

RENDICIÓN DE CUENTAS Y COVID-19. PERSPECTIVA DESDE ESPAÑA

Accountability and COVID-19. Perspective from Spain

OSCAR PÉREZ DE LA FUENTE*

Universidad Carlos III de Madrid

RESUMEN

En este artículo, en primer lugar, se analiza la noción de rendición de cuentas y sus elementos definitorios. En segundo lugar, se estudian los tipos de rendición de cuentas: vertical, horizontal y diagonal o social. En tercer lugar, se provee un análisis de la pandemia del COVID-19 desde el enfoque de la rendición de cuentas. En especial, se abordan los mecanismos adoptados desde España.

Palabras clave: rendición de cuentas, COVID-19, pandemia, democracia

ABSTRACT

This article first analyses the notion of accountability and its defining elements. Second, it examines the types of accountability: vertical, horizontal and diagonal or social. Third, it provides an analysis of the COVID-19 pandemic from an accountability approach. In particular, it addresses the mechanisms adopted from Spain.

Keywords: accountability, COVID-19, pandemic, democracy

* Departamento de Derecho Internacional, Eclesiástico y Filosofía del Derecho. Instituto derechos humanos Gregorio Peces-Barba. Universidad Carlos III de Madrid, España.

1. DEMOCRACIA Y ELEMENTOS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

La rendición de cuentas es un elemento clave para comprender el ejercicio de la responsabilidad política en las sociedades democráticas. Cada cultura política tiene una particular concepción de cómo se ha de producir específicamente esta rendición de cuentas por parte de los servidores públicos, que en unas ocasiones se circunscribe a temas puramente administrativos y, en otras, tiene un componente esencialmente político. Las elecciones libres y pluralistas son uno de los mecanismos más habituales y efectivos en el que los políticos rinden cuentas.

Cabe tener en cuenta que en la rendición de cuentas se dan tres niveles: a) En primer lugar está la rendición de cuentas como receptibilidad *-receptiveness-*: ésta consiste en que, a través de elecciones periódicas, los altos miembros del gobierno se ven obligados a tener en cuenta el mandato del electorado (World Bank, 2004, 8); b) En segundo lugar, está la rendición de cuentas en el sentido de dar explicaciones o justificaciones de sus acciones *-answerability-*; c) En tercer lugar, se encuentra la exigibilidad de responsabilidades *-enforceability-* (Schelder, 1999, 14.16). Como se verá, en la práctica, a veces, no siempre se dan todos los elementos conjuntamente y existen diversas visiones enfrentadas acerca de en qué debe consistir realmente la rendición de cuentas.

El primer nivel de la rendición de cuentas: receptibilidad *-receptiveness*, suele vincularse al concepto de *rendición de cuentas vertical electoral*. La idea es que los ciudadanos, a través de su voto en elecciones periódicas y pluralistas, pueden premiar a los buenos gobernantes y castigar a los malos gobernantes por su gestión. De esta forma, se supone que los líderes políticos que trabajan por el bien común deben ser reelegidos, y se supone que los líderes que usan sus cargos públicos para fines particularistas deben ser removidos de sus cargos (World Bank, 2004, 8).

El segundo nivel de la rendición de cuentas tiene que ver con la *answerability* y consiste en cómo dar informaciones, explicaciones o justificaciones de las acciones que se toman mientras se ocupa un cargo público (World Bank, 2004, 8). Al gobernante se le pueden pedir hechos fiables (*dimensión informativa de la rendición de cuentas*) o razones válidas (*dimensión argumentativa de la rendición de cuentas*). La rendición de cuentas implica el derecho a recibir información y la correspondiente obligación de dar todos los detalles necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el correspondiente deber de justificar la conducta de uno (Schelder, 1999, 14-15). Bustos Gispert propone distinguir la dimensión informativa de la rendición de cuentas, como *to be answerable*, cuyo sustantivo sería *answerability* -en sentido estricto-, donde ser responsable significa, en primer lugar, estar obligado a responder; a contestar a las preguntas que eventualmente se puedan formular sobre la gestión de los asuntos encomendados de todo gobernante. La dimensión argumentativa, como *to be accountable* (el sustantivo sería aquí *accountability* -en sentido estricto-) donde ser responsable también significa la obligación no solo de contestar, sino de explicar, justificar e incluso enmendar; esto es, rendir cuentas por los propios actos (Bustos Gispert, 2017, 99-100).

La noción de *answerability* significa que si alguien está rindiendo cuentas implica la obligación de responder a preguntas desagradables y, viceversa, hacer rendir cuentas a alguien implica la oportunidad de preguntar cuestiones incómodas (Schelder, 1999, 14). Por tanto, los gobernantes que no dan suficiente información o no admiten preguntas en las ruedas de prensa, no están rindiendo cuentas sobre su gestión.

El siguiente nivel es la rendición de cuentas como exigibilidad de responsabilidades *-enforcement-*. Esto supone recompensar el buen comportamiento y castigar la mala conducta de las personas que ostentan un cargo público. Esto implica que los actores que participan en la rendición de cuentas no sólo “ponen en duda”, sino que “eventualmente castigan” el comportamiento no adecuado y, en consecuencia, las personas que rinden cuentas no sólo explican qué han hecho y por qué, sino que acarrearán con las consecuencias de ello, pudiendo incluir eventualmente sanciones negativas (Schelder, 1999, 15). Bustos Gispert propone el concepto de *liability*, donde ser responsable implica asumir las sanciones que eventualmente puedan derivarse del incumplimiento de los deberes del encargo recibido por parte del gobernante (Bustos Gispert, 2017, 99-100).

Ha sido un punto de discusión, plantea Bovens, si la posibilidad de sanciones es un elemento constitutivo de la rendición de cuentas como mecanismo. La posibilidad de sanciones -de algún tipo- constituye un elemento constitutivo de la rendición de cuentas como mecanismo y que debería incluirse en la definición. Sin embargo, el término "sanción" tiene más bien una connotación formal y legal. Excluiría foros de responsabilidad, como los Defensores del Pueblo. El punto clave es que el actor debe enfrentarse a las consecuencias de sus acciones. Estas consecuencias pueden ser altamente formalizadas, como multas, medidas disciplinarias, recursos civiles o incluso sanciones penales, pero también pueden basarse en reglas no escritas, como en el caso de la responsabilidad política de un ministro en el Parlamento, donde las consecuencias pueden extenderse a pedir la dimisión o cese del ministro. A veces, las consecuencias negativas solo serán implícitas o informales, como el hecho de tener que rendir cuentas ante las cámaras de Televisión, o el deterioro de la imagen pública y de la carrera como resultado de la publicidad negativa generada por el proceso (Bovens, 2010, 952).

Un caso interesante de analizar es si un gobernante electo, presuntamente acusado de algún ilícito –político y/o jurídico–, concurre a unas elecciones, es decir, se somete a la *rendición de cuentas vertical electoral* y obtiene la mayoría suficiente para gobernar ¿se puede afirmar que recupera con esta victoria la confianza/responsabilidad política por aquel ilícito?

En la rendición de cuentas, se pueden distinguir tres ámbitos principales: la *rendición de cuentas política* que se garantiza mediante el funcionamiento de un Parlamento donde exista una oposición efectiva y comités de supervisión que funcionen adecuadamente. La *rendición de cuentas fiscal* se define con mayor precisión que otros tipos de responsabilidad, ya que se basa simplemente en la contabilidad financiera formal para el uso de los recursos públicos. La *rendición de cuentas administrativa* puede ser más débilmente institucionalizada que otras formas de rendición de cuentas, y tiende a ser el escenario más aislado de las presiones sociales y políticas (Goetz, Jenkins, 2001, 366).

En determinados usos del concepto, rendición de cuentas –*accountability*– o, más precisamente, ‘rendir cuentas’, se ve como una virtud, como una característica positiva de las organizaciones o funcionarios, como explica Bovens. La rendición de cuentas en este sentido amplio se utiliza para calificar positivamente un estado de cosas o el desempeño de un político. Se acerca al concepto de receptibilidad –*responsiveness*– y a “un sentido de responsabilidad”, una voluntad de actuar en una forma transparente, justa y equitativa. La rendición de cuentas, utilizada en este sentido más activo de virtud, se refiere a *normas sustantivas para el comportamiento de los gobernantes* (Bovens, 2010, 949).

Histórica y semánticamente, la palabra rendición de cuentas/*accountability* está estrechamente relacionada con contabilidad/*accounting*, en su sentido literal de llevar las cuentas o los libros/*bookkeeping* (Bovens, 2010, 950). Manteniéndose cerca de sus raíces etimológicas e históricas, la responsabilidad puede también abordarse como una relación social específica o mecanismo que involucre la obligación de explicar y justificar la conducta. Las explicaciones y las justificaciones no se hacen en abstracto, sino que las realiza una persona significativa. Esto generalmente implica no solo el suministro de información sobre el rendimiento, sino también la posibilidad de debate, de preguntas del foro y respuestas del gobernante y, eventualmente, el juicio de éste por parte del foro. Juicio también implica la imposición de sanciones formales o informales al gobernante en caso de mal desempeño o, bien de recompensas, para el caso de una adecuada actuación (Bovens, 2010, 951).

La rendición de cuentas política puede ser un concepto general y comprensivo. Pero, como plantea Shelder, también es un concepto *modesto*. En parte, su modestia tiene que ver con su potencial unidimensionalidad. Ciertas instancias de rendición de cuentas no incluyen aspectos de *answerability*, mientras otras no incluyen elementos de *enforcement*. Pero, fundamentalmente, la rendición de cuentas política es una tarea modesta de tal forma que acepta la realidad del poder, así como su relativa opacidad (Schelder, 1999, 18).

En este sentido, son relevantes las diversas culturas políticas. En algunos países, se da una concepción de la rendición de cuentas desde un enfoque meramente administrativo o económico, cuando en otras latitudes, el núcleo de la rendición de cuentas es esencialmente político y asociado a la representación democrática y al ejercicio de la responsabilidad política.

2. TIPOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS: VERTICAL, HORIZONTAL Y DIAGONAL

Tradicionalmente se han distinguido dos niveles en la rendición de cuentas, siguiendo una metáfora espacial: a) Un eje "vertical" que incluye los mecanismos externos utilizados por actores no estatales para que los responsables políticos rindan cuentas; b) Un eje "horizontal" que comprende una supervisión institucional, frenos y contrapesos *-checks and balances-* internos en el Estado (Goetz, Jenkins, 2001, 366). Sin embargo, el creciente papel de los actores de la sociedad civil ha dado lugar a nuevas teorizaciones que proponen nuevos ejes o complementos de los anteriores: como un eje "diagonal", rendición de cuentas horizontal impulsada por la sociedad o rendición de cuentas vertical directa.

La rendición de cuentas o *accountability vertical* consiste en que por, medio de elecciones razonablemente libres y regulares, los/as ciudadanos/as pueden castigar o premiar a los gobernantes votando en favor o en contra de ellos –o por los candidatos de su preferencia– en la próxima elección (O'Donnell, 1998, 10). Son requisitos de esta forma de rendición de cuentas la garantía de las libertades de opinión y asociación, así como el acceso a fuentes de información razonablemente variadas, que permiten plantear demandas a las autoridades públicas y eventualmente denunciar sus actos ilícitos. A esto contribuye el funcionamiento de medios de comunicación razonablemente libres, también comprendidos en la definición de poliarquía. En las elecciones, las demandas sociales se pueden articular sin padecer coerción estatal y medios que por lo menos cubren con regularidad de las demandas más visibles y los actos presuntamente ilícitos de las autoridades públicas (O'Donnell, 1998, 11).

En el contexto de sociedades democráticas, Manin, Przeworski y Stokes distinguen entre el *enfoque del mandato* y el *enfoque de la rendición de cuentas*, sobre el papel de los ciudadanos, los políticos y las elecciones. En el enfoque del "mandato", las elecciones sirven para seleccionar buenas propuestas políticas o

políticos con determinadas propuestas políticas. Los partidos o candidatos hacen propuestas de políticas durante las campañas y explican cómo estas políticas afectan el bienestar de los ciudadanos; los ciudadanos deciden cuáles de estas propuestas quieren que se implementen y qué políticos se encarguen de su implementación, y los gobiernos elegidos las implementan. Por lo tanto, las elecciones emulan una asamblea directa y la plataforma ganadora se convierte en el "mandato" que el gobierno persigue. En un segundo enfoque, denominado "rendición de cuentas", las elecciones sirven para responsabilizar a los gobiernos por el resultado de sus acciones pasadas. Debido a que anticipan el juicio de los votantes, los gobiernos son inducidos a elegir políticas que a su juicio serán evaluadas positivamente por los ciudadanos en el momento de la próxima elección (Manin, Przeworski, Stokes 1999, 29).

Las democracias no son todas iguales, y es posible que algunos sistemas democráticos fomenten la representación mejor que otros. Algunos factores institucionales merecen atención, como destacan Manin, Przeworski y Stokes:

1. Los votantes deben poder asignar claramente la responsabilidad del desempeño del gobierno.
2. Los votantes deben poder votar para echar del gobierno a los partidos responsables del mal desempeño de sus funciones, y los partidos que seleccionen deben poder llegar al gobierno.
3. Los políticos deben tener incentivo para querer ser reelegidos.
4. La oposición debe monitorear el desempeño del gobierno e informar a los ciudadanos. De hecho, cualquier comprensión razonable de la representación debe incluir la oposición.
5. Los medios tienen un papel particular que jugar. A menos que tengan intereses claramente partidistas, son más creíbles que el gobierno o la oposición.
6. Finalmente, quizás lo más importante, los votantes deben tener algunos instrumentos institucionales, en diferentes ámbitos, para recompensar y castigar a los gobiernos por los resultados que generan. Sin embargo, las elecciones son intrínsecamente un instrumento contundente de control: los votantes solo tienen que tomar una decisión con respecto a todo el paquete de políticas gubernamentales (Manin, Przeworski y Stokes, 1999, 47-48).

Por otra parte, la rendición de cuentas o *accountability horizontal* supone la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso, en algunas democracias, el *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos (O'Donnell, 1998, 26). Los ejemplos de mecanismos de responsabilidad horizontal incluyen instituciones como el Defensor del Pueblo, institutos electorales independientes, agencias de control de corrupción, comisiones legislativas de investigación y tribunales administrativos. Todas estas son instituciones públicas que están específicamente diseñadas para evaluar, controlar y dirigir el comportamiento de los funcionarios del gobierno (World Bank, 2004, 9).

Existen dos direcciones fundamentales en que la *accountability horizontal* puede resultar violada. Aunque en ciertos casos estas direcciones pueden coincidir, estas son diferentes. La primera ocurre cuando una agencia estatal invade ilegalmente la autoridad de la otra; la segunda consiste en las ventajas ilícitas que un funcionario público obtiene para sí mismo y/o sus allegados. O'Donnell denomino a la primera clase "transgresión" y a la segunda "corrupción", aunque ésta abarca ciertas conductas que no encajan precisamente dentro del término (O'Donnell, 1998, 34). La dimensión horizontal se refiere en gran medida al funcionamiento efectivo del sistema de frenos y contrapesos *-checks and balances-* y al debido proceso en la toma de decisiones gubernamentales. La dimensión vertical se centra, en cambio, en las elecciones y otros mecanismos que los ciudadanos utilizan para controlar su gobierno (Smulovitz, Peruzzotti, 2000, 148).

Respecto a los problemas que dan lugar a la rendición de cuentas horizontal, O'Donnell propone un panorama de diferentes tensiones implicadas. En primer lugar, la esfera de la democracia se resiente por decisiones que cancelan las libertades de asociación o introducen fraude en las elecciones. Otra esfera, la liberal, es infringida cuando agentes estatales violan, o permiten a actores privados violar,

libertades y garantías tales como la inviolabilidad del domicilio, la prohibición de la violencia doméstica y la tortura, el derecho de cada persona a un juicio imparcial y otras similares. La mayoría de estas infracciones son perpetradas en la frontera entre el aparato estatal y los segmentos más débiles y pobres de la sociedad por funcionarios de bajo rango y no directamente responsables ante el proceso electoral (si bien cuando estos episodios se difunden hasta convertirse en rasgos sistemáticos suelen involucrar la participación o convivencia de funcionarios más altamente situados). La tercera esfera afectada es la republicana. Se trata de acciones de funcionarios que, electos o no, suelen ocupar altos cargos en el Estado o el régimen. Estas acciones implican serio desprecio de las exigencias que impone la tradición republicana; vale decir, que se subordinen a la ley y/o que den clara prioridad a los intereses públicos, no a los privados (O'Donnell, 1998, 27).

La participación de grupos comunitarios, ONG y ciudadanos en general es uno de los factores más importantes que explican los acuerdos exitosos de rendición de cuentas (World Bank, 2004, 9). Se distinguirá, en primer lugar, entre *responsabilidad vertical directa* para distinguirla de la *responsabilidad vertical electoral*, que se basa en la elección periódica formal de los miembros de las tres ramas del gobierno. La primera consiste en que la participación de la sociedad civil puede reforzar las estructuras de responsabilidad de tres maneras diferentes: primero, el monitoreo directo y la presión de los actores de la sociedad civil, así como los votos populares sobre temas o políticas particulares, pueden complementar las elecciones como elementos adicionales de responsabilidad vertical. Esto aumenta la frecuencia y la claridad de las señales de responsabilidad que los ciudadanos envían a los funcionarios públicos y, por lo tanto, mejora su responsabilidad vertical hacia el público. Los ejemplos de dicha participación incluyen desde encuestas que monitorean la efectividad de los servicios públicos, a los medios expuestos a irregularidades burocráticas, hasta la organización de plebiscitos y referéndums (World Bank, 2004, 9-10).

En segundo lugar, está la *responsabilidad horizontal impulsada por la sociedad o rendición de cuentas social*. Por ejemplo, en su análisis de la respuesta social a dos asesinatos extrajudiciales en Argentina, Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti documentaron cómo la combinación de movilización, acción legal y exposición a los medios puede garantizar efectivamente que el sistema judicial funcione de manera imparcial, incluso cuando los perpetradores están bien conectados o incluso forman parte del propio aparato del gobierno. Otro ejemplo de este tipo de participación de la sociedad civil serían los defensores del pueblo de derechos humanos, una institución claramente "horizontal" cuyas acciones son constantemente mejoradas y a menudo dirigidas por demandas sociales (World Bank, 2004, 10). Smulovitz y Peruzzotti afirman que el concepto de *rendición de cuentas social* aborda los dos tipos de argumentos: Primero, presenta un mecanismo de control alternativo que, si se tiene en cuenta, conduciría a un diagnóstico diferente sobre el estado general de la rendición de cuentas en las democracias latinoamericanas. En segundo lugar, las iniciativas sociales pueden abordar algunos de los problemas estructurales que aquejan a las elecciones como mecanismos de rendición de cuentas (Smulovitz, Peruzzotti, 2000, 151).

Argumentando en favor de la *rendición de cuentas social*, Smulovitz y Peruzzotti exponen una serie de argumentos: primero, los mecanismos sociales controlan al exponer y denunciar las irregularidades. Las exposiciones sacan a la luz los problemas de manera que los ciudadanos puedan relacionarse y, por lo tanto, ayudan a incluirlos en la agenda pública. Como resultado, aumenta el número de asuntos por los cuales los funcionarios públicos pueden rendir cuentas. Segundo, los mecanismos sociales controlan porque pueden activar la operación de mecanismos horizontales. La movilización social en torno a demandas particulares, la cobertura de los medios y las investigaciones, y el inicio de procedimientos en las agencias de supervisión o judiciales ponen a los políticos corruptos en riesgo de perder su reputación o incluso ser llevados a los tribunales. En contextos democráticos, donde la vida política de los funcionarios electos depende de que obtengan la mayor cantidad de votos posible, se puede esperar que eviten cometer

ciertos actos si temen altos costos de reputación. Sin embargo, los funcionarios públicos no siempre evaluarán estos riesgos de la misma manera. En algunos casos, la eficiencia de los mecanismos sociales depende de cómo los funcionarios públicos sopesan los riesgos de involucrarse en la corrupción frente a los beneficios. En otros casos, sin embargo; los mecanismos sociales activan los horizontales que no dependen de un cálculo coste-beneficio (Smulovitz, Peruzzotti, 2000, 152).

En tercer lugar, se encuentra la rendición de cuentas o *accountability* diagonal, que proponen Goetz y Jenkins. Ejemplos de esta forma de participación incluiría juntas de asesoramiento ciudadano que cumplen funciones públicas como auditar al gobierno gastos, supervisión de adquisiciones o monitoreo de elecciones (World Bank, 2004, 10). Dicha participación rompe la división entre los mecanismos de rendición de cuentas vertical y horizontal, ya que implica la participación de actores "verticales" en los mecanismos "horizontales". Por lo tanto, es una "forma híbrida de responsabilidad" (World Bank, 2004, 10).

Hay cinco características institucionales clave, que proponen Goetz y Jenkins, que teóricamente podrían permitir versiones iniciadas por los ciudadanos de responsabilidad híbrida para asumir una forma institucional aún más prometedora:

1. Legitimación de los observadores no gubernamentales dentro de la vigilancia de las instituciones del sector público;
2. Una presencia continua de estos observadores a lo largo del proceso de trabajo de la agencia;
3. Procedimientos bien definidos para la realización de encuentros entre ciudadanos y actores del sector público en reuniones;
4. Acceso estructurado al flujo de información documental oficial; y
5. El derecho de los observadores a emitir informes discrepantes directamente a los cuerpos legislativos (Goetz, Jenkins, 2001, 369).

3. COVID-19 y RENDICIÓN DE CUENTAS. EL CASO DE ESPAÑA

La expansión mundial del virus COVID-19 es mucho más que un fenómeno biológico, como explican Diab *et al.*, ya que ha asumido rápidamente características políticas, económicas, sociales y geográficas. Así lo demuestran los confinamientos posteriores, las limitaciones de movilidad, las órdenes de no salir de casa, los paquetes de rescate financiero, las tensiones interestatales, el cierre de las fronteras estatales, la vigilancia digital, la concentración de enfermedades en las ciudades y la política del conocimiento experto. La pandemia del COVID-19 pone de manifiesto algunos de los elementos clave del poder del Estado y de su reproducción en la política sanitaria y económica. Esto tiene muchas otras consecuencias para el "bloqueo" económico que han dado lugar a una considerable ralentización de la actividad económica mundial y a un aumento de la inestabilidad social, que repercute de forma desproporcionada en aquellos menos aventajados en varios aspectos económicos (Diab *et al.*, 2021, 3).

Esta situación ha supuesto también un reto para entender el papel adecuado de la rendición de cuentas en la política. Para Shimizu y Mossialos, se ha hecho evidente que la preparación para las emergencias sanitarias se rige con poca responsabilidad y con oscuridad. Quién determinó cada contramedida y con qué objetivos sigue siendo algo desconocido a día de hoy. El proceso de toma de decisiones fue controlado por políticos y burócratas que carecían de experiencia en el control de infecciones, y los puntos de vista de los especialistas fueron ocasionalmente ignorados (Shimizu, Mossialos, 2021, 114). La pandemia de COVID-19 ha sido un fenómeno global que ha puesto de manifiesto las debilidades y fortalezas de los diferentes sistemas políticos y los mecanismos de responsabilidad asociados. En su obra *Pandemocracia. Una filosofía de la crisis de coronavirus*, Innerarity hace la siguiente reflexión "desde el punto de vista de la gente, se dice que los más afectados por la crisis del coronavirus serán los más vulnerables, pero desde el punto de vista ideológico, el más afectado será el populismo. Hay tres cosas que los líderes

populistas detestan y que este tipo de crisis revaloriza: el conocimiento experto, las instituciones y la comunidad global" (Innerarity, 2020, 49).

Si hay algo que los estudiosos de la Administración pública pueden aprender del COVID-19 es la necesidad de aprender objetivamente y sin prejuicios de las crisis y las catástrofes. Se hace más evidente la inherente vulnerabilidad humana. Boin *et al.* plantean que el COVID-19 sirve de recordatorio de que debemos aprender de forma eficaz y rápida en un mundo caracterizado por una serie de trastornos, como el clima cambiante, los sistemas financieros inestables y las persistentes amenazas cibernéticas. ¿Cómo puede lograrse esto preservando los principios, las instituciones y las prácticas democráticas? (Boin *et al.*, 2020, 344).

La respuesta viene desde un buen enfoque de la rendición de cuentas. Ésta es un elemento central del gobierno democrático. Como sostiene Ojiagu *et al.*, la rendición de cuentas mantiene al pueblo informado y expone y cuestiona a la Administración lleva implícita una connotación de virtud, una cualidad positiva en el gobierno, las organizaciones o la gestión, lo que conduce a varios aspectos de la rendición de cuentas: honestidad fiscal y evitar el fraude, buena gobernanza, adhesión a la misión y demostración de la eficacia del gobierno. La literatura indica que la rendición de cuentas implica que el gobierno, los individuos y las organizaciones son responsables de adherirse a normas y compromisos específicos; son responsables de sus actividades y se enfrentarán a repercusiones si no se cumplen las normas (Ojiagu *et al.*, 2020, 26).

Para evitar un colapso económico mundial y una probable depresión, los Estados miembros de la ONU, según Diab *et al.*, han tomado medidas drásticas y sustanciales, como las transferencias directas de dinero, los préstamos condonados a corto y medio plazo y los pagos aplazados, y el seguro de desempleo. Los Estados miembros de las Naciones Unidas han debilitado inevitablemente las protecciones al sacrificar el cumplimiento, la supervisión y la responsabilidad por la rapidez de reacción y la obtención de un efecto rápido, dando así suficiente oportunidad a la

corrupción. La falta de sistemas adecuados de responsabilidad y control en la asignación y distribución de los paquetes de estímulo económico aumenta el peligro de corrupción y fraude. La aparición simultánea de todos estos cambios modificó la gestión y la comprensión de la geopolítica mundial (Diab et al., 2021, 3).

La dificultad de la reevaluación, como señalan Boin *et al.*, es recalibrar la combinación de políticas a la luz de la morfología cambiante de la crisis y decidir qué medidas mantener, suavizar o eliminar. Esto introduce una nueva dificultad: motivar a los empleados, a la gente y a las comunidades para que respeten el nuevo sistema. En este contexto, se puede destacar dos enfoques:

La tarea de la rendición de cuentas: abrir los registros y crear un diálogo nacional sobre lo que se sabía y lo que no se sabía, lo que se hizo y lo que no se hizo, cuándo, por qué y por quién con respecto al COVID-19.

El reto del aprendizaje: reconstruir, cuestionar y reflexionar sobre las acciones propias y de otros gobiernos con el fin de extraer lecciones para mejorar la capacidad de prevención, preparación, respuesta y resiliencia ante futuras pandemias (o más generalmente, megacrisis) (Boin et al., 2020, 342).

A pesar de la dificultad, es crucial tomar decisiones tempranas sobre la prevención de la epidemia. Wang realiza un interesante análisis sobre las formas de mejorar la reacción temprana de China. Dado que el estricto régimen de sanciones puede haber contribuido al retraso en Wuhan, se considera que un sistema que tolere ciertos errores de apreciación puede aumentar la probabilidad de una respuesta más rápida. En base a esta línea de razonamiento, se diferencian dos tipos de errores de elección utilizando el ejemplo de Wuhan durante el Covid-19. Durante las primeras fases de una enfermedad infecciosa, cuando hay muchas incógnitas y peligros, un responsable de la toma de decisiones puede optar por una acción temprana que puede resultar injustificada y una falsa alarma. En la toma de decisiones, esto se conoce como un error de tipo I o un *falso positivo*. Se sostiene que este tipo de errores de elección deberían estar permitidos para que los responsables de la toma de decisiones no se vean penalizados por esfuerzos

preventivos que resulten ser excesivamente agresivos, como la decisión de bloquear toda la ciudad e interrumpir las operaciones económicas. Durante el Covid-19 en China, numerosas jurisdicciones tomaron medidas proactivas, especialmente Qinjiang (una ciudad a 100 millas al oeste de Wuhan), que cerró casi una semana antes que Wuhan y, en consecuencia, tuvo muchos menos contagios per cápita.

Por el contrario, las decisiones de subnotificar las enfermedades o posponer la acción deben ser severamente penalizadas. Estas decisiones se denominan "errores de tipo II" o *falsos negativos*. Durante las epidemias de enfermedades contagiosas, las autoridades públicas que retrasan la acción deberían ser castigadas severamente (Wang, 2020, 3). Estos castigos o premios para las autoridades que toman decisiones son un elemento que habitualmente se considera dentro de la rendición de cuentas.

La prueba de resistencia sin precedentes que plantea la COVID-19, afirma Cutter *et al.*, requiere un cambio de las soluciones fragmentadas de los hospitales y sistemas sanitarios particulares en el diseño y la prestación de la asistencia sanitaria. La integración de elementos importantes de los marcos de *responsabilidad social* es necesaria para una respuesta adaptativa exitosa a las demandas agudas y postagudas de la pandemia de COVID-19. Esta estrategia pone de manifiesto la responsabilidad con la salud de la población que requiere la pandemia de COVID-19 y puede conducir a la aparición de una "nueva normalidad" en la prestación de la asistencia sanitaria (Cutter *et al.*, 2021, 4).

Una conclusión que ha sido frecuentemente repetida en este contexto es, siguiendo a Leoni *et al.*, que la pandemia de COVID-19 ha descubierto y exacerbado desigualdades sustanciales y sistémicas a múltiples niveles, incluidas las desigualdades globales y geográficas entre las naciones desarrolladas y las que están en vías de desarrollo, las desigualdades socioeconómicas dentro de las sociedades y las desigualdades entre los individuos en función de la edad, el género, la educación y el origen étnico. La pandemia no sólo ha producido nuevas desigualdades, sino que también ha exacerbado las ya existentes y los problemas políticos. La

desigualdad también está arraigada en las respuestas nacionales e internacionales al COVID-19, ya que el suministro y la recepción de asistencia y ayuda económica y monetaria (incluso en forma de disponibilidad de vacunas) están influidos por el poder económico y la política de influencia. Existe una necesidad urgente de que los académicos de todas las disciplinas contribuyan a los debates y soluciones sobre una mayor igualdad y el bienestar de los individuos en la sociedad a la luz de estos problemas (Leoni *et al.*, 2021, 1314). Ha sido un comentario frecuente que la pandemia ha afectado de manera desigual según el criterio socioeconómico. Esto tiene un fondo de verdad que puede ser matizado. Por un lado, los medios para luchar contra el COVID-19, como vacunas, están más al alcance de países ricos, por otro lado, al ser una epidemia global y tan contagiosa, está en el interés común, que no haya excluidos de estos tratamientos.

A continuación, se analizará brevemente el caso español sobre la corrupción y rendición de cuentas ante la situación provocada por el COVID-19. En primer lugar, se reflexionará a partir del enfoque de Rose-Ackerman en su artículo “Corrupción y COVID-19” (2021) y, en segundo lugar, se analizarán diversas sentencias del Tribunal Constitucional español sobre la rendición de cuentas –o su ausencia– en el Parlamento durante la pandemia.

En un interesante análisis, Rose-Ackerman propone tres factores que favorecen la corrupción debidos a la pandemia:

1.- En primer lugar, esta autora afirma que “los gobiernos gastan una gran cantidad de dinero y realizan cambios regulatorios en un corto período de tiempo con poca supervisión, precisamente cuando la elevadísima velocidad de respuesta supone que la supervisión es especialmente necesaria” (Rose- Ackerman, 2021, 39).

Entre la literatura especializada, existe una fórmula clásica para aproximarse al concepto de corrupción que propone Klitgaard. Es la siguiente:

RENDICIÓN DE CUENTAS Y COVID-19. PERSPECTIVA DESDE ESPAÑA

CORRUPCIÓN=MONOPOLIO +DISCRECIONALIDAD –RENDICIÓN DE CUENTAS¹

Esto se explica, en palabras del propio autor, en el sentido de que “uno tenderá a encontrar corrupción cuando alguien tiene el monopolio del poder sobre un bien o servicio, tiene la discreción para decidir si alguien lo recibe o no y cuánto obtiene y, al hacerlo, no tiene que rendir cuentas” (Kligaart, 1997, 499-500).

Pues bien, se puede considerar que en esta pandemia del COVID-19 se han debido de tomar decisiones de manera rápida, en situaciones prácticamente de monopolio y gran discrecionalidad, sobre una gran cantidad de recursos y sin – apenas– rendición de cuentas. La consecuencia esperable es la aparición de casos de corrupción o clientelismo político.

2.- En segundo lugar, Rose Ackerman afirma que “en el caso de la COVID-19, la necesidad de una respuesta rápida no es el único factor de riesgo; múltiples fuentes de incertidumbre complican las políticas de respuesta. El virus era y es comprendido limitadamente. Cuando empezó la pandemia, no había vacunas para limitar el riesgo de infección o anti-virales testados que suministrar a los enfermos. Había una importante incertidumbre acerca de las mejores estrategias para hacer las pruebas a los enfermos, tratamientos y protocolos de seguridad que permitiesen equilibrar la seguridad con la continuidad de la vida económica y social” (Rose-Ackerman, 2021, 39).

La reflexión subyacente es que la grave incertidumbre favorece la corrupción de diversas formas ya que “van más allá del soborno y el fraude. Los individuos y compañías que buscan su propio beneficio pueden aprovecharse de las perturbaciones del mercado y de las lagunas regulatorias a costa del bien público” (Rose-Ackerman, 2021, 39-40).

¹ Klitgaard explica la fórmula con estas palabras: “el comportamiento ilícito florece cuando los agentes tienen el monopolio del poder sobre los clientes, cuando los agentes tiene gran discreción, y cuando la rendición de cuentas de los agentes es débil” (Klitgaard, 1998, 75).

En la opinión pública española, han sido conocidos algunos casos de comisionistas que intermediaron, en los momentos álgidos de la pandemia, entre compañías chinas de mascarillas y otros productos sanitarios y autoridades españolas y obtuvieron pingües beneficios por esta labor. Quizá no haya nada reprochable jurídicamente en estas conductas, aunque según las circunstancias del caso se podría hacer un juicio político desfavorable.

3.- En tercer lugar, Rose-Ackerman sostiene que “el sector de la salud difiere del mercado competitivo ordinario incluso en tiempos normales y las imperfecciones del mercado despuntan en los correlativos mercados de seguros. Algunos libertarios argumentan que la sociedad puede depender del sector privado para una respuesta inmediata. Los mercados competitivos, de conformidad con esta perspectiva, se precipitarán en desarrollar las pruebas necesarias, vacunas y medicinas anti-virales y las intervenciones gubernamentales para incrementar la accesibilidad a esos bienes solo servirán para suprimir los estímulos del beneficio de los productores. Los individuos, al mismo tiempo, adoptarán precauciones para protegerse a sí mismos sin la necesidad de una acción gubernamental” (Rose-Ackerman, 2021, 40).

Y Rose-Ackerman concluye que “en pocas palabras, a diferencia de muchos desastres naturales, la estructura subyacente del sector de la salud está plagada de ineficiencias que la pandemia ha exacerbado. Por supuesto que puede haber aumento de precios y contratos obtenidos de manera corrupta en la atención frente a desastres naturales y conflictos humanos, pero tener a la sanidad en el centro de la recuperación del desastre crea problemas especiales” (Rose-Ackerman, 2021, 40).

El derecho a la salud tiene su propia idiosincrasia como derecho social y en situaciones extremas como una pandemia, puede plantear una problemática especial. Por ejemplo, ha sido algo controvertido los conflictos de derechos fundamentales con las medidas de prevención de contagios como los confinamientos, el uso obligatorio de mascarilla o las condiciones de la vacunación.

RENDICIÓN DE CUENTAS Y COVID-19. PERSPECTIVA DESDE ESPAÑA

Por otra parte, sobre el caso español del tratamiento de COVID-19 y la rendición de cuentas cabe destacar la controversia sobre la declaración del estado de alarma. Sobre la regulación de los estados de alarma y excepción, el artículo 116 Constitución española 1978 establece:

1. “El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración.
2. El estado de excepción será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados. La autorización y proclamación del estado de excepción deberá determinar expresamente los efectos del mismo, el ámbito territorial a que se extiende y su duración, que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual, con los mismos requisitos.”

La Ley Orgánica 4/1981 de 1 de junio de los Estados de alarma, excepción y sitio, en su artículo sobre el estado de alarma, afirma:

“Art. 4.- El Gobierno, en uso de las facultades que le otorga el artículo ciento dieciséis, dos, de la Constitución podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad.

- a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud.
- b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves.
- c) Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos veintiocho, dos, y treinta y siete, dos, de la Constitución, concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo.
- d) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad” (art 4, LO /1981 de 1 de julio)

Por su parte, esta Ley Orgánica establece los supuestos del estado de excepción en estos términos:

“ Cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo, el Gobierno, de acuerdo con el apartado tres del artículo ciento dieciséis de la Constitución, podrá solicitar del Congreso de los Diputados autorización para declarar el estado de excepción” (art 13, LO /1981 de 1 de junio).

En el caso de la pandemia del COVID-19 el gobierno español optó por declarar el estado de alarma, sin intervención de Parlamento, que sí es preceptiva en la declaración del estado de excepción. Un argumento a favor de la estrategia del gobierno es que entre los supuestos del estado de alarma se encuentra explícitamente contempladas “crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves”. Un argumento en contra es que esta pandemia y los subsiguientes confinamientos y reducción de la actividad laboral han supuesto una grave alteración de los derechos y libertades de los ciudadanos. Esto significa, que esta situación ha afectado al contenido esencial de los derechos fundamentales, lo cual trae como consecuencia que ha de ser el Parlamento quién autorice este nuevo estado.

Esta ha sido la opción desarrollada por el Tribunal constitucional que considera más justificada, en este caso, la declaración de un estado de excepción. Lo justifica con estas palabras:

“Apreciadas todas estas circunstancias, este tribunal debe limitarse a constatar que las constricciones extraordinarias de la libertad de circulación por el territorio nacional que impuso el artículo 7 (apartados 1, 3 y 5) del Real Decreto 463/2020, por más que se orienten a la protección de valores e intereses constitucionalmente relevantes, y se ajusten a las medidas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud en su documento “Actualización de la estrategia frente a la COVID-19” (14 de abril de 2020), exceden el alcance que al estado de alarma reconocen la Constitución y la Ley Orgánica a la que remite el artículo 116.1 CE (LOAES)” (STC148/2021 de 14 de julio F^oJ^o11).²

² Al declarar nulo el estado de alarma el Tribunal Constitucional buscó no crear consecuencias desproporcionadas y limitó el alcance de su nulidad en estos términos: “En ese contexto, parece necesario finalmente precisar el alcance de nuestra declaración de inconstitucionalidad, modulando los efectos de la declaración de nulidad:

a) Deben declararse no susceptibles de ser revisados como consecuencia de la nulidad que en esta sentencia se declara, no solo los procesos concluidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada [así establecido en los arts. 161.1 a) CE y 40.1 LOTC] o las situaciones decididas mediante actuaciones administrativas firmes (según criterio que venimos aplicando desde la STC 45/1989, de 20 de febrero, por razones de seguridad jurídica ex art. 9.3 CE), sino tampoco las demás situaciones jurídicas generadas por la aplicación de los preceptos anulados.

Y ello porque la inconstitucionalidad parcial del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, no deriva del contenido material de las medidas adoptadas, cuya necesidad, idoneidad y proporcionalidad hemos aceptado, sino del instrumento jurídico a través del cual se llevó a cabo la suspensión de ciertos derechos fundamentales. A lo cual se añade que habiendo afectado la suspensión a la generalidad de la población, no resulta justificado que puedan atenderse pretensiones singulares de revisión fundadas exclusivamente en la inconstitucionalidad apreciada, cuando no concurren otros motivos de antijuridicidad. Entenderlo de otro modo pugnaría no solo con el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) sino también con el de igualdad (art. 14 CE).

b) Por el contrario, sí es posible la revisión expresamente prevista en el art. 40.1 in fine LOTC, esto es, “en el caso de los procesos penales o contencioso-administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma

Otro elemento vinculado con la rendición de cuentas y la pandemia en el caso español es la suspensión de la actividad parlamentaria durante el estado de alarma. Esto también fue objeto de una sentencia por el Tribunal Constitucional, que considera que la declaración del estado de alarma, como la de cualquiera de los otros dos estados, no puede en ningún caso interrumpir el funcionamiento de ninguno de los poderes constitucionales del Estado y, de modo particular, el Congreso de los Diputados. En consecuencia, la decisión de la Mesa hizo cesar temporalmente la tramitación de iniciativas parlamentarias de los recurrentes, lesionando su derecho de participación política. En concreto, la sentencia afirma:

“Por tanto, la decisión de interrumpir temporalmente la actividad parlamentaria, suspendiendo el cómputo de los plazos de las iniciativas registradas contraviene el mandato constitucional dirigido al Congreso de los Diputados para el ejercicio de sus propias funciones, particularmente la de control del Gobierno, con independencia del tiempo de duración de aquella interrupción, pues es de esencia a esta función que el funcionamiento de la Cámara no deba ver paralizada, aunque sea de modo temporal, su actividad, ni siquiera y con mayor fundamento en el caso de un estado de alarma en vigor.(...)”

aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad”. Esta excepción viene impuesta por el art. 25.1 CE, pues estando vedada la sanción penal o administrativa por hechos que en el momento de su comisión no constituyan delito, falta o infracción administrativa, el mantenimiento de la sanción penal o administrativa que traiga causa de una disposición declarada nula vulneraría el derecho a la legalidad penal consagrado en el indicado precepto constitucional.

c) Por último, al tratarse de medidas que los ciudadanos tenían el deber jurídico de soportar, la inconstitucionalidad apreciada en esta sentencia no será por sí misma título para fundar reclamaciones de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 3.2 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio” (STC148/2021 de 14 de julio FºJº11).

RENDICIÓN DE CUENTAS Y COVID-19. PERSPECTIVA DESDE ESPAÑA

La decisión de suspender la tramitación de toda actividad parlamentaria afectó, por ello, al contenido esencial del *ius in officium* de los recurrentes, en cuanto diputados que eran de la Cámara. A partir del dictado de aquel acuerdo ordenando la paralización temporal de la tramitación de las iniciativas, se vieron aquellos en la imposibilidad de que, *sine die*, cualquier iniciativa que registraran llegara a ser tramitada por el Congreso, en tanto que la mesa no aprobara una nueva resolución que decidiera alzar aquella suspensión” (Sentencia 168/2021, de 5 de octubre de 2021 FºJº 5).

Si el estado de alarma fue decidido por el gobierno sin intervención del Parlamento y paralelamente se suspendieron las actividades parlamentarias, especialmente del Congreso de los Diputados, durante este estado de alarma, se puede considerar que en este periodo se ha debilitado la rendición de cuentas horizontal y el control político de gobierno. Tampoco era el momento más adecuado de convocar elecciones y ejercer la rendición de cuentas vertical electoral. Era, por tanto, una situación idónea de formas híbridas de rendición de cuentas desde la sociedad civil y los medios de comunicación.

Como recuerdan Boin *et al.*, la rendición de cuentas es la característica que define a una democracia. Saber que un político elegido deberá justificar determinadas decisiones políticas impone varias limitaciones al proceso de elaboración de políticas. La literatura nos recuerda que estas circunstancias imponen una responsabilidad a los políticos. La norma sagrada de que los políticos responsables deben estar bien informados puede ser la carga más pesada. Esta norma ha inspirado una serie de métodos y convenciones que han llegado a caracterizar la elaboración de políticas democráticas (Boin *et al.*, 2020, 343).

El Tribunal Constitucional con estas decisiones ha puesto de manifiesto cómo la rendición de cuentas en el Parlamento español, durante la pandemia, fue mejorable. Que la coyuntura parlamentaria no sea completamente favorable al gobierno, no puede hacer perder de vista la necesidad de rendir cuentas, aun en situaciones excepcionales, más aún tratándose de un estado de alarma, decretado por el gobierno.

Un punto de análisis relevante es si ha intensificado los mecanismos de *rendición de cuentas social* durante la pandemia. En este sentido, *Diab* define siguiendo a Naciones Unidas, la APN³ como: un grupo de individuos voluntario y sin ánimo de lucro que se establece a nivel local, nacional o mundial para resolver problemas en favor del bien público. Orientadas a la realización de tareas y compuestas por individuos que tienen un interés común, [las APN] llevan a cabo una serie de servicios y tareas humanitarias, transmiten las preocupaciones del público a los gobiernos y supervisan la ejecución de políticas y programas. Ofrecen análisis y conocimientos especializados, actúan como sistemas de alerta temprana y ayudan a supervisar y aplicar los acuerdos internacionales (Diab, 2021, 3). Según Diab, se ha desplazado el control social del Estado (gobierno) a los profesionales de la sociedad (que prestan sus servicios) y a las personas. En consecuencia, la naturaleza social e informal del entorno puede configurar el procedimiento de rendición de cuentas (Diab, 2021, 7).

4. ALGUNAS CONCLUSIONES

La noción de democracia está estrechamente vinculada con la de rendición de cuentas, donde los gobernantes deben responder y hacerse responsables de sus acciones de gobierno. Esto tiene diversos mecanismos y niveles. Es característico que los elementos ideales de la rendición de cuentas no siempre se encuentren en todos los casos, en todos los países y que este sea un concepto en permanente construcción. No obstante, la calidad de la democracia depende en gran parte de que se ejerza efectivamente la rendición de cuentas, con sus elementos y sus diferentes tipos, sobre sus gobernantes.

El caso de la pandemia del COVID-19 ha supuesto un reto para las diversas sociedades y, especialmente, las democráticas. Los mecanismos de toma de decisiones y rendición de cuentas han sido evaluados por la ciudadanía en temas de máximo interés y donde estaba directamente concernida. Esto es debido a que, en

³ Por sus siglas en inglés.

muchos países, se han restringido derechos de circulación, se han modificado esquemas laborales, pasando de un modelo presencial o un modelo *online*, debido al obligatorio confinamiento domiciliario. O se han producido debates próximos a la clásica cuestión de cuándo el paternalismo jurídico está justificado (Ramiro Avilés, 2006) con los temas de si el Estado puede obligar a la población a llevar mascarilla o a vacunarse.

En el análisis de Rose Ackerman esta pandemia puede haber favorecido la corrupción debido a una serie de factores: “en primer lugar, el rápido desarrollo de la pandemia y la correlativa recesión económica han conducido a una feroz competencia por los recursos esenciales. En segundo lugar, los gobiernos han movilizado rápidamente fondos públicos (tanto para el sistema sanitario como para la estabilidad económica) en una escala sin precedentes, creando oportunidades para la captación de dinero fácil de muchos tipos, incluyendo las abiertamente corruptas. En tercer lugar, los políticos, los funcionarios y los profesionales sanitarios ejercen una discrecionalidad sustancial en la asignación de recursos. Una pérdida de transparencia y debilitamiento de la supervisión y del cumplimiento de las normas han exacerbado los problemas de corrupción y de fraude, y las medidas públicas contra esos delitos no han mantenido el paso del desarrollo de la crisis” (Rose-Ackerman, 2021, 41).

El COVID-19 es un buen escenario donde calibrar la calidad de la rendición de cuentas porque los gobernantes deben informar y justificar sus decisiones. Éstas han de estar asesoradas por expertos, aunque ellos tienen la última palabra como responsables públicos. Los gobernantes son premiados o castigados por sus decisiones en una de las dimensiones de la rendición de cuentas. En otra dimensión, los políticos deben justificar sus decisiones. En el caso de COVID-19, se daban grandes dosis de incertidumbre y discrecionalidad en la toma de decisiones que afectaban a la inmensa mayoría de la población. Como se ha puesto de manifiesto, los mecanismos de rendición de cuentas son particularmente relevantes, en este contexto, para evitar la corrupción. Un elemento destacable de la experiencia

española de rendición de cuentas es que, pese a que se tiene una comprensión política, a nivel académico, frente al enfoque meramente administrativo, ésta no está arraigada popularmente, ni periódicamente. Los valores de la cultura de la *accountability* permanecen ocultos para el gran público, subyaciendo en la base de la democracia y siendo realmente el núcleo sobre el que se basa el sistema de legitimidad. Esto facilita que un nuevo gobernante, o partido político, pueda trasgredir estos valores, en todo o en parte, con más facilidad. En este sentido, se ha de comprender cómo la rendición de cuentas es un concepto *modesto*, que puede, a veces, manifestarse en alguno de sus elementos o tipos, y simultáneamente, es la *pedra de toque* de los sistemas democráticos.

En España, además de estos factores que incrementarían la corrupción, se ha producido durante esta pandemia un debilitamiento de la rendición de cuentas horizontal, como ha señalado el Tribunal Constitucional. Por una parte, se ha optado por la declaración de estado de alarma por el gobierno, dando cobertura a confinamientos domiciliarios. En la interpretación del Tribunal Constitucional esto afecta al contenido esencial de derechos fundamentales y hubiera sido preferible declarar el estado de excepción con la intervención del Parlamento para su aprobación. En segundo lugar, durante estado de alarma se suspendió la actividad parlamentaria, limitando así la rendición de cuentas horizontal y el derecho de participación política. El Tribunal Constitucional español tampoco ha considerado justificada esta suspensión.

Los estados de alarma, excepción y sitio forman parte de la Razón de Estado democrática. La justificación de esta institución viene porque, en situaciones excepcionales, es necesario restringir algunos derechos provisionalmente para proteger el buen funcionamiento del Estado de Derecho. Estos estados han sido regulados previamente en una Ley Orgánica, donde se prevén quién, cómo, cuándo y por cuánto tiempo se pueden suspender los derechos. Es una garantía del sistema que, cuándo la ocasión lo justifica, se limiten ciertos derechos de forma temporal y según un procedimiento establecido con anterioridad.

La pandemia del COVID-19 ha sido una buena oportunidad para calibrar la calidad de Estado de Derecho y del sistema de rendición de cuentas. El panorama no es para un gran optimismo, sigue siendo necesario que los gobernantes respondan *-be accountable-* por sus decisiones, aun en situaciones excepcionales. Las democracias saldrán fortalecidas.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Bustos Gispert, R. (2017). *Calidad democrática. Reflexiones constitucionales desde la teoría, la realidad y el deseo*. Marcial Pons.
- Boin, A. (2020). Beyond COVID-19: Five commentaries on expert knowledge, executive action, and accountability in governance and public administration. *Canadian Public Administration*, 63 (3), 339–368
- Bovens, M. (2010) Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. *West European Politics*, 33 (5), 946–967.
- Cutter, Ch, Nelson, Ch, Abir, M. (2021). Accountability to Population Health in the COVID-19 Pandemic: Designing Health Care Delivery Within a Social responsibility Framework. *Population health management*, 24 (1), 3–5. DOI: 10.1089/pop.2020.0096
- Diab, A.A., Metwally, A, Mohamed, M. (2021). The failure of global leadership and accountability problems during the COVID-19 pandemic. *Academic of Strategic Management Journal*, 20 (3), 1–8.
- Diab, A.A. (2021). The accountability process during the time of COVID-19 pandemic and the emerging role of non-profit associations. *Academy of Strategic Management Journal*, 20 (1), 1–9.
- Klitgaard, R. (1997). Cleaning up and invigorating the civil service: summary. *Public Administration & Development*, 17 (5), 487–509.
- Klitgaard, R. (1998). *Controlling corruption*. University of California Press.
- Goetz, A. M., JENKINS, R. (2001). Hybrid forms of accountability. *Public Management Review*, 3, 363–383.
- nnerarity, D. (2020). *Pandemocracia. Una filosofía de la crisis del coronavirus*. Galaxia Gutenberg.
- Leoni, G. *et al.* (2021). Accounting, management and accountability in times of crisis: lessons from the COVID-19 pandemic. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 34 (6), 1305–1319.

- Manin, B., Przeworski, A., Stokes, S. (1999). Elections and representation in Przeworski, A., Stokes, S., Manin, B. (eds.). *Democracy, accountability and representation*, Cambridge University Press, 29-54.
- O'Donnell, G. (1998). *Accountability horizontal*. *Estudios políticos*, 19, 9-46.
- Ojiagu, M. C., Nzewi, H. N., Arachie, A.E. (2020). Accountability and transparency in nation building: a COVID-19 experience in Sub-Saharan Africa. *International Journal of Public Policy and Administration Research*, 7 (1), 23-33.
- Ramiro Avilés, M.A. (2006). A vueltas con el paternalismo jurídico. *Derechos y Libertades*, 15, 211-256.
- Rose-Ackerman, S. (2021). Corrupción y COVID-19. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 20, 37-60.
- Schelder, A. (1999) Conceptualizing Accountability en Schelder, A., Diamond, L., Plattner, M. (eds.). *The self-restraining state. Power and accountability in new democracies*. Lynne Rienner Publishers, 13-28.
- Shimizu, K. Mossialos, E. (2021). Accountability and transparency are vital in a pandemic response. *Journal of General and Family Medicine*, DOI: 10.1002/jgf2.401
- Smulovitz, C. Peruzzotti, E. (2000). Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, 11 (4), 147-154.
- Wang X., Xiao, H. Yan, B. & Xu, J. (2020). New development: Administrative accountability and early responses during public health crises—lessons from Covid-19 in China. *Public Money & Management*, DOI: 10.1080/09540962.2020.1819012
- World Bank (2004). *State-society synergy for accountability. Lessons from the World Bank*, World Bank Working Paper no. 30.