

COVID-19 Y LA MARGINALIZACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO EN LA GOBERNANZA SANITARIA

Adela Beatriz SANTOS DOMÍNGUEZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El rol de los parlamentos en la gobernanza sanitaria*. III. *Efectos de la pandemia en democracia*. IV. *La función del parlamento en la gestión de crisis*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La irrupción de la pandemia de COVID-19 ha representado un desafío sin precedentes para la estructura y dinámicas de las sociedades a nivel global, incidiendo de manera significativa en diversos aspectos de la vida cotidiana, económica y política. En particular, la respuesta de los gobiernos ante esta crisis sanitaria planteó retos significativos para su respectivo poder legislativo, evidenciando su papel crucial en la gobernanza sanitaria y en la defensa de los principios democráticos. Este capítulo examina cómo el rol de los parlamentos fue moldeado por el contexto de emergencia, analizando las medidas de emergencia adoptadas y sus consecuencias a largo plazo para la democracia y el bienestar colectivo.

En este sentido, la gobernanza sanitaria en el contexto de la pandemia no sólo puso a prueba la efectividad de los sistemas de salud y sus actores, también reveló dinámicas de erosión democrática en diversos países. La capacidad de los sistemas políticos para responder eficazmente a la crisis estuvo directamente vinculada con el nivel de consolidación democrática, donde los parlamentos fuertes desempeñaron un rol clave para evitar la concentración de poder en manos del Ejecutivo. Este análisis también explora cómo el nivel democrático de los países influyó en la marginalización o en el empoderamiento de sus legislaturas, destacando el impacto de un congreso robusto en la efectividad y transparencia de la respuesta sanitaria.

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM.

A pesar de la importancia crítica de la intersección entre la gobernanza sanitaria y las estructuras de un Estado fuerte —caracterizado por un Estado de derecho consolidado y una representación legislativa efectiva—,¹ persiste una notable deficiencia en la literatura académica que articule de manera exhaustiva estas variables. Tal brecha ha sido identificada desde 2009 por distinguidos académicos en el campo, como Siddiqi, Masud, Nishitar, Peters, Sabri, Bili y Jama.² Este vacío en la investigación ha sido recientemente reafirmado en el contexto postpandémico por la especialista en salud global, Surie Moon (2021),³ lo que destaca la persistente y acuciante necesidad de abordar esta temática desde una perspectiva comparativa y contextual.

Este estudio, por tanto, se enfoca en evaluar cómo la solidez de las estructuras estatales, especialmente en su función legislativa, impacta en la gobernanza en salud. La pandemia ha magnificado esta necesidad de análisis, revelando cómo la debilidad de ciertos parlamentos ha restringido la

¹ En contraposición, de acuerdo con William Newbrander, Ronald Waldman y Megan Shepherd-Banigan (2011), un Estado frágil carece de legitimidad y efectividad en la prestación de servicios básicos y seguridad a sus ciudadanos. La legitimidad se refiere a la capacidad del gobierno de trabajar en interés del público y demostrar equidad hacia todos los grupos, mientras que la efectividad se refiere a su habilidad para mantener el orden, proporcionar bienes y servicios públicos, así como garantizar la seguridad. Estos elementos están interrelacionados: la falta de capacidad o voluntad gubernamental para atender las necesidades básicas hace que las personas se sientan traicionadas por la ineficacia gubernamental (Newbrander *et al.*, 2011, p. 40).

² El artículo “Framework for assessing governance of the health system in developing countries: Gateway to good governance”, señala que si bien existen varios marcos de evaluación de gobernanza en general, ninguno de ellos se ajusta completamente a la evaluación de la gobernanza del sistema de salud. Por tanto, los autores desarrollaron un marco específico para evaluar la gobernanza del sistema de salud en países en desarrollo. Este marco se basa en principios clave como la visión estratégica, la participación, el Estado de derecho, la transparencia, la eficacia y eficiencia, la rendición de cuentas, la inteligencia y la información, y la ética en la atención médica y la investigación. Este marco permite identificar áreas de mejora en la gobernanza del sistema de salud y orientar intervenciones para su fortalecimiento (Siddiqi *et al.*, 2009).

³ La doctora Surie Moon destaca en el episodio 1 de la temporada 2 del podcast *Democracy in Question?* (2021) que explorar las intersecciones entre la salud y la democracia es un tema muy relevante y poco explorado. Esta conexión es crucial, especialmente en tiempos de crisis como la pandemia de COVID-19. La conversación entre Shalini Randeria y Surie Moon se centra en cómo la democracia puede influir en cuestiones de salud pública, como el acceso equitativo a las vacunas y la toma de decisiones en situaciones de emergencia sanitaria. Además, se aborda la importancia de considerar los aspectos democráticos en la gobernanza global de la salud y cómo las decisiones políticas pueden impactar en la respuesta a crisis sanitarias a nivel mundial. Podcast disponible en: <https://www.graduateinstitute.ch/communications/news/democracy-question-season-2>.

capacidad de respuesta del Estado y limitado su adaptabilidad frente a desafíos sanitarios globales. La investigación parte de la premisa de que una gobernanza sanitaria efectiva depende de un Estado fuerte, con instituciones sólidas y una activa participación en la toma de decisiones.

La pandemia afectó negativamente la función legislativa en varios países, restringiendo su capacidad de supervisión y fiscalización debido a medidas de emergencia que propiciaron la centralización del poder en el Ejecutivo. Esta disminución de la participación legislativa ha tenido repercusiones adversas para la democracia y la gestión de la crisis sanitaria. En consecuencia, este estudio argumenta que es esencial fortalecer el papel del Poder Legislativo para asegurar una respuesta democrática y eficaz a las emergencias sanitarias, preservando así los principios del Estado de derecho.

El análisis se estructura en tres partes fundamentales: la primera define el papel del Poder Legislativo en la gobernanza sanitaria, destacando sus funciones de supervisión y legislación en situaciones de crisis; la segunda evalúa el impacto de las medidas de emergencia sobre el funcionamiento democrático y el rol legislativo, considerando la legalidad y proporcionalidad de estas medidas y sus efectos en la transparencia y el Estado de derecho; finalmente, la tercera sección reflexiona sobre las implicaciones a largo plazo de la marginalización legislativa, abordando los desafíos y riesgos para la estabilidad democrática y la salud pública.

La metodología empleada involucra un análisis comparativo y correlacional, combinado a través de la revisión de la literatura, la base de datos *The Pandemic Backsliding Project*, por V-Dem,⁴ y la vinculación con estudios de caso. Este enfoque permite una comprensión más amplia y profunda del problema. A pesar de las limitaciones inherentes en la selección del país, marcos temporales específicos y generalización en estudios correlacionales, esta investigación tiene como objetivo proporcionar conocimientos valiosos sobre la interacción entre el gobierno sanitario y la fortaleza institucional democrática durante tiempos de crisis.

En este contexto, la correlación entre una gobernanza sanitaria efectiva y la fortaleza de las instituciones democráticas —especialmente el Poder

⁴ El *The Pandemic Backsliding Project* (PanDem), Versión 6.1, es un repositorio de datos que analiza las respuestas estatales a la pandemia de COVID-19 y cómo estas afectan la democracia y los derechos humanos. Cubre el periodo de marzo de 2020 a junio de 2021, proporcionando una base empírica para entender la aplicación y efectos de las medidas de emergencia implementadas por diversos países. Este proyecto investiga cómo las disposiciones de emergencia, que permiten a los Estados limitar temporalmente libertades personales y controles institucionales, son utilizadas durante crisis como la del COVID-19 (PanDem, 2021).

Legislativo— resulta esencial. La pandemia de COVID-19 ha servido como catalizador para reevaluar la importancia de un enfoque de gobernanza que no se limite a las respuestas inmediatas del Ejecutivo, sino que también integre la participación activa y representativa del Legislativo, garantizando así la deliberación, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de la salud pública.

II. EL ROL DE LOS PARLAMENTOS EN LA GOBERNANZA SANITARIA

La conceptualización de la gobernanza de la salud pública, propuesta por Bennett, Gostin, Magnusson y Dean Martin (2009), resalta la influencia de diversos factores —informativos, ambientales, urbanísticos y socioeconómicos— sobre la salud y el bienestar poblacionales. Esta visión ampliada requiere un enfoque holístico en la gobernanza sanitaria, que trascienda los límites tradicionales del sistema de salud e incorpore una política de “salud en todas las políticas” (Bennett *et al.*, 2009, p. 207). En este contexto, el rol del Estado, y especialmente del parlamento, se evidencia como fundamental. Como principal órgano de representación y legislación, el parlamento debe garantizar que las políticas en diferentes sectores gubernamentales consideren sus impactos en la salud y el bienestar público.

Además, Bennett y colaboradores afirman que la fortaleza del Estado y la efectividad de la gobernanza sanitaria se vinculan estrechamente con la capacidad gubernamental de ejecutar eficientemente sus funciones regulatorias en salud pública. Este enfoque resalta el papel crucial de un parlamento eficaz, que trasciende la actividad legislativa para abarcar también la supervisión, representación y fiscalización, asegurando así una gobernanza sanitaria, transparente y responsable.

En un contexto democrático, el parlamento cumple funciones esenciales que superan la legislación, incluyendo la supervisión, representación y fiscalización (Pedroza de la Llave, 1997, pp. 215–244). Carl Schmitt y Hans Kelsen enfatizan la relevancia del parlamento como soporte de la democracia representativa, donde la diversidad y representatividad son fundamentales para la legitimidad y la transparencia democrática (Kelsen, 1992, p. 50; Schmitt, 1992, p. 294). Estos análisis teóricos subrayan la importancia de un parlamento robusto y eficiente en la consolidación democrática y, consecuentemente, en la gobernanza sanitaria.

Por el contrario, en contextos de erosión democrática, el debilitamiento institucional del parlamento se vuelve más evidente, restringiendo su capa-

cidad para actuar como contrapeso frente al Ejecutivo. Este fenómeno resulta en una mayor acumulación de poder en manos del Ejecutivo durante emergencias, reduciendo la efectividad parlamentaria en la supervisión y limitando la deliberación democrática en la respuesta sanitaria.

A pesar de la ausencia de un marco teórico consolidado que vincule de manera directa el Estado de derecho, la representación y la democracia —específicamente a través del parlamento— con la gobernanza sanitaria, este apartado intenta probar una serie de premisas interrelacionadas para establecer un entendimiento teórico de la relevancia del parlamento en la gobernanza sanitaria. Aspiramos a demostrar cómo estos elementos, en conjunto, impactan en la efectividad de la gobernanza sanitaria.

La hipótesis central sostiene que la eficacia de la gobernanza sanitaria es un reflejo de la fortaleza de un Estado, la cual se manifiesta a través de un parlamento robusto y un Estado de derecho consolidado. En la primera premisa se analiza la relación entre una democracia saludable y un parlamento fuerte, enfatizando que la representación y participación ciudadanas efectivas son indicativas de la salud democrática. En la segunda se examina cómo un parlamento robusto, a través de su legislación y supervisión eficaces, contribuye a un Estado de derecho firme, lo que a su vez fortalece la relación entre parlamento y Estado de derecho. La tercera premisa une un Estado de derecho sólido con una gobernanza sanitaria efectiva, argumentando que políticas públicas bien implementadas, incluidas las de salud, dependen de un marco legal claro y una rendición de cuentas institucional.

La conclusión última obtenida a partir de esta serie de premisas es que hay un fuerte vínculo entre la salud y elementos como la democracia. Un parlamento fortalecido se identifica como un componente crucial de un Estado democrático, el cual, a su vez, es esencial para un sólido Estado de derecho, necesario para una gobernanza efectiva del sector sanitario. Esta conexión resalta la relación intrincada entre las estructuras políticas y los resultados en materia de salud pública, enfatizando el papel vital de las instituciones democráticas en dar forma a los sistemas sanitarios.

1. Premisa 1: democracia y un parlamento fuerte

Para abordar integralmente la cadena de premisas y explicar los hallazgos, es crucial contextualizar cómo cada elemento de esta cadena contribuye al entendimiento general de la interacción entre la democracia, la efectividad parlamentaria, el Estado de derecho y la gobernanza sanitaria. En este sentido, los hallazgos relativos a la primera premisa han demostrado

una correlación positiva y significativa entre la efectividad parlamentaria y la democracia, proporcionando una base sólida para explorar las premisas subsiguientes.

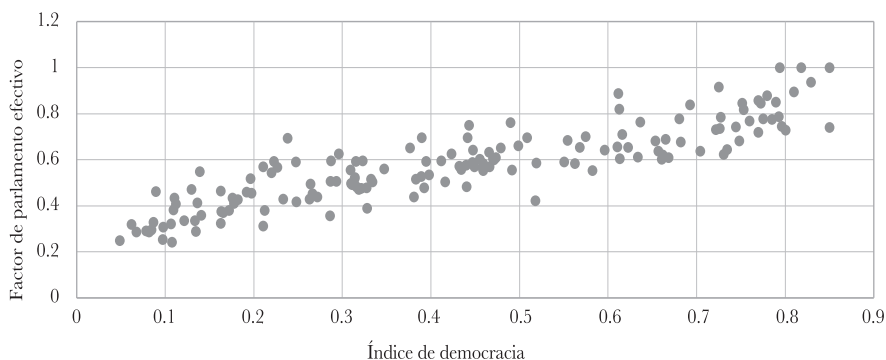
Mediante el empleo del factor “parlamento efectivo” (PE), derivado de los índices globales del estado de la democracia (GSoD), de IDEA,⁵ y del índice de democracia (ID), de V-DEM,⁶ ambos del año 2021, esta investigación ha evaluado con precisión la influencia que ejercen los parlamentos en la estructura y el funcionamiento de los regímenes democráticos. Estos índices, reconocidos a nivel internacional, ofrecen una medición comprensiva de la capacidad de los parlamentos para cumplir efectivamente con sus roles legislativos, de supervisión y representación, así como una valoración detallada de varios aspectos fundamentales de la democracia.

Los resultados obtenidos demuestran una correlación robusta y significativa entre el factor de PE y el índice de democracia, con un coeficiente de correlación de 0.875. Este alto coeficiente sugiere una fuerte interdependencia entre el PE y los niveles de democracia, lo cual es corroborado por un *R-squared* de 0.766. Este último indica que aproximadamente 76.6% de la variabilidad en la calidad de la democracia puede ser explicada por las variaciones en PE. Además, el coeficiente de 1.203169248 para el PE ilustra que un incremento unitario en esta variable se asocia con un aumento promedio de 1.203 unidades en el índice de democracia. La significancia estadística de este coeficiente, evidenciada por un valor P prácticamente nulo (9.23096E-51), refuerza la solidez de esta asociación.

⁵ El factor parlamento efectivo utilizado en este estudio es parte de los índices globales del estado de la democracia (GSoD) de IDEA. Representa la capacidad de la legislatura para supervisar y controlar las acciones del Ejecutivo. Este factor integra tres indicadores específicos de la encuesta de expertos de V-Dem, que evalúan directamente la efectividad del parlamento, así como indicadores adicionales sobre la supervisión ejecutiva y las restricciones al Poder Ejecutivo provenientes del modelo *Polity*. La combinación de estos indicadores proporciona una medida comprensiva de la eficacia parlamentaria en el contexto de la supervisión ejecutiva. Para nuestro análisis, hemos aplicado el factor correspondiente al año 2021, siguiendo el modelo de medición de teoría de respuesta al ítem, lo que asegura una evaluación precisa de la capacidad de supervisión del parlamento en el contexto actual (International IDEA, 2022).

⁶ El índice de democracia utilizado para los análisis en este estudio se basa en los promedios de los índices del año 2021 de democracia electoral (v2x_polyarchy), democracia liberal (v2x_libdem), democracia participativa (v2x_partipdem), democracia deliberativa (v2x_delibdem) y democracia egalitaria (v2x_egaldem). Estos índices son parte de los V-Dem High-Level Democracy Indices, que agrupan indicadores macro-nivel que describen características de la democracia en el nivel más alto (más abstracto). Para una descripción detallada de todos los índices, índices de componentes y índices de nivel inferior, consulte el Apéndice A de la documentación de V-Dem (Gerring *et al.*, 2023).

GRÁFICA 1. PARLAMENTO EFECTIVO Y DEMOCRACIA, 2021



FUENTE: elaboración propia con base en el factor de parlamento efectivo de IDEA y el promedio de índices de democracia de V-Dem, 2021.

Estos hallazgos enfatizan la relación intrínseca y significativa entre un parlamento efectivo y una democracia robusta. Revelan que los parlamentos, al ejercer sus funciones legislativas, de supervisión y representación de manera efectiva, no solo son indicativos de una democracia saludable, además, son fundamentales para su fortalecimiento y profundización. Por tanto, el parlamento efectivo emerge no sólo como un reflejo de la calidad democrática, sino como un factor crítico para el desarrollo y la sustentabilidad de prácticas democráticas saludables.

2. Premisa 2: *influencia de un parlamento fuerte en el Estado de derecho*

Este apartado se enfoca en la segunda premisa de nuestra cadena de argumentación, explorando la influencia directa que ejerce un parlamento fuerte sobre el Estado de derecho. Este análisis se fundamenta en la utilización del factor de parlamento efectivo y datos correspondientes al Estado de derecho, proporcionando así una evaluación meticulosa de cómo las funciones legislativas y de supervisión impactan en la solidez y la coherencia del marco legal de un país.

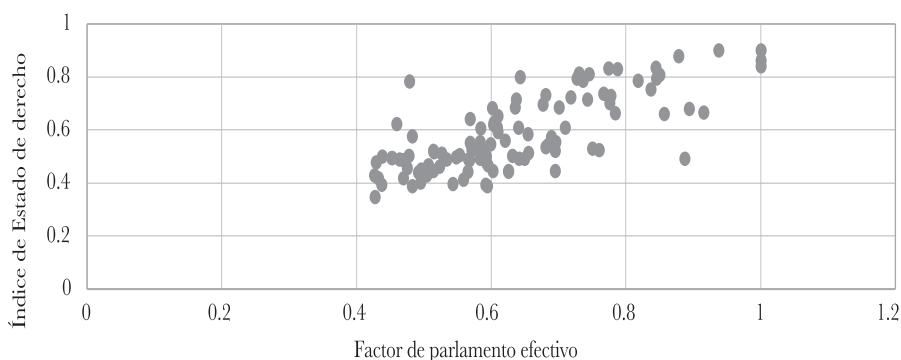
A través del uso del factor de PE empleado anteriormente, este análisis mide el grado de influencia parlamentaria en la política y la gobernanza estatal. Paralelamente, se correlaciona con el Estado de derecho (índice del *World Justice Project*)⁷ como un indicador clave de la justicia, la coherencia

⁷ En este estudio se utilizó el índice de estado de derecho del *World Justice Project* (WJP), correspondiente al año 2021. Este Índice evalúa 142 países y jurisdicciones a nivel mundial,

legal y la aplicación equitativa de las leyes, elementos esenciales para una democracia saludable y una gobernanza efectiva.

Los resultados obtenidos indican una correlación significativa y robusta entre la efectividad parlamentaria y el Estado de derecho, con un coeficiente de correlación de 0.773, lo que sugiere una fuerte interdependencia positiva entre ambas variables. Este vínculo se ve reforzado por un *R-squared* de 0.597, demostrando que aproximadamente 59.76% de la variabilidad en el Estado de derecho puede ser explicada por las variaciones en la efectividad parlamentaria. Adicionalmente, el coeficiente de 0.696 para la efectividad parlamentaria indica que un incremento unitario en esta variable se asocia con un aumento significativo en la calidad del Estado de derecho, evidenciado por un valor P extremadamente bajo ($1.79038\text{E-}25$), lo que confirma la fortaleza de esta asociación.

GRÁFICA 2. CORRELACIÓN ESTADO DE DERECHO
Y PARLAMENTO EFECTIVO, 2021



FUENTE: elaboración propia con base en el factor de parlamento efectivo de IDEA y el índice de estado de derecho del WJP, 2021.

Estos hallazgos corroboran la premisa de que un parlamento fuerte, que ejerce de manera efectiva sus funciones legislativas y de supervisión, contribuye sustancialmente al fortalecimiento del Estado de derecho. La capacidad de los parlamentos para influir positivamente en la coherencia y justicia del marco legal subraya su rol indispensable en la consolidación de

proporcionando puntuaciones y clasificaciones para ocho factores y 44 subfactores que abarcan diversas dimensiones del Estado de derecho, como las restricciones al poder gubernamental, la ausencia de corrupción, el gobierno abierto, los derechos fundamentales, el orden y la seguridad, la aplicación de la normativa, la justicia civil y la justicia penal, elementos fundamentales de un Estado fuerte (WJP, 2021).

sistemas legales sólidos y coherentes, fundamentales para el mantenimiento de la justicia y la igualdad ante la ley.

La influencia significativa del parlamento en el Estado de derecho no sólo demuestra cómo las instituciones legislativas efectivas son cruciales para la aplicación justa y equitativa de las leyes, sino que resalta el papel fundamental que juegan en la promoción y el fortalecimiento de la gobernanza democrática y legal. Por tanto, la efectividad parlamentaria emerge no sólo como un reflejo de la fuerza institucional, también como un factor crítico para el desarrollo y la sostenibilidad de prácticas legales y democráticas saludables.

3. *Premisa 3: Estado de derecho y gobernanza sanitaria*

En el análisis de la implementación de políticas de salud pública en países en desarrollo, Amanda Glassman y Kent Buse ilustran cómo los factores políticos influyen en la definición de prioridades, la asignación de servicios y la distribución presupuestaria en el sector de la salud (Glassman y Buse, 2008, pp. 163–170). A pesar de que su discusión se enfoca en actores políticos, grupos de interés y la movilización de la voluntad política, se desprende una implicación indirecta, pero significativa, sobre el papel de las instituciones democráticas en la configuración de las políticas de salud.

Este contexto invita a una profundización en cómo las estructuras democráticas y el Estado de derecho afectan la gobernanza de la salud. En este sentido, los parlamentos, como pilares de las democracias representativas, desempeñan roles fundamentales en la negociación, aprobación e implementación de reformas sanitarias. La interacción entre los parlamentos y otros actores políticos, dentro de marcos legales y regulatorios definidos por el Estado de derecho, resulta esencial para el desarrollo de políticas de salud sostenibles, equitativas y efectivas.

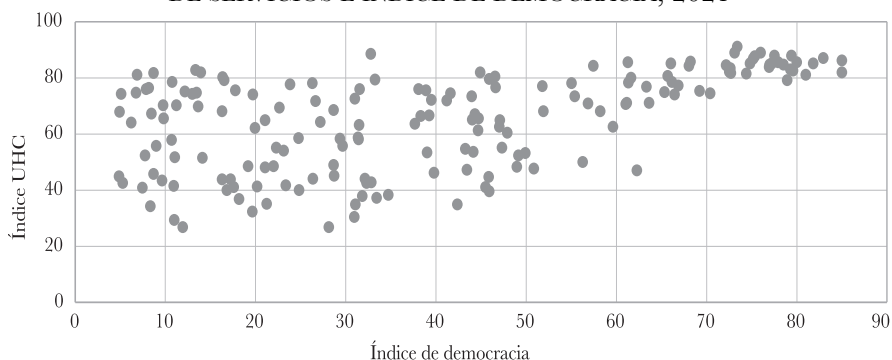
Acorde con esta perspectiva, el trabajo de Sameen Siddiqi *et al.* (2009) resalta la relevancia de una gobernanza eficaz, identificada como un determinante clave para el avance social y el desarrollo. El marco propuesto por estos autores para evaluar la gobernanza del sistema de salud reconoce la necesidad de una aproximación holística que abarque la participación estatal, civil y privada, así como la interacción entre distintos niveles de gobierno y la gobernanza global para mejorar los resultados de salud.

Avanzando sobre esta contribución, el presente estudio propone explorar la interrelación entre el Estado de derecho, la efectividad parlamentaria y la gobernanza sanitaria. Basándonos en un análisis de correlación entre

el índice de democracia empleado anteriormente y el Índice de Cobertura Universal de Salud (UHC),⁸ examinamos cómo las prácticas democráticas influyen en las políticas y resultados sanitarios de un país. Los resultados indican una relación moderadamente fuerte entre la democracia y el UHC, sugiriendo que un mayor nivel democrático se asocia con una mejora en la cobertura y calidad de la atención sanitaria.

Los hallazgos preliminares indican una correlación moderadamente fuerte (coeficiente de correlación múltiple de 0.529756988) entre el nivel de democracia de un país y su UHC, sugiriendo que aproximadamente 28.06% de la variabilidad en la cobertura y calidad de la atención sanitaria puede ser explicada por las variaciones en la democracia. Este vínculo sugiere que una mayor calidad democrática está asociada con mejoras en la cobertura y accesibilidad de los servicios de salud. La significancia estadística de estos resultados (con un valor crítico de F de 9.30739E-14) enfatiza la importancia crítica de las estructuras democráticas y de gobernanza en la promoción de sistemas de salud eficaces y accesibles.

GRÁFICA 3. CORRELACIÓN DEL ÍNDICE DE COBERTURA DE SERVICIOS E ÍNDICE DE DEMOCRACIA, 2021

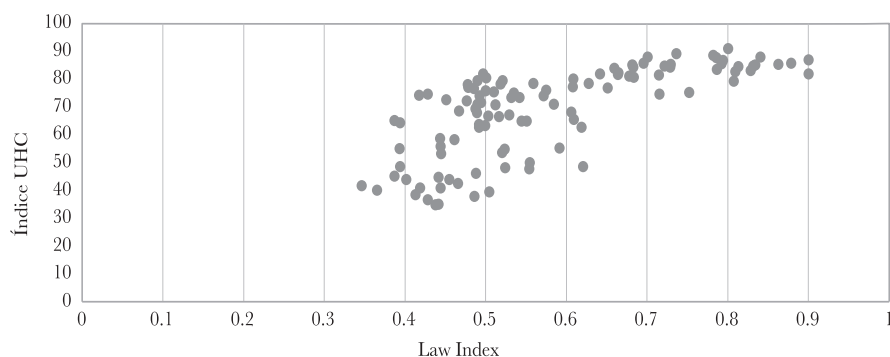


FUENTE: elaboración propia con base en el índice UHC de la OMS y el promedio de índices de democracia de V-Dem, 2021.

⁸ Para este estudio utilizamos el año 2021 como referencia. El UHC Index mide la cobertura de servicios de salud esenciales, que incluyen intervenciones trazadoras en salud reproductiva, materna, neonatal e infantil, enfermedades infecciosas, enfermedades no transmisibles y capacidad y acceso al servicio, entre la población general y la más desfavorecida. Se expresa en una escala sin unidades de 0 a 100, calculado como la media geométrica de 14 indicadores trazadores de cobertura de servicios de salud. Estos indicadores se organizan en cuatro componentes: salud reproductiva, materna, neonatal e infantil; enfermedades infecciosas; enfermedades no transmisibles; y capacidad y acceso al servicio. Véanse los metadatos de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2023).

Profundizando en la relación entre la efectividad parlamentaria y el Estado de derecho con la salud pública, realizamos un segundo análisis que vinculó directamente el índice del Estado de derecho con el UHC. Este análisis produjo una correlación aún más robusta, indicando que un sólido Estado de derecho, reflejado en la aplicación coherente y justa de las leyes, contribuye significativamente a la efectividad de las políticas y sistemas de salud pública. Aquí, el coeficiente de correlación múltiple fue de 0.678496608, demostrando que el Estado de derecho explica aproximadamente 46.04% de la variabilidad en la cobertura universal de salud. La significativa correlación positiva entre el Estado de derecho y la cobertura universal de salud valida la hipótesis de que un Estado de derecho sólido es fundamental para una gobernanza sanitaria efectiva.

GRÁFICA 4. CORRELACIÓN DEL ÍNDICE DE COBERTURA DE SERVICIOS Y EL ÍNDICE DE ESTADO DE DERECHO, 2021



FUENTE: elaboración propia, con base en el índice de cobertura de servicios (UHC) y el índice de Estado de derecho de WPJ, 2021.

Al destacar la relevancia de las instituciones democráticas y el Estado de derecho en la promoción de la salud pública, este análisis abre caminos para futuras investigaciones que podrían explorar en mayor profundidad cómo las políticas democráticas y la gobernanza afectan específicamente los diversos aspectos de la salud y el bienestar de las sociedades.

Este análisis amplía el marco propuesto por Siddiqui *et al.*, destacando cómo la fortaleza de las instituciones democráticas y el Estado de derecho pueden influir directamente en la efectividad de la gobernanza del sistema de salud. Al incorporar la dimensión de la democracia y el Estado de derecho en el análisis de la gobernanza sanitaria, este estudio no sólo extiende el trabajo

de Siddiqi *et al.*, sino que subraya la interdependencia entre una gobernanza efectiva y la realización de objetivos sanitarios. Este enfoque integrador resalta la necesidad de políticas que fortalezcan simultáneamente la democracia y la cobertura de salud universal, ofreciendo una perspectiva más amplia para comprender y mejorar la gobernanza sanitaria en el contexto del desarrollo global.

4. Premisa 4: Parlamento y gobernanza sanitaria global

El Manual para Parlamentarios No. 35 de la Unión Interparlamentaria, titulado “El camino hacia la cobertura sanitaria universal” identifica al parlamento como eje central de la democracia representativa, subrayando su papel crucial en la conformación de la gobernanza sanitaria. Este documento detalla cómo los parlamentos promulgan normativas que no sólo limitan acciones perjudiciales para la salud pública, sino que también autorizan la implementación de proyectos beneficiosos para la salud, ejerciendo funciones reguladoras y de supervisión sobre el Poder Ejecutivo. Esta supervisión resulta fundamental para la adecuada implementación de políticas sanitarias y la promoción de la transparencia en su gestión. Además, su naturaleza representativa permite que el parlamento refleje las necesidades y expectativas sanitarias de la ciudadanía, asegurando que las decisiones en materia de salud pública sean inclusivas y contribuyan efectivamente al bienestar general (UIP, 2022b).⁹

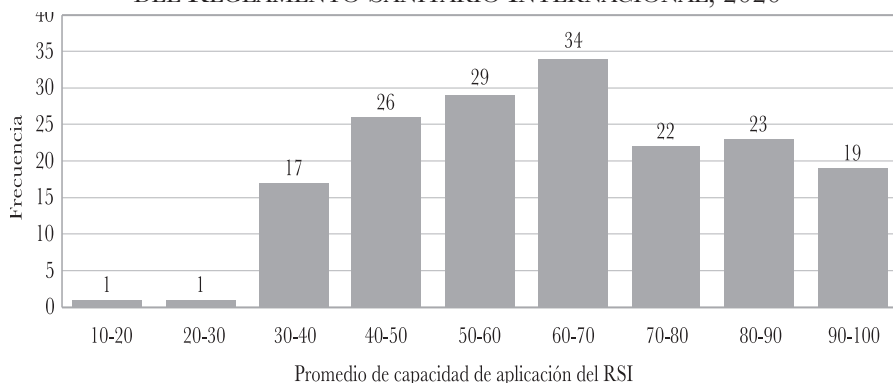
Dado este amplio espectro de responsabilidades a nivel nacional, la relevancia del parlamento se extiende a la esfera de la gobernanza global, donde su función legislativa cobra una importancia vital. Harold Hongju Koh resalta la armonización legal como un pilar clave de la internalización, junto con sus dimensiones social y política (Koh, 2013). Desde esta perspectiva, el papel del parlamento es esencial para integrar instrumentos jurídicos internacionales en el corpus jurídico nacional, como el Reglamento Sanitario Internacional. Este proceso es imperativo para asegurar que las políticas de salud estén alineadas con los estándares y compromisos internacionales, una necesidad que adquiere especial relevancia en situaciones de salud pública global.

La pandemia de COVID-19 expuso desafíos significativos para la gobernanza sanitaria mundial, resaltando la importancia crítica de la preparación de los Estados para enfrentar emergencias de salud pública interna-

⁹ Estos aspectos, resaltados en la resolución de la 74a. Asamblea General de las Naciones Unidas (A/RES/74/304. UN. General Assembly 74th session, 2020), subrayan la importancia de la participación parlamentaria en fomentar una gobernanza sanitaria efectiva.

cionales. A pesar de la existencia del Reglamento Sanitario Internacional (RSI) desde 2005, diseñado para coordinar acciones y mejorar la capacidad de respuesta a nivel global, la implementación efectiva en los Estados miembros ha sido desigual. Según los informes anuales de autoevaluación sobre la aplicación del RSI, para el año 2020, cuando inició la pandemia, el promedio global de las capacidades requeridas (15 en total) era de apenas 64.82, indicando que, de los 172 países evaluados, solo 64 superaban el umbral de 70 puntos en su capacidad de respuesta¹⁰ (OMS, 2022). Esta disparidad plantea interrogantes sobre la preparación real del mundo ante pandemias.

GRÁFICA 5. FRECUENCIA DE CAPACIDADES DE APLICACIÓN DEL REGLAMENTO SANITARIO INTERNACIONAL, 2020



FUENTE: elaboración propia, con base en e-SPAR, 2020.

Este déficit refleja una debilidad inherente en la gobernanza internacional de la salud, la cual se sustenta en gran medida en la voluntad y capacidad de los Estados para implementar y seguir las directrices internacionales. La efectividad del RSI no solo depende de la firma y ratificación por parte de los ejecutivos nacionales, sino de la transposición de sus disposiciones a marcos normativos y sistemas financieros robustos a nivel nacional. En par-

¹⁰ Utilizamos las puntuaciones del informe e-SPAR de 2020 para evaluar la preparación al inicio de la pandemia. El e-SPAR, propuesto por la OMS, es una plataforma *web* que asiste a los Estados parte en el cumplimiento de sus obligaciones de informar anualmente sobre la implementación de las capacidades requeridas por el Reglamento Sanitario Internacional (RSI). Esta herramienta fomenta la transparencia y la rendición de cuentas en seguridad de la salud pública mundial. La herramienta de autoevaluación SPAR incluye 35 indicadores para las 15 capacidades del RSI, esenciales para detectar, evaluar, informar y responder a riesgos de salud pública de importancia nacional e internacional (OMS, 2022).

ricular, las capacidades relacionadas con la legislación y el financiamiento, así como con el marco nacional para emergencias sanitarias (capacidades 1 y 8, respectivamente), han mostrado un rendimiento subóptimo, con promedios de 66.27 y 66.51.

Este hecho subraya la necesidad de un enfoque más integrado y comprometido para fortalecer la preparación y respuesta ante pandemias, lo que implica una transformación significativa en los procesos de internacionalización de las normas de salud, más allá de la mera adopción formal de acuerdos internacionales. La superación de estos desafíos requiere una acción coordinada y sostenida tanto a nivel nacional como internacional, enfocada en cerrar las brechas identificadas y en reforzar los sistemas de salud pública para enfrentar futuras crisis sanitarias de manera más eficaz.

La efectividad de la respuesta estatal ante emergencias de salud pública, especialmente en el contexto de acuerdos internacionales que impactan la salud global, requiere de un Estado de derecho sólido. Este fundamento legal no sólo proporciona legitimidad y sustento a las decisiones ejecutivas, también garantiza la alineación de estas acciones con los principios y obligaciones internacionales. En este marco, el rol del parlamento adquiere una importancia crucial.

El involucramiento activo del parlamento asegura que las medidas adoptadas por el Ejecutivo sean objeto de un escrutinio democrático, lo que favorece la transparencia y la rendición de cuentas. Además, permite que las estrategias y políticas implementadas en respuesta a compromisos internacionales, como los derivados del Reglamento Sanitario Internacional, sean discutidas, adaptadas y respaldadas por una base legal robusta. Esto implica la creación o modificación de legislaciones que no solo cumplan con los estándares internacionales, sino que también consideren las particularidades y necesidades nacionales.

Un parlamento proactivo y comprometido con la salud global contribuye significativamente a la construcción de un marco de gobernanza sanitaria que sea eficiente, equitativo y sostenible. Al asegurar que las medidas de salud pública sean debidamente consideradas, financiadas e implementadas, el parlamento juega un papel vital en la promoción de la salud como un bien público global. Este enfoque colaborativo y de múltiples niveles fortalece la capacidad de los Estados para responder de manera efectiva a las emergencias sanitarias, salvaguardando el bienestar de la población y contribuyendo a la seguridad sanitaria internacional.

Reflexionando sobre el papel de los Estados en la salud global, el Índice Mundial de Seguridad Sanitaria (GHS Index)¹¹ ofrece una perspectiva

¹¹ En este estudio se utilizó el índice de seguridad sanitaria global (GHS Index) de 2021, el cual es la primera evaluación y comparación exhaustiva de la seguridad sanitaria y las ca-

reveladora. Este índice mide las capacidades de 195 países para enfrentar epidemias y pandemias, evaluando seis categorías y treinta y cuatro indicadores, abarcando desde la prevención y detección hasta la respuesta rápida y el sistema de salud, así como el cumplimiento de normas internacionales y el entorno de riesgo (Nuclear Threat Initiative, 2022a).

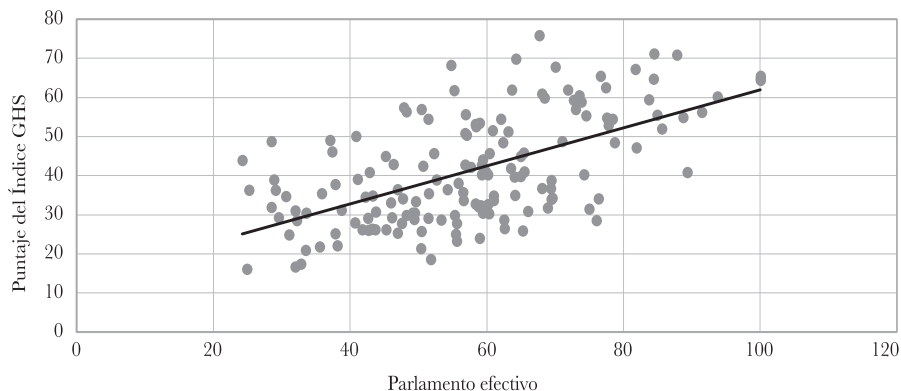
Los resultados del análisis del índice GHS son claros y preocupantes: ningún país estaba completamente preparado para manejar epidemias o pandemias. El puntaje promedio general del índice GHS entre los 195 países evaluados fue de solo 40.2 sobre un total posible de 100 en 2019, previo al inicio de la pandemia. Dentro del grupo de los 60 países de altos ingresos, el puntaje promedio es ligeramente mayor, alcanzando los 51.9. No obstante, es alarmante que 116 países de ingresos altos y medios registren puntajes inferiores a 50 (Nuclear Threat Initiative, 2022b, pp. 1–7). Esta realidad apunta a una preparación internacional insuficiente, con muchos países que no demuestran las habilidades y capacidades necesarias de seguridad sanitaria para prevenir, detectar y responder a brotes de enfermedades infecciosas significativas.

El papel de los parlamentos se torna fundamental en este contexto, no solo en la legislación y supervisión, sino como catalizadores de la armonización legal y las reformas necesarias para fortalecer los sistemas de salud. Al correlacionar el índice de efectividad parlamentaria 2021 con el GHS Index del mismo año, se observa una relación significativa. El coeficiente de correlación múltiple es de 0.57209208, indicando una correlación moderada entre la efectividad del parlamento y las capacidades de seguridad sanitaria de un país. Esto se refleja en el coeficiente de determinación (R^2) de 0.32728935, lo que implica que aproximadamente 32.73% de la variabilidad en la seguridad sanitaria global puede ser explicada por la efectividad parlamentaria.

El análisis de regresión muestra un valor F significativo (73.9515291) con un valor crítico de F extremadamente bajo (9.1658E-15), indicando que la relación entre estas variables es estadísticamente significativa. Además, el coeficiente para la variable independiente (efectividad del parlamento) es de 0.47956969, lo que sugiere que un aumento en la efectividad parlamentaria está asociado con un incremento en el puntaje del GHS Index.

pacidades relacionadas entre los 195 países que conforman los Estados parte del Reglamento Sanitario Internacional (2005). Este índice tiene como objetivo impulsar cambios medibles en la seguridad sanitaria nacional y mejorar la capacidad internacional para abordar uno de los riesgos más omnipresentes del mundo: brotes de enfermedades infecciosas que pueden conducir a epidemias y pandemias internacionales (Nuclear Threat Initiative, 2022a).

GRÁFICA 6. CORRELACIÓN ENTRE EL FACTOR PARLAMENTO EFECTIVO Y EL ÍNDICE DE COBERTURA DE SERVICIOS, 2021



FUENTE: elaboración propia, con base en índice de cobertura de servicios de OMS y el factor de parlamento efectivo, 2021.

Este hallazgo subraya la importancia de la función legislativa y de supervisión de los parlamentos en la mejora de la seguridad sanitaria global. La capacidad de los parlamentos para promulgar y hacer cumplir leyes, asignar recursos adecuados al sector salud y asegurar el cumplimiento de los compromisos internacionales, son factores clave que pueden influir en la preparación y respuesta de un país ante crisis sanitarias.

La interpretación de estos resultados refuerza la necesidad de fortalecer las instituciones democráticas y promover la gobernanza sanitaria eficaz como pilares fundamentales para mejorar la preparación global ante pandemias. En este sentido, el papel de los parlamentos es crucial, no solo en la implementación de políticas sanitarias internas, sino en la contribución a un marco de salud pública global más robusto y coordinado. Esto implica un compromiso continuo con la mejora de las capacidades de seguridad sanitaria, en línea con los estándares y recomendaciones internacionales, para proteger la salud global como un bien público esencial.

III. EFECTOS DE LA PANDEMIA EN DEMOCRACIA

Este apartado introductorio examina la relación entre la pandemia de COVID-19 y la erosión democrática, con un enfoque en las limitaciones legislativas implementadas como respuesta a la crisis sanitaria y cómo estas han profundizado el fenómeno de concentración de poder en el Ejecutivo. La

pandemia justificó en muchos países la adopción de restricciones significativas sobre las funciones legislativas, argumentadas bajo criterios de eficiencia y protección de la salud pública. Sin embargo, estas restricciones conllevaron una notable alteración en el equilibrio de poderes, debilitando al Legislativo como contrapeso y facilitando la acumulación de competencias en manos del Ejecutivo.

Aunque planteadas inicialmente como medidas temporales, muchas de estas restricciones se prolongaron en el tiempo, configurando una “nueva normalidad” que ha institucionalizado la centralización del poder en el Ejecutivo. Este estudio evalúa cómo las limitaciones legislativas (variable *leglimit* del *Pandemic Backsliding Project*) impuestas en 2020 impactaron la variación del índice de democracia liberal (*v2x_libdem* de V-Dem) entre 2019 y 2021, revelando patrones de erosión democrática en contextos de diferente calidad democrática.

El análisis clasifica los países en tres niveles de democracia —alta (*libdem* > 0.7), media (0.4 - 0.7) y baja (< 0.4)— para explorar cómo cada categoría respondió a la crisis mediante la adopción de medidas restrictivas sobre el Poder Legislativo. Los datos reflejan una tendencia preocupante hacia la erosión democrática, particularmente en los sistemas más frágiles, donde la emergencia sanitaria ha comprometido el equilibrio de poderes de manera profunda y sostenida.

En términos generales, se observa una disminución del índice de democracia liberal en 115 de los 179 países analizados entre 2019 y 2021. De estos, solo 65 ya presentaban una reducción en el índice antes de la pandemia, lo cual sugiere que en muchos casos la emergencia sanitaria actuó como catalizador de una erosión democrática incipiente o preexistente. Por su parte, las limitaciones legislativas se clasificaron en seis categorías, desde “Sin limitaciones” hasta “Completamente disuelto”, lo que permite observar cómo la calidad democrática influye en la probabilidad y en la intensidad de las restricciones impuestas.

Este análisis subraya que, mientras las democracias consolidadas exhiben mecanismos de resiliencia para preservar el equilibrio de poderes en tiempos de crisis, las democracias frágiles tienden a adoptar medidas que no solo limitan la función legislativa, sino que generan precedentes que podrían institucionalizarse, planteando un riesgo significativo para la estabilidad democrática a largo plazo.

1. *Democracias altas: resiliencia
y limitación controlada*

En las democracias clasificadas como altas, una mayoría de 16 países no impuso restricciones significativas al Poder Legislativo. Estos resultados sugieren una mayor capacidad institucional para mantener el equilibrio de poderes, aun en contextos de crisis. Sólo en casos aislados se permitió al Ejecutivo gobernar por decreto en ciertas áreas o en muchas cuestiones, lo cual denota que, aunque la centralización temporal fue una respuesta posible, la institucionalidad democrática en estos contextos parece contar con mecanismos sólidos de autocontrol y supervisión para evitar un uso desmedido del poder.

2. *Democracias medias: diversidad
en la respuesta institucional*

Las democracias medias exhibieron una respuesta institucional diversa frente a la pandemia. Según los datos disponibles, trece países de este grupo no impusieron restricciones al Legislativo, mientras que de los que adoptaron limitaciones leves, la mayor proporción (once) permitieron al Ejecutivo gobernar por decreto en varias cuestiones, configurando un escenario de concentración intermedia del poder, aunque sin alcanzar los niveles de restricción más severos. Además, dos países de este grupo (Sri Lanka y Macedonia del Norte) suspendieron las labores parlamentarias durante 2 trimestres consecutivos en 2020, reflejando un debilitamiento sustancial de los mecanismos de supervisión durante un periodo prolongado. Estos datos evidencian que las democracias con un nivel intermedio presentan una heterogeneidad significativa en sus mecanismos de respuesta, y podrían ser particularmente susceptibles a dinámicas de erosión democrática en contextos de emergencia.

3. *Bajos niveles de democracia: centralización
del poder y erosión democrática*

Los países con un bajo nivel democrático evidencian una tendencia marcada hacia la consolidación del Poder Ejecutivo en contextos de emergencia. De los países clasificados en esta categoría, quince permitieron al Ejecutivo gobernar en ciertas áreas por decreto, once extendieron esta prerrogativa a múltiples esferas de gobernanza, y cuatro carecían de una legislatura activa antes de la pandemia. Además, aunque 21 países en esta

categoría no impusieron restricciones adicionales, esto podría interpretarse como una señal de que el Poder Legislativo ya operaba con limitaciones preexistentes o una subordinación al Ejecutivo. La combinación de estas circunstancias sugiere que las democracias de baja calidad fueron las más propensas a experimentar un retroceso institucional durante la pandemia, facilitando la consolidación de estructuras autoritarias bajo la justificación de la emergencia sanitaria.

En este sentido, la variabilidad en la respuesta institucional frente a la pandemia sugiere que el nivel de democracia influye de manera significativa en la capacidad de un sistema para mantener el equilibrio de poderes durante situaciones de emergencia. En democracias consolidadas, la resiliencia institucional permitió que el Legislativo preservara, en gran medida, su función supervisora, actuando como contrapeso a las decisiones ejecutivas y limitando la erosión de derechos y libertades. Sin embargo, en democracias medias, y particularmente en las bajas, la pandemia exacerbó tendencias autoritarias preexistentes, generando un contexto donde la concentración de poder en el Ejecutivo no sólo fue más común, sino que se prolongó más allá del marco de necesidad inmediata.

Este primer análisis revela un patrón preocupante: en democracias frágiles, la crisis de COVID-19 se convirtió en una oportunidad para expandir el Poder Ejecutivo de forma sostenida, socavando la capacidad de supervisión legislativa y debilitando la institucionalidad democrática. La centralización del poder en el Ejecutivo, especialmente en países con legislaturas disueltas o limitadas, sugiere un proceso de erosión democrática que, si bien puede haberse originado en la pandemia, podría extenderse si no se reestablece el balance de poderes.

4. COVID-19: medidas de emergencia y su impacto en el Poder Legislativo

La gestión de la pandemia de COVID-19 ha subrayado la necesidad de una sinergia y coordinación sin precedentes entre distintos niveles de gobierno, evidenciando la esencialidad de respuestas coordinadas, la solvencia fiscal y la digitalización para afrontar la crisis. En este contexto, los parlamentos han jugado un papel crucial, adaptándose tanto tecnológica como normativamente para facilitar la aprobación eficiente de legislación de emergencia y paquetes de apoyo, reflejando su importancia en la arquitectura de la gobernanza global.

No obstante, la transición de los parlamentos a modalidades de trabajo híbridas o completamente remotas, si bien resalta su capacidad de resiliencia,

cia, conlleva desafíos significativos que deben manejarse con cautela para salvaguardar los fundamentos de la gobernanza democrática. Puente (2023) señala que es vital que los cambios en reglamentos y operaciones, en cualquiera de sus contextos, preserven la integridad de los procesos democráticos, asegurando que no se restrinja la capacidad de debate ni la igualdad de oportunidades para que todos los miembros expresen sus puntos de vista (Puente, 2023, pp. 315–332).

Una preocupación significativa es si la adaptabilidad parlamentaria, impulsada por circunstancias excepcionales, ha terminado por legitimar excesivamente al Ejecutivo, particularmente en contextos donde no se declaró formalmente un estado de emergencia. Esta situación plantea el riesgo de que las medidas adoptadas para asegurar la continuidad parlamentaria hayan favorecido indebidamente la aprobación de legislaciones o presupuestos impulsados por el Ejecutivo, socavando la función esencial de supervisión del Legislativo, particularmente en contextos en los que no se invocó el estado de emergencia, pues si bien, permite el amplio margen de acción del Ejecutivo, también está regulado y permite revertirlo.

En el *Informe mundial de 2022 sobre el parlamento electrónico*, la Unión Interparlamentaria destaca la “resiliencia y adaptabilidad” de los parlamentos ante la crisis, señalando que una considerable cantidad adoptó tecnologías para mantener la continuidad de sus funciones (UIP, 2022a). Sin embargo, la necesidad de adaptarse a la crisis llevó a algunos países a reformar sus marcos legales, incluyendo modificaciones constitucionales, para facilitar prácticas como las sesiones y votaciones virtuales, subrayando un compromiso con la funcionalidad legislativa en tiempos de crisis, según María Belén Abdala, Gerardo Scherlis y Carolina Tchintian (Abdala *et al.*, 2020).

A pesar de estas adaptaciones, de acuerdo con los datos proporcionados por el *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA), se observa una tendencia decreciente en el factor de parlamento efectivo a nivel global durante los años 2020, 2021 y 2022 —de 0.539 a 0.522 y a 0.516, respectivamente— (IDEA, 2022). Esta disminución se registra de manera uniforme a través de diversas regiones geográficas, manifestándose en, al menos, uno de los años señalados. Esta evidencia sugiere que, pese a la capacidad de los parlamentos para adaptarse y continuar con sus operaciones ante la crisis sanitaria global, subsisten desafíos significativos que limitan su habilidad para desempeñar de manera eficaz sus funciones.

La persistencia de desafíos para un desempeño efectivo de los parlamentos, a pesar de las adaptaciones implementadas, resalta la necesidad crítica de fortalecer sus facultades. Este fortalecimiento aseguraría que dichas instituciones desempeñen un rol proactivo y central en la gobernanza

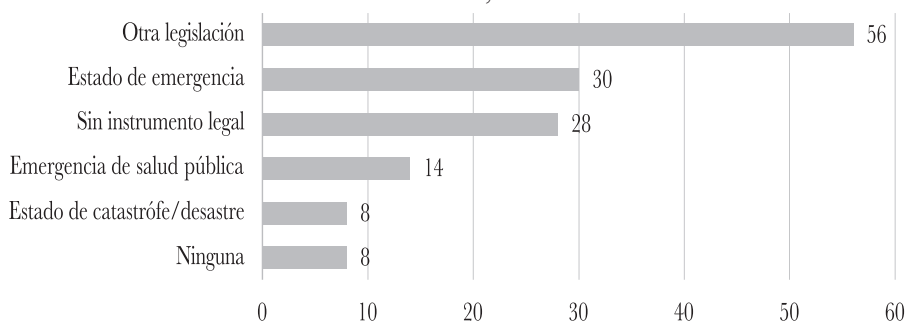
sanitaria, no sólo en tiempos de crisis, sino también en la gestión diaria. Por ende, la efectividad parlamentaria se convierte en un elemento indispensable para garantizar una gobernanza sanitaria resiliente y efectiva. Este análisis subraya la importancia vital de contar con parlamentos robustos y empoderados en todos los contextos.

En los párrafos siguientes se examinan las medidas de emergencia adoptadas por diversos gobiernos y su consecuente impacto en el Poder Legislativo. Esta revisión permitirá comprender mejor cómo las acciones gubernamentales en tiempos de crisis repercuten en la autonomía y la capacidad de los parlamentos para cumplir con sus funciones esenciales en la gobernanza de la salud pública.

5. *Respuesta del Estado a la pandemia: instrumentos legales*

El estudio del *Pandemic Backsliding Project* (PanDem), versión 6.1, abarca el análisis de las respuestas gubernamentales frente a la pandemia de COVID-19 desde marzo de 2020 hasta junio de 2021, examinando a 144 países. Este proyecto evalúa meticulosamente cómo las decisiones estatales ante la crisis inciden en las dinámicas democráticas tanto a corto como a largo plazo, proporcionando una visión panorámica de las políticas adoptadas en respuesta a la emergencia sanitaria.

GRÁFICA 7. INSTRUMENTO LEGAL DE MEDIDAS
DE EMERGENCIA, 2020-2021



FUENTE: elaboración propia, con base en la base de datos de *Pandemic Backsliding Project* (PanDem), 2021.

En el análisis de los instrumentos legales empleados durante los cinco trimestres evaluados entre 2020 y 2021 se identificó como predominante

la implementación de legislaciones alternativas, las cuales no se encuadran dentro de los marcos jurídicos convencionales, tales como el *estado de emergencia, salud o de desastre*. Cincuenta y seis naciones, entre ellas Austria, Dinamarca, Suiza, Turquía, Reino Unido y Polonia, se decantaron por este enfoque, señalando una preferencia hacia políticas legislativas diseñadas para atender las necesidades específicas nacionales, muchas de las cuales fueron desarrolladas en respuesta directa a la situación pandémica, o se basaron en leyes de salud preexistentes u otras normativas pertinentes.

La instauración de un *estado de emergencia* se situó como la segunda estrategia más común, siendo empleada por treinta países, entre ellos, Israel, Tailandia, Estados Unidos, Venezuela e Italia. En contraste, veintiocho naciones, entre las que se encuentran Afganistán, Myanmar, Iraq, Vietnam y Kuwait, se abstuvieron de implementar un marco legal específico para la gestión de la crisis. Esta estrategia resalta un patrón distintivo, especialmente observado en países con diferentes grados de estabilidad política y desarrollo económico. La omisión de un marco legal concreto en la respuesta a la pandemia por parte de estas naciones revela diversos retos: sin una estructura legal bien definida, las acciones y decisiones tomadas durante la crisis pueden enfrentar cuestionamientos respecto a su legalidad y legitimidad, lo que subraya la complejidad de la gobernanza en contextos de incertidumbre y la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública.

La adopción de declaraciones de “emergencia de salud pública y estado de catástrofe/desastre” fue notablemente menos frecuente, observándose únicamente en catorce países la primera (incluyendo Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay), y la segunda en ocho naciones (tales como Chile, Jamaica, Sudáfrica y Zimbabue). Este patrón sugiere una posible carencia de especificidad en los marcos legales de algunos países respecto a estas categorías o una percepción de no necesidad de ajustar las respuestas estatales a circunstancias tan particulares como las presentadas por la pandemia. La falta de preparación previa para crisis sanitarias de esta magnitud se hace evidente en aquellos países que no contaban con disposiciones específicas para emergencias de salud, aunque algunos, como Senegal, tomaron medidas para subsanar esta deficiencia.

En Senegal, la respuesta gubernamental a la pandemia sirve como caso ilustrativo de adaptación legislativa y cooperación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Bajo el liderazgo del presidente Macky Sall, y haciendo uso de las facultades otorgadas por la Constitución y las leyes vigentes, se declaró el estado de emergencia en marzo de 2020. Esta ac-

ción inicial fue seguida por una intervención del Parlamento, que modificó la legislación pertinente para proporcionar una respuesta más dirigida y específica a la crisis sanitaria. La promulgación de una ley en enero de 2021, que actualizó las regulaciones sobre el estado de emergencia e incorporó la categoría de “estado de desastre o crisis sanitaria”, marcó un hito importante, pues permitió la adopción de medidas como los toques de queda, reflejando un proceso dinámico de adaptación legal y colaboración interinstitucional en el manejo de la emergencia de salud pública (PanDem, 2021).¹²

Además, se identificó que ocho países no implementaron medidas de respuesta asociadas a un instrumento legal específico, como es el caso de Canadá, China y Nicaragua. Este aspecto podría ser resultado de una variedad de factores, desde una percepción atenuada del riesgo, hasta situaciones sobre la capacidad operativa gubernamental para responder a la crisis. La diversidad de estrategias subraya la importancia de la adaptabilidad y la contextualización en el ámbito de la gobernanza sanitaria durante emergencias de salud pública.

En última instancia, la persistencia de las medidas legales es un aspecto crucial para considerar. La categoría de “otra legislación” emergió como la más duradera, seguida por la implementación del estado de emergencia. La uniformidad en la aplicación de medidas legales en noventa y un países indica la existencia de una estrategia coherente y bien articulada o la efectividad de las intervenciones desde el comienzo de la crisis sanitaria. En contraposición, cuarenta y nueve países exhibieron una notable adaptabilidad al alternar entre dos distintas estrategias legales, lo que demuestra una capacidad de respuesta ante las variaciones y retos planteados por la dinámica de la pandemia. Es particularmente significativo el enfoque de tres naciones: Burkina Faso,¹³

¹² Véanse comentarios en la pregunta “emlaw” para Senegal en el *Pandemic Blacksliding Project* (PanDem, 2021).

¹³ En Burkina Faso, el conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo surge inicialmente por la adopción de medidas sin una base legal clara ni aprobación de la Asamblea Nacional en respuesta a la COVID-19. La alerta de estado de salud emitida por el gobierno no siguió el procedimiento establecido, como la emisión a través de un decreto o la definición de un plazo concreto. Las medidas adoptadas, como el toque de queda, se criticaron por su falta de fundamento legal y por exceder las disposiciones permitidas por el Código de Salud Pública. El Ejecutivo, posteriormente, solicitó autorización al Legislativo para legislar por ordenanza, recibiendo finalmente aprobación para una ley habilitante, lo que resuelve temporalmente el conflicto. Sin embargo, la legalidad de las medidas posteriores al periodo autorizado permanece sin clarificar. Véanse los comentarios en la pregunta “emlaw” para Burkina Faso en el *Pandemic Blacksliding Project* (PanDem, 2021).

El Salvador,¹⁴ y Moldavia,¹⁵ que implementaron hasta tres diferentes marcos legales como resultado de las tensiones existentes entre los poderes del Estado y los desafíos para mantener el equilibrio entre la respuesta efectiva a la crisis.

6. *Aprobación parlamentaria*

Las variables del *Pandemic Backsliding Project* (PanDem), también incluyen un indicador para analizar la colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo durante la gestión de la pandemia de COVID-19. Se observa una tendencia general hacia una relación constructiva en la implementación de instrumentos legales a nivel nacional. De los sesenta y nueve países analizados que requerían la aprobación parlamentaria para adoptar medidas legales primarias frente al COVID-19, sesenta y dos obtuvieron dicha ratificación de forma efectiva. Sin embargo, en siete casos se presentaron situaciones excepcionales, evidenciando distintos grados de fricción y autonomía entre los poderes del Estado.

En Haití y Sudán, la ausencia de una legislatura al inicio de la crisis sanitaria condujo a la adopción de medidas mediante decretos presidenciales.¹⁶ En Kenia, el Ejecutivo implementó inicialmente medidas sin la aprobación del Parlamento, y aunque posteriormente se introdujeron regulaciones legales, este segundo se abstuvo de aprobar varias de ellas, lo que

¹⁴ En El Salvador, el conflicto se intensifica con la sucesiva declaración de estados de emergencia por parte del Ejecutivo sin la aprobación del Legislativo, lo que lleva a una confrontación directa entre ambos poderes. El Tribunal Supremo interviene declarando inconstitucionales los decretos ejecutivos por limitar derechos constitucionales sin la debida aprobación legislativa. A pesar de los intentos de ambas partes por establecer medidas, la falta de acuerdo conduce a una situación de incertidumbre legal y administrativa, exacerbando la tensión entre el Ejecutivo y el Legislativo y culminando en la implementación de medidas sin un claro fundamento legal tras el levantamiento del estado de emergencia. Véanse los comentarios en la pregunta “emlaw” para El Salvador en el *Pandemic Backsliding Project* (PanDem, 2021).

¹⁵ En Moldavia, el Parlamento declara inicialmente el estado de emergencia con base constitucional, pero el conflicto surge en el cambio de enfoque legal para la gestión de la crisis sanitaria. Al pasar de un estado de emergencia a una emergencia de salud pública, el país se enfrenta a desafíos en la claridad y aplicación de la legislación. La alteración entre diferentes marcos legales refleja las tensiones entre la necesidad de una respuesta ágil a la pandemia y el respeto por los procedimientos legales y constitucionales establecidos. Véanse los comentarios en la pregunta “emlaw” para Moldavia en *Pandemic Backsliding Project* (PanDem, 2021).

¹⁶ Véanse los comentarios en la pregunta “emlegapp” para Haití y Sudán en *Pandemic Backsliding Project* (PanDem, 2021).

debilitó su rol de supervisión y participación pública.¹⁷ En Lesoto, la situación se complicó debido a discrepancias en las referencias sobre la extensión del estado de emergencia, operando bajo un marco legal que permitía al Ejecutivo extender el estado de desastre sin aprobación parlamentaria¹⁸ (PanDem, 2021).

La situación en Malí se vio afectada por la inestabilidad política, con medidas adoptadas provisionalmente por el Ejecutivo sin confirmación de su ratificación por el nuevo parlamento.¹⁹ En Gambia, la utilización de órdenes ejecutivas tras la falta de aprobación parlamentaria para extender el estado de emergencia ilustra un desplazamiento del equilibrio de poderes.²⁰ Finalmente, en Venezuela, la falta de reconocimiento de la autoridad presidencial por parte de la Asamblea Nacional llevó a un *impasse* institucional, donde las extensiones del estado de emergencia se realizaron sin su aprobación, pero fueron validadas por el Tribunal Supremo²¹ (PanDem, 2021).

Estas divergencias subrayan la importancia crítica de la cooperación interinstitucional y el respeto por los principios constitucionales en la gestión de emergencias sanitarias. La efectividad de la respuesta a una crisis no sólo se mide por la inmediatez y alcance de las medidas adoptadas, también por la capacidad de los Estados para mantener la integridad del orden democrático y el Estado de derecho. La pandemia ha demostrado ser tanto un catalizador para la colaboración como un revelador de vulnerabilidades institucionales, resaltando la necesidad imperante de fortalecer los mecanismos de gobernanza, asegurar la participación legislativa y garantizar la supervisión y rendición de cuentas en situaciones de emergencia.

7. La importancia de un marco jurídico definido

Los datos analizados revelan que la diversidad en las respuestas legales de los países frente a la pandemia de COVID-19 manifiesta variados enfo-

¹⁷ Véanse los comentarios en la pregunta “emlegapp” para Kenia (V-Dem, 2023) en *Pandemic Blacksliding Project* (PanDem, 2021).

¹⁸ Véanse los comentarios en la pregunta “emlegapp” para Lesoto en *Pandemic Blacksliding Project* (PanDem, 2021).

¹⁹ Véanse los comentarios en la pregunta “emlegapp” para Malí en *Pandemic Blacksliding Project* (PanDem, 2021).

²⁰ Véanse los comentarios en la pregunta “emlegapp” para Gambia en *Pandemic Blacksliding Project* (PanDem, 2021).

²¹ Véase comentarios en la pregunta “emlegapp” para Venezuela en *Pandemic Blacksliding Project* (PanDem, 2021).

ques y grados de preparación en el manejo de emergencias sanitarias. No obstante, más allá de la respuesta inmediata a la crisis, el elemento determinante de la resiliencia nacional ante situaciones adversas es la robustez del marco jurídico preexistente.

Un marco jurídico bien definido y robusto se convierte en un instrumento crucial, especialmente en tiempos de emergencia. Si este marco contempla de manera clara los procedimientos y límites para la declaración de un estado de emergencia, los poderes otorgados al Ejecutivo y las restricciones impuestas a derechos y libertades, entonces, incluso en situaciones extremas, el actuar del gobierno estará sujeto a un sistema de pesos y contrapesos (Greene, 2019, pp. 17–39). Esto garantiza que cualquier medida extraordinaria, aunque necesaria, no derive en abusos de poder ni en una erosión de las bases democráticas.

En contraste, cuando no existe un marco jurídico bien delineado o cuando las medidas de emergencia se implementan sin una declaración formal de estado de emergencia, nos encontramos ante un terreno propicio para la autocratización. La falta de claridad y límites puede conducir a una aplicación arbitraria de restricciones, trascendiendo el ámbito de lo necesario y razonable. Este escenario no sólo plantea un riesgo inmediato para los derechos y libertades individuales, también amenaza con dejar secuelas a largo plazo en la estructura democrática de un país.

Las respuestas estatales, carentes de un “instrumento legal” específico en al menos 28 países, denotan un enfoque menos estructurado, posiblemente reflejando una administración más descentralizada o una confianza en el marco jurídico ordinario preexistente. Aunque esta táctica puede brindar flexibilidad y facilitar una adaptación a las particularidades locales, también puede resultar en respuestas desarticuladas y en la falta de una estrategia nacional coherente. Dicha situación subraya la importancia de la coordinación y la comunicación efectivas entre los diferentes niveles de gobierno.

Por otro lado, la ausencia de respuesta estatal, ya sea por una percepción de riesgo bajo o por limitaciones en la capacidad de respuesta, puede tener consecuencias graves, dejando a la nación vulnerable a los impactos de la crisis. No obstante, esta situación también puede reflejar una elección deliberada de priorizar otros factores, como la economía o la preservación de las libertades civiles, sobre medidas gubernamentales directas. Esta decisión subraya la complejidad de equilibrar la protección de la salud pública con la preservación de otros valores fundamentales en la sociedad. En este punto, la intervención parlamentaria es crucial para llenar estos vacíos, proporcio-

nando un foro para el debate, la deliberación y el consenso sobre la mejor manera de navegar por la crisis, asegurando que las medidas adoptadas sean las más adecuadas para las necesidades y circunstancias específicas del país.

8. *Impacto de las respuestas gubernamentales en la democracia*

Para intentar entender el impacto de las respuestas gubernamentales a la pandemia de COVID-19 en la democracia, se recurrió al índice de libertad democrática de V-Dem de 2022.²² Se seleccionaron tres categorías específicas de países basándose en sus tipos de respuesta legal: *a)* los que declararon un estado de emergencia; *b)* los que no hicieron referencia a ningún instrumento legal específico, *c)* y los que no implementaron una respuesta estatal formalizada. Esta clasificación se fundamenta en la noción de que la vaguedad en la regulación de las respuestas a la pandemia puede tener implicaciones significativas en la estructura democrática de un país.

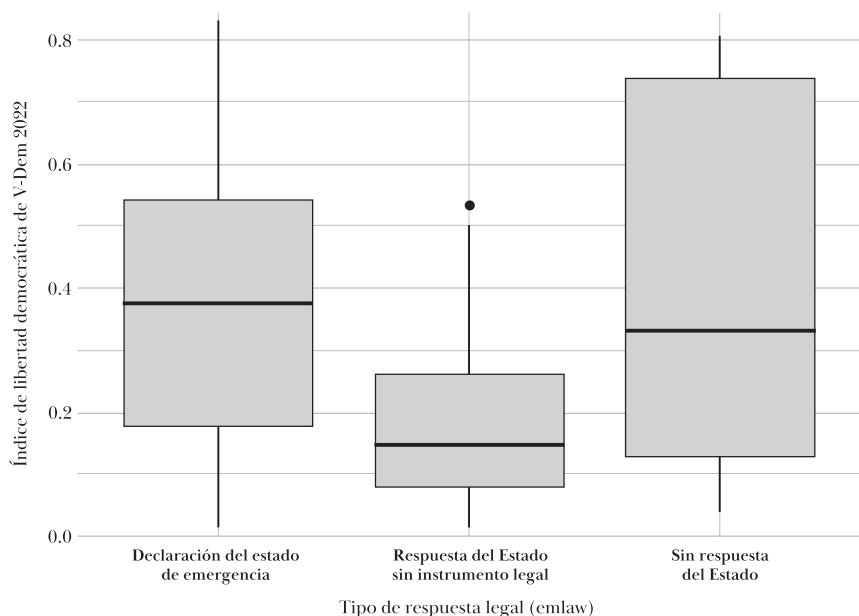
El índice postpandémico de V-Dem permite la evaluación de los efectos acumulativos de las políticas de emergencia sobre las estructuras democráticas, contrastándolo con el índice de 2019 como referencia prepandémica. Se aplicó un análisis de varianza (ANOVA) para comparar el índice de libertad democrática entre los grupos definidos según su tipo de respuesta legal. Los resultados indicaron diferencias estadísticamente significativas entre los grupos, y se utilizó la prueba *post-hoc*, de *Tukey HSD*, para identificar entre qué pares de categorías se encontraban estas diferencias significativas.

La correlación entre las respuestas gubernamentales y la libertad democrática, evaluada mediante el índice de V-Dem, revela variaciones notables en los niveles de libertad democrática, según el enfoque legal adoptado por los diferentes países. Los análisis sugieren que los países que abordaron la crisis sin un marco legal definido presentaron índices más bajos de libertad democrática en comparación con aquellos que declararon un estado de emergencia. Sin embargo, no se detectaron diferencias significativas entre los países que implementaron un estado de emergencia y aquellos sin una respuesta formal a nivel de Estado.

²² El índice de democracia liberal (*v2x_libdem*), gestionado por Jan Teorell, evalúa hasta qué punto se alcanza el ideal de la democracia liberal, enfatizando la protección de derechos individuales y minoritarios contra abusos de poder. Considera libertades civiles, Estado de derecho, judicatura independiente y controles al Poder Ejecutivo, integrando también el nivel de democracia electoral. Se mide en una escala de 0 a 1 y se calcula con la fórmula $v2x_libdem = .25 \times v2x_polyarchy^{1.5}$ (Gerring *et al.*, 2023, p. 45).

La representación gráfica de los datos mediante un gráfico de cajas facilita la visualización y comparación de la distribución de los índices de libertad democrática de V-Dem para cada categoría de respuesta legal, proporcionando una perspectiva clara de las variaciones entre los diferentes enfoques gubernamentales.

GRÁFICA 8. ÍNDICE DE LIBERTAD DEMOCRÁTICA DE V-DEM, 2022, POR TIPO DE RESPUESTA LEGAL



FUENTE: elaboración propia, con base en V-Dem 2021 y PanDem 2021.

Países como Afganistán, Myanmar/Birmania, Burundi, entre otros, que optaron por no establecer un marco legal específico para la respuesta a la pandemia, podrían reflejar un enfoque gubernamental más autoritario o menos regulado por procesos legislativos. Esta tendencia puede tener implicaciones directas en la participación democrática y los derechos civiles, especialmente en contextos de conflictos político-históricos, transiciones democráticas o estabilidad política precaria. En particular, la decisión de responder a una crisis sanitaria sin un marco legal definido puede agravar tendencias autoritarias preexistentes, lo que suscita preocupaciones sobre la fortaleza de las instituciones democráticas y señala problemas en la capacidad institucional para generar respuestas legales adecuadas a emergencias.

Finalmente, los resultados subrayan la importancia de la acción legislativa y la preservación de los principios democráticos, incluso durante crisis sanitarias. Los hallazgos reflejan una diversidad de enfoques en cuanto a la centralización del poder y la adhesión a normativas legales en el manejo de la pandemia. En particular, la recurrencia de estados de emergencia o la ausencia de marcos legales específicos podría indicar una acumulación de autoridad en el Ejecutivo y una marginalización del rol legislativo en el desarrollo de políticas públicas, alterando el equilibrio institucional y afectando la integridad del proceso democrático y, por ende, afectando los niveles de gobernanza sanitaria.

9. *Sobre las implicaciones de la limitación al Poder Legislativo*

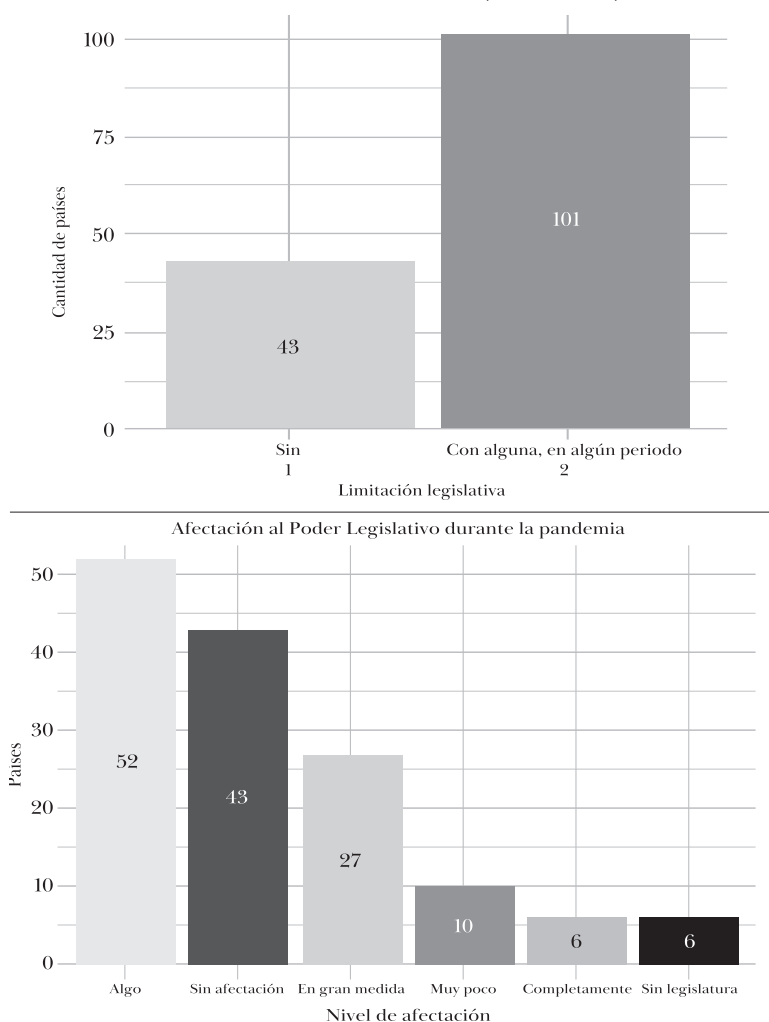
La investigación llevada a cabo por Palina Kolvani, Martin Lundstedt, Amanda Edgell y Jean Lachapelle, identificaron una tendencia alarmante durante la pandemia de COVID-19: una marcada centralización del Poder Ejecutivo en detrimento de las funciones legislativas, observada en 27% de los países estudiados (Kolvani *et al.*, 2021, p. 3). Esta concentración de poder en el Ejecutivo plantea un desafío significativo para la preservación de la integridad institucional democrática, ya que facilita la toma de decisiones unilaterales sin el adecuado control y balance de poderes.

Complementando estos hallazgos, la presente investigación evalúa el impacto de las medidas de emergencia sobre la autonomía del Poder Legislativo, empleando el indicador *Legislature limitations* (leglimit) del *Pandemic Backsliding Project* (PanDem).²³ Dicho indicador, que se mide en una escala de 0 a 5 —donde 0 representa ausencia de limitaciones y 5 denota una restricción total o la inexistencia de un cuerpo legislativo—, facilita un análisis profundo sobre cómo las disposiciones de emergencia han influido en las capacidades legislativas de supervisión y formulación de leyes. Este análisis se correlaciona con el factor de parlamento efectivo empleado anteriormente y el índice democracia liberal de V-Dem, empleado también anteriormente, permitiendo una comprensión más detallada de las dinámicas entre los poderes del Estado en el contexto de la crisis sanitaria global.

²³ Esta variable mide el impacto de las medidas de emergencia relacionadas con la COVID-19 en el papel legislativo del órgano nacional. El análisis se centra en la capacidad de jure y de facto del Legislativo para introducir y aprobar legislación en todas las áreas políticas durante el periodo en cuestión. La escala va de 0 a 5, donde 0 significa que no hay impacto en las funciones legislativas y 5 indica que el legislativo ha sido disuelto o suspendido (PanDem, 2021).

De los 144 países observados, 43 no registraron ninguna limitación en ningún periodo, mientras que 101 registraron al menos una limitación en un trimestre. Asimismo, estos fueron clasificados, según un promedio de limitación legislativa (Leglimit_PROM), en una escala original de 0 a 5, donde 0 indicaba ausencia de restricciones y 5 la ausencia de legislatura.

**GRÁFICA 9. LIMITACIONES LEGISLATIVAS
EN UNO O MÁS PERIODOS (2020-2021)**



FUENTE: elaboración propia, con base en variable LegLimit, PanDem, 2021.

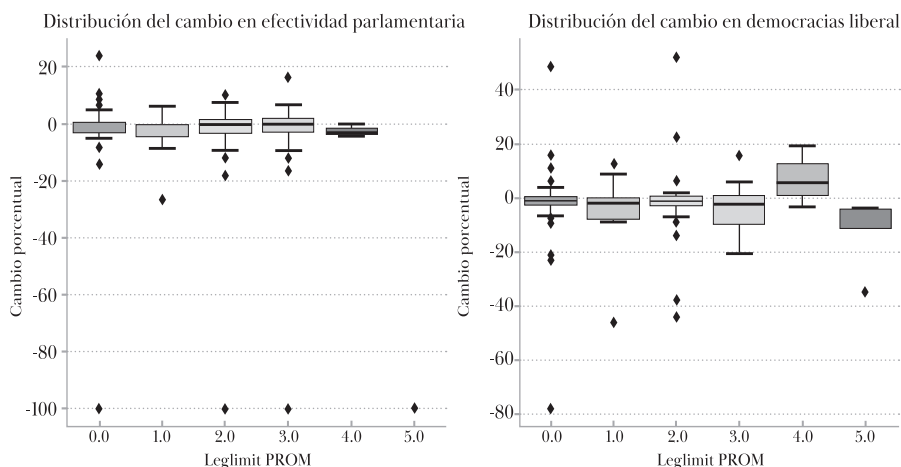
Para evaluar el impacto de diversas restricciones legislativas sobre el factor de PE y el índice de democracia liberal, analizamos las medidas adoptadas durante 2020 y 2021 en distintos países. Calculamos el cambio porcentual anual en cada índice por país y luego promediamos estos cambios dentro de cada nivel de limitación legislativa. Esta metodología nos permitió descubrir tendencias dominantes y analizar cómo diferentes niveles de restricciones legislativas impactaron en la estructura gubernamental y los fundamentos democráticos en contextos nacionales variados. Este análisis pone de relieve la importancia de los cambios porcentuales, derivados de comparativas anuales de cada índice, para obtener una visión detallada y comprensiva del impacto general de dichas restricciones legislativas. Los resultados del análisis revelan tendencias claras y preocupantes:

- Los grupos con restricciones mínimas (0 y 1) evidenciaron cambios más moderados en los índices de efectividad parlamentaria y democracia liberal. En el grupo 0 (sin limitaciones legislativas), se observó una disminución en la efectividad parlamentaria de -1.85%, y en la democracia liberal de -2.05%. Esto indica que incluso en ausencia de restricciones explícitas, hay una erosión moderada de estas métricas. En contraste, el grupo 1 experimentó una disminución más acentuada en la efectividad parlamentaria (-2.54%) y en la democracia liberal (-4.54%). Esta observación sugiere que una menor interferencia en las funciones legislativas podría estar asociada con una mayor estabilidad en estos índices, reflejando la importancia de mantener la autonomía y la plena funcionalidad del órgano legislativo para la preservación de la estabilidad democrática.
- En contraste, los grupos con restricciones intermedias (2 y 3) mostraron variaciones más significativas. El grupo 2 registró una disminución en la efectividad parlamentaria de -2.75% y en la democracia liberal de -1.51%. Este patrón sugiere que, aunque las restricciones fueron intermedias, todavía hubo un impacto negativo perceptible en la efectividad de los parlamentos y en los estándares de la democracia liberal. El grupo 3, en particular, experimentó una disminución notable tanto en la efectividad parlamentaria (-4.46%) como en la democracia liberal (-3.96%), reflejando cómo las restricciones moderadas pueden exacerbarse en sus impactos negativos sobre los fundamentos democráticos y la funcionalidad legislativa. Aunque el impacto no es tan severo como en los grupos con restricciones más altas, los resultados reflejan la importancia de evaluar

cómo incluso restricciones moderadas pueden influir en la dinámica parlamentaria y en la integridad de los procesos democráticos.

- Los grupos con las restricciones más extremas (4 y 5) reflejaron los cambios más dramáticos. El grupo 4, que enfrentó restricciones severas, mostró un aumento inusual en la democracia liberal (+7.56%), lo cual puede requerir un análisis más detallado para comprender las dinámicas específicas. Finalmente, el grupo 5 mostró la reducción más considerable en la democracia liberal (-11.48%), evidenciando el severo impacto que estas medidas restrictivas pueden tener en los principios democráticos y la gobernanza efectiva.

GRÁFICA 10. GRÁFICOS DE DISTRIBUCIÓN DEL CAMBIO PORCENTUAL ENTRE LIMITACIÓN LEGISLATIVA Y EL FACTOR DE PARLAMENTO EFECTIVO, Y EL ÍNDICE DE DEMOCRACIA LIBERAL 2020-2021



FUENTE: elaboración propia, con base en variable LegLimit de PanDem 2021, factor de Parlamento Efectivo de IDEA y el índice de democracia liberal de V-Dem, 2020-2021.

Este análisis resalta la relación significativa entre las restricciones legislativas impuestas y los cambios en los indicadores clave de la gobernanza democrática: representación política, efectividad parlamentaria y principios de la democracia liberal. Los hallazgos enfatizan la vital importancia de mantener la integridad y autonomía de las instituciones legislativas para asegurar una gobernanza responsable y la salud de la democracia, particularmente en contextos de crisis.

Además, el estudio revela que las restricciones legislativas han tenido un impacto considerable en la disminución de la efectividad parlamentaria y en el retroceso de la democracia liberal, lo cual subraya la necesidad imperativa de preservar la separación de poderes y el equilibrio institucional. No obstante, es importante destacar que este estudio se fundamenta en un enfoque cuantitativo y se circunscribe al periodo 2020-2021. Por tanto, se advierte que los resultados podrían no ser extensibles a otros contextos o periodos temporales. Se recomienda abordar la interpretación de los datos con cautela, tomando en cuenta las particularidades y el entorno único de cada nación estudiada.

IV. LA FUNCIÓN DEL PARLAMENTO EN LA GESTIÓN DE CRISIS

La función del parlamento no se limita únicamente a la armonización normativa, también desempeña un rol crítico en la gestión y respuesta durante emergencias de salud pública. Esta capacidad de adaptación legislativa es fundamental para mantener la gobernabilidad, el Estado de derecho y la buena gobernanza durante crisis sanitarias. Weinberg y Grogan (2020) destacan varias responsabilidades esenciales de las legislaturas en este contexto, tales como la promoción de la transparencia, la legalidad, la proporcionalidad y la supervisión efectiva de las medidas de emergencia; la continuidad de las funciones legislativas; la incorporación del conocimiento experto externo; y la revisión y reforma legislativa basada en el análisis de prácticas óptimas nacionales e internacionales (Weinberg y Grogan, 2020).

En el estudio de las dinámicas políticas durante periodos de crisis, diversas investigaciones han resaltado un patrón recurrente: la tendencia hacia la centralización del poder en el Ejecutivo, en detrimento del Legislativo. Teóricos como Acemoglu y Robinson,²⁴ así como Adam

²⁴ En "A theory of political transitions", los autores desarrollan un modelo para comprender las transiciones políticas, enfocándose en cómo las crisis económicas pueden influir en la estructura de poder y gobernanza. El artículo postula que durante periodos de crisis económica, las élites pueden percibir un aumento en el riesgo de revolución o descontento popular, lo que podría amenazar su posición. En respuesta, pueden optar por restringir el poder del parlamento y centralizar la autoridad para proteger sus intereses, conduciendo a un debilitamiento de las instituciones democráticas. Este proceso refleja una tendencia hacia la consolidación del poder en manos de unas pocas élites durante tiempos de inestabilidad económica, lo que resulta en la disminución del papel y la influencia del parlamento en la gobernanza del país (Acemoglu y Robinson, 2001).

Przeworski *et al.*,²⁵ han observado que, en contextos de crisis económicas, el Poder Ejecutivo tiende a fortalecerse, aprovechando la necesidad de respuestas rápidas y decisivas. Esta tendencia ha sido evidenciada en diversos momentos históricos, como durante la “Guerra contra el terror”, donde, según Owens y Pelizzo,²⁶ el Ejecutivo adquirió mayor poder en relación con las legislaturas, justificándolo en la necesidad de abordar con prontitud los desafíos emergentes.

Sin embargo, la crisis sanitaria global desatada por la pandemia de COVID-19 llevó esta dinámica a un extremo previamente inimaginado. A diferencia de las crisis anteriores, donde la deliberación parlamentaria podía percibirse como un lujo temporal, las medidas de distanciamiento social impuestas para contener el virus impidieron la congregación y, por tanto, la función deliberativa de los parlamentos.

Esto planteó un desafío singular: en democracias consolidadas, se buscó adaptar la operatividad parlamentaria mediante el uso de tecnologías de comunicación para sostener la capacidad de supervisión y legislación. Sin embargo, como veremos en las siguientes páginas, en sistemas democráticos menos robustos, la reacción y adaptación fueron más lentas, y en algunos casos, los esfuerzos por preservar el equilibrio de poderes fueron mínimos o inexistentes.

Este contexto se complica aún más en situaciones de crisis sanitaria, como la pandemia de COVID-19, durante la cual, en aras de la seguridad

²⁵ En *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990*, Przeworski y colaboradores analizan la interacción entre democracia, instituciones políticas y desarrollo económico. Específicamente, el texto aborda cómo en tiempos de crisis económica, la estabilidad y eficacia de las instituciones democráticas, como el parlamento, pueden verse comprometidas. Los autores sugieren que durante períodos de inestabilidad económica, puede haber una tendencia a la disminución del poder y la influencia del parlamento dentro del sistema político. Esto se debe a la percepción de que medidas rápidas y decisivas, que a menudo requieren una concentración de poder, son necesarias para abordar la crisis, lo que puede llevar a una erosión de la democracia y una reducción de la capacidad del parlamento para supervisar y guiar el proceso político (Przeworski *et al.*, 2000).

²⁶ En *The War on Terror and the Growth of Executive Power?: A Comparative Analysis*, Owens y Pelizzo exploran el impacto de la “guerra contra el terror” en la distribución del poder gubernamental, con un enfoque particular en la expansión del Poder Ejecutivo en detrimento del Legislativo. Los autores discuten cómo, en tiempos de crisis, particularmente bajo la justificación de la seguridad nacional y la respuesta al terrorismo, ha habido una tendencia hacia la centralización del poder en el Ejecutivo. Esta centralización a menudo conduce a una disminución en la capacidad y autoridad del parlamento para ejercer su función de supervisión y legislativa. El análisis proporciona un marco comparativo para entender cómo diferentes sistemas políticos han reaccionado ante las crisis y las implicaciones que esto tiene para el equilibrio de poderes y la gobernanza democrática (Owens y Pelizzo, 2010).

pública, se limitó la presencialidad y, por ende, la capacidad de deliberación dentro de los parlamentos. Esta limitación de la actividad parlamentaria esboza un desafío particular, ya que, como detallaremos en las siguientes páginas, en respuesta a la urgencia sanitaria, los ejecutivos de diversas naciones adoptaron medidas extraordinarias, incluyendo la declaración de estados de emergencia que ampliaron su margen de maniobra al margen de la supervisión legislativa tradicional.

Además, la premisa de que la gestión de la crisis sanitaria —centrada en la salud, el presupuesto y los recursos hospitalarios— se circunscribe primordialmente al ámbito ejecutivo, puede haber relegado el rol crítico del Poder Legislativo a un margen periférico. Este fenómeno resalta la complejidad inherente a la conservación de un equilibrio de poderes en cualquier escenario, particularmente bajo condiciones extremadamente adversas, pero, sobre todo, de la importancia de la participación activa del parlamento.

La falta de un balance efectivo entre los poderes estatales y la ausencia de instituciones fortalecidas predisponen a que la influencia de las ideologías, valores y características personales de los líderes políticos impacte de manera significativa la dinámica de interacción del Estado con el ámbito internacional. Esta dinámica puede restringir de manera considerable la capacidad de respuesta ante emergencias internacionales a decisiones unilaterales, afectando tanto el contexto nacional como el global.

Ejemplificando esta problemática, en naciones como Venezuela, Brasil, Nicaragua y Estados Unidos, donde los mandatarios subestimaron la severidad de la pandemia y decidieron no acatar las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS), se evidenció una disminución en la eficacia de las medidas implementadas. Lucas González (2022) documenta cómo un liderazgo desproporcionado del Ejecutivo, combinado con la estructura federalista (y los consiguientes grados de autonomía subnacional), puede obstruir la toma de decisiones críticas, teniendo efectos en la protección de la vida humana. El autor resalta el caso de Brasil, donde gobernadores locales, ante la negación del Ejecutivo sobre la gravedad de la COVID-19, ejercieron su autonomía para adoptar medidas coherentes con recomendaciones internacionales, generando así un escenario de conflicto y confusión entre la ciudadanía respecto a qué directrices seguir, incrementando el riesgo para la salud pública y registrando un alto número de muertes (González, 2022, pp. 283–293).

La disgregación en los procesos de toma de decisiones, observada tanto en el ámbito subnacional como en la interacción entre los distintos poderes del Estado, constituye una falencia institucional crítica que compromete la eficacia del sistema de gobernanza. Esta carencia, evidenciada durante la crisis

sanitaria global, no sólo representa una amenaza para la estabilidad y funcionalidad del Estado, también eleva el riesgo para la seguridad y bienestar de la población a nivel mundial. La gestión de la salud pública, caracterizada por su naturaleza transfronteriza y su imperativo de neutralidad política, requiere imperativamente de un enfoque coordinado y cohesivo que supere las barreras ideológicas y las fisuras partidistas. La capacidad de articular respuestas integradas y armónicas ante emergencias de salud pública es fundamental para preservar la integridad de las estructuras sociales y políticas, así como para garantizar la protección efectiva de la salud colectiva a escala global.

En este sentido, la función del parlamento, en su calidad de entidad legitimadora e integradora, desempeña un papel esencial en la estructura de gobernanza de los Estados, particularmente en lo que respecta a la respuesta a emergencias. La investigación conducida por Lucas González (2022) explora cómo el federalismo y la coordinación intergubernamental influyeron en la capacidad de los Estados latinoamericanos para responder al desafío derivado de la pandemia de COVID-19. De manera complementaria, Armin von Bogdandy, Jesús María Casal y Mariela Morales Antoniazzi (2022) ofrecen un análisis crítico de las medidas adoptadas por los Estados en respuesta a la pandemia, enfocándose en la preservación de los derechos fundamentales y la protección de la integridad de las instituciones democráticas en la región.

Sin embargo, una interpretación desde la perspectiva de la salud global —considerando la adherencia o desviación de los Estados a las directrices internacionales promulgadas por la OMS, contribuyendo con ello a la salud global— revela una dimensión adicional en los estudios mencionados: tanto el análisis de González como el realizado por Von Bogdandy y sus colegas ofrecen *insights* profundos sobre el papel crucial que juegan los parlamentos en la promoción de la salud global. Estos estudios subrayan que la gestión efectiva de la salud pública trasciende el ámbito de las instituciones sanitarias, incidiendo directamente en la esfera de la gobernanza política y la estructura constitucional de los Estados, evidenciando la interconexión entre la salud global, el Estado de derecho y el sistema político.

El análisis del rol parlamentario en la gestión de crisis subraya una dualidad funcional crucial. En primer lugar, el parlamento actúa como un contrapeso al Poder Ejecutivo, previniendo la concentración excesiva de autoridad y, por otra, funciona como un agente de cohesión dentro del marco de respuesta estatal ante emergencias. Este principio resalta la necesidad de considerar el papel vital de las legislaturas en la formulación de respuestas coordinadas y coherentes a emergencias de salud pública, fundamentales

para la preservación de la integridad de las estructuras sociales y políticas, así como para asegurar la coordinación efectiva del Estado.

Un estudio de Schetsova y colaboradores (2021) pone de relieve la importante influencia de las asambleas legislativas en contextos federales sobre la gestión de las políticas de crisis. La investigación descubrió que las legislaturas podían influir decisivamente en la coordinación y la eficacia de la respuesta a la pandemia debido a su capacidad para mediar en la relación entre los gobiernos federal y regionales e influir en la asignación de responsabilidades y recursos para combatir la crisis sanitaria (Shvetsova *et al.*, 2021, pp. 1–11). Sin embargo, Lucas González (2022) sostiene que no es el sistema político en sí el que tiene este efecto, sino el grado de cooperación entre los poderes del Estado, independientemente del sistema político.

González cita el caso de Uruguay, un Estado unitario con una colaboración eficaz entre el Parlamento y el Ejecutivo, lo que facilitó una respuesta ágil y eficaz a la pandemia. Esta colaboración se tradujo en un mejor cumplimiento de los protocolos sanitarios, una reducción de la mortalidad y una mejor planificación gubernamental. Sin embargo, el caso de Argentina demuestra que, durante los periodos de cooperación, la gestión de la pandemia estuvo bien controlada, pero cuando surgieron conflictos, la situación se deterioró (González, 2022, pp. 293- 300).²⁷

Las lecciones de Uruguay y Argentina, respaldadas por las conclusiones de Schetsova y colaboradores (2021), ponen de relieve la universalidad del principio de que un poder legislativo fuerte y proactivo es esencial para una gestión eficaz de las crisis, independientemente del marco constitucional. Sin embargo, en los sistemas federales, el papel de las asambleas legislativas puede adquirir una importancia adicional, influyendo en cómo se distribuyen y coordinan las responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno. Esto pone de relieve la importancia de adaptar las estrategias legislativas a la estructura específica de un país para optimizar la respuesta a la emergencia de salud pública, garantizando al mismo tiempo la protección de los derechos fundamentales y el mantenimiento del equilibrio de poderes.

En segundo lugar, en su función como mecanismo de balance y supervisión, se subraya la importancia de que el parlamento posea una fortale-

²⁷ En Argentina, la elevada cooperación inicial entre el gobierno nacional, la comunidad científica, los gobernadores y las organizaciones sociales condujo a altos niveles de apoyo y cumplimiento de las restricciones y a un aumento gradual de los casos y las muertes sin que se produjera un colapso del sistema sanitario. Sin embargo, cuando el presidente recortó el IFE y los planes de ayuda social, los gobernadores expresaron su preocupación, lo que llevó a conflictos entre el gobierno nacional y la Ciudad de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires y otras provincias controladas por la oposición (González, 2022, pp. 293-297).

za institucional y una capacidad de decisión efectiva. Este aspecto se hace particularmente patente en situaciones como la experimentada en Brasil, donde la acción legislativa intentó modular la conducta del Ejecutivo a través de la promulgación de leyes que mandaban el uso obligatorio de mascarillas y su provisión por parte de entidades tanto públicas como privadas. A pesar del apoyo de diversos gobernadores a estas medidas, estas enfrentaron el veto, ya sea en parte o en su totalidad, por parte del presidente Bolsonaro (González, 2022, pp. 288–290). Similarmente, en Venezuela se presentó una situación donde el Estado de derecho se vio comprometido al emplearse el artículo 27 por decreto presidencial sin la ratificación de la Asamblea Nacional, contraviniendo la exigencia constitucional de dicha aprobación (Von Bogdandy *et al.*, 2022, pp. 125–126).

Estos casos ilustran con claridad la necesidad imperiosa de parlamentos que no sólo tengan la autoridad para legislar en respuesta a emergencias, sino que también posean la capacidad para asegurar la observancia de procedimientos constitucionales y legales. De este modo, se fortalece el Estado de derecho y se promueve una gobernabilidad democrática efectiva, evidenciando la relevancia de un parlamento robusto y activo en la preservación del equilibrio de poderes y, por tanto, en la gobernanza sanitaria. Es crucial que esta labor de vigilancia no obstruya ni ralentice indebidamente las respuestas necesarias ante emergencias, pero debe asegurar la legitimidad y adecuación de las medidas adoptadas. Al mantener una postura crítica constructiva, el parlamento evita la percepción de arbitrariedad en las decisiones ejecutivas y sostiene la relevancia y autoridad de las instituciones democráticas. La oposición sistemática o la aceptación incondicional por parte del parlamento pueden ser igualmente perjudiciales; el equilibrio reside en una deliberación informada y oportuna que, sin impedir la acción necesaria, garantice que las decisiones ejecutivas sean transparentes, justificadas y, sobre todo, sometidas al escrutinio democrático.

La investigación de Von Bogdandy y colaboradores sobre Colombia y México ilustra las consecuencias de una supervisión parlamentaria deficiente. En Colombia, la ausencia de debate para modificar o revocar las medidas implementadas por el presidente a través de decretos legislativos, excepto para aumentar el alcance de las transferencias directas de efectivo; y en México, sin participar efectivamente en la respuesta jurídica a la pandemia con un periodo de inactividad debido al período extraordinario en pleno periodo de crisis, son ejemplos de cómo la falta de acción legislativa crítica puede minar la credibilidad de la institución parlamentaria y, por ende, deslegitimar las decisiones políticas (Von Bogdandy *et al.*, 2022, pp. 131–133). Estas situaciones no sólo provocan una crisis de credibilidad

dentro del ámbito nacional, sino que disminuyen la contribución de estos países a la gobernanza global, destacando la importancia de un parlamento activo y responsable en el fortalecimiento de la democracia y la gobernanza efectiva.

La función del parlamento en la gestión de crisis sanitarias, como la provocada por la pandemia de COVID-19, trasciende ampliamente la mera armonización normativa. Actúa como un pilar fundamental para mantener la gobernabilidad, el Estado de derecho y la buena gobernanza. Al ejercer su capacidad de adaptación legislativa, el parlamento asegura la legalidad y proporcionalidad de las medidas de emergencia, contribuyendo así a una gestión de crisis más equilibrada y democrática. Esto es particularmente relevante en situaciones donde las acciones del Ejecutivo, bajo el pretexto de respuestas rápidas, podrían sobrepasar los límites establecidos por la ley y la Constitución. Las iniciativas legislativas para limitar los poderes de emergencia de los gobernadores y los funcionarios de salud, así como las demandas legales contra acciones ejecutivas percibidas como excesivas, son ejemplos de cómo el parlamento ejerce esta supervisión crítica.

Por tanto, se confirma la importancia de un enfoque parlamentario que combine el apoyo a la gestión ejecutiva de la crisis con una fiscalización diligente y constructiva. Este equilibrio es crucial para asegurar que, incluso en situaciones de emergencia, las acciones gubernamentales se mantengan dentro del marco del Estado de derecho. Al hacerlo, el parlamento fomenta la confianza pública y la legitimidad de las políticas implementadas, contribuyendo positivamente a la estabilidad y gobernanza democrática tanto a nivel nacional como internacional. En última instancia, un parlamento fuerte y activo no sólo desempeña un papel de contrapeso esencial frente al Ejecutivo, también garantiza que las respuestas a las emergencias de salud pública sean inclusivas, justas y respetuosas de los derechos fundamentales, reforzando así la estructura democrática del Estado.

Por último, resulta fundamental reflexionar sobre las consecuencias duraderas de la marginalización legislativa y su impacto en la estabilidad democrática. La exclusión sistemática del Poder Legislativo durante la pandemia, especialmente en países donde se prolongaron las medidas de emergencia sin contrapesos efectivos, plantea un riesgo estructural para la calidad de la democracia en el mediano y largo plazo. La normalización de la concentración del poder en el Ejecutivo no sólo debilita los principios del Estado de derecho, sino que erosiona la capacidad de rendición de cuentas y vulnera la función representativa del parlamento como órgano garante de los derechos ciudadanos.

En contextos donde el Legislativo ha sido relegado, los precedentes establecidos durante la pandemia pueden crear una “nueva normalidad” en la cual el Poder Ejecutivo se siente facultado para actuar sin supervisión, incluso fuera de situaciones de emergencia. Esto configura una amenaza para la institucionalidad democrática, ya que un parlamento debilitado no sólo pierde su capacidad de control y fiscalización, también su legitimidad como representante de la voluntad popular. En última instancia, esta tendencia hacia la centralización y el debilitamiento de los órganos legislativos puede perpetuar un ciclo de erosión democrática, afectando la resiliencia de las instituciones frente a futuras crisis y limitando la posibilidad de un retorno pleno al equilibrio de poderes.

Es imperativo, entonces, que los legisladores y actores democráticos reconozcan estos riesgos y trabajen para restablecer y proteger la función legislativa como pilar de la democracia. Sólo un parlamento fuerte, capaz de actuar como contrapeso, puede garantizar que la gobernanza en tiempos de crisis se realice de forma transparente, con responsabilidad y respeto a los derechos fundamentales, preservando así los principios esenciales de la democracia.

V. CONCLUSIONES

La pandemia de COVID-19 ha precipitado una notable centralización del poder en manos del Ejecutivo en múltiples contextos nacionales, generando una dislocación sustancial en la función legislativa y alterando el equilibrio de poderes de forma alarmante. Esta situación ha limitado severamente la capacidad de los parlamentos para cumplir con sus roles constitucionales de supervisión, legislación y fiscalización, socavando los cimientos de la democracia representativa y, con ello, los principios de transparencia, rendición de cuentas y separación de poderes.

La emergencia sanitaria global ha subrayado los desafíos críticos que enfrenta la democracia en tiempos de crisis. A través del análisis de las limitaciones legislativas impuestas en diversos países, resulta evidente que las medidas de emergencia, justificadas bajo la premisa de eficiencia y protección de la salud pública, han facilitado una acumulación de competencias en el Poder Ejecutivo. En muchos casos, estas restricciones no se han revertido de manera inmediata, prolongando un estado de excepción que plantea riesgos sustantivos para la estabilidad democrática en el largo plazo.

Es imperativo reconocer que el debilitamiento del Legislativo durante la pandemia constituye un riesgo estructural, pues establece precedentes de

gobernanza que pueden ser replicados en futuras crisis. En contextos donde el Legislativo fue relegado o donde las decisiones ejecutivas no fueron sometidas a una fiscalización rigurosa, se abre la puerta a la consolidación de prácticas de concentración del poder que, al ser institucionalizadas, erosionan el sistema de controles y contrapesos. La marginalización del parlamento en estos escenarios amenaza con normalizar la subordinación del Poder Legislativo y consolidar una estructura de gobernanza en la que el Ejecutivo actúa sin la supervisión crítica de los actores representativos, lo que debilita la calidad democrática de manera profunda.

La experiencia de países como Uruguay, Argentina, Brasil, Venezuela, Colombia y México destaca la relevancia de contar con parlamentos fortalecidos, que no sólo posean la autoridad legal para legislar en tiempos de emergencia, sino la capacidad efectiva para monitorear y evaluar las políticas ejecutivas. En contextos donde la función legislativa se mantuvo activa y vigilante, los parlamentos actuaron como un contrapeso necesario, asegurando que las respuestas a la pandemia respetaran los procedimientos constitucionales y protegieran los derechos ciudadanos. Por el contrario, en sistemas donde el parlamento fue subordinado al Ejecutivo, se observó una debilitación de los mecanismos de rendición de cuentas, con implicaciones negativas para la transparencia y la legitimidad de las decisiones de emergencia.

Para una respuesta democrática y eficaz ante emergencias sanitarias, es esencial fortalecer la institucionalidad legislativa, asegurando que el parlamento pueda ejercer sus prerrogativas de control y balance incluso en circunstancias excepcionales. La preservación de una supervisión parlamentaria activa y robusta permite que la toma de decisiones ejecutiva sea transparente y que las medidas adoptadas se justifiquen de manera pública y legítima. Además, una gobernanza sanitaria efectiva exige una colaboración estrecha entre todos los niveles de gobierno y los diferentes poderes del Estado. En este sentido, los mecanismos de cooperación y diálogo interinstitucional deben ser reforzados para garantizar que las medidas de emergencia no comprometan la estructura democrática del sistema.

Un parlamento fuerte y autónomo no sólo facilita la gestión de la crisis desde un enfoque de apoyo, sino que actúa como un garante de los derechos fundamentales, asegurando que las acciones ejecutivas se sometan a una fiscalización rigurosa. Este contrapeso resulta esencial para evitar el abuso de poder y la erosión de derechos bajo el pretexto de la emergencia sanitaria. En última instancia, un parlamento proactivo y comprometido contribuye a una gobernanza sanitaria equitativa y eficaz, promoviendo respuestas a las crisis de salud pública que sean inclusivas, justas y alineadas con los principios democráticos.

Estos hallazgos subrayan la importancia de reconfigurar y fortalecer el rol del parlamento en la gobernanza sanitaria. La crisis de la COVID-19 ofrece no sólo desafíos, sino oportunidades valiosas para estudios especializados. Resulta pertinente profundizar en el análisis comparado de los mecanismos legislativos adoptados en diferentes contextos, el impacto de las medidas de emergencia en la función de control parlamentario y la evolución de las prácticas de supervisión legislativa en situaciones de crisis. Este contexto permite además explorar la efectividad de modelos de gobernanza que integran la flexibilidad de la respuesta ejecutiva con la solidez de la fiscalización legislativa, así como el rol de las alianzas interinstitucionales en la gestión de emergencias de salud pública.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J. A. (2001). A theory of Political Transitions. *American Economic Review*, 91(4), pp. 938–963.
- BENNETT, B. *et al.* (2009). Health governance: Law, regulation and policy. *Public Health*, 123(3), pp. 207–212. <https://doi.org/10.1016/j.PUHE.2009.02.005>
- GERRING, J. *et al.* (2023). *Codebook v13*. V-Dem. <https://v-dem.net/about/funders>
- GLASSMAN, A. y BUSE, K. (2008). Politics and public health policy reform. *International Encyclopedia of Public Health*, pp. 163–170. <https://doi.org/10.1016/B978-012373960-5.00226-4>
- GONZÁLEZ, L. (2022). Presidentes, gobernadores y la pandemia del COVID-19 en América Latina: ¿el federalismo incidió en el colapso sanitario? En VON BOGDANDY, A. y MALAMUD, A. (eds.). *La democracia ante la pandemia. Transformaciones interamericanas*. Katz Editores.
- GREENE, A. (2019). Typologizing the UK's emergency powers: Law, politics and the “ideal” normal. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/SSRN.3450151>
- IDEA. (2022). Global State of Democracy Indices, 2021. The Global State of Democracy Initiative. <https://www.idea.int/democracytracker/gsoi-indices>
- INTERNATIONAL IDEA. (2022). About the GSoD Indices. The Global State of Democracy Initiative. <https://www.idea.int/democracytracker/about-the-gsoi-indices>
- KELSEN, H. (1992). *Esencia y valor de la democracia*. Colofón.
- KOH, H. H. (2013). ¿Por qué las naciones obedecen al derecho internacional? *THEMIS. Revista de Derecho*, 63, pp. 11-50. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5110705&info=resumen&idioma=SPA>

- KOLVANI, P. *et al.* (2021). Pandemic backsliding: A year of violations and advances in response to Covid-19. *Policy Brief-V-Dem*, 32.
- NEWBRANDER, W.; WALDMAN, R. y SHEPHERD-BANIGAN, M. (2011). Re-building and strengthening health systems and providing basic health services in fragile states. *Disasters*, 35(4), pp. 639–660. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7717.2011.01235.X>
- NUCLEAR THREAT INITIATIVE. (2022a). GHS Index. About. <https://ghsindex.org/about/>
- NUCLEAR THREAT INITIATIVE. (2022b). Global Health Security Index. Database—GHS 2021. <https://ghsindex.org/#l-section--exploreindexsect>
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS). (2022). e-SPAR. *Database. Segunda edición de la herramienta de presentación de informes anuales de autoevaluación de los Estados Parte*. <https://extranet.who.int/e-spar#capacity-score>
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS). (2023). SDG Target 3.8 | Achieve Universal Health Coverage (UHC). <https://www.who.int/data/gho/data/major-themes/universal-health-coverage-major>
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (2020). Interaction between the United Nations, national parliaments and the Inter-Parliamentary Union. Documento A/RES/74/304. UN General Assembly 74th session. <https://digitallibrary.un.org/record/3883115>
- OWENS, J. E., y PELIZZO, R. (2010). Introduction: The war on terror and the growth of executive power? A comparative analysis. En Owens, J. E., y PELIZZO, R. (eds.). *The War on Terror and the Growth of Executive Power? A Comparative Analysis*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203849668>
- PANDEMIC BACKSLIDING PROJECT (PanDem). (2021). Dataset V6.1. V-Dem. <https://www.v-dem.net/pandem.html>
- PEDROZA DE LA LLAVE, S. T. (1997). *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- PRZEWORSKI, A. *et al.* (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511804946>
- PUENTE Martínez, K. (2023). El Poder Legislativo mexicano en tiempos de pandemia: innovaciones y nuevos constreñimientos institucionales. En LÓPEZ LEYVA, M. A. y MONTES DE OCA BARRERA, L. (coords.). *La década COVID en México: los desafíos de la pandemia desde las ciencias sociales y las humanidades. Tomo 8 “Democracia en tiempos difíciles”*, UNAM, Coordinación de Humanidades-Instituto de Investigaciones Sociales.

- RANDERIA, S. (2021). COVID-19: How can we democratize access to vaccines? Transcription Democracy in Question? (podcast), temporada 2, episodio 1.
- SCHERLIS, G.; ABDALA, M. B. y TCHINTIAN, C. (2020). *Congresos y partidos en América Latina: el antes y después de la pandemia* (informe). CIPPEC-NDI-Red Innovación. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/10/INF-IP-Congresos-y-partidos-en-AL-Abdala-Scherlis-y-Tchintian-agosto-2...-2.pdf>
- SCHMITT, C. (1992). *Teoría de la Constitución*. Alianza Universidad.
- SHVETSOVA, O. *et al.* (2021). Federal institutions and strategic policy responses to COVID-19 Pandemic. *Frontiers in Political Science*, 3. <https://doi.org/10.3389/FPOS.2021.631363/BIBTEX>
- SIDDIQI, S. *et al.* (2009). Framework for assessing governance of the health system in developing countries: Gateway to good governance. *Health Policy*, 90(1), pp. 13–25. <https://doi.org/10.1016/j.HEALTHPOL.2008.08.005>
- UNIÓN INTERPARLAMENTARIA (UIP). (2022a). *Informe mundial de 2022 sobre el parlamento electrónico. Los parlamentos después de la pandemia*, ONU.
- UNIÓN INTERPARLAMENTARIA (UIP). (2022b). *The path towards universal health coverage* (Handbook for Parliamentarians No. 35). ONU.
- V-DEM. (2023). The V-Dem Dataset. Version 13. <https://www.v-dem.net/data/the-v-dem-dataset/>
- VON BOGDANDY, A.; CASAL, J. M. y ANTONIAZZI, M. M. (2022). La resistencia del Estado democrático de derecho en América Latina frente a la pandemia de Covid-19. Un enfoque desde el ius commune. En Von BOGDANDY, A. y MALAMUD A. (eds.). *La democracia ante la pandemia. Transformaciones interamericanas*. Katz Editores.
- WEINBERG, N. y GROGAN, J. (2020). Effective Pandemic Management Requires the Rule of Law and Good Governance. *Verfassungsblog*. <https://doi.org/10.17176/20201104-115527-0>
- WORLD JUSTICE PROJECT (WJP). (2021). Rule of Law Index, 2021. World Justice Project – Global Insights. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2021/>