collor's Impeachment*, North-South Center Press, Miami.
- (2007): "Sociedade Civil e Participação no Brasil Democrático", en Ranulfo Melo, Carlos y Manuel Alcántara Sáez (orgs.): *A Democracia Brasileira. Balanço e Perspectivas para o Século 21*, Editora UFMG, Belo Horizonte.
- Avritzer, Leonardo y Fátima Anastasia (2006): *Reforma política no Brasil*, Editora UFMG, Belo Horizonte.
- Baumgartner, Jody (2003): "Introduction: Comparative Presidential Impeachment", en Jody Baumgartner y Naoko Kada (eds.): *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective*, Praeger, Westport, CT.

---

<sup>9</sup> Como en el caso del ex Presidente Carlos Menem, que tras gobernar virtualmente libre de obstáculos durante una década (1989-1999) fue puesto bajo arresto domiciliario en junio de 2001 por su responsabilidad en un caso de contrabando de armas. Al día de la fecha, tras haber competido como candidato presidencial en 2003 e instalado en su banca de senador nacional (que lo protege contra el arresto) desde 2005, Menem (junto con algunos de sus ex funcionarios) está implicado en varias causas judiciales que avanzan con extrema lentitud, por tráfico de armas, pago de sobornos, encubrimiento y obstrucción de la investigación de un atentado terrorista y pago de sobresueldos, etc.

- Bonasso, Miguel (2002): *El palacio y la calle. Crónicas de insurgentes y conspiradores*, Planeta, Buenos Aires.
- Carvalho, José Murilo de (1995): *Desenvolvimento de la ciudadanía en Brasil*, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, México DF.
- Charosky, Hernán (2002): "Honestos y audaces: Realizaciones y límites de la política anticorrupción", en Marcos Novaro (comp.): *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*, Norma, Buenos Aires.
- Cheibub Figueiredo, Argelina (2003): "The Role of Congress as an Agency of Horizontal Accountability: Lessons from the Brazilian experience", en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.): *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, Oxford/New York.
- Domingo, Pilar (1999): "Judicial Independence and Judicial Reform in Latin America", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.): *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder & London.
- Dos Santos, Theodorio (1993): "Brazil's Controlled Purge. The Impeachment of Fernando Collor", *NACLA Report on the Americas*, Vol. 27, N° 3.
- Downes, Richard y Keith Rosenn (1999): "Conclusion: Collor's Downfall in Comparative Perspective", en Keith Rosenn y Richard Downes (eds.): *Corruption and Political Reform in Brazil: The Impact of Collor's Impeachment*, North-South Center Press, Miami.
- Eckstein, Susan (2001): "Power and Popular Protest in Latin America", en Susan Eckstein (ed.): *Power and Popular Protest. Latin American Social Movements*, University of California Press, Berkeley & Los Angeles, CA.
- Fleischer, David (1999): "Beyond Collorgate: Prospects for Consolidating Democracy in Brazil through Political Reform", en Keith Rosenn y Richard Downes (eds.): *Corruption and Political Reform in Brazil: The Impact of Collor's Impeachment*, North-South Center Press, Miami.
- \_\_\_\_\_ (2002): *Corruption in Brazil. Defining, Measuring and Reducing*, A Report of the CSIS Americas Program, The CSIS Press, Washington DC, julio.
- Flynn, Peter (1993): "Collor, Corruption and Crisis: Time for Reflection", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 25, N° 2.
- Gaventa, John (2006): "Foreword", en Peter Newell y Joanna Wheeler (eds.): *Rights, Resources and the Politics of Accountability*, Zed Books, London/New York.
- Geddes, Barbara y Artur Ribeiro Neto (1992): "Institutional Sources of Corruption in Brazil", *Third World Quarterly*, Vol. 13, N° 4.
- Granovsky, Martín (2000): *El divorcio. La historia secreta de la ruptura entre Chacho y De la Rúa, las coimas en el Senado y la crisis en la Alianza*, El Ateneo, Buenos Aires.
- Hochstetler, Kathryn (2006): "Rethinking Presidentialism: Challengers and Presidential Falls in South America", *Comparative Politics*, Vol. 38, N° 4.
- Holston, James (2008): *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*, Princeton University Press, Princeton.
- Kada, Naoko (2003): "Impeachment as a Punishment for Corruption? The Cases of Brazil and Venezuela", en Jody Baumgartner y Naoko Kada (eds.): *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective*, Praeger, Westport, CT.

- Keck, Margaret (1992): "Brazil: Impeachment", *NACLA Report on the Americas*, Vol. 26, Nº 3.
- Kenney, Charles (2003): "Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts", en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.): *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, Oxford/New York.
- Konder Comparato, Fábio (1999): "The Impeachment Process and the Constitutional Significance of the Collor Affair", en Keith Rosenn y Richard Downes (eds.): *Corruption and Political Reform in Brazil: The Impact of Collor's Impeachment*, North-South Center Press, Miami.
- Lattman-Weltman, Fernando (2003): "Medios y transición democrática: La (des)institucionalización del *panóptico* en Brasil", en Vicente Palermo (comp.): *Política brasileña contemporánea. De Collor a Lula en años de transformación*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Lattman-Weltman, Fernando, José Alan Dias Carneiro y Plínio de Abreu Ramos (1994): *A imprensa faz e desfaz um presidente. O papel da imprensa na ascensão e queda do 'fenômeno' Collor*, Editora Nova Fronteira, Río de Janeiro.
- Lins Da Silva, Carlos Eduardo (2000): "Journalism and Corruption in Brazil", en Joseph Tulchin y Ralph Espach (eds.): *Combating Corruption in Latin America*, Woodrow Wilson Center Press, Washington DC.
- Mainwaring, Scott (2003): "Introduction: Democratic Accountability in Latin America", en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.): *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, Oxford/New York.
- Manin, Bernard (1992): "Metamorfosis de la representación", en Mario Dos Santos (coord.): *¿Qué queda de la representación política?*, Nueva Sociedad, Caracas.
- \_\_\_\_\_ (1998): *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid.
- Manzetti, Luigi (2000): "Market Reforms without Transparency", en Joseph Tulchin y Ralph Espach (eds.): *Combating Corruption in Latin America*, Woodrow Wilson Center Press, Baltimore.
- Marsteintredet, Leiv y Einar Berntzen (2006): *Latin American Presidentialism: Reducing the perils of presidentialism through presidential interruptions*, presentado en Talleres de Trabajo de la ECPR, Nicosia, Chipre, 25-30 de abril.
- Matos, Carolina (2008): *Journalism and Political Democracy in Brazil*, Lexington Books, Lanham, MD.
- Mische, Ann (2007): *Partisan Publics: Communication and Contention across Brazilian Youth Activist Networks*, Princeton University Press, Princeton.
- Morales Solá, Joaquín (2001): *El sueño eterno. Ascenso y caída de la Alianza*, Planeta, Buenos Aires.
- Moreno, Erika, Brian Crisp y Matthew Shugart (2003): "The Accountability Deficit in Latin America", en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.): *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, Oxford/New York.
- Mulgan, Richard (2003): *Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies*, Palgrave Macmillan, New York.
- Nêumanne, José (1992): *A República na Lama. Uma Tragédia Brasileira*, Geração Editorial, São Paulo.
- Newell, Peter (2006): "Taking accountability into account: the debate so far", en Peter Newell y Joanna Wheeler (eds.): *Rights, Resources and the Politics of Accountability*, Zed Books, London/New York.

- Newell, Peter y Joanna Wheeler (2006): "Rights, resources and the politics of accountability: an introduction", en Peter Newell y Joanna Wheeler (eds.): *Rights, Resources and the Politics of Accountability*, Zed Books, London/New York.
- O'Donnell, Guillermo (1992): "¿Democracia delegativa?", *Cuadernos del CLAEH*, N° 61, Montevideo.
- \_\_\_\_\_ (1998): "Horizontal Accountability in New Democracies", *Journal of Democracy*, Vol. 9, N° 3.
- \_\_\_\_\_ (2000): *Further Thoughts on Horizontal Accountability*, presentado en el Taller sobre Instituciones Políticas, Accountability y Gobernanza Democrática en América Latina, Universidad de Notre Dame, Kellogg Institute, 8-9 de mayo.
- \_\_\_\_\_ (2001): "Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política", *POSTData*, N° 7, Buenos Aires.
- Ollier, María Matilde (2008): "La institucionalización democrática en el callejón: la inestabilidad presidencial en Argentina (1999-2003)", *América Latina Hoy*, N° 49.
- Panizza, Francisco (2003): "Política y economía en Brasil contemporáneo", en Vicente Palermo (comp.): *Política brasileña contemporánea. De Collor a Lula en años de transformación*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Pérez-Liñán, Aníbal (2007): *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (eds.) (2006): *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in the New Latin American Democracies*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Pitkin, Hanna (1967): *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley.
- Plattner, Marc (1999): "Traditions of Accountability", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.): *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder & London.
- Pousadela, Inés (2004): "¿Crisis o Metamorfosis? Aventuras y Desventuras de la Representación en la Argentina (1983-2003)", en Inés Pousadela et al.: *Veinte años de democracia: ensayos premiados*, FLACSO-Fundación OSDE, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2005): *Mutaciones de la representación política en la Argentina contemporánea*, Tesis de Doctorado, Universidad de Belgrano, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2007): "La imposible auto-reforma de la política. Lecciones de la experiencia argentina, 1997-2007", *Documento de Trabajo*, N° 18, LASC-University of Maryland at College Park, disponible en <http://www.lasc.umd.edu/Publications/WorkingPapers/NewLASCseries.htm>.
- \_\_\_\_\_ (2008): "Participation vs. Representation? The Experience of the Neighborhood Assemblies of Buenos Aires, 2001-2003", en Ciska Raventós (ed.): *Democratic Innovation in the South: Participation and Representation in Asia, Africa and Latin America*, CLACSO, Buenos Aires.
- Przeworski, Adam, Bernard Manin y Susan Stokes (eds.) (1999): *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Quiroga, Hugo (2005): *La Argentina en emergencia permanente*, Edhasa, Buenos Aires.
- Rigoli, Orlando (2000): *Senado S.A. Una maquinaria en funcionamiento*, Planeta, Buenos Aires.

- Sadek, Maria Tereza y Rosângela Batista Cavalcanti (2003): "The New Brazilian Public Prosecution: An Agent of Accountability", en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.): *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, Oxford/New York.
- Schamis, Héctor (2002): "Argentina: Crisis and Democratic Consolidation", en *Journal of Democracy*, Vol. 13, N° 2.
- Schedler, Andreas (1999): "Conceptualizing Accountability", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner (eds.): *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder & London.
- Schmitter, Philippe (1999): "The Limits of Horizontal Accountability", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner (eds.): *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder & London.
- Schmitter, Philippe y Terry Lynn Karl (1991): "What Democracy is... And is not", *Journal of Democracy*, Vol. 2, N° 3.
- Schneider, Ben Ross (1991): "Brazil under Collor: Anatomy of a Crisis", *World Policy Journal*, Vol. 8, N° 2.
- Skidmore, Thomas (1999): "Collor's Downfall in Historical Perspective", en Keith Rosenn y Richard Downes (eds.): *Corruption and Political Reform in Brazil: The Impact of Collor's Impeachment*, North-South Center Press, Miami.
- De Souza, Amaury (1999): "Collor's Impeachment and Institutional Reform in Brazil", en Keith Rosenn y Richard Downes (eds.): *Corruption and Political Reform in Brazil: The Impact of Collor's Impeachment*, North-South Center Press, Miami.
- Stokes, Susan (1997): "Democratic Accountability and Policy Change: Economic Policy in Fujimori's Peru", *Comparative Politics*, Vol. 29, N° 2.
- \_\_\_\_\_ (1999): "What Do Policy Switches Tell Us about Democracy?", en Adam Przeworski, Bernard Manin y Susan Stokes (eds.): *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Taylor, Matthew M. y Vinícius Buranelli (2007): "Ending Up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil", *Latin American Politics and Society*, Vol. 49, N° 1.
- Thompson, John B. (2000): *Political Scandal. Power and Visibility in the Media Age*, Polity Press, Cambridge.
- Tilly, Charles (1995): *Popular Contention in Great Britain, 1758-1834*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- \_\_\_\_\_ (2006): *Regimes and Repertoires*, The University of Chicago Press, Chicago & London.
- Underkuffler, Laura (1998): "El concepto de corrupción", en Raúl Urzúa y Felipe Agüero: *Fracturas en la gobernabilidad democrática*, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago.
- Valenzuela, Arturo (2008): "Presidencias latinoamericanas interrumpidas", *América Latina Hoy*, N° 49, Universidad de Salamanca.
- Waisbord, Silvio (2000): *Watchdog Journalism in South America. News, Democracy and Accountability*, Columbia University Press, New York.

- \_\_\_\_\_ (2004): "Scandals, Media and Citizenship in Contemporary Argentina", *American Behavioral Scientist*, Vol. 47, N° 8.
- Weyland, Kurt (1993): "The Rise and Fall of President Collor and Its Impact on Brazilian Democracy", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 35, N° 1.
- \_\_\_\_\_ (1998): "The Politics of Corruption in Latin America", *Journal of Democracy*, Vol. 9, N° 2.
- Whitehead, Laurence (2000): "High-Level Political Corruption in Latin America: A 'Transitional' Phenomenon?", en Joseph Tulchin y Ralph Espach (eds.): *Combating Corruption in Latin America*, Woodrow Wilson Center Press, Baltimore.