

## LA FUERZA NORMATIVA DE LAS CRISIS

Diego VALADÉS\*

*A la memoria de Héctor Fix-Fierro,  
jurista y universitario ejemplar; amigo inolvidable.*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La crisis, el sistema representativo y las relaciones internacionales.* III. *La crisis y el Estado laico.* IV. *La crisis sanitaria y el ordenamiento constitucional mexicano.* V. *Un Estado más democrático.* VI. *El Estado constitucional del siglo XXI.* VII. *Colofón.* VIII. *Fuentes.*

“Favorece grandemente a la doctrina del Estado el conocimiento fundamental de la significación normativa de los hechos. Gracias a esto recibe una base sólida y se hace inteligible lo que respecta a la teoría social de las relaciones del Estado y la sociedad”.

Georg JELLINEK<sup>1</sup>

### I. INTRODUCCIÓN

Utilizo la idea de Jellinek acerca de la fuerza normativa de los hechos para analizar lo que ocurre con la pandemia de COVID-19 desde una perspectiva institucional, y lo que podrá suceder con el Estado como consecuencia de un sacudimiento planetario sin precedentes. Es la primera vez que un fenómeno alcanza la magnitud actual y se padece de manera global simultánea.

---

\* Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1247-7450>.

<sup>1</sup> Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Albatros, 1954, p. 255.

Se suelen hacer referencias a dos conmociones previas: la depresión de 1929, por la extensión de su impacto, y la conflagración mundial de 1939-45. Ambos acontecimientos tuvieron consecuencias en la configuración de las instituciones económicas, jurídicas y políticas de su tiempo. Estos graves capítulos de la historia estuvieron enlazados entre sí y su duración conjuntada se prolongó por varios años, en tanto que la pandemia es hasta ahora un hecho aislado y, salvo los riesgos de recidiva, tendrá una vigencia más breve.

Aunque escribo estas páginas en plena crisis sanitaria, su magnitud previsible no apunta hacia las cifras de otras pandemias. La mal llamada influenza española, de 1918, por ejemplo, produjo entre 50 y 80 millones de víctimas mortales. Si nos quedamos con el cálculo más conservador, cincuenta millones de defunciones equivalieron al 2.7% de la población mundial de 1920 (1,800 millones). Ni siquiera la Primera Guerra Mundial ocasionó una mortandad semejante; se estima que los fallecidos a causa de este conflicto fueron alrededor de 22 millones.

La letalidad de aquella pandemia fue inferior a la ocasionada por la Plaga de Justiniano, en 542. En 1969 T. H. Hollingsworth, experto en demografía histórica, llegó a la conclusión de que en Constantinopla murieron 244 000 de sus 508 000 habitantes (48%).<sup>2</sup> Por los testimonios del historiador Procopio y del jurista Agathías se sabe que el emperador, como la casi totalidad de la población, padeció la enfermedad. Siglos después la Peste Negra (1347-53) ocasionó la muerte de entre el 40 y el 60% de la población euroasiática. Se considera el mayor desastre biomédico de la historia y dio lugar a lo que Jaen Delumeau ha denominado “el Miedo en Occidente”, con su larga cadena de implicaciones que él lleva hasta la Guerra de Treinta Años.<sup>3</sup>

La intensidad de las pandemias ha disminuido merced a los progresos de las ciencias biológicas y de las tecnologías. Hoy es posible trabajar, estudiar y abastecerse a distancia, y resulta inimaginable una enfermedad que acabe con la mitad de la población; ni con el 2.7% de hace un siglo. Para alcanzar el .02% tendrían que fallecer casi un millón seiscientas mil personas en el mundo.

Si bien es muy temprano para trazar la ruta por la que transitarán las instituciones públicas, hay suficientes elementos para hipotetizar que la fuerza normativa de la crisis se proyectará, entre otras áreas sensibles del Estado, al sistema representativo, a las relaciones internacionales y al laicismo.

<sup>2</sup> Rosen, William, *Justinian's Flea*, Londres, Viking, 2007, p. 209.

<sup>3</sup> Delumeau, Jean, *El miedo en Occidente*, Madrid, Taurus, 1989, pp. 248 y ss.

## II. LA CRISIS, EL SISTEMA REPRESENTATIVO Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Entre las características del COVID-19 se encuentran su velocidad de diseminación y la sincronía mundial de medidas sanitarias y económicas para mitigar sus efectos. Ha habido diferencias acerca de las restricciones para la circulación de personas, las condiciones de los sistemas de salud y los programas de apoyo a familias, trabajadores y empleadores; también con relación a los procedimientos e instrumentos políticos y jurídicos utilizados. Estas medidas tienen que ver con las formas y estilos de gobierno, en especial con la funcionalidad del sistema representativo.

Los sistemas constitucionales democráticos prevén que en situaciones excepcionales las facultades de decisión se concentren para hacer más ágiles y eficaces las respuestas del poder. Se admite la suspensión provisional de los procedimientos estándar para dar margen a modalidades tan extraordinarias como los fenómenos mismos a los que se hace frente. Esta respuesta dinámica del Estado se conoce como dictadura desde la república romana; en la actualidad puede ser encuadrada como una forma efímera, regulada y controlada de dictadura constitucional. Hasta aquí nada genera sobresaltos porque en el Estado constitucional existen previsiones para tales circunstancias.

Los problemas comienzan cuando las medidas legales excepcionales se ejercen de manera arbitraria, o cuando en lugar de aplicar las previsiones normativas se opta por decisiones improvisadas y ajenas al marco normativo. Ni siquiera un ensamble de acatamiento y desacato resulta satisfactorio pues la observancia parcial de la preceptiva no convalida las irregularidades.

En ese punto la autoridad se separa del ordenamiento e inicia una deriva cuyo destino es conjetural. Al concluir la contingencia y restablecerse la normalidad, la atención se volcará hacia las faltas cometidas y se abrirán opciones como seguir por la ruta emprendida y aceptar el autoritarismo como situación permanente; llamar a cuentas, esclarecer hechos y determinar eventuales responsabilidades, o buscar un diseño institucional que atienda al futuro, sin aceptar la perpetuación de las anomalías ni sancionar a quienes, por diligencia o negligencia, actuaron en contra o al margen de la norma.

Lo más viable es que llegue el momento de la innovación, radical o progresiva. La creatividad institucional siempre implica imaginación. Jacob Burckhardt identificó al Estado moderno como una obra de arte por haber construido un orden de equilibrio en las relaciones de poder.<sup>4</sup> Sin propo-

---

<sup>4</sup> Burckhardt, Jacob, *La cultura del renacimiento en Italia*, Barcelona, Salvé, 1951, pp. 9 y ss.

nérselo ni abundar en el tema, el historiador ofreció la clave para la afinación sistemática que requieren los instrumentos constitucionales, expuestos a tensiones, distorsiones y manipulaciones constantes.

Toda crisis deja consecuencias. Afirmar que la pandemia dará lugar a ajustes institucionales no es un deseo ni una premonición. Identificar regularidades es propio de las ciencias, entre ellas las sociales, y una de esas regularidades es la que asocia las crisis con los cambios. Lo especial de los cambios que sobrevendrán guarda relación con lo extraordinario de la crisis. Las crisis globales previas concernieron a problemas económicos, financieros o de convivencia, y generaron respuestas multiformes.

La mayor experiencia reciente fue la Segunda Guerra Mundial, de la que resultó una pluralidad de organismos internacionales cuyo paradigma es el sistema de Naciones Unidas. Los países más involucrados en el conflicto bélico también emprendieron modificaciones internas de diverso calibre. Alemania, Francia, Italia y Japón, por ejemplo, cambiaron sus constituciones y sus sistemas políticos; Gran Bretaña y otras potencias vieron alterada su hegemonía colonial; Estados Unidos desarrolló instituciones de expansión e intrusión como la Agencia Central de Inteligencia, y limitó la reelección de sus presidentes; la extinta Unión Soviética acentuó la dureza interior de su dictadura, colonizó una parte de Europa y Asia, y multiplicó sus acciones políticas en otros continentes desencadenando el fenómeno conocido como Guerra Fría. Además, China vivió una segunda revolución, se alteró al mapa político de Oriente Medio y numerosos países colonizados se convirtieron en Estados soberanos.

Ahora, por primera vez está presente una opinión pública global que exige medidas sanitarias eficaces para combatir la pandemia y políticas económicas de auxilio. Cada segmento de esta opinión procesa las repuestas de sus autoridades y las contrasta en tiempo real con las de otros espacios jurídico-políticos, sean ciudades, regiones o países, generando una conciencia basada en la comparación de las acciones de gobierno y de sus resultados. La crisis mundial ocasionada por el COVID-19 ha propiciado una ciudadanía versada en ciencia y en una nueva escala de la política. Una sociedad globalizada será más sensible ante los problemas del cambio climático, pues ya tiene una vivencia directa de lo que implica una calamidad global, y de las angustias ocasionadas por el hambre y la guerra padecidas en diversas latitudes.

El encierro obligado afectó a todos los núcleos asociativos por lo que es inevitable que sus integrantes intercambien experiencias, reflexiones y proyectos. De este conjunto de percepciones y circunstancias comunes emergerá la satisfacción o insatisfacción con lo que hayan hecho o dejado de hacer las autoridades. La madurez colectiva que producen situa-

ciones tan traumáticas como el aislamiento, el temor a la enfermedad y la alarma cotidiana por los datos sobre enfermos y fallecidos en todo el mundo, bien puede traducirse en exigencias de información más veraz y sistemática, de proscripción de la arbitrariedad estatal, de mejor calidad de gobernantes y funcionarios y de mayor involucramiento creciente en las decisiones de los representantes políticos, sociales y profesionales. En suma, es previsible que aumente la demanda por más y mejores instituciones democráticas.

Así se acorte la duración de la pandemia, la intensidad del sufrimiento personal y las secuelas de destrucción de empleo y degradación del ingreso mantendrán a la sociedad global en un nivel de alerta del que no existen registros previos. De manera general las respuestas institucionales estuvieron mejor articuladas e instrumentadas allí donde el sistema facilitó los consensos y la adopción de las decisiones compartidas, y fueron más cuestionables donde el personalismo impuso decisiones verticales. En este contexto es posible predecir la inevitabilidad de los cambios e incluso su orientación, que de manera natural identificará el núcleo del problema jurídico-político en el ejercicio concentrado del poder y la clave para su solución en el sistema representativo.

La preservación de derechos civiles y políticos estará presente en la exigencia de cambios. El previsible colapso económico obligará a los Estados a emprender acciones de recuperación de una envergadura excepcional. Será la única opción para evitar una turbulencia social de magnitud impredecible. Para evitar que esto propicie el resurgimiento de un estatismo invasivo será crucial vigorizar la democracia representativa e impulsar una nueva gama de modalidades de cooperación internacional.

El quebrantamiento de numerosas economías nacionales abrirá espacios para la expansión de grandes corporaciones e incluso de empresas rescatadas con capital público en sus países de origen. Los Estados cuyas economías sean apoyadas por inversores externos quedarán a merced de estos, a menos que adopten instituciones democráticas para reducir la corrupción interior y evitar la sujeción exterior que acompaña este tipo de procesos.

### III. LA CRISIS Y EL ESTADO LAICO

La explicación mágica de las plagas, presentes a lo largo de la vida sedentaria de la humanidad, llevó a concebir deidades cuya ira debía ser aplacada mediante sacrificios. En la antigüedad aramea, egipcia y fenicia se veneró a Rešep

como dios de la plaga; en el universo griego ese lugar lo ocupó Apolo.<sup>5</sup> Este hijo de Zeus también fue dios de la salud y procreó con una mortal nada menos que a Asclepios o Esculapio.

Las plagas fueron asimismo un factor que contribuyó a la consolidación del catolicismo en las postrimerías del imperio romano. Cuando Constantino oficializó la religión católica (edicto de Milán, 313) debió calcular que si hacía suyos a los católicos podría evitar un frente de batalla y ahorrar recursos financieros y militares para destinarlos al frente occidental. Sabía asimismo que la naciente jerarquía eclesiástica no gravaría la hacienda pública pues, durante los siglos de adversidad, se había generalizado la limosna de los feligreses.<sup>6</sup> Una razón adicional, quizá la de mayor peso, consistió en que el catolicismo pacificaba a las poblaciones ofreciendo la inmortalidad del paraíso a quienes se condujeran con obediencia y resignación ante la autoridad. No podía haber algo más funcional para el poder político que un credo que no implicaba erogaciones, evitaba aumentos impositivos y permitía reducir las tropas pues asociaba la vida ultraterrena con el acatamiento a la autoridad imperial.

Conforme a la traición apolínea, en la etapa inicial del cristianismo las plagas eran consideradas como un castigo para los pueblos, imputable a la presencia de gobernantes impíos. Cuando se produjo la conversión de los emperadores, la responsabilidad comenzó a trasladarse al demonio. Los jerarcas políticos y religiosos hicieron causa común y participaron en los exorcismos para rechazar a Satán. Esto fue muy ostensible durante la plaga justiniana. En París, por ejemplo, se escenificó un choque entre paganismo y catolicismo a propósito de esa epidemia. Mientras que el obispo de la ciudad encabezaba una procesión para ahuyentar al diablo, el rey Chilperico, desafiando al imperio, ordenó celebrar sacrificios en honor de Apolo.<sup>7</sup> Pero si el Estado confesional facilitó la gobernabilidad en las postrimerías del imperio, la situación se invirtió a partir de la alta edad media cuando la jerarquía aumentó en tamaño y riqueza, y disputó el poder temporal a los monarcas.

Ahora el Estado laico, producto de un largo y difícil recorrido, puede verse en riesgo. En la crisis sanitaria hay abundante información en cuanto al origen de la pandemia y a la estrategia para enfrentarla. En este caso el argumento demoníaco está ausente. Aun así se registran apelaciones a milagros

<sup>5</sup> Burkert, Walter, *Greek Religion*, Singapur, Blakwell, 2012, pp. 145 y ss.

<sup>6</sup> Kovaliov, S. I., *Historia de Roma*, Buenos Aires, Futuro, 1959, t. III, p. 271.

<sup>7</sup> Stoclet, Alain J., “*Consilia humana, ops divina, superstitio*”, en Little, Lester K., *Plague and the end of Antiquity*, Nueva York, Cambridge University Press, 2007, pp. 137 y ss.

por parte de dirigentes políticos que, a la manera de los monarcas romanos, encuentran en las creencias religiosas una estrategia diversiva para enmascarar sus errores o deficiencias, e intentan transferir el remedio de la pandemia a la voluntad divina. En algunos Estados este fenómeno puede ocasionar una recaída confesional, acompañada del endurecimiento de las políticas relacionadas con los derechos sexuales y reproductivos y con la eutanasia.

Mantener al Estado laico en condiciones de simulación erosionaría la Constitución en un momento en el que debe inspirar la máxima confianza, como eje de la cohesión social y de las libertades públicas. La sociedad solo dispone de un instrumento para controlar al poder: el derecho.

Es previsible que la conmoción vivida por la humanidad se traduzca en nuevas agendas de cambio. La crisis precipitará demandas aplazadas o propiciará exigencias emergentes. Una sacudida de esta dimensión tendrá efectos inevitables en el entorno institucional y cultural de cada nación y del mundo entero.

#### IV. LA CRISIS SANITARIA Y EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL MEXICANO

La pandemia del COVID-19 también ha afectado la salud de las instituciones políticas y de la economía planetarias.

Cuando la emergencia haya quedado atrás, además del balance que se lleve a cabo, lo natural será que en los distintos países se recapitule acerca de lo ocurrido y de los ajustes que deberán emprender para afinar, corregir o fortalecer su aparato institucional.

Como se dijo más arriba, esta crisis ha hecho que por primera vez en la historia los habitantes de buena parte del planeta se hayan encontrado reclusos en sus casas habitación de manera simultánea, poniéndose a resguardo de la misma amenaza. Un sentimiento de temor cruzó por todos los hogares del mundo sin distinguir niveles socioeconómicos. Esto generó una conciencia de empatía global nunca antes registrada.

El seguimiento noticioso sobre la diseminación del virus ha estado acompañado por el relativo a las diferentes medidas sanitarias, jurídicas, económicas y políticas que se van dando en los países afectados.

Un aspecto llamativo fue la drasticidad de las medidas adoptadas en China, de las que Wuhan se convirtió en el punto emblemático. La pregunta acerca de si sería posible imponer semejantes restricciones en sociedades democráticas fue respondida en sentido afirmativo, como atestiguaron las calles y plazas de España e Italia, por ejemplo. Aunque los tiempos de reacción no

fueron semejantes, la magnitud del parón sí lo fue. No tardó en darse otro hecho inusitado: el cierre de fronteras entre algunos países de la Unión Europea.

Llegada la pandemia a Estados Unidos se pusieron en marcha cuatro tipos de medidas: las internas de cada estado, las compartidas entre dos o más de ellos, las concertadas entre el Estado federal y uno o varios estados, y las dictadas para todo el país. Se adicionaron las disposiciones acordadas por las autoridades de nivel municipal. La multiplicidad de acciones exhibió los problemas de coordinación que ocasionan los errores de diseño en un Estado compuesto. Los Estados unitarios operaron sus decisiones de una manera más homogénea. Queda planteada la conveniencia de un análisis particular luego que la crisis sea remontada, para apreciar los resultados en materia de salud, conforme a las mediciones especializadas, en los sistemas descentralizados, federales o regionales, y en los unitarios.

En el caso de México el COVID-19 ha sometido al Estado a un estrés de enormes proporciones. A la naturaleza del mal se asociaron múltiples factores que pusieron a la sociedad y a las autoridades en una tensión desusada. Es temprano para recapitular sobre los aciertos y los errores de las medidas aplicadas; solo la perspectiva del tiempo permitirá una evaluación despojada de subjetividad. Los resultados serán valorados de manera empírica en términos de salud y en cuanto al impacto en el empleo, la pobreza y el producto nacional. Además, se podrá medir la eficacia de las instituciones, la confianza que inspiraron y el aprecio social por los dirigentes y las políticas que adoptaron.

En México pueden distinguirse dos planos: el de la política coyuntural, donde se acentuó la polarización que ya venía de tiempo atrás, y el de la capacidad de respuesta institucional, que se vio condicionada por el verticalismo gubernamental combinado con la debilidad de los sistemas representativo y federal. El aspecto institucional está llamado a ocupar la atención post crisis y exigirá en el futuro cercano soluciones constructivas.

Hubo lugares, México incluido, donde un primer impulso negacionista pretendió minimizar la pandemia aduciendo que otras enfermedades causaban un número más elevado de fallecimientos y que varias pandemias previas fueron más letales de lo que apuntaba ser la más reciente. Es cierto que esta no ha sido la más letal de la historia, ni siquiera de la contemporánea (recuérdese, por ejemplo, la ya citada *influenza española*), en cambio sí es la que ha ocasionado la mayor conmoción.

De la crisis por el COVID-19 emerge una sociedad planetaria que, además de compartir de manera directa y simultánea una experiencia adversa, plantea expectativas comunes. Para satisfacerlas habrá que contar con instituciones más responsables y mejor construidas para dar respuestas certeras y

oportunas, y disponer de recursos científicos, económicos, financieros y tecnológicos capaces de satisfacer demandas imprevistas de magnitud excepcional.

## V. UN ESTADO MÁS DEMOCRÁTICO

Lo anterior exige un Estado constitucional operativo y funcional. En la medida en que todo cuanto está implicado en la solución de una emergencia exige capacidad de coordinación y ejecución, solo el Estado democrático puede dar respuestas razonables, pues es el único ente organizado y con atributos coercitivos legítimos que existe. Se necesita un Estado apto para responder a las exigencias crecientes de bienestar y seguridad que, a la vez, promueva los derechos humanos y satisfaga las aspiraciones democráticas de las sociedades.

El COVID-19 es solo uno de los fenómenos que someterá a prueba a la humanidad. La falta de compromisos serios por parte de las grandes economías en cuanto a reducir los riesgos crecientes del cambio climático, augura una etapa de percances como inundaciones y sequías, ciclones e incendios, que ocasionarán hambre, desempleo, enfermedad, muerte, desplazamientos y posibles reacciones sociales de exacerbación.

Todo eso es remediable si se diseñan y adoptan a tiempo instituciones democráticas que limiten la discrecionalidad de los gobernantes. Como confirma la experiencia del COVID-19, en sistemas de fuerte concentración del poder las soluciones se volvieron personales e inapelables. En los sistemas democráticos el poder está desconcentrado, por lo que se multiplican los sensores sociales y políticos. Esto los hace más receptivos y sensibles y por ende tienen mejores posibilidades de dar respuestas acertadas y oportunas.

En México, como en casi todos los países, la opinión acerca del manejo de la crisis sanitaria se dividió. Esto no es relevante. Lo que sí cuenta es que los órganos de representación política, federales y locales, tuvieron una presencia menor. No hubo deliberación acerca de las medidas sanitarias y por ende acabaron siendo decisiones dictadas de manera vertical, no secundadas por las fuerzas políticas, a diferencia de lo sucedido en los sistemas presidenciales reformados y en los sistemas parlamentarios. El Congreso de la Unión tampoco intervino en la aprobación de las medidas económicas para preservar las fuentes de trabajo. En un momento de máxima visibilidad de la actuación del poder, el sistema representativo mexicano se difuminó.

Otro factor que se hizo ostensible fue la insubstancialidad prevaleciente de los altos cargos y la ausencia de un servicio profesional administrativo de calidad. Predomina el modelo de funcionarios silentes, a veces incluso trans-

parentes, que simbolizan la paradoja de ser servidores públicos refractarios al público. En los sistemas constitucionales democráticos los integrantes de los gobiernos son figuras con opinión y posición, expuestas al contacto con los medios y con los representantes políticos de la nación, obligadas a rendir cuenta permanente de su actividad. En un sistema democrático las razones del poder deben ser explícitas siempre, y la idoneidad de los funcionarios principales debe ser valorada por los gobernados y por sus representantes, no solo por quien los designa.

En cuanto al servicio civil, su carencia es típica de los sistemas patrimonialistas donde las elecciones sirven para escoger conquistadores. Los vencedores se asumen como usufructuarios del aparato administrativo y lo reparten conforme a afectos, afinidades, intereses o pactos. Las administraciones colonizadas exhiben su disfuncionalidad al verse en medio de presiones excepcionales como la emergencia sanitaria.

Durante esta difícil etapa se ha evidenciado la ausencia de la oposición. Hecha la salvedad de algunas figuras políticas, los partidos mostraron su irrelevancia. Esto también es parte del déficit institucional pues los partidos son la base de toda democracia representativa. Su debilidad no se debe a los resultados electorales ni a las capacidades de sus dirigentes sino al diseño institucional del sistema. En México las minorías políticas carecen de derechos. El sistema electoral es pulcro y eficaz, pero no basta por sí solo para asegurar la democracia institucional. Mientras que en una democracia bien construida la mayoría gobierna y la minoría controla, la Constitución mexicana sigue sin incorporar controles políticos eficientes que permiten a las minorías cumplir con sus funciones.

La crisis sanitaria ha dado oportunidad para que los ciudadanos del mundo se asomen a las realidades ajenas y las conviertan en propias. En tanto que gran parte de la población planetaria ha tenido que recluirse en sus espacios domésticos, un porcentaje importante ha dispuesto de tiempo para enterarse de los sucesos en otras latitudes. Al cobrar conciencia de los diferentes sistemas y estilos de gobierno ha aprendido, o al menos intuido, que sin un Estado potente sus derechos están en riesgo.

## VI. EL ESTADO CONSTITUCIONAL DEL SIGLO XXI

En la mayor parte de los países el regreso a la normalidad no será manso ni rutinario. La reconstrucción de las economías seguirá demandando una intervención decisiva del Estado. El gran desafío general consistirá en que el Leviatán de nuestro tiempo esté basado en un poder cuyo buen diseño cons-

titucional lo haga eficaz y controlable. De la posibilidad de construir controles políticos democráticos satisfactorios dependerá que el Estado cuente con instrumentos para impulsar el desarrollo, garantizar la seguridad y promover el bienestar, sin el peligro de deslizarse por la pendiente de la corrupción, la arbitrariedad y el paternalismo.

Otro reto que deberá afrontar el Estado constitucional del siglo XXI consiste en acelerar la construcción de los instrumentos administrativos, jurídicos, políticos y técnicos aptos para conjurar una nueva contingencia mundial, sanitaria o ambiental. La Organización Mundial de la Salud funciona de manera adecuada, pero el programa mundial del ambiente mantiene una dimensión menor y ha tropezado con la parsimonia de las economías mayores. Es indispensable aplicar todos los recursos de la diplomacia y de la política para consolidar ese programa y transformarlo, después de una larga gestación, en un organismo internacional dinámico y eficaz.

De la misma manera habrá que revisar los instrumentos mundiales y regionales de derechos humanos a efecto de incorporar nuevos conceptos. Uno de ellos, crucial para la democracia internacional y de las naciones, es el laicismo. La contingencia sanitaria sufrida ha reavivado las supersticiones y los fundamentalismos en perjuicio del Estado laico. La laicidad del Estado es un presupuesto de las libertades democráticas, de la igualdad y del pluralismo.

La rotundidad de las medidas económicas aplicadas por numerosos Estados convierte una vez más a los aparatos de poder político en los rectores de la economía. Las decisiones de corte keynesiano han demostrado su potencial siempre que han sido puestas en práctica, pero J. M. Keynes también recomendó fortalecer el instrumental democrático y la distribución de la riqueza.<sup>8</sup> Para vigorizar la democracia los sistemas parlamentarios deberán resolver problemas como el de la investidura del gobierno, y los sistemas presidenciales el de la concentración personal del poder y la irresponsabilidad política de los gobiernos.

El sistema presidencial tiene sus puntos de mayor fortaleza en la periodicidad inalterable del mandato y en la certeza de la investidura, que evita situaciones como las padecidas en Bélgica (2010-2011, 2018-2019), España (2015-2016, 2019-2020) e Israel (2019-2020), también frecuentes en Italia y en otros países. La prolongación de gobiernos en funciones es soportada gracias a sistemas robustos de servicio civil. Aun así incómoda a la sociedad, expuesta a frecuentes convocatorias electorales y a la consiguiente crisis

---

<sup>8</sup> Véase Keynes, John Maynard, *Las consecuencias económicas de la paz*, Barcelona, Crítica, 1987, pp. 164 y ss.

pación política que las acompaña. La investidura segura y la continuidad previsible del gobierno son las mejores soluciones que aporta el sistema presidencial y hacia donde podrían encaminarse algunos sistemas parlamentarios. La censura constructiva, de origen alemán, es un paso en esa dirección.

En un sentido inverso, los sistemas presidenciales tienden a parlamentarizarse mediante la inclusión constitucional de los gabinetes, donde sus integrantes discuten y aprueban los planes y las acciones de gobierno. Sus miembros están sujetos a la confianza del Congreso y acuden a las sesiones periódicas y sistemáticas de control. La regularidad electoral y la permanencia del jefe de Gobierno ayudan a evitar la inquietud y la animosidad generadas por comicios recurrentes, como sucede en los sistemas parlamentarios.

Es previsible que los estados constitucionales tiendan hacia la flexibilidad que ofrece la hibridación de los sistemas básicos. La plasticidad de los diseños constitucionales contemporáneos propicia combinaciones creativas. Cuando los sistemas mixtos están bien equilibrados potencian las ventajas y atenúan los defectos de los modelos clásicos.

En México será necesario retomar el debate sobre la renovación institucional en las esferas federal y local. La carencia de controles políticos democráticos por parte de los congresos perpetúa la incompetencia de los gobernantes y el ejercicio irresponsable del poder; los caciques son una expresión de arbitrariedad y corrupción; la falta de espacios institucionales para la deliberación, como podría ser un Consejo Social, mantiene la insularidad de las áreas económicas, sociales y profesionales del país, en perjuicio de posibles entendimientos y acuerdos que dinamicen nuestra vida científica, cultural y económica; la privación de instrumentos de acceso a la justicia y de un servicio civil de carrera muy profesional y riguroso en todos los niveles de gobierno, son una coartada para el patrimonialismo y la corrupción; la marginación de los representantes de la nación en la definición y evaluación de las políticas públicas, y la limitación de las minorías parlamentarias, merman el papel del sistema representativo y su credibilidad, y la concentración del poder presidencial es un arcaísmo que lastra al conjunto del Estado.

Además de reconfigurar el poder para racionalizar su ejercicio y defender la democracia, y de innovar la gobernanza internacional para la seguridad ambiental del planeta, es previsible un nuevo esquema de organización social. Los sindicatos se han significado por su declive paulatino; los sectores sociales favorecidos por políticas de renta básica carecen de organización y cohesión, y los organismos no gubernamentales avocados a la promoción y defensa de los derechos humanos actúan en campos segmentados y sin coordinación ente sí. La dispersión ha sorprendido a los trabajadores,

asalariados y no asalariados, en un momento de máxima vulnerabilidad. Es probable que la ola de desempleo y los sacrificios salariales auspicien el resurgimiento del concepto de clase y generen la reorganización de los trabajadores con perspectiva global. Su mejor forma de lucha será a través de la democracia electoral y parlamentaria, como previó Ferdinand Lassalle desde el siglo XIX.<sup>9</sup>

## VII. COLOFÓN

En adición a las profundas revisiones conceptuales e institucionales, el COVID-19 ha dado un ejemplo a gran escala de cómo las condiciones de emergencia hacen que las sociedades privilegien la vida sobre las libertades. Estas situaciones excepcionales pueden menudear (calamidades ambientales, ciclones, epidemias, erupciones volcánicas, incendios, inundaciones, terremotos, etcétera) y algunas se pueden hacer crónicas, como la violencia delictiva. Para semejantes circunstancias debe contarse con instrumentos institucionales que además de facilitar las respuestas coyunturales adecuadas, garanticen la continuidad democrática.

La experiencia en curso conducirá a pactos sociales y políticos de los que resultará una nueva racionalidad del poder en sus esferas nacional e internacional. Estas reflexiones sobre los efectos potenciales del COVID-19 son preliminares. Al concluir la etapa crítica habrá que integrar una agenda para examinar la dimensión, organización y función del Estado constitucional. Será parte de un debate democrático para el que tenemos que estar preparados. En México entramos al vendaval en condiciones institucionales deficitarias y debemos aprender la lección.

## VIII. FUENTES

BERNSTEIN, Eduard, *Ferdinand Lassalle as a Social Reformer*, Londres, Swan Sonnenschein, 1983.

BURCKHARDT, Jacob, *La cultura del renacimiento en Italia*, Barcelona, Salvé, 1951.

BURKERT, Walter, *Greek Religion*, Singapur, Blakwell, 2012.

---

<sup>9</sup> Lassalle, Ferdinand, “¿Y ahora?”, *¿Qué es una Constitución?*, Buenos Aires, Siglo XX, 1964, pp. 101 y ss. Véase también Bernstein, Eduard, *Ferdinand Lassalle as a Social Reformer*, Londres, Swan Sonnenschein, 1983, pp. 91 y ss.

- DELUMEAU, Jean, *El miedo en Occidente*, Madrid, Taurus, 1989.
- JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Albatros, 1954.
- KEYNES, John Maynard, *Las consecuencias económicas de la paz*, Barcelona, Crítica, 1987.
- KOVALIOV, S. I., *Historia de Roma*, Buenos Aires, Futuro, 1959, t. III.
- LASSALLE, Ferdinand, “¿Y ahora?”, *¿Qué es una Constitución?*, Buenos Aires, Siglo XX, 1964.
- ROSEN, William, *Justinian’s Flea*, Londres, Viking, 2007.
- STOCLET, Alain J., “*Consilia humana, ops divina, superstitio*”, en Little, Lester K., *Plague and the end of Antiquity*, Nueva York, Cambridge University Press, 2007.