

PREFACIO

LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO Y EL ESTADO DE LA CONSTITUCIÓN UNA REFLEXIÓN PRELIMINAR

Diego VALADÉS

Esta obra, debida a la iniciativa y a la conducción inteligente y diligente de Nuria González Martín, investigadora muy reconocida y amiga muy querida, incluye ensayos de juristas mexicanos y extranjeros que, con una gran diversidad de enfoques, integran un amplio panorama jurídico acerca de la crisis sanitaria global ocasionada por el COVID-19. En las páginas de esta obra se advierte el impacto de la pandemia en la vida del Estado y en la comunidad internacional. Para acompañar tan valiosas aportaciones, en esta breve consideración preliminar expongo dos problemas: el de la Constitución en los Estados disfuncionales, y el estado que guarda la Constitución en México.

I. LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DISFUNCIONAL

Las vicisitudes del Estado están asociadas a lo que se conoce como gobernabilidad, o sea a la aptitud de los órganos del poder de cumplir con las funciones que tienen asignadas conforme a la normativa propia de un Estado constitucional. Los fines y las funciones del Estado tienen variaciones de intensidad, énfasis y matiz según el tiempo y el lugar. Cada Estado puede privilegiar determinados objetivos sobre otros, pero hay un aspecto común para todo tipo de Estado, en todo sitio y momento: el monopolio de la coacción.

El concepto weberiano de Estado asocia tres elementos para caracterizar al Estado: realizar una actividad continuada, disponer de un elenco de administradores profesionales y ejercer con éxito la pretensión del monopolo-

lio legítimo de la coacción.¹ Si se intenta ejercer la coerción sin conseguirlo, o si se omite hacerlo cuando es debido, se está ante un caso de disfuncionalidad del Estado que, de no corregirse, puede implicar lo que con sagacidad apuntó Hobbes: la traslación irregular de la coacción de quienes la ejercen con legitimidad a quienes la aplican *de facto*.²

Con independencia de lo avanzado o rezagado del ordenamiento desde un punto de vista comparado, el Estado constitucional será funcional donde el proceso político se sujete al marco normativo y sea capaz de mantener las libertades, la garantía de los derechos, el bienestar, la protección y la cohesión de la sociedad. Esto supone que la elaboración y la aplicación del ordenamiento se adecuen a los estándares de legitimidad y formalidad propios del sistema. La Constitución es el referente para determinar si los presupuestos del sistema son observados, de manera que un primer análisis consiste en identificar la relación entre la norma y la normalidad. Del grado de convergencia entre ambas se infiere qué tan funcional es un Estado constitucional.

La interacción entre norma y normalidad es uno de los elementos que permite identificar el nivel de gobernabilidad, y es asimismo una de las fuentes de confianza en las instituciones. En la medida en que los enunciados normativos se alejen de los signos exteriores del acontecer cotidiano de un Estado, tiene que ponerse atención a sus causas para identificar las opciones de remediación.

En el caso del Estado mexicano se registró una etapa crítica a partir de los años sesenta del siglo pasado, cuya expresión máxima se alcanzó con motivo del movimiento estudiantil de 1968. En ese momento se puso de manifiesto que los órganos del Estado habían llegado al más bajo nivel posible para cumplir sus tareas de mediación política por lo que tuvieron que echar mano del último recurso disponible: el de la fuerza total. Las primeras acciones remediales consistieron en el tono incluyente de la campaña electoral de 1970 y en algunos ajustes del comportamiento político y de las respuestas institucionales. Como parte del primero se amplió la composición del Congreso y se estableció un diálogo congresual con los integrantes del gabinete presidencial, y entre las segundas se institucionalizó un sistema de vivienda obrera creando el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y se implantó un esquema de auxilio para el desarrollo de las universidades instaurando el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

¹ Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1964, t. I, p. 43.

² Hobbes, Thomas, *Leviatán*, cap. XXII. Con una expresión muy plástica señala que esa traslación se produce cuando se “arranca la espada de la mano del soberano”.

En tanto que con las acciones emprendidas no fue bastante para conducir al país a un encuentro político, cultural y social, en 1977 se emprendió una amplia reforma político-electoral que franqueó al acceso al poder de las fuerzas de izquierda, marginadas por décadas. Empero, se mantuvo la vigencia del presidencialismo concentrador y hegemónico. En las décadas subsiguientes se profundizó en el alcance de la reforma electoral, se modificó la integración del Congreso y se transformaron la estructura y el funcionamiento del órgano judicial federal, pero de nueva cuenta se mantuvo la intangibilidad de la presidencia de la república y de sus órganos locales correlativos, los gobiernos de los estados.

La organización democrática griega es valorada como paradigmática. Esto es comprensible por el deslumbrante periodo de Pericles y por las supremas aportaciones conceptuales acerca del ejercicio del poder a partir de Sócrates, y por las voces de los magnos trágicos Esquilo, Eurípides, Sófocles, que lo precedieron. A pesar de que la democracia griega fue muy efímera, dejó establecido el modelo a seguir por los constructores de los sistemas constitucionales fundacionales de la edad moderna, opacando incluso el mejor ejemplo de un poder bien estructurado: el de la república romana. En este caso su elaboración fue de carácter jurídico e incluso histórico, como ocurrió con Polibio, más que filosófico, por lo que careció de construcciones conceptuales de la talla de Platón y Aristóteles.

En Roma la preocupación se centró en los equilibrios. El ejemplo más ostensible estuvo en la diarquía de los cónsules y en la brevedad de sus mandatos, lo que no les impidió extender su dominación militar, política y comercial en territorios que hoy componen partes de Europa, Asia y África. Esta experiencia ilustra que el poder no tiene que estar concentrado para ser eficaz si obedece a un diseño racional de equilibrios dinámicos que también incluya la preservación y el desarrollo de los derechos ciudadanos.

La procrastinación sistemática de la reforma del Estado en México ha confirmado las previsiones formuladas al menos desde la última década del siglo pasado en el sentido de una atrofia institucional progresiva. La distancia entre norma y normalidad ha venido en aumento, acentuando las tensiones entre la parte reformada y la zona arcaizante del aparato del poder. El resultado es una desconexión entre los comportamientos y de los objetivos del Estado mexicano. Para identificar un código compartido que permitiera un mínimo de interacción se fueron aplicando de manera creciente medidas de corrupción, como sucedáneo ante la falta de acuerdos y compromisos políticos. Esta modalidad de intercambios basados en el con-

tubernio y el solapamiento estragaron la confianza en los órganos del Estado y relajaron sus posibilidades de dar resultados.

El sistema electoral, instrumento de legitimación democrática por excelencia, se convirtió solo en el medio de arribo a las prebendas y a la impunidad. Esta situación permitió confirmar las tesis sobre los efectos en torno a la legitimidad planteados por Guglielmo Ferrero.³ El historiador examinó diversas experiencias que le permitieron distinguir entre legitimidad, prelegitimidad y cuasilegitimidad. Los cuatro principios de legitimidad que Ferrero consideró fueron: electivo, democrático, aristocrático-monárquico y hereditario.

La legitimidad, entendida como la justificación racional para que los gobernantes accedan y ejerzan el poder y los gobernados los acepten, según Ferrero genera desigualdad pues coloca a unos en la posición de obedecer y a otros la de mandar. La prelegitimidad se produce cuando los gobernantes acceden al poder mediante el procedimiento establecido y aun así una parte significativa de la población se resiste a aceptarlos,⁴ con lo cual se da la paradoja de que la vulneración del ordenamiento procede de los gobernados y no del gobernante. En la cuasilegitimidad se produce el fenómeno inverso: el gobernante no ocupa el poder conforme a las reglas de la legitimidad, pero los gobernados lo aceptan como si las cumpliera.⁵ La caracterización ferreriana admite matices e incluso un desdoblamiento más detallado, pero para los efectos de este estudio lo enunciado por el historiador italiano ofrece los elementos necesarios.

En cuanto a la desigualdad formal entre gobernado y gobernante, es posible encontrar respuestas en la forma como se construyen los sistemas constitucionales. Los efectos más directos de esa desigualdad se han podido constatar de manera global con motivo de la crisis sanitaria del COVID-19, pues las autoridades políticas han decidido, con niveles variables de discrecionalidad, acerca de las medidas concernidas con la salud y la vida de los habitantes de cada país.

Esa discrecionalidad es tanto más acentuada cuando los puntos de contacto entre gobierno y congreso tienen un rango más bajo, y donde se carece de un servicio civil muy profesionalizado y políticamente neutral. En

³ Ferrero, Guglielmo, *The Principles of Power. The Great Political Crises of History*, Nueva York, Putnam, 1942; *Pouvoir. Les Genies Invisibles de la Cité*, Nueva York, Brentano's, 1942; *El poder. Los genios invisibles de la ciudad*, trad. de Federico López Cruz, Buenos Aires, Inter-Americana, 1943. Hay una traducción más reciente, de Eloy García, Madrid, Tecnos, 1991. Ambas traducciones se basan en la versión francesa, editada en Nueva York.

⁴ Ferrero, Guglielmo, *El poder. Los genios invisibles de la ciudad*, Madrid, Tecnos, pp. 142 y ss.

⁵ *Ibidem*, pp. 216 y ss.

casos como estos, donde el gobierno actúa sin sujetarse a controles parlamentarios y donde las instancias profesionales responden a la selección libre de los titulares políticos de los órganos del poder, las decisiones se procesan conforme al criterio de quienes ocupan el vértice del poder. En los sistemas mejor estructurados, donde prevalecen los equilibrios y los controles políticos, la calidad del funcionariado suele ser superior y por ende las decisiones obedecen a criterios más objetivos y certeros, basados en evidencias científicas, y son implantadas por equipos administrativos experimentados, mejor preparados para hacer frente a contingencias que exigen una probada capacidad de respuesta.

El Estado está siendo puesto a prueba a un mismo tiempo y por igual fenómeno. Con la pandemia del COVID-19 se ofreció una posibilidad única para contrastar procedimientos y resultados. La idoneidad de la respuesta de cada Estado correspondió a su funcionalidad. Algunos Estados pudieron contender de mejor manera con la crisis sanitaria, como China, aunque con mayor sacrificio de las libertades; en otros, como Suecia, se mantuvo un alto nivel de libertades, pero con mayores complicaciones sanitarias. Un examen retrospectivo completo solo será posible cuando se puedan valorar los efectos sanitarios, económicos y sociales, y la forma de procesar las respuestas en cada caso.

La contención de la pandemia implicó, en todos los casos, dictar medidas restrictivas de derechos. En los sistemas donde las libertades están condicionadas el proceso se facilitó, pero esto no es un alivio ni abona en favor de hipotéticas ventajas de esos sistemas. En los sistemas constitucionales también es posible tramitar y absorber esas limitaciones a los derechos y libertades siempre que se sigan los procedimientos previstos para los casos de emergencia.

La funcionalidad del Estado no se acredita mediante la consecución de algunos objetivos. Como se dijo más arriba, un Estado es funcional cuando satisface una multiplicidad de objetivos a la vez. Es funcional el Estado que a un mismo tiempo asegura el disfrute de libertades y el ejercicio de derechos de toda la población, le ofrece seguridad y le proporciona los elementos necesarios para su cohesión, bienestar y protección, y aplica con éxito las medidas coercitivas cuando se hacen necesarias para esos fines. Atender de manera aislada uno o incluso varios de esos elementos, así sea en detrimento de uno solo, lo hace un Estado disfuncional, con independencia de que además sea catalogado como autoritario o totalitario.

Aquí es donde tiene relevancia el concepto de legitimidad. El “monopolio legítimo de la coacción” supone la validez legítima de un ordenamiento

y la titularidad también legítima de quien ejerce el poder, o sea la posibilidad de imponer a otro una conducta. Ahí donde los titulares del poder no son cuestionados en cuanto a su legitimidad, pero sí lo son algunas de sus medidas jurídicas y administrativas, porque carecen de base constitucional o porque no tienen éxito en la acción coercitiva, se produce una situación próxima a la que Ferrero identificó como prelegitimidad. En este estadio son viables las acciones remediales que, de no ser aplicadas, acentúan las condiciones de disfuncionalidad del Estado.

El déficit de gobernabilidad obedece a causas endógenas, asociadas a los defectos en el diseño constitucional que generan interacciones institucionales negativas. Los factores externos de tensión y de resistencia al acatamiento del poder son los habituales; forman parte de lo que un Estado bien estructurado y funcional puede encarar con éxito. El Estado cuenta con los medios para hacer frente a desafíos de todo tipo; esa es una de sus funciones. Sin embargo, hay un elemento adicional al institucional: el personal. Incluso un diseño institucional adecuado puede resultar disfuncional si fallan los cuadros administrativos y políticos que lo operan.

El aparato de operación y dirección es crucial, y en el caso de México se dan carencias muy marcadas que fragilizan la vida institucional y por ende contribuyen a la disfuncionalidad del Estado. Los cuadros profesionales del Estado presentan una considerable heterogeneidad. Existen algunos con un profesionalismo de nivel internacional, como el personal médico de las instituciones públicas, mientras que en otros sectores de la administración domina la asignación de cargos basada en simpatías e intereses. El abanico que va de la excelencia médica a la insuficiencia de otras áreas comprende grados de calidad muy contrastante. Esto hace que el funcionamiento general de las instituciones sea irregular y, en adición, muy vulnerable a la corrupción.

El discurso político mexicano deja ver que los dirigentes carecen de una idea aproximada acerca del impacto que una masa burocrática tan informe produce en el funcionamiento general de las instituciones. En 2018 había 4.2 millones de servidores públicos,⁶ de los que 1.6 eran federales y 2.6 estatales y municipales. Del total general, el 80% laboraba en las áreas de educación, justicia, salud y seguridad. Solo el 20%, poco más de ochocientas mil personas, tenía a su cargo las restantes tareas administrativas, entre ellas las relacionadas con el apoyo a las funciones de gobierno en sus tres niveles. Con excepción de algunas áreas como las de finanzas y las de

⁶ Datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/publica2018_Nal.pdf

relaciones exteriores, y de los órganos especializados de la administración federal, es en ese espacio burocrático donde se localiza el menor nivel de profesionalización y donde se reparten los cargos más altos conforme a intereses coyunturales.

A diferencia de los países con una tradición burocrática bien reconocida, en México la burocracia no goza de un prestigio especial. A esto se suman la corrupción y la ineficiencia, que proliferaron entre los altos cargos durante las últimas, y que han desprestigiado la titularidad de funciones otrora ambicionadas como símbolo de estatus. La combinación de estos factores ha hecho que el servicio público ya no sea un destino atractivo para los nuevos profesionales ni para quienes han alcanzado prestigio en sus ámbitos de desarrollo laboral. En otro orden de actividades públicas, a las elecciones concurren personas con vocación de servicio, pero también se registran deserciones o retraining por parte de personalidades que de manera habitual se interesaban por la acción política.

El deterioro advertido en México está más o menos generalizado. Por eso Bovero,⁷ recuperando las lecciones de Polibio, alude a un fenómeno contemporáneo que denomina *kakistocracia*,⁸ *el gobierno de los peores*, en referencia al decaimiento de los sistemas que no se renuevan. La rutina, en especial de los sistemas que no han alcanzado la plenitud democrática, potencia retrocesos institucionales que dificultan la gobernabilidad. Eso explica que en México se hayan establecido la corrupción, la violencia y la pobreza sistémica, pues las respuestas son inconexas y débiles en razón de la precariedad del soporte institucional.

Ese horizonte de disfuncionalidad contribuye a que los gobernantes se vean afectados por la *prelegitimidad*, que los lleva a cualquiera de dos extremos: las concesiones que impiden una actuación coherente o la intransigencia, que endurece la actitud ante el gobernado y procura mantener la adhesión de los votantes extremando la pugnacidad de su discurso.

El Estado disfuncional lo es al completo, no por parcelas o segmentos. El remedio exige ajustes mayores, una auténtica transformación institucional cuyo mayor riesgo consiste en no hacerlo con la pericia necesaria. Muchas reformas fracasan porque no se modifica aquello que lo requiere, o se modifica pero no en la dirección y con el énfasis adecuado, o al resolverse el problema se introducen otros elementos disruptivos que limitan o anulan los efectos del cambio.

⁷ Bovero, Michelangelo, *Contro il governo dei peggiori. Una grammatica della democrazia*, Roma, Laterza, 2000, pp. 127 y ss.

⁸ Del griego *kakós*, malo, vil.

Aunque no hay recetas infalibles, en términos generales los mejores cambios son los que se hacen en una etapa que permite la reflexión y experimentar la gradualidad de las medidas. Empero son muy escasos los dirigentes dispuestos a modificar lo que, en la apariencia, todavía funciona; en cambio cuando las consecuencias de la disfuncionalidad imponen soluciones de urgencia, suelen equivocarse sus términos y por ende dan resultados insuficientes o contradictorios, lo que desemboca en una pronunciada espiral de frustraciones. Por paradójico que parezca, los mejores tiempos para cambiar son los que menos se aprovechan: los de estabilidad. Cuando la tormenta sobreviene el cambio es inevitable, pero no siempre es el que da mejores resultados.

En México la disfuncionalidad del Estado se corregirá si se cumplen varios requisitos: mitigar el poder unipersonal de la presidencia, construyendo un gabinete de gobierno con atribuciones constitucionales, bajo la conducción del presidente e integrado por ministros de Estado responsables de sus actuaciones ante el Congreso; vigorizar el sistema representativo confiriendo al Congreso nuevas facultades, en especial la de llevar a cabo sesiones periódicas para el control político del gobierno; remozar el sistema de partidos, dando nuevos derechos a los minoritarios, en particular el de investigación de los actos u omisiones gubernamentales; aplicar las mismas medidas en el ámbito local para sustituir las prácticas caciquiles por estilos democráticos; profesionalizar de manera seria la administración pública, reduciendo así el patrimonialismo políticos, y avivar la Constitución adormecida, donde permanecen en latencia institutos tan relevantes como la pregunta y la interpelación parlamentarias, el gobierno de coalición y la aprobación plenaria de la cuenta pública en la Cámara de Diputados.

Lo anterior permitiría contar con un poder político mejor estructurado y más funcional, en tanto que también sería más democrático.

II. EL ESTADO DE LA CONSTITUCIÓN

México se adentra de manera paulatina en el territorio ignoto de una Constitución evanescente.

El ordenamiento jurídico del Estado enfrentó la crisis sanitaria después de que sucesivas medidas gubernamentales habían afectado al sistema de salud reduciendo su presupuesto, entorpeciendo la cadena de abastecimiento de medicamentos, suprimiendo una modalidad de atención médica sin sustituirla de inmediato por otro capaz de funcionar, y estigmatizó al gremio

médico, incluyendo una disminución en los de por sí exiguos emolumentos otorgados a millares de médicos en su proceso de especialización.

A esa situación adversa se sumaron un mecanismo de información errátil acerca de la pandemia, restricciones para la aplicación de pruebas y numerosas deficiencias en el abasto de insumos de seguridad sanitaria para el cuerpo médico. En cuanto a los símbolos políticos, el presidente de la República intentó atenuar el impacto negativo de la pandemia mediante expresiones desenfadadas mal recibidas, pues en lugar de transmitir certeza en cuanto a la calidad y oportunidad de las decisiones, proyectó una impresión de negacionismo y superficialidad.

La combinación de esos factores estragó la confianza pública que, con fundamento, puso en duda la veracidad de la información y la coherencia de las medidas adoptadas por la autoridad. En tal contexto las disposiciones de emergencia sanitaria impusieron limitaciones a las libertades de tránsito, trabajo y comercio sin que se hayan aplicado los dispositivos constitucionales previstos para este tipo de casos. A pesar de las resistencias atávicas a la aplicación del estado de excepción previsto en el artículo 29 de la Constitución, se optó por el expediente convencional de decisiones administrativas unilaterales.

El mecanismo del artículo 29 involucra la anuencia del Congreso. Una adición constitucional llevada a cabo en 2011 introdujo amplias salvaguardas para los derechos fundamentales, por lo que se convierte en una institución muy segura para la preservación del ordenamiento jurídico. Además, la participación congresual habría significado una oportunidad para que las fuerzas políticas mayoritaria y minoritarias actuaran por consenso, ofreciendo al país un ejemplo de armonía que habría contribuido a atenuar la tensión generalizada, y habría puesto a la Constitución en el eje de las decisiones.

Se optó por la exclusión del Congreso, de un segmento de la opinión política y, lo más dañoso, se evitó aplicar una disposición constitucional que por razones de estrategia también había sido relegada durante el periodo de la hegemonía de partido. La percepción de que el poder vertical se ejerce al margen de los supuestos constitucionales resulta erosiva para la norma suprema mexicana.

Al escribir estas reflexiones todavía no se registra la totalidad de los efectos económicos de la pandemia. Este es otro gran capítulo de la crisis, porque en la formulación y aplicación de la política oficial relacionada con la protección del trabajo tampoco tuvo participación alguna el Congreso.

La magnitud de la caída económica y su impacto en la vida cotidiana de cada mexicano solo podrá medirse con posterioridad. Esto no es óbice para inferir que supondrá un fuerte revés en materia de empleo y de prestaciones sociales, entre ellas educación, salud, alimentación, habitación, servicios públicos y seguridad. Para paliar esta situación, el 8 de mayo de 2020, en lo más intenso de la crisis sanitaria, fue publicada una adición al artículo 4º constitucional. Como era comprensible, debido a las circunstancias sanitarias la publicación pasó inadvertida.

En materia de salud, se agregó a la Constitución: “La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social”. La verosimilitud de esta reforma fue empañada por la intensidad de la pandemia y la constatación, a través de familiares y conocidos y de los medios de comunicación, de las dificultades para la atención y de la inexactitud de las cifras oficiales en cuanto a personas enfermas y fallecidas. Esta reforma supuso asimismo la desaparición de un programa de atención denominado “Seguro Popular” que, pese a deficiencias no corregidas, estaba dando resultados razonables. Al desaparecer este programa se generó un vacío solo explicable por la precipitación con la que se diseñó el nuevo sistema. La crisis impidió instrumentarlo y, en adición, puso en evidencia las carencias organizativas, operativas y financieras de las instituciones de salud en el país.

La enmienda constitucional también aportó tres nuevos párrafos, de redacción confusa e incluso contradictoria. El primero dispone:

El Estado garantizará la entrega de un apoyo económico a las personas que tengan discapacidad permanente en los términos que fije la Ley. Para recibir esta prestación tendrán prioridad las y los menores de dieciocho años, las y los indígenas y las y los afromexicanos hasta la edad de sesenta y cuatro años y las personas que se encuentren en condición de pobreza.

La lectura directa de esta nueva disposición indica que la prestación será otorgada solo a personas con menos de 18 años, y que en el caso de indígenas y afromexicanos la recibirán cualquiera que sea su edad, pero cesará al alcanzar los 64 años de edad. En cuanto a quienes se encuentren en condición de pobreza, no hay requisito de edad. Por lo demás, no se señala la periodicidad del “apoyo”, que por la redacción podría ser lo mismo anual que diaria. Tampoco queda claro si la ley determinará la forma de entrega del apoyo o la discapacidad permanente de las personas.

El siguiente párrafo establece:

Las personas mayores de sesenta y ocho años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la Ley. En el caso de las y los indígenas y las y los afromexicanos esta prestación se otorgará a partir de los sesenta y cinco años de edad.

Aquí también hay problemas de redacción, en particular porque se reitera la falta de concordancia cuando se alude a “las... afromexicanos”. Empero, la cuestión fundamental está en cómo introducir un criterio étnico para determinar a los beneficiarios de una pensión en. En el caso de los indígenas el artículo 2o. constitucional incluye el criterio de autoadscripción al determinar que “La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”. Si, en los términos del apartado C de ese precepto se confiere la misma facultad de autoadscripción a la población afromexicana, en principio el problema se habrá resuelto, excepto para los casos en los que esa autoadscripción sea cuestionada o desatendida, o los que, a la inversa, sean considerados como indígenas o afromexicanos conforme a una connivencia que propicie nuevas formas de corrupción administrativa.

El tercer párrafo adicionado dice:

El Estado establecerá un sistema de becas para las y los estudiantes de todos los niveles escolares del sistema de educación pública, con prioridad a las y los pertenecientes a las familias que se encuentren en condición de pobreza, para garantizar con equidad el derecho a la educación.

En este párrafo la redacción deja ver que se trata, una vez más, de una promesa a largo plazo pues si se califica como prioridad significa que no es un sistema universal de becas, con efectos inmediatos, sino una directriz política sujeta a variaciones.

Todo lo anterior se trae a colación para ejemplificar, con algunos casos, cómo se ha ido deteriorando el contenido de una Constitución ya lastrada desde hace tiempo por una sobrecarga de obligaciones de prestación a cargo del Estado, incumplidas de manera reiterada. Así sucede con el derecho al trabajo, sin seguro de desempleo; con el derecho a la alimentación, con la multiplicación del hambre; con el derecho a un medio ambiente sano, con la elevada contaminación en las grandes urbes, en particular la capital del país. Las nuevas prestaciones se suman a una serie de reformas previas que,

en las circunstancias de la publicación, ni siquiera tuvieron la oportunidad de recibir la habitual serie de reconocimientos efímeros.

La progresiva desconstitucionalización del Estado procede de la pérdida de sintonía entre la operación de un poder presidencial muy concentrado y sus diversas consecuencias, acentuadas en medio de la crisis sanitaria, como el verticalismo político, la cesantía congresual, el ejercicio patrimonial del poder, la naturaleza unipersonal del gobierno, la presencia castrense en asuntos civiles y la tensión federal, que son cuestiones analizadas con frecuencia en los espacios académicos y en los medios de comunicación, que afloraron con particular intensidad en medio de la crisis poniéndose a la vista de la comunidad nacional.

Las páginas que siguen abordan estos temas con detalle.