

## Un modelo analítico para comprender la condición patológica del control político institucional sobre el Órgano Ejecutivo en El Salvador<sup>1</sup>

Álvaro Artiga-González<sup>2</sup>  
Norma Carolina Orellana Dubón<sup>3</sup>  
Doris Eunice Rosales<sup>4</sup>

### Palabra clave:

control político, corrupción, Órgano Ejecutivo, rendición de cuentas, El Salvador.

### Resumen

Con el nuevo gobierno se han puesto más en evidencia las dificultades que existen en El Salvador para que el Órgano Ejecutivo rinda cuentas. Sin embargo, este fenómeno no es reciente y podría rastreadse a lo largo de toda la historia política salvadoreña desde la independencia de España.

El diseño constitucional salvadoreño establece un sistema de rendición de cuentas que resulta necesario para la vigencia de un régimen democrático. Sin embargo, existen fallas en su operación que lo vuelven o bien ineficaz, o bien deficitario. A ello se le denomina en este trabajo “la condición patológica del control político institucional”. Para explicar la generación de esta condición, se propone un modelo analítico según el cual se requieren determinadas circunstancias y un predominio de predisposiciones negativas entre los responsables de la rendición de cuentas para que un agente patógeno, utilizando ciertos mecanismos, sea capaz de corromper el núcleo básico de la rendición de cuentas.

### Introducción

El diseño constitucional salvadoreño contempla la existencia de un sistema de rendición de cuentas de gobernantes, funcionarios y empleados públicos. A la vez, desde ya hace algunos años se ha podido documentar la existencia de altos niveles de

- 1 Este artículo es un avance de la investigación “El ejercicio del control político institucional sobre el Órgano Ejecutivo en El Salvador, 1999-2019”, que llevan a cabo los Departamentos de Sociología y Ciencias Políticas, y Ciencias Jurídicas de la UCA, con financiamiento del Fondo de Investigación UCA.
- 2 Profesor e investigador del Departamento de Sociología y Ciencias Políticas de la UCA.
- 3 Estudiante de la Licenciatura en Ciencias Jurídicas, contratada como investigadora asociada.
- 4 Graduada de la Licenciatura en Comunicación Social, contratada como investigadora asociada.

corrupción y de gobernantes, funcionarios y empleados públicos que se han enriquecido ilícitamente. Este fenómeno se puede explicar por fallas en la operación del sistema de rendición de cuentas. Unas fallas que podrían utilizarse para argumentar que el régimen político salvadoreño no es democrático, pese a la existencia de elecciones libres y competitivas. Un régimen democrático requiere, además de elecciones, la eficacia del control político sobre gobernantes, funcionarios y empleados públicos. Si existen las primeras pero no el segundo, bien puede hablarse de la existencia de un régimen político híbrido, que mezcla elementos democráticos, para la selección de gobernantes, con rasgos autoritarios en el ejercicio de la autoridad que se les delega.

Si se pretende democratizar este régimen político híbrido, es necesario que opere eficazmente el control político institucional sobre gobernantes, funcionarios y empleados públicos. Pero, para avanzar en esa tarea, se requiere comprender adecuadamente el problema. Este artículo busca contribuir a dicha comprensión ofreciendo un modelo analítico que permita comprender lo que aquí se denomina la condición patológica del control político institucional.

El artículo consta de cuatro partes. En primer lugar, se presenta una serie de síntomas de la condición patológica entendida como ineficacia o déficit de la rendición de cuentas. En segundo lugar, se explica qué es el control político institucional. En tercer lugar, se describe el núcleo básico de dicho control también conocido como rendición de cuentas. Y, finalmente, se desarrolla un modelo analítico denominado “estructura y dinámica causal” que permite dar cuenta de la condición patológica del control político institucional.

### **1. Síntomas de ineficacia o déficit de la rendición de cuentas**

Uno de los órganos de gobierno de la República de El Salvador que ha sido percibido como un ente sometido a escaso control

político institucional es el Ejecutivo. Cuando se ha dado, se ha tratado usualmente del *control constitucional*. Por ejemplo, el 25 de agosto de 2010, en el proceso acumulado 1-2010/27-2010/28-2010, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucionales los artículos 2 y 6 de la Ley de Presupuesto para el ejercicio financiero fiscal 2010. Estas disposiciones habilitaban al Órgano Ejecutivo a realizar transferencias a distintos ramos, y a que se asignaran discrecionalmente los excedentes de los ingresos previstos, sin la autorización de la Asamblea Legislativa. De esta forma, se terminó con décadas del traslado de fondos entre las instituciones sin el control legislativo sobre la partida de fondos reservados.

En el mismo ámbito de la política presupuestaria, el 26 de julio de 2017, en el proceso acumulado 1-2017/25-2017, la misma Sala declaró inconstitucional la ley que contenía el Presupuesto General para el ejercicio financiero fiscal de ese año y emitió lineamientos para los ejercicios posteriores. Asimismo, el 7 de febrero de 2014, en el proceso 63-2013 declaró inconstitucionales artículos de la Ley del Fondo de Atención a las Víctimas de Accidentes de Tránsito (FONAT) por considerar que violaba los principios de equidad tributaria en su concreción de capacidad económica y de reserva de ley. Finalmente, en la sentencia dictada el 19 de marzo de 2014, en proceso de inconstitucionalidad 39-10, se declaró la inconstitucionalidad de la Ley de Impuesto Específico a las Llamadas Telefónicas Provenientes del Exterior que Terminan en El Salvador, todas propuestas efectuadas por el Órgano Ejecutivo.

Por otro lado, durante el periodo presidencial de Mauricio Funes Cartagena, diversos decretos ejecutivos también fueron objeto de control constitucional. Por ejemplo, el decreto de nombramiento del general David Munguía Payés como ministro de Seguridad y Justicia; así como el decreto 181-2013 contentivo de las “Disposiciones para regular la Eficaz Gestión de la Administración Pública en el Marco del Proselitismo Electoral y de las

Actividades que el mismo conlleva”, declarado inconstitucional en proceso 8-2014, o el decreto ejecutivo 136-2011 relativo al Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública, que resultó reformado de algunos de sus artículos por la declaratoria de la inconstitucionalidad en el proceso 13-2012.

En el periodo presidencial de Francisco Flores Pérez, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional el decreto ejecutivo que regulaba el funcionamiento del Organismo de Inteligencia del Estado, lo que llevó a una rápida aprobación de la ley que aún está vigente.

El control constitucional no agota los controles que pueden ser ejercidos sobre el Ejecutivo. Así, por ejemplo, en otro ámbito de políticas públicas, esta vez la relacionada a la política de abastecimiento de medicinas, insumos médicos e infraestructura hospitalaria, bajo proceso de amparo 938-2014 del 25 de septiembre de 2017, la actuación del Ejecutivo fue controlada por no brindar el debido acceso al tratamiento a pacientes hemofílicos. Adicionalmente, en la sentencia emitida el 27 de mayo de 2016 en proceso de *habeas corpus*, se declaró el “estado de cosas inconstitucional” relacionado a la condición de hacinamiento en que se encontraban los privados de libertad en las bartolinas policiales de Quezaltepeque, Soyapango y San Vicente, así como los demás recintos en los que se advirtiera dicha problemática, obligando a las autoridades involucradas a realizar los planes estratégicos para ese efecto y llevar a cabo el seguimiento correspondiente.

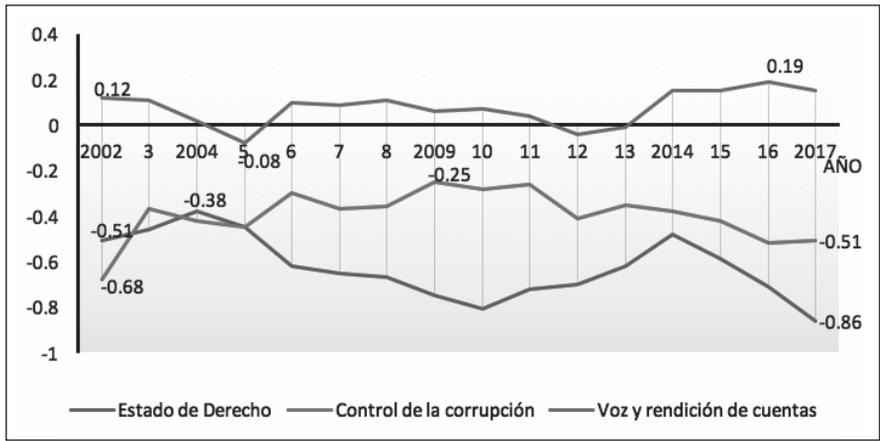
Otro tipo de controles llevados a cabo por otras entidades también han sido practicados. Así, en cuanto a programas y proyectos de inversión en las áreas de gestión “desarrollo social” y “apoyo al desarrollo económico” del Ejecutivo, la Corte de Cuentas de la República realizó “exámenes especiales”, como el efectuado al Contrato de Supervisión de la Construcción y Equipamiento del Hospital Nacional de Maternidad, Fase II, Contrato de Préstamo BCIE N.º 2015. Este pertenecía al

programa de Construcción y Equipamiento del Hospital Nacional de la Mujer, Préstamo BCIE N.º 2015, contenido en el Presupuesto General para el ejercicio fiscal 2012, en el que se estableció responsabilidad administrativa contra funcionarios por faltas a los procesamientos en registros contables.

Sin embargo, el control constitucional y el de cuentas no son las únicas prácticas o procedimientos institucionales de control a los que puede estar sometido el Ejecutivo. Existen otros controles, tales como: antejuicios, interpelaciones, auditorías financieras y de gestión, investigaciones en caso de violaciones por derechos humanos, procedimientos administrativos sancionadores por infracción a los deberes o prohibiciones éticas, investigaciones de delitos, procedimientos sancionatorios por incumplimiento de las obligaciones de transparencia, entre otros.

No obstante, una serie de mediciones hacen dudar de la eficacia de las distintas modalidades del control político institucional sobre los gobernantes, funcionarios y empleados públicos salvadoreños. Los datos que se muestran a continuación hacen pensar, o bien en un “mal endémico”, o bien en una “desnaturalización” del control institucional al que debieran estar sometidas todas las entidades públicas. La figura 1 muestra el comportamiento de tres indicadores de *governance* producidos por el Banco Mundial que podrían estar relacionados con la ineficacia o déficit de los controles institucionales. El rango en el que pueden variar estos indicadores es de -2.5 (débil) a 2.5 (fuerte). Los indicadores de “Estado de derecho” y Control de la corrupción” tomaron valores negativos en todo el periodo mostrado, mientras que el de “Voz y rendición de cuentas” estuvo en la zona de valores positivos la mayor parte del tiempo. Sin embargo, ello no quiere decir que este último indicador haya resultado satisfactorio si se considera que el límite superior al que debieran acercarse los indicadores es de 2.5.

**Figura 1**  
**El Salvador: indicadores de una “patología” en la rendición de cuentas**

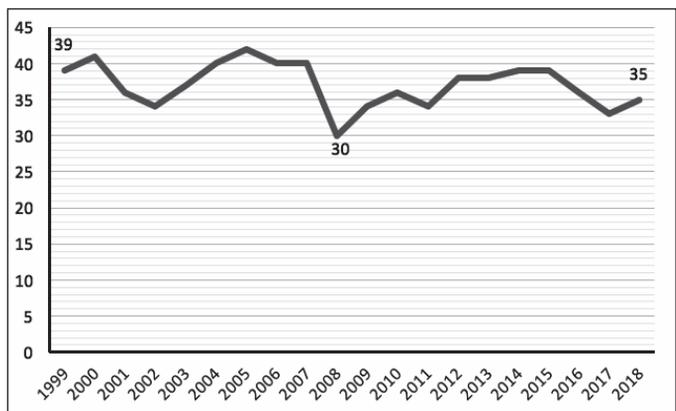


Fuente: elaboración propia con base en [https://es.theglobaleconomy.com/rankings/wb\\_corruption/](https://es.theglobaleconomy.com/rankings/wb_corruption/).

Por otro lado, la figura 2 muestra la evolución del índice de percepción de la corrupción (IPC) que elabora Transparencia Internacional. El índice varía entre 0 y 100. Los valores más altos hacen referencia a una mayor transparencia, lo cual dificultaría los actos de corrupción. En cambio, los valores más bajos sugieren un contexto institucional de mayor opacidad y,

por tanto, más proclive a actos de corrupción. En la figura 2, puede notarse cómo, en el largo periodo que va desde 1999 hasta 2018, el IPC varió prácticamente en la zona de los 30 y los 40 puntos. Es decir, en una zona propicia para los actos de corrupción. Ello concuerda con lo constatado en la figura 1.

**Figura 2**  
**El Salvador: índice de percepción de la corrupción (IPC)**

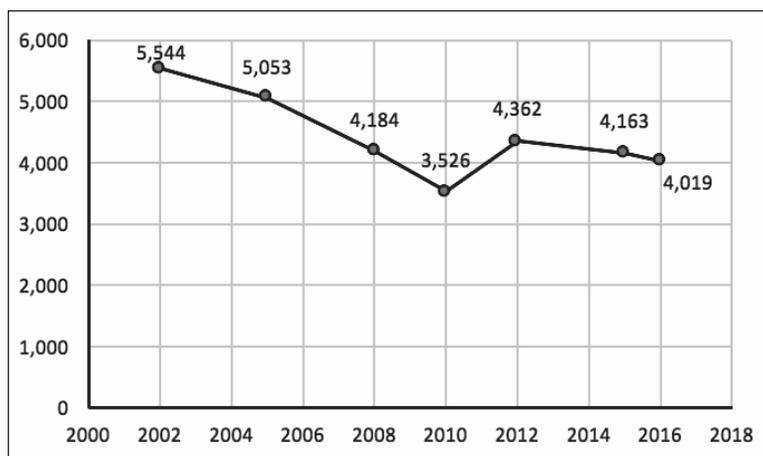


Fuente: elaboración propia con base en <https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-percepcion-corrupcion/el-salvador>.

Por su parte, la figura 3 muestra el comportamiento del índice de desarrollo democrático (IDD) elaborado por Polilat y auspiciado por la Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Los valores posibles del IDD van de 0 a 10 y cuanto más alto es su valor, mayor es

el desarrollo democrático del país en cuestión. En este sentido, la figura muestra un paulatino deterioro del IDD para El Salvador desde 2002 hasta 2016. En la clasificación del IDD, El Salvador se encuentra entre los países con bajo desarrollo democrático.

**Figura 3**  
**El Salvador: índice de desarrollo democrático (IDD)**



Fuente: elaboración propia con base en <http://idd-lat.org/2016/>.

¿Habrá alguna relación entre los bajos valores de los indicadores de las figuras 1 y 2 con el bajo desarrollo democrático (figura 3)? Si los indicadores de las figuras 1 y 2 sugieren una ineficacia o déficit de los controles institucionales sobre instituciones y funcionarios públicos, ¿podría decirse que la ineficacia o déficit del control institucional sobre el Ejecutivo es parte de este fenómeno? ¿Es esta una condición “patológica” desde la teoría de la democracia liberal?

Según el informe Latinobarómetro 2018, el 86 % de los salvadoreños creen que el país está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio. Desde una perspectiva comparada, aquel valor está por arriba del promedio para América Latina, que es de 79 %. En cierta forma, dicha percepción podría estar relacionada con la

llamada “captura del Estado” (Bonilla, 2018; Hellman y Kaufmann, 2001) y, por tanto, no resultaría extraño que solamente un 11 % de los salvadoreños se sienta satisfecho con el funcionamiento de la democracia en el país; o que solamente un 14 % manifieste “mucho” o “algo” de confianza hacia el poder judicial, entre otras instituciones. Siguiendo esta lógica, parecería comprensible que incluso un 69 % de los salvadoreños esté de acuerdo en quedarse callado cuando sabe de algo corrupto.<sup>5</sup>

## 2. ¿Qué es control político institucional?

Cuando se habla del control político en un régimen democrático, la literatura especializada se refiere a la *accountability*, vocablo inglés que ha sido traducido como “rendición

5 Ver [www.latinobarometro.org/lat.jsp](http://www.latinobarometro.org/lat.jsp).

de cuentas”. Por esta razón, en este trabajo ambos términos son utilizados como sinónimos. Sin embargo, en la práctica política salvadoreña, la rendición de cuentas suele entenderse como presentación de informes de lo hecho por las instituciones públicas durante un año de sus funciones. Esta manera de entenderla está más bien en la línea de lo que se conoce como *marketing* gubernamental (ver, por ejemplo: Canel, 2007; Fernández Collado *et al.*, 2007; García Beaudoux *et al.*, 2011; Kotler y Lee, 2007). Adicionalmente, en un estudio sobre la definición de rendición de cuentas, Lindberg (2009) reportó una explosión de artículos sobre *accountability* (varios cientos) que se podían encontrar a través de buscadores de internet. Además, ya entonces habría más de 100 subtipos y usos de dicho término que estarían indicando la ambigüedad de su sentido. Artiga-González *et al.* (2008) proponen entender la rendición de cuentas como “un sistema de prácticas institucionales a través de las cuales los gobernantes y funcionarios públicos son evaluados, siguiendo diversos criterios, y de cuyo resultado se derivan premios o sanciones para los mismos”.

La evaluación de los funcionarios puede referirse tanto a las decisiones que adoptaron mientras permanecieron en su cargo, como a las acciones (u omisiones) que realizaron. Si tales decisiones y acciones se entienden en términos de políticas públicas, expresadas como planes, programas y proyectos, la rendición de cuentas puede entenderse como la evaluación que otras instituciones hicieron sobre la formulación e implementación de determinadas políticas públicas. Ello no obsta para que la rendición de cuentas también esté referida a casos de corrupción, malversación de fondos públicos y de enriquecimiento ilícito en los que podrían haber estado involucrados determinados gobernantes, funcionarios y empleados públicos.

Si la rendición de cuentas viene a ser una especie de evaluación, entonces han de existir criterios para llevarla a cabo. Schedler (2004, pp. 31-32) distingue varias clases:

.....

6 Ver también Artiga-González (2015, pp. 317-318).

- a) Políticos: para evaluar los procesos de toma de decisión y los resultados sustantivos de las políticas públicas.
- b) Administrativos: para ver si los actos burocráticos se apegan a los procedimientos establecidos, si llevan a los resultados esperados, y si lo hacen con eficiencia razonable.
- c) Profesionales: para vigilar la aplicación de normas de profesionalismo.
- d) Financieros: para controlar que el uso de los recursos públicos esté sujeto a las disposiciones legales vigentes, a estándares de transparencia, austeridad y eficiencia.
- e) Legales: para monitorear que los gobernantes y funcionarios actúen conforme a ley.
- f) Constitucionales: para evaluar si los actos legislativos están acordes con las disposiciones constitucionales; y
- g) Morales: para vigilar que los políticos y funcionarios actúen apropiadamente según las normas sociales prevalentes, independientemente de las normas legales vigentes.

Por otro lado, según Payne *et al.* (2003)<sup>6</sup>, las sanciones que podrían resultar como consecuencia de un proceso de rendición de cuentas pueden ser agrupadas en cuatro clases:

- a) Sanción política: un funcionario puede ser separado de su cargo o, en circunstancias particulares, su mandato puede ser revocado por votación ciudadana o del Congreso.
- b) Sanción administrativa: cuando se quebrantan reglas, procedimientos o normas éticas dentro de una organización. El despido, las multas o la separación del cargo son ejemplos de esta clase de sanciones.

- c) Sanción civil: reparación de daños y perjuicios ocasionados por una violación a la ley.
- d) Sanción fiscal: la obligación de indemnizar al Estado o a grupos de ciudadanos por concepto de daños pecuniarios o los ocasionados a la propiedad. Esta clase de responsabilidad incluye la penal.

En la definición de rendición de cuentas de Artiga-González *et al.* (2008), arriba citada, se habla de prácticas institucionales. ¿De quién son esas prácticas? ¿Quiénes o cuáles instituciones tienen facultades de control político sobre el Ejecutivo? En el país, las instituciones que ejercen el control sobre el Órgano Ejecutivo (entendido como la presidencia, vicepresidencia y los diferentes ministerios, entidades descentralizadas y empresas públicas) son:

- Corte de Cuentas de la República (CCR)
- Fiscalía General de la República (FGR)
- Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH)
- Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP)
- Tribunal de Ética Gubernamental (TEG)
- Tribunal Supremo Electoral (TSE)
- Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia
- Sala de lo Constitucional (SC)
- Sala de lo Contencioso Administrativo (SCA)
- Asamblea Legislativa (AL)

Los tribunales que integran el Órgano Judicial.

Al llevar a cabo ejercicios de rendición de cuentas sobre el Órgano Ejecutivo, estas

instituciones pueden buscar balancear el ejercicio de autoridad entre órganos de gobierno o evitar infracciones al marco legal-constitucional en el uso de la autoridad que se le ha delegado. En ambos casos, se habla de una rendición de cuentas horizontal o control político institucional. Sin embargo, hay que agregar la existencia de un control político por parte de la ciudadanía, el cual es conocido como rendición de cuentas vertical. El mismo se lleva a cabo mediante las elecciones. Como en el país no existe la reelección inmediata en la presidencia, los premios o las sanciones recaen en el partido que propuso al candidato ganador, es decir, en el partido de gobierno.

Hay quienes postulan la existencia de una rendición de *cuentas societal*, mediante la cual medios de comunicación social y organizaciones de la sociedad civil monitorean o dan seguimiento al comportamiento de los gobernantes y funcionarios. Según O'Donnell (2001, p. 22):

*La accountability societal es un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos y sobre los medios, acción que tiene como objetivo el exponer los errores gubernamentales, trayendo nuevas cuestiones a la agenda pública, o de activar el funcionamiento de agencias horizontales. Emplea herramientas institucionales y no institucionales. La activación de demandas legales o reclamos ante agencias de control es un ejemplo de recursos institucionales; las movilizaciones sociales y exposés ilustran algo de los no institucionales, [cuya efectividad] se basa en sanciones simbólicas.<sup>7</sup>*

Esta rendición de cuentas societal tiene como defectos la ausencia de premios o castigos que deberían derivarse de su ejercicio y la ausencia de obligatoriedad a la que estarían sometidos los gobernantes y funcionarios

.....  
7 Ver también Smulovitz y Peruzzotti (2000).

para responder sus preguntas. No obstante, de esta clase de control político podrían derivarse procesos de rendición de cuentas horizontales o podrían influenciar el comportamiento de los electores para “pasar factura” a los gobernantes y funcionarios (o su partido) en las próximas elecciones, es decir, una rendición de cuentas vertical.

Para que la rendición de cuentas (horizontal y vertical) funcione y prevenga o corrija los abusos de autoridad, es necesario que:

- a) Se pueda obligar a los gobernantes y funcionarios a la inspección pública.
- b) Se les pueda forzar a explicar y justificar sus actos.
- c) Estén supeditados (y así lo perciban) a la amenaza de sanciones.<sup>8</sup>

Por tanto, no basta con que los gobernantes y funcionarios estén dispuestos a brindar la información que se les haya solicitado. En el país, la Ley de Acceso a la Información Pública es un marco legal que favorece el ejercicio de la rendición de cuentas, al independizar el acceso a la información pública de la disposición (que podría ser más bien una actitud) de los gobernantes y funcionarios a ser escrutados.

En la figura 4, se muestran las instituciones integrantes del sistema de rendición de cuentas en El Salvador y sus respectivas prácticas institucionales. Hay que tener presente que no todas las prácticas listadas en la figura son de control político sobre el Órgano Ejecutivo.

**Figura 4**  
**Instituciones y prácticas de rendición de cuentas en El Salvador**

| Instituciones responsables de la rendición de cuentas        | Prácticas institucionales de rendición de cuentas   |
|--|---|
| Asamblea Legislativa   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aprobación o desaprobación del informe de labores</li> <li>2. Interpelación a ministros y titulares de instituciones</li> <li>3. Elección de funcionarios</li> <li>4. Análisis del Proyecto de Presupuesto General del Estado</li> <li>5. Comisiones especiales</li> <li>6. Comisión de antejuicio</li> </ol>                               |
| Sala de lo Constitucional                                    | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Inconstitucionalidad de leyes, decretos y reglamentos</li> <li>2. Amparos</li> <li>3. Conocer y resolver las controversias entre el Legislativo y el Ejecutivo</li> </ol>   |
| Sala de lo Contencioso Administrativo                        | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conocer de las controversias que se susciten en relación con la legalidad de los actos de la Administración Pública</li> <li>2. Procesos especiales de impugnación               <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1. Proceso por inactividad de la Administración Pública</li> <li>2.2. Proceso de lesividad</li> </ol> </li> </ol> |
| Corte Suprema de Justicia a través de la Sección de Probidad | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dar cuenta a la Corte de Cuentas sobre las infracciones a la Ley de Enriquecimiento Ilícito de funcionarios y empleados públicos</li> <li>2. Examen de las declaraciones del estado del patrimonio de los funcionarios y empleados públicos</li> </ol>  |
| Corte de Cuentas de la República                             | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Auditoría gubernamental (financiera, operacional o de gestión, examen especial, sistema informático y gestión ambiental)</li> <li>2. Juicio de cuentas</li> </ol>   |

8 Cfr. Artiga-González (2015, p. 315).

|  |  |
|--|--|
| Fiscalía General de la República                     | 1. Investigación de la responsabilidad administrativa o penal de funcionarios y/o empleados públicos señalados por otras instituciones de control  |
| Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos | 1. Procuración (fiscalización y tutela) de los derechos humanos  |
| Tribunal de Ética Gubernamental                      | 1. Procedimientos administrativos sancionadores  |
| Tribunal Supremo Electoral                           | 1. Denuncia, ante los tribunales comunes, de hechos constitutivos de delito o falta de la que tuviere conocimiento dentro de su competencia<br>2. Conocimiento y resolución de toda clase de acción, excepción, petición, recursos e incidentes que pudieren interponerse conforme al Código Electoral |
| Instituto de Acceso a la Información Pública         | 1. Conocimiento y resolución de recursos de apelación<br>2. Conocimiento y resolución de procedimientos sancionatorios<br>3. Resolución de controversias en relación con la clasificación y descalificación de información reservada   |

Fuente: elaboración propia.

### 3. El núcleo básico de la rendición de cuentas

La *accountability* tiene un núcleo básico el cual está constituido por elementos objetivos (E), que en su operación normal (sana) funcionan eficaz y satisfactoriamente. Por núcleo de la rendición de cuentas (RdeC), se entiende aquellos elementos constitutivos que justamente hacen que la RdeC sea RdeC y no otra cosa. Se trata de diversos elementos que aportan algo específico al ejercicio de rendición de cuentas y la falta de uno de ellos implica que ya no sea RdeC. Este núcleo se conforma de los sujetos que participan en el proceso, los procedimientos que se siguen, el contenido sobre el cual se realiza y las consecuencias que del proceso derivan.

Respecto de los sujetos, la RdeC puede esquematizarse según un modelo de relaciones Agente (A)-Principal (P), como lo muestra la figura 5. En dicho esquema, A y P pueden referirse a individuos o instituciones. En el caso de la rendición de cuentas del Órgano Ejecutivo, P es el pueblo (que lo elige), en el caso de la rendición de la rendición de cuentas vertical, o la institución que actúa en nombre de P, en el caso de la RdeC horizontal. Así, el

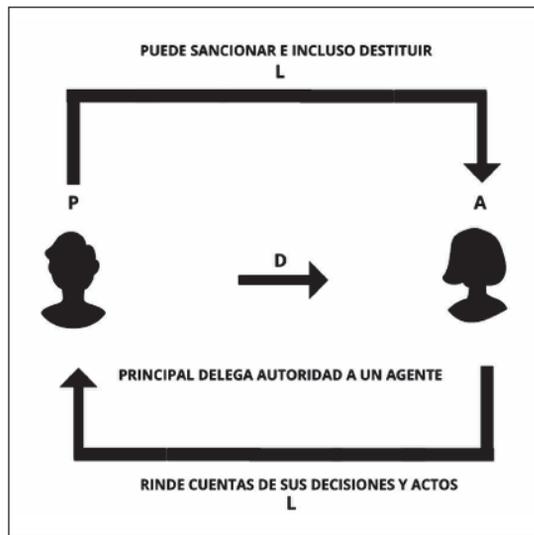
Principal es quien pide cuentas mientras que el Agente es el funcionario o la institución obligada a rendir cuentas.

Con base en la figura anterior, el “núcleo básico” de la rendición de cuentas está constituido por los siguientes elementos, cada uno de los cuales tiene un rol específico dentro de la estructura del núcleo:

1. Un Agente (A) que rinde cuentas.
2. Un Dominio (D) sobre el que se rinde cuentas.
3. Un Principal (P) a quien “A” rinde cuentas.
4. El derecho (L) de “P” de requerir de “A” información y explicación/justificación de sus decisiones y acciones respecto a “D”. Visto desde “A”, es su obligación de informar y explicar/justificar sus decisiones y acciones respecto a “D”.
5. El derecho (L) de “P” de sancionar a “A” si este no provee información y explicación/justificación satisfactoria sobre las decisiones respecto a “D”. Visto desde “A”, es su percepción de que puede ser sancionado.<sup>9</sup>

.....  
9 La L utilizada para expresar el derecho se deriva del inglés *Law*.

**Figura 5**  
Principal (P) y Agente (A) en la rendición de cuentas



Fuente: elaboración propia.

Todas las prácticas de rendición de cuentas listadas en la figura 4 contienen este núcleo básico. La ausencia de uno de los mencionados elementos constitutivos haría que la práctica donde se produce la ausencia no sea de rendición de cuentas. En términos positivos, puede plantearse que esos elementos (y sus relaciones) hacen que cada una de las prácticas de la figura 4 sea realmente una práctica de rendición de cuentas y no otra cosa, por ejemplo, publicidad gubernamental. Las especificidades de cada práctica se deberán a la presencia de otros elementos, que son distintos según sea la práctica que se esté considerando. Esos elementos adicionales hacen que, por ejemplo, las auditorías no sean antejuicios, ni comisiones especiales, ni amparos, etc. En otras palabras, las auditorías son tales y no otras prácticas de rendición de cuentas porque además de A, D, P y L incluyen a X como elemento(s) distintivo(s) de las mismas. Si incluyeran a Y esas prácticas, ya no serían auditorías, sino cualquier otra práctica de rendición de cuentas de las listadas en la figura 4.

El núcleo descrito (A, D, P y L) contiene los elementos constitutivos de una rendición de cuentas que opera eficaz y satisfactoriamente. Cuando no opera así, es porque algo ha pasado en dicho núcleo. Si opera la rendición de cuentas horizontal, lo hace de manera ineficaz o deficitaria. El control político institucional presenta una patología. Para superar esta condición, es necesario conocer la génesis.

#### **4. La estructura y dinámica causal de la condición patológica de la rendición de cuentas horizontal**

Una condición patológica en la rendición de cuentas horizontal puede ilustrarse con lo que ocurre cuando la Asamblea Legislativa revisa los informes de labores que le presentan los ministros o ministras y demás titulares de las instituciones autónomas al final de cada año de su gestión. Una aprobación de dichos informes puede interpretarse como un espaldarazo por lo realizado en ese periodo. En

cambio, si esos informes son desaprobados, suele no ocurrir nada. En “condiciones sanas”, una desaprobación podría equivaler a un voto de censura o de desconfianza que debería desembocar en una renuncia o destitución del titular o titulares implicados. Si no existe una posibilidad para este tipo de sanciones, la presentación de informes de labores se convierte en una acción ritual, en una formalidad nada más. Esta condición supone que algo ha pasado en el núcleo básico de la rendición de cuentas. Algo ha fallado.

Para explicar la falla conviene incorporar en el núcleo básico un “agente patógeno” o “corruptor” (V), que opera bajo determinadas circunstancias (C) utilizando ciertos mecanismos (M). También conviene incorporar la existencia de factores subjetivos (F), además de los elementos objetivos (P, A, D, L) ya antes mencionados. Esos factores subjetivos consisten en predisposiciones (cognitivas, afectivas y valorativas) hacia los elementos objetivos. Las ideas, opiniones, creencias, sentimientos y juicios que tanto el agente corruptor como los responsables de las prácticas de rendición de cuentas tengan, sobre sí mismos y sobre dichas prácticas, juegan un papel importante en la eficacia o ineficacia de la rendición de cuentas. Ciertas predisposiciones serán favorables para la eficacia de la rendición de cuentas. Le darán cierta “inmunidad”. En cambio, otras predisposiciones harán lo contrario. La harán vulnerable al agente corruptor, es decir, debilitarán la rendición de cuentas, volviéndola deficitaria e incluso ineficaz. Estas últimas predisposiciones serán representadas por una F- mientras que las primeras se expresarán por una F+.

Si se engloba el conjunto de elementos objetivos P, A, D, L del núcleo básico de la rendición de cuentas bajo la denominación E, y se incorporan F+ y F- al modelo, entonces, el conjunto E, F+, F-, V, C y M, con sus respectivas relaciones, constituirá la estructura y dinámica causal de la condición patológica

de la rendición de cuentas. De manera simplificada, esta estructura y dinámica causal se puede representar bajo el siguiente modelo:

$$([V+M] \rightarrow E) / (C \wedge \{F- > F+\})$$

En otras palabras, se requieren determinadas circunstancias y un predominio de predisposiciones negativas entre los responsables de la rendición de cuentas para que un agente patógeno, utilizando ciertos mecanismos, sea capaz de corromper el núcleo básico de la rendición de cuentas. La corrupción de esta es equivalente a lo que aquí se ha denominado como condición patológica.

#### 4.1. El agente corruptor (V)

En el núcleo básico de la rendición de cuentas, se han identificado cuatro elementos objetivos: quién rinde cuentas (A), la institución que pide cuentas (P), las políticas sobre las que se pide cuentas (D) y el marco jurídico que regula la rendición de cuentas (L). En la condición patológica, el agente corruptor (V) actúa sobre P para evitar que P haga su trabajo (la práctica de rendición de cuentas) o para que lo haga de manera deficitaria. Es decir, V corrompe a P.<sup>10</sup> Es posible que para ello V aproveche vacíos o ambigüedades en L. En este caso, L se convierte en una circunstancia desfavorable para la eficacia de la rendición de cuentas,<sup>11</sup> o puede ser que V promueva esos vacíos o ambigüedades. Es decir, V corrompe a L. Así quedan establecidas las relaciones entre V y (P, L). ¿Qué pasa entre V y A? Hay dos opciones para responder esta pregunta. Una primera opción es que V y A son diferentes ( $V \neq A$ ). Sin embargo alguna vinculación existe, o se establece, entre ellos, de tal manera que V también corrompe a A. Una segunda opción es que V y A son idénticos ( $V = A$ ). Es decir, el agente corruptor es quien debe rendir cuentas.

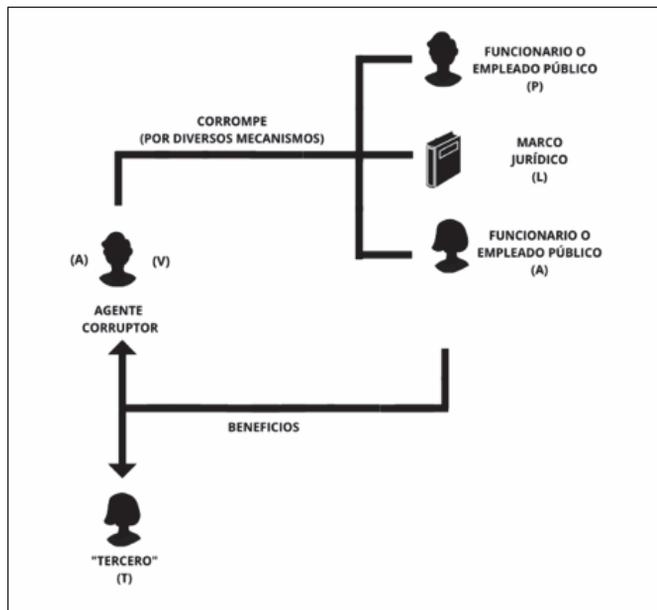
10 En el siguiente subapartado, se verán los mecanismos que V utiliza para corromper a P.

11 Las circunstancias que favorecen a V en detrimento de la rendición de cuentas serán tratadas más adelante.

¿Por qué V corrompe a P, L o A? En términos de políticas públicas, se puede responder esta pregunta de dos maneras. En primer lugar, porque de esta forma (corrompiendo) V obtiene (u obtendrá) algún beneficio de la formulación o implementación de un plan, programa, proyecto o acción específica (D), que no obtendría de otra manera. En segundo lugar, porque corrompiendo V evita algún costo que se puede derivar de la

formulación o implementación de un plan, programa, proyecto o acción específica. Un costo que V no está dispuesto a pagar. La figura 6 muestra esquemáticamente las relaciones planteadas entre V y el núcleo básico de la rendición de cuentas para generar su condición patológica, es decir, para hacer que el control político institucional sea ineficaz o deficitario.<sup>12</sup>

**Figura 6**  
**Relaciones entre el agente corruptor y el núcleo básico de la rendición de cuentas**



12 En cierta forma, esta conceptualización toma en cuenta la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, según la cual será "un delito penal que una persona deliberadamente ofrezca, prometa o conceda cualquier ventaja indebida pecuniaria o de otra índole a un servidor público extranjero, ya sea que lo haga de forma directa o mediante intermediarios, para beneficio de éste o para un tercero; para que ese servidor actúe o se abstenga de hacerlo en relación con el cumplimiento de deberes oficiales, con el propósito de obtener o de quedarse con un negocio o de cualquier otra ventaja indebida" (Cárdenas Cárdenas *et al.*, 2018, pp. 8-9).

¿Quiénes son V, P y A en la práctica? No hay duda que P es un funcionario o empleado público, está revestido de la autoridad que se deriva del cargo que ocupa y es responsable institucional de llevar a cabo la práctica de rendición de cuentas. A también es un funcionario o empleado público, pero, a diferencia de P, no es responsable de la rendición de cuentas. En todo caso, es alguien que estaría obligado a rendir cuentas si fuese el caso. En el caso de V, este puede ser también un funcionario o empleado público (cuando  $V = A$ ) o es un ciudadano del ámbito privado que obtiene el beneficio con la corrupción generada ( $V \neq A$ ).<sup>13</sup> En la figura 6, se ha agregado un Tercero (T) que también podría ser un ciudadano del ámbito privado beneficiario también de la corrupción. Es importante tomar en cuenta que en la figura las siluetas pueden expresar individuos o grupos, como cuando hay una red de corrupción.<sup>14</sup>

Al hablar de ciudadanos del ámbito privado como agentes corruptores, se incluyen ciertamente empresarios, pero también miembros de partidos políticos, dirigentes de organizaciones sociales de distinta clase (por ejemplo, religiosas, no gubernamentales, asistencialistas, educativas, fundaciones, etc.). Romero (2016) menciona como potenciales agentes corruptores del ámbito privado a las contrapartes del Estado en los procesos de provisión de bienes y servicios, procesos que, según Llopis (2016), se prestan a la incursión de agentes corruptores que buscan enriquecerse a costa del erario público. Entre esos agentes, Llopis menciona a las “elites políticas y económicas tradicionales y no tan tradicionales”, concretamente a “líderes de partidos políticos en el poder, empresarios, funcionarios de alto nivel de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, crimen organizado”, entre otros.

Los tiempos electorales son tiempos propicios para corromper a los políticos. Se sabe que las campañas electorales requieren financiamiento y hay quienes ven en ello una oportunidad para asegurar futuros negocios. Estos agentes financistas ven el financiamiento de la campaña de los candidatos como una inversión. Entre estos agentes corruptores se encuentran “personalidades con gran potencial económico, lobbystas, entidades, grupos, consorcios, asociaciones, multinacionales, sindicatos, países, organismos multilaterales, ong, fundaciones” (Nieto Guerrero, 2010, p. 110).

En cierta forma, en la figura 6, T (un tercero) también es un agente corruptor. V no suele actuar solitariamente. V cuenta con el apoyo de agentes corruptores, que podrían ser denominados “cómplices”, entre los que están: instituciones civiles, dueños de medios de comunicación, referentes de opinión pública, autoridades de las iglesias, sector privado nacional y transnacional, y quienes tienen nexos o comparten intereses con dirigentes estatales (Llopis, 2016, p. 93).

En el caso de los funcionarios y empleados públicos, se incluyen el presidente, los diputados, magistrados, fiscales, ministros y subsecretarios de Estado, directores de instituciones autónomas y semiautónomas, directores y empleados de programas de políticas, diputados, alcaldes, concejales, etc.<sup>15</sup> Es obvio que no todos tienen las mismas oportunidades de comportarse como agentes corruptores y, cuando lo hacen, no todos lo hacen en la misma magnitud. Romero (2016, pp. 29-30) los clasifica como jugadores de grandes ligas (funcionarios públicos de la cúpula del Estado, que coluden con grandes empresarios nacionales e internacionales), jugadores de ligas intermedias (funcionarios y empleados públicos de nivel intermedio, junto con personas naturales y jurídicas,

13 Esto quiere decir que funcionarios o empleados públicos pueden jugar tanto el *rol* de agente corruptor o de corrompido.

14 En este esquema, se ha tomado en cuenta la propuesta que hace Llopis (2016) al identificar a los actores de la corrupción.

15 Este inventario de funcionarios y empleados públicos como agentes corruptores también sigue la propuesta de Llopis (2016).

empresarios, profesionales, contratistas, de mediana dimensión) y jugadores de ligas menores (empleados de bajo nivel jerárquico y personas particulares de distintas posiciones económico-sociales).<sup>16</sup>

Por supuesto que no es fácil identificar con suficiente evidencia empírica al agente corruptor. De hecho, esta dificultad es una circunstancia que favorece el desarrollo de la condición patológica de la rendición de cuentas. Es probable que cuanto mayor sea el nivel jerárquico del agente corruptor, público o privado, más difícil sea probar su responsabilidad en la ineficacia o déficit de las prácticas de rendición de cuentas horizontal. A la inversa, cuanto menor sea el nivel jerárquico del agente corruptor, más fácil resultará probar su comportamiento corruptor. Mientras los criminales de cuello blanco cubren sus huellas, los corruptos en el nivel local son descubiertos (Isaza Espinoza, 2014, p. 359).

En la figura 6, se aprecia que la corrupción se produce a cambio de beneficios para el propio agente corruptor o para un tercero. ¿Qué clase de beneficio es ofrecido como incentivo para llevar a cabo un comportamiento corrupto? Nieto Guerrero (2010, p. 107) propone el siguiente inventario:

*Entendemos por beneficio la donación, obsequio, cesión, pago de tiempo en medios de comunicación, servicios sin costo, ventajas, acciones, opciones y demás títulos financieros, condonación de deuda, tarjetas de crédito pagadas, préstamos sin retorno, préstamos-acciones, facilidades bien inmueble, deferencias para halagar la satisfacción de gustos o caprichos más o menos extravagantes de los servidores públicos, efectivo, asignaciones, estipendios, ventajas crediticias, anulación de compromisos financieros. En general, entendemos por beneficio todo aquello que reciben o se les entrega a los políticos o a sus inter-*

*mediarios por su condición o funciones políticas o públicas, salvo su remuneración oficial y pública (para evitar incluir algunas «compensaciones» que son ilegales pero que provienen de partidas secretas).*

Se nota que el menú es amplio y diverso. De allí que la prevención y el combate a la corrupción requiera de medidas también diversas. Unas se enfocarán en los agentes (especialmente los funcionarios y empleados públicos), mientras que otras irán dirigidas hacia las circunstancias en las que se desenvuelven dichos agentes.

#### **4.2. Los mecanismos de corrupción (M)**

El financiamiento de las campañas electorales es uno de los mecanismos a través de los cuales el agente corruptor logra influir en los políticos, partidos, gobernantes y funcionarios. En principio, este mecanismo no tiene por qué ser algo ilícito. Por tanto, no tiene por qué implicar un comportamiento corrupto, sobre todo si se atiene a las regulaciones que al respecto existan. Otorgar alguna cantidad de dinero puede hacerse de manera transparente y por pura simpatía con la “causa”. Es posible que el monto aportado sea tan pequeño que difícilmente se traduzca en alguna cuota de influencia política posterior. Sin embargo, cuando el monto del financiamiento es alto, las probabilidades de que se convierta en influencia política son altas, máxime si la aportación no se hace de manera transparente.

Nieto Guerrero (2010) llama la atención sobre las donaciones personales a los políticos. Estas generan un sentimiento de reciprocidad: quien ha recibido donaciones se siente obligado a actuar recíprocamente cuando quien le hizo alguna donación se lo insinúe o se lo requiera. Más si se trata de donaciones elevadas, ya sea en dinero o en especies. Las donaciones personales también

<sup>16</sup> Una clasificación similar para los agentes corruptores como para los corrompidos propone Llopis (2016, pp. 92-93) al hablar de (1) funcionarios de alto nivel, (2) funcionarios de nivel medio y (3) funcionarios de nivel bajo.

pueden tener como efecto minar uno de valores que subyacen a las prácticas de rendición de cuentas: la responsabilidad. Como la donación se entiende en términos personales, pareciera que no habría por qué responder (dar cuentas) sobre la misma.

Otros mecanismos de corrupción son el *tráfico de influencias* y el *soborno* cuando el agente corruptor es un agente privado; también el *cohecho*, la *obstrucción de la justicia* y el *uso de información privilegiada*, cuando el agente corruptor es un funcionario o empleado público. También se pueden agregar el *fraude* y la *extorsión*, identificados por Julián y Bonavia (2017, p. 233).<sup>17</sup> Así como la colusión, de influyentes empresarios con funcionarios de las instituciones clave de la administración pública, señalada por Llopis (2016, p. 99).

En ocasiones, agentes privados (usualmente grandes empresarios o empresarios de grandes corporaciones) recurren al *ofrecimiento de un empleo bien remunerado*, en el futuro, al gobernante, funcionario o empleado público a través del cual puede obtener un beneficio en el presente (Ugarteche, 2004).

Los procesos de selección y nombramiento de funcionarios o empleados públicos de las instituciones de control político pueden ser momentos propicios para la infiltración de la influencia del agente corruptor. La *promoción de un incondicional* a dicho agente en aquellos procesos es otro de los mecanismos de corrupción (Orellana, 2016). Algunos funcionarios o empleados públicos, especialmente de medio y bajo nivel jerárquico, son corrompidos por la vía de sus vínculos o afinidades partidistas. En este caso, se puede hablar de un mecanismo de *clientelismo partidista dentro de la institucionalidad pública*. A través de este, otro funcionario o empleado público de mayor rango jerárquico puede actuar como agente corruptor que busca un beneficio para sí mismo o para un tercero (Llopis, 2016).

Para evitar ser descubierto, el agente corruptor intentará influir en las instituciones responsables de llevar a cabo las investigaciones o en los procesos mismos de investigación. El agente corruptor buscará *evitar que determinados casos sean investigados* o propiciará que algunos empleados públicos actúen a su favor mediante *la realización de peritajes poco profesionales* (Orellana, 2016).

Tal grado de afectación puede extenderse hasta la misma investigación en los tribunales. Una rendición de cuentas fallida puede tener como causa *una mala elaboración de los requerimientos fiscales* (Orellana, 2016). Puede no ser necesario corromper al fiscal asignado al caso investigado. Bastaría con *seleccionar a un fiscal con recarga de trabajo* de tal manera que no le queda tiempo suficiente para preparar bien el caso. La clave acá está en corromper al funcionario que distribuye el trabajo entre los fiscales. Además, Orellana (2016) insiste en que no hay que dejar de considerar la posibilidad de que el contagio o la intervención del agente corruptor llegue hasta los propios tribunales al *cooptar a magistrados y jueces*, promoviendo sus nombramientos u otorgándoles dádivas.

Un marco normativo que favorezca la impunidad del agente corruptor le es más deseable y eficiente que tener que estar actuando cada vez que se vea en peligro de ser descubierto. Por ello, el Parlamento está en el foco de acción del agente corruptor. *Cabildear ante los parlamentarios* para que emitan, o eviten la modificación, de leyes que limitan o condicionan la investigación, las acciones judiciales o el alcance de las decisiones judiciales puede ser un mecanismo de corrupción más eficaz de la rendición de cuentas (Orellana, 2016). Si el Parlamento designa a los titulares de las instituciones de control político, *capturar al Parlamento* puede ser el mecanismo más idóneo para la corrupción generalizada del sistema de rendición de cuentas. Por supuesto que, a este

17 Estos autores definen el fraude como "un delito económico que implica un engaño o una estafa a través de la manipulación de hechos e información" y la extorsión como "el dinero u otros recursos derivados del uso de la coerción, la violencia y la amenaza de emplear la fuerza" (Julián y Bonavia, 2017, p. 233).

nivel de corrupción, el agente corruptor debe ser de alto nivel o formar parte del crimen organizado.

### 4.3. Las circunstancias (C)

Para que la acción del agente corruptor tenga efecto, es necesario que confluyan determinadas circunstancias favorables. El agente corruptor y los funcionarios o empleados públicos afectados no actúan en el vacío. Ellos se ven condicionados por el entorno circunstancial en el que operan. Allí se encuentran las oportunidades o las dificultades para el agente corruptor. Dicho entorno puede referirse a circunstancias:

- Estructurales o de nivel macro, es decir, aquellas referidas a las condiciones económicas, sociales, políticas, jurídicas y culturales de la sociedad en las que ocurre el fenómeno de la corrupción.
- Institucionales o de nivel meso, es decir, aquellas referidas a las condiciones organizacionales de la institución pública cuyos funcionarios o empleados son corrompidos.
- De agencia o de nivel micro, es decir, las condiciones más inmediatas (de la oficina) donde desempeñan sus cargos los funcionarios o empleados públicos involucrados en actos de corrupción. Estas condiciones son las que aportan los recursos organizacionales de que disponen los agentes para corromper las prácticas de rendición de cuentas, que son las que interesan acá.

#### 4.3.1. Circunstancias estructurales

Son varios los autores que mencionan circunstancias relacionadas con las estructuras económicas, sociales, políticas, jurídicas y culturales. Se podrían denominar también macrocircunstancias. Constituyen el entorno más general en el que opera la rendición de cuentas y, por tanto, la acción del agente que la busca corromper utilizando mecanismos como los vistos en el apartado anterior.

Cuando la organización de la economía opera de tal manera que las oportunidades lícitas para obtener ingresos son reducidas, algunos agentes económicos suelen recurrir a medios extraeconómicos (fuera del mercado) para obtener ingresos o incrementarlos. Entre tales medios está el recurso al aparato estatal ante el cual aquellos agentes pueden convertirse en proveedores de bienes y servicios. El Estado es convertido en una especie de “vaca lechera” de la cual maman esos “empresarios”. Algunos de ellos lo hacen de manera lícita, por ejemplo, como contratistas ganadores en licitaciones públicas; mientras que otros lo hacen de manera ilícita mediante actos de corrupción. Así, cuanto menores sean las probabilidades de obtener contratos privados en el mercado (en las transacciones económicas), mayores resultarán las probabilidades de buscar ingresos a través del aparato estatal. Una organización económica que funciona de esta manera podría denominarse “economía de mercado insuficiente”, la cual puede considerarse como una circunstancia estructural favorable para la emergencia de comportamientos corruptos y la existencia de una rendición de cuentas deficitaria.

En una economía transnacionalizada hay ciertos lugares que ofrecen incentivos para que poseedores de dinero lo guarden allí, en cuentas bancarias o en inversiones con ventajas tributarias. Estos lugares se conocen como *paraísos bancarios o fiscales* y suelen atraer dineros obtenidos por medios de dudosa licitud. Estos paraísos y las facilidades para realizar transferencias se convierten en circunstancias que favorecen la acción de los agentes corruptores. La complacencia de los paraísos bancarios y fiscales, más la actitud permisiva de las autoridades financieras de los países desarrollados hacia los dineros políticamente contaminados, los convierten en refugios seguros con los cuales pueden contar los agentes corruptores (Nieto Guerrero, 2010, p. 106).

En términos políticos, hay regímenes que facilitan la acción de los agentes corruptores. Una diferencia importante se revela si el

régimen es autoritario o democrático. En el primero, no suele existir un control político institucional horizontal si no es el que pueda ejercer el Ejecutivo sobre otras instancias institucionales; pero a la inversa es poco probable o es una pura apariencia (Pineda Pablos *et al.*, 2007). En cambio, en un régimen democrático, donde prevalece un Estado de derecho, la rendición de cuentas es consustancial a ese tipo de régimen. Los agentes corruptores suelen encontrar más dificultades para sus negocios; los costos y riesgos en los que podrían incurrir tal vez sean demasiado altos. Por tanto, lo racional resulta desistir de lucrarse por esa vía, lo que no significa que no haya corrupción en las democracias. La rendición de cuentas en general, y horizontal en particular, resultan más eficaces cuanto más democrática sea la calidad del régimen político. Una democracia de baja calidad (por la existencia de una rendición de cuentas deficitaria) será presa fácil de la corrupción; y, a la vez, el incremento de esta favorecerá un descenso en la calidad democrática (Mora Molina, 2014). De allí que, a *mayor calidad democrática de las instituciones*, menor espacio tiene la corrupción.

Las circunstancias que favorecen la rendición de cuentas reducen los espacios a la corrupción. La *transparencia* es una de esas circunstancias, la cual se logra cuando los gobernantes y funcionarios se apegan al marco legal existente. Pero la transparencia también se puede exigir de las instituciones encargadas de realizar el control político institucional. Si la rendición de cuentas requiere de la transparencia por parte de los gobernantes y funcionarios, las agencias de rendición de cuentas también han de ser transparentes (Schedler, 2004).

En las relaciones entre el Ejecutivo y el Parlamento, pueden aparecer circunstancias que faciliten la neutralización de la rendición de cuentas del presidente o de cualquiera de sus funcionarios. Los parlamentos, además de legislar, tienen como función el control sobre el Ejecutivo; pero los miembros del parlamento pueden decidir no ejercer esta

función (Ferraro, 2018). Es de esperar que los miembros del grupo parlamentario del partido/coalición de gobierno se subordinen al Ejecutivo, actuando como si fueran una sucursal del Ejecutivo dentro del Parlamento. Si este grupo es mayoritario, difícilmente prosperará un proceso de rendición de cuentas. Y, si no es mayoritario, algunos partidos que están en la oposición podrían preferir realizar una alianza parlamentaria con el partido de gobierno a cambio de algunos beneficios. En tales circunstancias, *los partidos de oposición interesados en controlar al gobierno no tienen la mayoría parlamentaria* y es difícil que prospere una iniciativa de control político institucional horizontal sobre el Ejecutivo.

El *ciclo político electoral* puede llegar a constituir también una circunstancia que favorece o dificulta el ejercicio de la rendición de cuentas sobre el Ejecutivo. Es probable que los momentos inmediatos previos o posteriores a una elección sean coyunturas que favorecen dicho ejercicio. Los momentos previos, porque la oposición está interesada en ganar las elecciones y las sanciones sobre funcionarios del Ejecutivo no favorecen a este; el electorado puede castigar al partido de gobierno para mostrar su descontento si la rendición de cuentas pone en evidencia actos ilícitos de funcionarios gubernamentales. En los momentos posteriores, la oposición tiene interés de arruinar la “luna de miel” del gobierno y pretende mostrar que ha habido una mala selección de gobernante.

Circunstancias similares se plantearán cuando *las elecciones presidenciales no son concurrentes con las parlamentarias*. La realización de estas últimas abren una ventana de oportunidad para que la oposición tenga incentivos de llevar adelante procesos de rendición de cuentas sobre el Ejecutivo. Quizá la oposición quiera mejorar su correlación en el Parlamento y el desprestigio en el que pueden incurrir funcionarios gubernamentales sancionados juega a su favor. Sin embargo, puede ocurrir que la oposición resulte no mayoritaria en una elección parlamentaria. En este caso, la no concurrencia favorece al

Ejecutivo. Incluso podría darse el caso de que procesos de rendición de cuentas iniciados con la legislatura anterior se vean ralentizados en la nueva legislatura o, de plano, resulten en procesos ineficaces.

La *no independencia o falta de autonomía* de las instituciones de control es otra circunstancia política adversa a una eficaz rendición de cuentas. El Ejecutivo puede tener control sobre estas instituciones, o chantajearlas fiscalmente cuando es él quien designa a sus titulares o cuando el grupo parlamentario del partido del presidente logra conformar la mayoría parlamentaria necesaria cuando es el Parlamento quien los nombra. Al respecto, Siavelis (2018, p. 129) es de la opinión que “el factor más determinante de la efectividad de esas entidades e instituciones consiste en si realmente se les confiere independencia o si, por el contrario, operan fundamentalmente a solicitud de los encargados de su nombramiento”.

Un *sistema de partidos muy fragmentado* también puede ser una circunstancia que incida en la eficacia de la rendición de cuentas practicada por el Parlamento. Cuantos menos partidos tienen representación parlamentaria, más fácil será formar mayorías para echar a andar cualquier iniciativa. Al contrario, cuantos más partidos estén representados en el Parlamento, más difícil será conformar mayorías y más habrá que recurrir a las negociaciones políticas para lograrlas. Según sea la fragmentación, así podrán ser más o menos altos los costos de transacción. Esta circunstancia es la que puede favorecer al partido de gobierno, sobre todo si su grupo parlamentario es uno de los más grandes. Lograr una mayoría contraria para iniciar procesos de rendición de cuentas sobre el Ejecutivo resultará muy difícil. Por supuesto que una menor fragmentación puede ser una circunstancia favorable a la rendición de cuentas, siempre y cuando el partido de gobierno no tenga un grupo parlamentario suficientemente grande como para tener capacidad de veto para formar la mayoría parlamentaria.

Por otro lado, además de la fragmentación en el sistema de partidos, también hay que tomar en cuenta el carácter disciplinado de los partidos políticos. La formación de mayorías legislativas se ve favorecida por *partidos muy disciplinados*, es decir, cuando sus miembros votan en bloque. Si a los parlamentarios se les deja votar según su conciencia, desprendiéndose momentáneamente de sus vínculos partidistas, no resultaría extraño que se pudiesen formar mayorías legislativas variopintas. El contenido de lo que se discute en el Parlamento tendría un mayor impacto en el comportamiento de los parlamentarios antes que sus afiliaciones partidistas. Con partidos poco disciplinados, que no castigan a sus representantes en el Parlamento por votar de manera diferente a como lo indica el liderazgo partidista, probablemente sea más fácil conformar una mayoría parlamentaria contra el partido de gobierno, aunque solo sea momentáneamente. Con partidos muy disciplinados y sistemas de partidos poco fragmentados, con un partido de gobierno con capacidad de veto, es muy probable que las iniciativas de rendición de cuentas sobre el Ejecutivo desde el Parlamento estén condenadas al fracaso.

Una situación de *gobierno dividido*, donde el partido de gobierno no tiene mayoría parlamentaria que le acompañe, es una circunstancia favorable para la rendición de cuentas. Sin embargo, es necesario hacer un matiz. Si el partido de gobierno tiene alguna capacidad de veto por las mayorías requeridas para el inicio de procesos de rendición de cuentas, estos difícilmente prosperarán porque los parlamentarios del partido de gobierno no tienen incentivos para controlar a su propio partido (Mustapic y Bieda, 2018). A su vez, las situaciones de gobierno dividido suelen producirse cuando *las elecciones no son concurrentes y el sistema electoral es proporcional*.

Procesos de rendición de cuentas pueden haberse iniciado en el Parlamento, pero pueden terminar siendo ineficaces porque a los informes o resoluciones emitidos les hace

*falta su carácter vinculante* o fuerza legal para la actuación posterior de jueces y fiscales (Chasquetti, 2018). Una circunstancia tal favorece también el descrédito de la misma rendición de cuentas. Si bien es cierto que una sanción administrativa, o incluso penal, a un funcionario del Ejecutivo no ocurra por no ser vinculante el informe o resolución producida por una determinada práctica de rendición de cuentas, una sanción política a nivel simbólico sí pueda derivarse. Otras circunstancias tendrán que ser consideradas para examinar o determinar el significado de una sanción de este tipo.

En general, la rendición de cuentas se ve mermada cuando *el Estado está capturado* por diversos grupos de interés. Como sostiene Escobar Nolasco (2005, p. 118), estos grupos “tienen capacidad para influir en los procesos de decisión política, a través de mecanismos de presión o de incentivos ilegítimos para satisfacer intereses políticos o económicos particulares, con lo cual afectan el cumplimiento de responsabilidades públicas de interés colectivo y de la moral social”. La captura del Estado suele tener como consecuencia un Estado débil, aunque también es cierto que un Estado débil resulta una presa fácil para ser capturada. Sin embargo, lo que interesa señalar aquí en tanto circunstancia que favorece la ineficacia de la rendición de cuentas es esa *debilidad del Estado* (Romero, 2016).

Asociada con la captura del Estado, se puede mencionar *la calidad de las disposiciones constitucionales, legislación y reglamentos* en materia de rendición de cuentas. Esto tiene que ver desde el detalle de los procedimientos a seguir, la clase de sanciones a las que se pueden ver expuestos los funcionarios y empleados públicos, hasta las facultades y competencias de las instituciones involucradas. Vacíos, ambigüedades o disposiciones muy restrictivas pueden estar vigentes para que cualquier proceso de rendición de cuentas esté condenado al fracaso o resulte deficitario. Este estado puede ser intencional o contar con el consenso de los legisladores,

ya sea porque ellos mismos se benefician de ello (actuando como agentes corruptores) o ya sea porque un agente externo les corrompe para garantizar la permanencia de ese marco regulatorio.

Si antes se mencionó ya que en las relaciones entre el Ejecutivo y el Parlamento se pueden generar circunstancias contrarias a una eficaz rendición de cuentas, *la calidad de las relaciones entre los distintos entes contralores* y *la calidad de las relaciones entre la burocracia y los distintos entes contralores* también importan. De nuevo aquí, intereses partidistas o de otro tipo pueden corromper estas relaciones y entorpecer la rendición de cuentas. Ello se puede lograr, por ejemplo, dilatando los tiempos transcurridos para entregar información solicitada por la entidad contralora, más si dicha información se entrega con vacíos o en una forma que complica su examen. El extremo de esta circunstancia puede ocurrir cuando la institución que rinde cuentas se niega a proporcionar la información solicitada porque tiene la expectativa que una correlación favorable está a punto de suceder, en la medida en que la institución contralora está inmersa ella misma en un proceso de relevo de sus máximas autoridades. En esa coyuntura se puede producir una especie de *stand by* en la rendición de cuentas. Si el resultado de este relevo implica un cambio en las prioridades institucionales, podría significar también dejar abierto el proceso “hasta nuevo aviso”.

La calidad de las relaciones entre las instituciones contraloras, y entre estas y las burocracias que son objeto de rendición de cuentas, también se puede ver deteriorada en el marco de un sistema de gestión de la función pública dominado por patrones clientelares. El reparto de los puestos directivos en las distintas administraciones o instituciones contraloras puede ser un medio de contaminación de la rendición de cuentas cuando no son el mérito y el profesionalismo los criterios para designar al funcionariado público. Pesa más la confianza y la lealtad hacia quien les nombra.

En el ámbito judicial también es posible identificar circunstancias que favorecen la corrupción de los procesos de rendición de cuentas. *Una judicatura corrompida* es un ejemplo. Nieto Guerrero (2010, p. 116) habla de jueces que son comprados por algunos políticos y jueces que se venden al primer postor sin el menor recato. Como el agente corruptor puede no ser un político sino un empresario, es posible que también haya jueces que sean comprados por empresarios u otro agente con alta capacidad de influencia. Este comportamiento se ve favorecido, a su vez, por una condición cultural que puede entenderse como la *normalización de la corrupción*. En los medios de comunicación social, suele darse cobertura a hechos de corrupción de gobernantes y funcionarios públicos. Las maderas de los periódicos y las portadas de los noticieros de radio y televisión se hacen eco de tales hechos. Pero ¿hasta dónde producen escándalo en circunstancias de normalización de la corrupción? Es probable que ello dependa de la laxitud, la ambigüedad y la permisividad de las normas sociales prevalecientes. En tal contexto, lo que se refuerza más bien es una *cultura de la impunidad* donde los procesos de rendición de cuentas y otras prácticas contra la corrupción resultan desprestigiadas, pierden credibilidad entre los ciudadanos porque ven en aquellas maderas y portadas que sus protagonistas no son sancionados.

Si las normas, formales o informales, que ordenan el comportamiento de las personas en una determinada sociedad se pudieran clasificar en descriptivas y prescriptivas, la normalización de la corrupción supone una situación en la que ambas clases de normas caminan en sentidos contrarios. Las normas descriptivas son aquellas que especifican qué es lo que hace la mayoría de las personas en una situación concreta. En cambio, las normas prescriptivas establecen qué comportamientos son aprobados o desaprobados por las personas (Julián y Bonavia, 2017, p. 234). Cuando la corrupción está normalizada, o cuando hay una cultura de la impunidad que predomina socialmente, las personas

pueden tener claras las normas prescriptivas, qué es lo que deberían hacer. Pero si existe la percepción de que no pasa nada al no cumplir lo prescripto porque a las personas que no siguen las normas prescriptas no les pasa nada y, más bien al contrario, tienen éxito; entonces podría ocurrir que las personas hacen lo que ven que hacen los otros sin importar que no sea lo prescripto. Se comportan siguiendo las normas descriptivas. En otras palabras, en contextos de normalización de la corrupción y de cultura de impunidad, las personas no tendrán problemas para contagiarse y actuar corruptamente. Esto incluye a las personas que trabajan como funcionarios y empleados públicos, en las administraciones públicas o en las instituciones responsables de la rendición de cuentas.

#### 4.3.2. Circunstancias institucionales

Entre las macrocircunstancias y las circunstancias de los encuentros cara a cara se da el espacio para las mesocircunstancias. Estas existen al interior de las instituciones u organizaciones. Corresponden al entorno organizacional donde los gobernantes, funcionarios y empleados públicos desempeñan sus labores, las que ocurren en tanto *rutinas organizacionales*. En ese entorno puede haber circunstancias que no favorecen la rendición de cuentas. En ese entorno es donde se concreta el contagio con el agente corruptor. La corrupción se da en las organizaciones (Arellano, 2017).

La rendición de cuentas suele entenderse bajo un *sesgo contable*. Al ser así, el enfoque bajo el que suele realizarse es predominantemente financiero. Sin negar una necesaria dimensión contable, la rendición de cuentas debiera ser rutinizada organizacionalmente con vistas a la mejora de la gestión de las políticas públicas. El sesgo contable puede volver “invisibles” otros asuntos cualitativamente importantes sobre los cuáles se requiera la rendición de cuentas.

La *nula o escasa publicidad de las evaluaciones* también puede ser una circunstancia institucional que no favorece la eficacia de

la rendición de cuentas. La evaluación de programas y proyectos de políticas públicas no necesariamente tienen que desembocar en sanciones para los ejecutores. Si la evaluación está orientada hacia la mejora de la gestión, los hallazgos han de ir en ese sentido. Las posibles sanciones significarán en realidad una corrección o mejora de lo que se está haciendo. Por supuesto que una posibilidad de los resultados es que termine afectando personalmente a los ejecutores de programas o proyectos. Pero ello debería ocurrir solamente si hay comportamientos fuera del marco legal o de los términos de referencia pactados para la ejecución del programa o proyecto en cuestión. Quizá por la posibilidad de que la evaluación derive en sanción administrativa o legal para los ejecutores de los programas es que las evaluaciones son manejadas con poca o nula publicidad. Incluso puede ocurrir que algunos de los actores que intervienen en las evaluaciones no llegan a conocer los resultados ni las recomendaciones emergentes, especialmente cuando dichas evaluaciones son realizadas por agentes externos (Nirenberg, 2000).

El personal que lleva a cabo las evaluaciones forma parte de esas circunstancias institucionales que pueden favorecer o entorpecer la eficacia de la rendición de cuentas. El comportamiento ético y la profesionalidad en las tareas desempeñadas son fundamentales. Así como también su independencia en el ejercicio de sus funciones, en el sentido de la ausencia de vínculos de interés con los ejecutores de programas y proyectos. Un *personal con falta de idoneidad* para realizar las evaluaciones puede resultar en un riesgo para la eficacia de la rendición de cuentas. Una de las maneras de concretarse la captura del estado, a la que se hizo referencia como macrocircunstancia, se concreta aquí con la “captura” del personal, de los empleados que dirige las evaluaciones o que las lleva a cabo directa-

mente. No importa mucho si dicho personal o empleados son de la misma institución evaluadora o si esta contrata agentes externos bajo la figura de consultores privados.<sup>18</sup>

En las instituciones existe una cultura organizacional que abarca la forma de hacer las cosas y los comportamientos esperables de los distintos agentes. Esa cultura puede expresarse mediante reglas formales (reglamentos, manuales de organización, instructivos, etc.), pero también bajo reglas informales. Un aspecto de la cultura organizacional que resulta perturbador de las prácticas de evaluación de políticas es la comprensión de la jerarquía que predomina en la organización. Si esta es entendida como “la sumisión incondicional al superior, cuyas órdenes deben cumplirse sin discusión, aunque, eventualmente, sean incompatibles con la ley o la ética profesional” (Orellana, 2016, p. 58), entonces es probable que florezcan comportamientos que atenten contra la eficacia de la rendición de cuentas si de por medio hay intereses de un funcionario superior para hacerla fracasar. En este sentido, *una cultura organizacional de la sumisión incondicional al superior* constituiría una circunstancia institucional de riesgo para la corrupción de la rendición de cuentas. En tal circunstancia, el funcionario de menor rango o el empleado público hace lo que le dice su superior sin discusión. El comportamiento de estos se orienta por lo que dicta el superior, no por el interés público o el apego a la ley. Quien así se comporta es capaz incluso de defender a su superior.

Los procesos de selección y contratación del personal también pueden constituir circunstancias meso que atenten contra la eficacia de la rendición de cuentas. Más cuando ese personal asumirá funciones vinculadas a esta, ya sea como evaluador, colaborador, asistente, gestor de información o de archivos, etc. Por supuesto que *procesos*

18 Es pertinente diferenciar aquí las evaluaciones que las mismas instituciones ejecutoras llevan a cabo, de las que pueden realizar instituciones que tienen un mandato específico de control. Las primeras harían evaluaciones internas mientras que las segundas llevarían a cabo evaluaciones externas. Ambos casos pueden ser tratados como rendición de cuentas, pero en el primer caso se trataría de una rendición de cuentas interna (vertical), mientras que en el segundo caso la rendición de cuentas sería externa (horizontal).

de selección y contratación de personal amañados no son circunstancias suficientes para la acción de un agente corruptor. Será necesario, además, que el ordenamiento interno sea permisivo porque si no lo es, dicho agente no actuará al margen o en contra del mismo. Es probable que un ordenamiento interno permisivo facilite la existencia de procesos administrativos amañados.

Los sistemas de gestión del personal incluyen regularmente procesos de formación/capacitación y procesos de evaluación del desempeño. La deficiencia en estos procesos puede hacer que los responsables o ejecutores de procesos de evaluación, de los que es responsable la institución a la que pertenecen, sean también deficientes. El personal que se asigna a las diferentes prácticas de rendición de cuentas debe tener idoneidad profesional para desempeñar su tarea. Una *designación de personal no idóneo* para la tarea puede hacer fracasar o volver deficiente las prácticas de rendición de cuentas o las evaluaciones de programas o proyectos de políticas públicas.

Ocurre también que la transparencia no forme todavía parte de los valores asumidos por las instituciones y, por tanto, es probable que no se hayan generado condiciones organizacionales de gestión de la información requeridas para la práctica de la transparencia. *Recursos organizacionales* (financieros, humanos, físicos, informáticos) *pueden ser insuficientes*. Puede que incluso también sea precaria en esta área la capacitación para el personal involucrado. Y lo será más en cuanto no sea sentida como demanda ciudadana a través de solicitudes de información.

#### 4.3.3. Circunstancias agenciales

A los agentes sociales, no se les puede comprender cabalmente sin tomar en cuenta las circunstancias en las que actúan. Esto es válido tanto para los agentes corruptores como para los agentes que son corrompidos. Es válido también para quienes desempeñan tareas de rendición de cuentas como para quienes son evaluados. Ninguna práctica social ocurre fuera de algún contexto, fuera

de determinadas circunstancias que la hacen posible. Tan es así que circunstancias diferentes podrían explicar las diferencias en las disposiciones que tienen las personas a cometer un acto corrupto, ya sea promoviendo o realizándolo. Ya se abordaron circunstancias macro y meso. Ahora corresponde abordar, aunque sea con más brevedad, las circunstancias micro o agenciales en tanto circunstancias inmediatas al comportamiento del agente corruptor.

Dentro de las instituciones, son circunstancias referidas a las oficinas de los funcionarios o empleados públicos. Allí donde estos desempeñan sus labores cotidianas. Implican *los recursos organizacionales* que están a su disposición, así como también las interacciones cara a cara con otros funcionarios o empleados. Como la variedad de estos es amplia, la diversidad de circunstancias agenciales también lo es. Piénsese, por ejemplo, el entorno que significa una oficina de un ministro, magistrado, diputado, director, gerente, jefe, secretaria, técnico, auditor, fiscal, colaborador, etc. Los recursos organizacionales a los que tiene cada uno de ellos son múltiples y variados. Por ejemplo, los servicios, la información, el equipo y la utilería a la que tienen acceso. Todos ellos configuran las posibilidades materiales para cumplir sus funciones dentro de la institución y, por ende, configuran también las posibilidades para el cometimiento de comportamientos corruptos. En este sentido, constituyen la base material inmediata para la condición patológica de la rendición de cuentas. Algunos recursos organizacionales pueden resultar clave para corromper la rendición de cuentas y el funcionario o empleado que tiene acceso a ellos se convierte en una potencial puerta de entrada del virus.

Se da por supuesto que el contacto con el agente corruptor no tiene que darse necesariamente dentro de las oficinas. Detectar el sitio de penetración puede resultar relevante para un estudio general de la corrupción en las oficinas públicas. Sin embargo, para este trabajo, solamente interesa identificar “el terreno organizacional” donde se produce

el contagio, de tal manera que conociéndolo se pueda prevenir la acción del agente corruptor. Ese terreno organizacional son las oficinas. Las mismas pueden ser convertidas en “escenas del crimen”, es decir, el contexto inmediato donde ocurre el comportamiento no debido. En las oficinas queda registrada la irrupción del agente corruptor.

Al girar el ojo hacia las oficinas es importante identificar las *oficinas concretas*, específicas, que se ven envueltas en los actos de corrupción o de infección de las prácticas de rendición de cuentas. Podría ocurrir que la patología que se estudia acá sea más frecuente en un determinado tipo de oficinas que en otro. No todas las oficinas son iguales y, por tanto, no todas permiten igual acceso a los diversos recursos organizacionales. Hay oficinas de jefes y oficinas de subordinados. Hay oficinas asignadas para realizar similares o diferentes funciones. Las oficinas que tienen funciones directamente involucradas en la evaluación de políticas podrían ser más proclives a servir de escenas del crimen. El agente corruptor debe tener acceso a esas oficinas, aunque no lo sea de manera directa sino a través, o bien del ocupante de esa oficina, o bien a través de otro agente que tiene acceso a la misma. Si se quiere evitar la condición patológica de la rendición de cuentas, resultará crucial identificar las oficinas involucradas en esa condición. Estas son el punto débil organizacional en la cadena de contagio.

Es importante tener claridad de la diferencia entre las oficinas y sus ocupantes. En términos circunstanciales el ojo clínico recae sobre las oficinas. En cambio, cuando lo que se quiere describir es el comportamiento corrupto, la secuencia de actos a través de los cuales se despliega dicho comportamiento, el ojo clínico recae en los ocupantes de las oficinas, en los funcionarios o empleados públicos. A estos se dedica el siguiente apartado.

#### **4.4. Los factores subjetivos (F+ y F-)**

Las circunstancias (contextuales, institucionales y agenciales) constituyen condiciones

que posibilitan la acción del agente corruptor, a la vez que le establecen límites más allá de los cuales dicha acción es imposible o poco probable. Además, la acción corruptora de la rendición de cuentas es una acción social en el sentido weberiano del término. Por tanto, es una acción que se orienta por el sentido mentado subjetivo (Weber, 1964) de los agentes. Quien corrompe tiene expectativas sobre el comportamiento pasado, presente o futuro del agente que es corrompido. Del mismo modo, quien actúa como agente corruptor tiene expectativas sobre la probabilidad de éxito o fracaso de su acción, e incluso es probable que realice un cálculo costo-beneficio de su acción. Algo similar podría decirse de los agentes que *se dejan* corromper. Desde este punto de vista, se puede afirmar que ambos agentes son agentes racionales con arreglo a fines. Son, además, agentes intencionales.

Ahora bien, la acción social es temporal. Esto quiere decir que, además de circunstancias presentes, la acción de los agentes tiene una historia que se desenvuelve desde el pasado hasta el futuro. No solo porque puede tratarse de una acción planificada, en la que se toman en cuenta experiencias pasadas; sino también porque el agente corruptor o el corrompido tienen su propia historia. Parte de ella está constituida por lo que ahora son sus predisposiciones cognitivas (creencias, opiniones, conocimientos), afectivas (emociones y sentimientos) y valorativas (juicios) hacia determinados objetos. Estos pueden ser otros agentes, ellos mismos, así como determinadas prácticas sociales. En el caso que atañe a la condición patológica de la rendición de cuentas, esos objetos pueden ser gobernantes, funcionarios, empleados públicos, las prácticas de rendición de cuentas y las mismas instituciones responsables de llevarlas a cabo.

Las predisposiciones preparan psicológicamente a los agentes para adoptar determinados comportamientos o realizar ciertas acciones. En el caso de la corrupción de la rendición de cuentas, el agente corruptor sabe

qué es lo que hace o pretende hacer. Lo hará si cree que es posible corromper, si es de la opinión que otros agentes son corruptibles y si conoce cómo hacer, en qué oficina y a quién corromper o con quién contactar.

Por su parte, quien es corrompido o es cómplice del agente corruptor dentro de una institución responsable de la rendición de cuentas manifiesta una actitud de deslealtad hacia la misma (Cruz y Martín de Vega, 2004). También es probable que quien es corrompido tenga la opinión o crea que no será identificado, que no lo verán, que nadie se dará cuenta, etc. En ambientes o circunstancias de normalización de la corrupción, podrá valorar que su comportamiento corrupto corresponde a lo que haría cualquier otro agente que estuviera en su lugar. O podría estar predispuesto afectivamente si comparte ideas, preferencias, orientaciones políticas, etc. con quien lo corrompe. Incluso puede sentirse obligado a actuar de manera corrupta si recibe una orden de un superior.

No hay duda sobre la intervención de ciertos factores psicológicos en la comisión de actos corruptos, tanto por parte de quien corrompe como por quien se deja corromper. En tanto factores psicológicos, acá se consideran como factores subjetivos que están presentes en los agentes, eso que Damasio (2018) denomina la conciencia ampliada y en el ser autobiográfico. Tales factores no son visibles de manera directa. Su presencia solo puede ser inferida a partir de su manifestación en comportamientos o conductas específicas. Esas conductas que aquí se han denominado actos de corrupción. Sin embargo, la no manifestación de esos factores en conductas específicas no significa que estén ausentes en los agentes involucrados. Solamente significa que no se han dado las circunstancias adecuadas para su manifestación o que han intervenido

otros factores que inhibieron el comportamiento o conducta en cuestión.

Por supuesto que no todos los agentes tienen las mismas predisposiciones ni las tienen en la misma magnitud ni con la misma orientación. Por este último aspecto, conviene diferenciar entre predisposiciones que favorecen el cometimiento de conductas corruptas o la erosión de las prácticas de rendición de cuentas (simbolizadas por F-) y las predisposiciones que promueven la eficacia de la rendición de cuentas (simbolizadas por F+). Entre estas últimas, puede señalarse las que configuran actitudes de responsabilidad, profesionalismo, independencia, honradez, etc. Para que un agente actúe en una u otra dirección, sería determinante el desbalance entre ambas. Habrá un comportamiento corrupto cuando F- sea mayor que F+, y no habrá comportamiento corrupto cuando F+ sea mayor que F-.

La figura 7 resume la presentación que se ha hecho de todos los elementos constitutivos de la condición patológica de la rendición de cuentas. En ella vemos cómo los agentes involucrados en la corrupción de la rendición de cuentas horizontal se encuentran, con sus predisposiciones cognitivas, afectivas y valorativas, en las oficinas de una institución, en un marco económico, político, jurídico y cultural específico. La intervención de todos esos factores o variables hacen que la inmunización de la rendición de cuentas frente a agentes patógenos sea una tarea muy compleja, lo cual no significa que no se pueda hacer nada al respecto. Significa simplemente que no es una tarea fácil y que se requiere de una mayor teorización sobre los hallazgos que permita la investigación empírica sustentada en una propuesta teórica como la acá esbozada.

**Figura 7**  
**Agentes y circunstancias de la rendición de cuentas horizontal**



Fuente: elaboración propia.

## Referencias bibliográficas

Arellano Gault, D. (2017). Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción. *Contaduría y Administración*, 17, 810-826. [https://www.researchgate.net/publication/308302695\\_Corruptcion\\_como\\_proceso\\_organizational\\_comprendiendo\\_la\\_logica\\_de\\_la\\_desnormalizacion\\_de\\_la\\_corruptcion](https://www.researchgate.net/publication/308302695_Corruptcion_como_proceso_organizational_comprendiendo_la_logica_de_la_desnormalizacion_de_la_corruptcion)

Artiga-González, Á., Benítez, J. L., Miranda Duke, A., Monterroza Marín, C. R., Rosales Martel, M. A. y Armino Martínez, L. (2008). *Rendición de cuentas en el Sector Público de El Salvador. Cuaderno de Investigación*. Departamentos de Sociología y Ciencias Políticas y Letras, Comunicaciones y Periodismo de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas".

Artiga-González, Á. (2015). *El sistema político salvadoreño*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Bonilla, L. (2018). *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos. Resumen ejecutivo*. OXFAM y Consejo Latinoamericano

de Ciencias Sociales (CLACSO). [https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file\\_attachments/democracias\\_capturadas\\_resumen.pdf](https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/democracias_capturadas_resumen.pdf)

Canel, M. J. (2007). *Comunicación de las instituciones públicas*. Tecnos.

Cárdenas Cárdenas, G., García Gámez, S., Salas Suárez, Á. y Nieto Barrios, L. (2016). Análisis de la corrupción y la gobernanza en América Latina. *Instituto L. R. Klein - Centro Gauss. UAM. Documento de Trabajo*, 25, 1-141. <https://www.cesla.com/descargas/Analisis-de-la-corruptcion-y-la-gobernanza-en-America-Latina.pdf>

Chasquetti, D. (2018). La supervisión del gobierno en Uruguay: Un modelo en 2D, en R. Velázquez López Velarde (Coord.). *Supervisión legislativa en América Latina* (pp. 159-206). Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Cruz, J. M. y Martín de Vega, A. (2004). *La percepción sobre la corrupción en las instituciones de El Salvador. Los ciudadanos hablan sobre la corrupción*. Instituto

Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (IUDOP).

Damasio, A. (2018). *La sensación de lo que ocurre*. Planeta.

Escobar Nolasco, M. (2005). *La transparencia en el Estado salvadoreño: la perspectiva de los empresarios*. IUDOP.

Fernández Collado, C., Hernández Sampieri, R. y Ocampo Jaramillo, E. (2007). *Marketing político e imagen de gobierno en funciones*. McGraw-Hill.

Ferraro, A. (2018). Presidencialismo administrativo y modelos de Estado en América Latina: hacia una revisión general de la supervisión legislativa, en R. Velázquez López Velarde (Coord.). *Supervisión legislativa en América Latina* (pp. 61-105). CIDE.

García Beaudoux, V., D’Adamo, O. y Slavinsky, G. (2011). *Propaganda gubernamental*. La Crujía.

Hellman, J. y Kaufmann, D. (2001). La captura del Estado en las economías en transición. *Finanzas y Desarrollo*, 31-35. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/09/pdf/hellman.pdf>

Isaza Espinoza, C. (2014). El diseño institucional para la rendición de cuentas: una valoración del caso colombiano. *Gestión y Política Pública*, XXIV(2), 339-375.

Julián, M. y Bonavia, T. (2017). Aproximaciones psicosociales a la corrupción: una revisión teórica. *Revista Colombiana de Psicología*, 26(2), 231-243. doi: 10.15446/rcp.v26n2.59353

Kotler, P. y Lee, N. (2007). *Marketing en el sector público*. Pearson Educación.

Lindberg, S. I. (2009). Accountability: the core concept and its subtypes. *Working Paper*, 1, 1-25. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08b4740f0b652dd000bd6/APPW1.pdf>

Llopis, J. (2016). Actores y mecanismos de la corrupción en instituciones clave, en V. Meza (Coord.). *El manejo político y social de la corrupción en Honduras* (pp. 83-105). Centro de Documentación de Honduras (CEDOH).

Mora Molina, J. J. (2014). Corrupción y rendición de cuentas. *Derechos y Libertades*, 30 (Época II), 145-172. <https://core.ac.uk/download/pdf/44309667.pdf>

Mustapic, A. M. y Bieda, T. (2018). Los límites procedimentales la función de control: el caso argentino, en R. Velázquez López Velarde (Coord.). *Supervisión legislativa en América Latina* (pp. 207-242). CIDE.

Nieto Guerrero, F. (2010). La ambigua relación de los políticos con el dinero. *Nueva Sociedad*, 225, 104-119. <https://nuso.org/articulo/la-ambigua-relacion-de-los-politicos-con-el-dinero/>

Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (2000). *Evaluar para la transformación: Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Paidós.

O’Donnell, G. (2001). Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política. *Isonomía*, 14, 7-31. <http://www.scielo.org.mx/pdf/is/n14/1405-0218-is-14-00007.pdf>

Orellana, E. (2016). Los mecanismos de la corrupción en los operadores de justicia, en V. Meza (Coord.). *El manejo político y social de la corrupción en Honduras* (pp. 55-82). CEDOH.

Payne, M., Zovatto, D., Carrillo, F. y Allamand, A. (2003). *La política importa*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA International).

Pineda Pablos, N., García Figueroa, G. y Rodríguez Camou, E. (2007). Democratización y rendición de cuentas. El caso de la revisión de las cuentas públicas municipales en Sonora. *Gestión y Política Pública*, XVI(1), 203-236. <http://>

[www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v16n1/1405-1079-gpp-16-01-203.pdf](http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v16n1/1405-1079-gpp-16-01-203.pdf)

Romero, R. (2016). La institucionalidad pública anticorrupción: evaluación y perspectivas, en V. Meza (Coord.). *El manejo político y social de la corrupción en Honduras* (pp. 25-43). CEDOH.

Siavelis, P. M. (2018). Más allá de lo formal, el castigo y las sanciones: supervisión legislativa en Chile, en R. Velázquez López Velarde (Coord.). *Supervisión legislativa en América Latina* (106-158). CIDE.

Schedler, A. (2004). Qué es la rendición de cuentas. *Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Cuadernos de Transparencia*, 3. <http://www.infodf.org.mx/capacitacion/documentos/JURIDICO08/LECTURAS/MODULO%202/RENDICIONDECUENTAS.pdf>

Smulovitz, C. & Peruzzotti, E. (2000). Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, 11(4), 147-158. <https://muse.jhu.edu/article/17084>

Ugarteche, Ó. (2004). La nueva corrupción. Tipología y aproximaciones teóricas desde el caso Fujimori/Montesinos. *Nueva Sociedad*, 194, 91-104. [https://storage.googleapis.com/nuso-webapp-production-files/media/articles/downloads/3231\\_1.pdf](https://storage.googleapis.com/nuso-webapp-production-files/media/articles/downloads/3231_1.pdf)

Weber, M. (1964). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica.