

CONCLUSIONES

I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL TRABAJO

Ha transcurrido aproximadamente un año desde que se entregó primitivamente este trabajo al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la fecha en que procede su publicación, lo cual ha ocurrido por la necesidad de cumplir con un programa editorial establecido de antemano por algunas razones de orden personal. Las propuestas principales de este libro permanecen vigentes, en el sentido de que es necesaria la elaboración de una nueva constitución, sencillamente redactada, y de una ley constitucional que la complemente, y que ambas sean elaboradas a través de la elección de una asamblea constituyente y aprobadas por referéndum del pueblo soberano. Todo ello, en la medida en que exista un contexto político, económico y social favorable para su aceptación. Aún más, la trascendencia y el alto número de las reformas efectuadas recientemente a la Constitución y a la legislación secundaria han reforzado la idea de que es preciso una nueva carta política, por las diversas razones que se han expresado en el capítulo primero de este texto.

Hay que agregar que algunas propuestas sobre ciertos temas importantes de la nueva constitución han sido superadas por las modificaciones ya aprobadas, y corresponde señalarlas para que este libro no aparezca superado por la realidad desde su publicación. Con el tiempo, además, se van decantando algunas ideas, fruto de reflexiones propias, o bien, de acertadas intervenciones en ciertos foros o artículos de algunos juristas del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, que demuestran el interés de realizar algunas modificaciones a las materias analizadas.

II. SOBRE LA CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS EN EL NUEVO ORDENAMIENTO SUPREMO

No se ha estimado conveniente elaborar varios conceptos que permitan distinguir entre los derechos humanos, sociales y políticos que se pretenden incluir en el nuevo texto supremo, porque es un intento que contiene obstáculos difíciles de salvar en atención a que las diferencias, en muchos casos, no son tan tajantes. Además, cada vez que se pretende clasificar ciertas materias en el campo de las ciencias sociales, este esfuerzo es

superado a menudo por la realidad. Por ello, se ha preferido realizar una clasificación de los derechos y explicar los criterios que se han utilizado para reagruparlos.

Se han incorporado a los derechos humanos todos aquellos derechos que están más enraizados con la libre y plena existencia del ser humano, como el derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad o el respeto a la integridad física, psíquica y moral de las personas. Se han comprendido también otros derechos, como los relativos a la salud, la educación, la vivienda o la protección de los datos personales, que tan estrechamente están ligados a la existencia de los habitantes de la República y a sus necesidades básicas.

Entre los derechos sociales se comprenden aquellos que se entienden pertenecientes a una persona que es miembro de una sociedad, y que están generalmente ligados a sus actividades laborales, como el derecho al trabajo, a la seguridad social, al seguro de desempleo y a un retiro digno, y cuyo reconocimiento depende de los beneficios que los estados o las comunidades deciden, pueden reconocer y otorgar a sus integrantes.

Con relación a los derechos políticos, se entiende que entre éstos se incluyen los que corresponden a una persona en calidad de ciudadano de una determinada sociedad, como el derecho a votar, a ser elegido para un cargo de representación popular o de apoyar la presentación de proyectos de ley. En los inicios de este trabajo no se era partidario de incluir la revocación del mandato entre los derechos políticos de los ciudadanos porque se pensaba que podría generar más problemas que beneficios. Las últimas encuestas sobre calificación de los representantes populares y la realización o vinculación de varios de éstos con actividades ilícitas hace necesario buscar fórmulas que regulen este derecho.

Asimismo, se tiene presente que la inclusión de algunos de estos derechos en las categorías indicadas puede ser discutible o considerarse errónea, pero se trata de una propuesta de clasificación que es necesaria realizar para determinar cuáles son los derechos más trascendentes para proteger. Esto es, sin perjuicio de aceptar las críticas que contribuyan a mejorar esta clasificación.

Se debería expresar en el nuevo texto constitucional que todos estos derechos, independientemente de que sean humanos, sociales o políticos, deberían interpretarse para brindar a las personas la protección más amplia, como determina el artículo 1o. de la Constitución vigente. Si se dicta que la nueva carta política debe incorporar ciertas restricciones a los derechos contenidos en las convenciones internacionales, habría que señalar que su interpretación deberá ceñirse a los casos específicos que determinan dichas restricciones y no ampliarlos a otras situaciones, para evitar que los tribunales u otros poderes constituidos puedan anular esos derechos.

Por otra parte, frente a la magnitud de los problemas que enfrenta el Estado mexicano, se necesita no sólo una mejor actuación de las instituciones de los tres ni-

veles de gobierno, sino también, de alguna manera, una participación más activa de los integrantes de la sociedad mexicana. En consecuencia, se ha estimado necesario ampliar el catálogo de los deberes de los habitantes de la República, porque sin una intervención de éstos no será posible alcanzar las metas que son indispensables en materia de seguridad pública y social y, en general, las mejores condiciones de vida y trabajo para el pueblo mexicano. Se necesitan ciudadanos más pendientes, activos y con conocimiento de lo que sucede en el ámbito político y en la seguridad pública, y que en lo social sean más sensibles y solidarios con los más desposeídos. Que la nueva constitución agregue más deberes para los habitantes del país es necesario, pero no es suficiente, porque es inexcusable incentivar la participación ciudadana a través de la enseñanza de valores y el convencimiento de que una sociedad que no tenga tan grandes diferencias de ingresos, beneficios y oportunidades es de provecho para todos.

III. LA CONSULTA POPULAR, COMO UN DERECHO POLÍTICO DE LOS CIUDADANOS

Requieren un comentario aparte en materia de derechos lo determinado sobre la consulta popular en el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución, y lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con relación a la constitucionalidad de las primeras cuatro consultas populares sobre las que debió pronunciarse este alto tribunal constitucional.¹⁴²

La consulta popular está regulada en el artículo 35, fracción VIII de la Constitución y en la Ley Federal de Consulta Popular, publicada el 14 de marzo de 2014. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en 2014 rechazó la constitucionalidad de todas esas propuestas, que han versado sobre temas de diversa naturaleza.

Una primera consulta fue propuesta por dirigentes del Partido Acción Nacional para el establecimiento de un salario mínimo que pudiera solventar las necesidades básicas de una familia, la cual obtuvo un respaldo de 2.5 millones de firmas. La idea de contar en el país con salarios mínimos más altos es una propuesta justa que puede

¹⁴² Consultas populares: 2/2014, sobre salarios mínimos presentada por el C. Gustavo E. Madero Guzmán (del Partido Acción Nacional) rechazada por seis votos contra cuatro; 4/2014, sobre supresión de diputados y senadores plurinominales, presentada por el C. César O. Camacho Quiroz (del Partido de la Revolucionario Institucional) y otros ciudadanos, rechazada por unanimidad de nueve votos; 1/2014, sobre la reforma energética, presentada por Martí Batres Guadarrama (del Partido Movimiento de Regeneración Nacional) y otros ciudadanos, rechazada por nueve votos en contra y uno favor del Ministro José R. Cossío Díaz; 3/2014 sobre la reforma energética, planteada de distinta forma que la anterior, presentada por J. de Jesús Zambrano Grijalva (del Partido de la Revolución Democrática) y otros ciudadanos, rechazada por nueve votos en contra y uno favor del Ministro José R. Cossío Díaz.

ayudar a las familias de escasos recursos y fortalecer el mercado interno, pero era más viable su aprobación por otra vía como un proyecto de reforma de ley. La propuesta de consulta fue rechazada por inconstitucional, pues estaba relacionada con gastos e ingresos del Estado, lo cual no está permitido por la Constitución, según la resolución del Pleno.

Otra consulta fue propuesta por dirigentes del Partido Revolucionario Institucional, apoyada por más de seis millones de firmas, con el propósito de suprimir cien diputados plurinominales y treinta y dos senadores elegidos de la misma forma. Esta consulta fue rechazada por inconstitucionalidad, con el argumento de que están prohibidas las consultas en materia electoral.

Las consultas sobre la reforma energética fueron propuestas, en forma separada, por los partidos de la Revolución Democrática, con 2.3 millones de firmas, y por el Movimiento de Regeneración Nacional y otros ciudadanos con el apoyo de 2.7 millones de firmas. Las preguntas que se planteaban en estas dos propuestas de consultas tenían una redacción diferente, pero ambas versaban sobre la aprobación o rechazo de la reforma energética. Ninguna de estas propuestas fueron suscritas por los integrantes de organizaciones independientes de la sociedad civil.

Las propuestas de consultas tenían por objeto rechazar la reforma energética, ya aprobada e incorporada en la Constitución y en las normas que la complementan. Se trataba de materias de gran trascendencia nacional, porque eran claves para los planes del Ejecutivo federal y apoyadas por una gran mayoría del Congreso de la Unión. Esta reforma constitucional fue aprobada por 354 votos a favor y 134 en contra en la Cámara de Diputados; y 95 votos a favor y 28 en contra en el Senado. El Pleno de la Suprema Corte rechazó la constitucionalidad de estas consultas por nueve votos en contra y uno a favor del ministro José Ramón Cossío Díaz. La mayoría de los ministros centró su argumentación en el hecho de que la reforma energética tenía relación con los ingresos y gastos del Estado, lo cual prohibía el artículo 35, en su fracción VIII, numeral tres.

No es el propósito de este trabajo abundar en el análisis de los argumentos efectuados por los integrantes del Pleno de la Suprema Corte, los que merecen un análisis pormenorizado y más profundo. Sin embargo, se estima que era posible que dicho tribunal constitucional hubiera podido aceptar la consulta en materia energética con base en el hecho de que es un derecho de los ciudadanos votar en las consultas populares, derechos que deben ser interpretados favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, conforme al artículo 1o. constitucional en su párrafo segundo; y porque el artículo 39 de la Constitución determina que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, y que éste tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno. De tal manera, a través de estas disposiciones y en las normas relativas a la participación ciudadana

contenidas en los tratados internacionales aprobados por México, no era procedente interpretar de manera tan amplia las restricciones señaladas en el numeral tercero de la fracción VIII del artículo 35 constitucional, relativas a ingresos y gastos, como argumentó el más alto tribunal, con base en la importancia que tiene la generación de energía en los ingresos del presupuesto de la Federación.

Por lo expuesto, hay que considerar con un mayor detenimiento las opiniones vertidas por los ministros que integran el Pleno en las sentencias concernientes a estas propuestas de consulta, porque deben ser consideradas al proponer otras consultas. Además, las argumentaciones de los ministros deben ser analizadas cuidadosamente para una nueva constitución en que se aclare y respete plenamente el derecho de los ciudadanos a promover y votar una consulta, ya sea que el contenido de ésta se encuentre incorporado o no en normas constitucionales y legales o bien para aprobar o rechazar políticas públicas sobre materias de trascendencia nacional.

IV. MODIFICACIONES A LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

Al término de las monarquías absolutas surgieron, en los diversos continentes, los países en que existía una división de poderes entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. La excesiva centralización y burocratización de las secretarías o ministerios que dependían del Ejecutivo hizo necesaria la aparición de instituciones públicas que se manejaran con mayor libertad y eficiencia, así nacieron en los Estados, los organismos, empresas y fideicomisos públicos, quienes siguen teniendo como cabeza de sector a alguna secretaría de Estado. La evolución institucional de los Estados demostró, más adelante, que era necesaria la existencia de órganos constitucionalmente autónomos que no tuvieran ninguna clase de autoridad superior, cuyas resoluciones interfirieran en su actuación. De esta manera, en México, aparte de las secretarías de Estado, se forman una serie de instituciones autónomas, entre las que se cuentan las siguientes:

El Instituto Federal Electoral, que se ha transformado recientemente en el Instituto Nacional Electoral, INE, y al que se han otorgado amplias atribuciones en la materia para organizar las elecciones federales y locales, e incluso para designar a los integrantes de los consejos de los institutos electorales estatales.

El Banco de México, BM, tiene como labores fundamentales: proveer al país con dinero nacional; defender el valor adquisitivo de la moneda; promover el sano desarrollo del sistema financiero; y el buen funcionamiento del sistema de pagos. Debiera contribuir, asimismo, en forma más manifiesta, a fortalecer el desarrollo de la economía nacional, como lo efectúa, por ejemplo, el Banco Central de la República Argentina, que entre sus objetivos está el de promover el empleo y el desarrollo económico con equidad social. De acuerdo con la reforma publicada el 20 de diciembre de 2013, le corresponde al Banco de México fungir como institución fiduciaria del

Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. Este fondo está regulado en el párrafo séptimo del artículo 27 constitucional y en la ley sobre la materia, publicada el 11 de agosto de 2014. El organismo se creó con objeto de recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos, que comenzó a operar el 1o. de enero de 2015. Conforme al artículo 5o. de la ley citada, el Fondo es un fideicomiso público del Estado constituido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente, que tiene al Banco de México como institución fiduciaria, el cual forma parte de la Federación, y no será considerado una entidad paraestatal.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH, que tiene la trascendente misión, junto con las comisiones estatales de competencia similar, de velar por el respeto cabal de los derechos humanos en el país. Es otra de las instituciones que era necesario independizar.

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI, cuya constitución reciente en órgano constitucional autónomo fue en 2013, y es de trascendencia.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, que adquirió la calidad de órgano constitucional autónomo el 10 de febrero de 2014.

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, INEE, transformado con el mismo carácter en febrero de 2013.

La Comisión Federal de Competencia Económica, CFC, y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, Ifetel, adquirieron el rango mencionado por reformas al artículo 28 constitucional publicadas el 11 de junio de 2013.

Por otra parte, se estima que para conservar la unidad de jurisdicción deben incorporarse al Poder Judicial de la Federación el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y los tribunales agrarios. Además, habría que convertir a las juntas federales y locales de conciliación y arbitraje en tribunales especializados, bajo la dirección igualmente del Poder Judicial Federal o estatal, según el caso.

La Procuraduría General de la República está en vías de constituirse en órgano constitucional autónomo, y se transformará en la Fiscalía General de la República, según reforma efectuada al artículo 102 constitucional, publicada el 10 de febrero de 2014, cuya ley reglamentaria ya ha sido aprobada por el Congreso de la Unión. Dentro de este órgano autónomo, aparte del fiscal general, existirá una fiscalía especializada sobre hechos de corrupción y otra fiscalía relativa a delitos electorales, cuyas designaciones dependen del Senado de la República. Existe además un proyecto de Comisión Nacional Anticorrupción, a iniciativa del titular del Ejecutivo, que fue aprobada por el Senado, y que se encuentra desde noviembre de 2014 para su análisis en la Cámara de Diputados. Por otra parte, existe una iniciativa presentada por el Partido Acción Nacional para establecer un sistema nacional anticorrupción. De

tal manera que hay interés tanto por los poderes Ejecutivo y Legislativo como por los partidos políticos para legislar en esta importante materia y crear una nueva institucionalidad. Sin embargo, existe una generalizada desconfianza de la población por los casos tan conocidos de enriquecimiento ilícito de servidores públicos que permanecen en la impunidad. Sólo resta esperar que la sociedad civil logre influir para que la institución, comisión o fiscalía que se establezca se convierta en un órgano constitucional autónomo, y que quienes lo encabecen tengan la suficiente independencia y atribuciones para perseguir y sancionar los actos de corrupción a nivel federal, estatal y municipal.

Con relación al Instituto Nacional de Geografía y Estadística, cabe destacar que éste se creó por decreto presidencial el 25 de enero de 1983. Por reforma efectuada al artículo 26 de la Constitución, publicada el 7 de abril de 2006, se transformó en un organismo público con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. La ley del sistema señalado reguló con más detalle las facultades del Instituto. Cabe destacar, sin embargo, que en este caso no se señala claramente que el INEGI sea un órgano constitucional autónomo, porque el artículo 26, apartado B, no le otorgó ese carácter; lo cual sí se precisa, en cambio, en las normas constitucionales que crean otros organismos de esa naturaleza. Por otra parte, el 15 de agosto del año en curso se publicó en el *DOF* una lista de las entidades paraestatales que tienen como cabeza de sector a alguna secretaría de Estado, y el INEGI no aparece en dicha lista. Por las razones expuestas, y en atención a la necesidad de que el Instituto se siga manejando con total independencia, sí sería conveniente que con mayor claridad se le otorgue en la constitución el carácter de órgano constitucional autónomo, y establecer un sistema de nombramiento de los integrantes de su Junta de Gobierno que fortalezca su independencia, porque actualmente sus cinco miembros son propuestos por el presidente de la República y designados por mayoría del Senado o de la Comisión Permanente, en su caso. Cabe expresar, no obstante, que en la iniciativa de ley que remitió al Congreso el titular del Ejecutivo federal el 19 de septiembre de 2014, para regular la Fiscalía General de la República hay una propuesta de modificación al artículo 3o., fracción IX, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en que se enumeran todos los órganos constitucionales autónomos, y entre éstos se incluye al INEGI.

En general, se está de acuerdo con la creación de órganos constitucionalmente autónomos, por la necesidad de que conserven una amplia libertad en sus actuaciones, dictámenes o recomendaciones, en la medida en que ello se justifique plenamente. Hay dudas, en cambio, sobre la conveniencia de que sean constitucionalmente autónomos el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica, porque su autonomía puede desdibujar las políticas públicas de las secretarías de Transporte y Comunicaciones y de Economía del Ejecutivo federal.

Asimismo, cabe reflexionar sobre la real autonomía de los órganos constitucionales autónomos, porque en la designación de sus autoridades participan tanto el titular del Poder Ejecutivo como una mayoría calificada del Senado o de la Cámara de Diputados, en el caso del Coneval. Será a través de su actuación como órganos constitucionalmente autónomos, que estas instituciones públicas puedan demostrar si están o no cumpliendo fielmente con los propósitos de su creación.

Por lo que existen críticas al Instituto Federal de Telecomunicaciones, ya que en la legislación secundaria la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley Federal de Metrología y Normalización se crea un menoscabo en parte importante de las facultades concedidas por la Constitución; y en el seno de su Consejo, por cinco votos contra dos, se desechó la posibilidad de etablar una controversia constitucional que pudiera remediar estas carencias.

El Consejo del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, también ha sido criticado, porque, por cuatro votos contra tres se perdió la posibilidad de interponer una acción de inconstitucionalidad contra las facultades concedidas al Ejecutivo por los artículos 30, 189 y 190, fracciones I, II y III de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada en el *DOF* el 14 de julio de 2014. Dichas facultades, según tres de los consejeros, vulneraban los derechos de acceso a la información pública y a la protección de datos personales, en lo cual no estuvo de acuerdo la mayoría del Consejo.

De tal manera que sería necesario buscar nuevas fórmulas de integración de los miembros de los consejos de los órganos constitucionales autónomos para fortalecer su independencia, lo cual no es una tarea fácil, porque será difícil acotar la influencia del presidente de la República o de los partidos políticos en los diversos nombramientos.

El 13 de abril de 2007 se publicó la Ley para la Reforma del Estado, que tuvo un año de vigencia, durante el que se discutieron una serie de propuestas para modificar ciertas estructuras del Estado. Entre las ideas que se analizaron estuvo la de crear un consejo político, económico y social con amplia participación ciudadana. Cabe analizar la conveniencia de crear un consejo de esta naturaleza con facultades ejecutivas. Sobre el particular, se estima que ello no es conveniente, porque la responsabilidad de establecer y concretar las medidas económicas, sociales y políticas le corresponden al Congreso y al Poder Ejecutivo. De tal manera que podrían existir serias diferencias entre las políticas gubernamentales y las que promueva un consejo de esta clase, lo cual va en desmedro de la rectoría del Estado en el desarrollo nacional. En cambio, no existiría ese tipo de problemas si dicha instancia sólo tiene un carácter consultivo, como sucede, por ejemplo, con el Consejo Económico y Social del Estado de Michoacán de Ocampo, creado por la ley publicada el 28 de diciembre de 2011 en el *Periódico Oficial* de dicho estado. El Consejo Económico y Social España, creado por Ley 21/1991, es igualmente de carácter consultivo, y tiene facultades en materia eco-

nómica y laboral, pero su independencia está limitada por estar adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Otra opción para contar con un órgano permanente de participación ciudadana, de la naturaleza indicada, podría recaer en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, INEE, y ampliar su integración y facultades para evaluar todas las políticas públicas, fungir como órgano consultivo y realizar recomendaciones en materia de rectoría del Estado en el desarrollo nacional y en la elaboración del plan nacional de desarrollo.

En la actualidad, habría que centrar las posibilidades de una mayor participación ciudadana en la conformación de consejos consultivos, de orden federal, estatal y municipal, así como en la creación de una Fiscalía General de la República realmente autónoma; y en el establecimiento también de un instituto o comisión que tenga por objeto controlar el honesto, legal y eficiente ejercicio de las funciones públicas, especialmente en materia presupuestal, para acotar la impunidad con que trabajan ciertos servidores públicos federales, estatales y municipales.

Se tiene claro que la integración de las personas designadas o que representan a organismos de la sociedad civil no constituye una fórmula que necesariamente resuelva todos los problemas. No obstante, ante la crisis de representación política que impera desde hace muchos años en el país, y que en la actualidad ha exasperado a muchos ciudadanos, la integración de personas de la sociedad civil en órganos ejecutivos, de consulta o evaluadores, puede contribuir a generar una mayor confianza y constituir un aporte significativo en la solución de las carencias que aquejan a la sociedad mexicana.

V. LA REFORMA ENERGÉTICA

Otras modificaciones institucionales de gran relevancia, en síntesis, han sido la transformación de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad en empresas productivas del Estado, y la creación de un fideicomiso llamado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. Las modificaciones se realizaron a los artículos 25, párrafo cuarto; 27, párrafos sexto y séptimo, y 28, párrafos cuarto y séptimo, de la Constitución, y se publicaron el 20 de diciembre de 2013 como parte integrante de la reforma energética que promovió y aprobó el Ejecutivo federal con el respaldo fundamentalmente de los partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional. También se contó con el apoyo del Partido Verde Ecologista y del Partido Nueva Alianza. Se crearon nueve leyes y se modificaron doce, completando de esta manera un total de veintiún leyes; y se aprobaron veinticinco reglamentos relacionados de alguna manera con la reforma energética.

Tanto Petróleos Mexicanos como la Comisión Federal de Electricidad, que anteriormente eran organismos descentralizados del sector paraestatal, se han transformado en empresas productivas del Estado que no están sujetas a la Ley Federal de Entidades Paraestatales. A estas empresas no se aplican tampoco, en general, las normas sobre operación de las empresas del Estado ni las normas sobre responsabilidad de los servidores públicos. Estas reformas fueron complementadas por la Ley de la Industria Eléctrica y la Ley de Hidrocarburos, publicadas el 11 de agosto de 2014, y por la modificación de una serie de leyes relacionadas de alguna manera con estas materias, que han creado una nueva y compleja estructura institucional para la operación y administración de la reforma energética con participación de las nuevas empresas del Estado y de sociedades del sector privado, tanto nacionales como extranjeras.

La creación del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, como fideicomiso público, tiene como fiduciario al Banco Central, y sus atribuciones consisten, en los términos que establece la ley, como se ha expresado anteriormente, en recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución, con excepción de los impuestos, cuyo control, como se ha expresado, sigue en poder de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De igual forma, se crean dos órganos reguladores coordinados: la Comisión Nacional de Hidrocarburos, que tiene por misión consolidarse como una autoridad con autonomía técnica en la regulación, supervisión y evaluación de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos; y la Comisión Reguladora de Energía, que debe contribuir al desarrollo de un mercado energético competitivo, en beneficio de la sociedad. Estas comisiones se incorporaron al artículo 28 constitucional por reforma publicada el 20 de diciembre de 2013.

Estas reformas son de extraordinaria importancia, aunque muchos actores políticos y sectores de la academia y de la prensa las critiquen duramente. Es difícil, por su complejidad, resumir los beneficios que podrían representar estas reformas en un mediano o largo plazo, lo que genera dificultades; asimismo, realizar una síntesis de las múltiples críticas que se han hecho sobre su instauración, por su complejidades técnicas. Todo ello, junto con exceder los objetivos de este trabajo, tiene algunas repercusiones sobre el proyecto de aprobar una nueva constitución.

El proceso de aprobar un nuevo texto supremo incluye la discusión de una serie de temas de trascendencia para el pueblo de México, y significa, en consecuencia, reeditar la discusión sobre la conveniencia de continuar el proceso de reforma energética. Como es lógico, al Ejecutivo federal y a los partidos políticos que apoyaron el proceso de transformación les interesa alcanzar los objetivos propuestos y no volver a discutir las ventajas o inconvenientes de las modificaciones propuestas, lo que genera ciertas resistencias por parte del Poder Ejecutivo y de la mayoría del Congreso

para iniciar un proceso de aprobar una nueva ley suprema, las cuales podrían ser superadas si existe un amplio apoyo ciudadano al proceso de aprobar un nuevo texto constitucional.

VI. LA AGUDIZACIÓN DE LAS CONTRADICCIONES EN LA CONSTITUCIÓN

Son numerosas las modificaciones a las normas de la Constitución que tienen su origen en concepciones ideológicas diferentes, y que se traducen en contradicciones que ya se encontraban presentes en el texto supremo, según se ha informado en el capítulo primero de este trabajo.

1. *La rectoría del desarrollo nacional*

Estas contradicciones se han agudizado con las modificaciones constitucionales introducidas en el presente sexenio. Las modificaciones a los artículos 3o., 25, 26, 27 y 28 reiteran la preocupación del Estado en materia de educación, por lo que existe un Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, un proyecto nacional contenido en la Constitución, en el que debe existir un plan nacional de desarrollo con consulta popular; además de que el Estado cuenta con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y una Comisión Federal de Competencia Económica.¹⁴³ En síntesis, la rectoría del Estado en el desarrollo nacional sigue vigente, y pareciera que se fortaleciera con algunas de las recientes modificaciones a la carta política.

Sin embargo, varias de las reformas en materia energética han agudizado las contradicciones existentes entre las normas de la Constitución, porque en realidad se está entregando a empresas particulares, nacionales y extranjeras, la posibilidad de generar energía eléctrica y distribuirla directamente a particulares; en atención a que la explotación de los hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos puede hacerse mediante asignaciones con empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, conforme a las modificaciones efectuadas a los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 constitucional, de acuerdo con las modificaciones publicadas el 20 de diciembre de 2013. Se pueden discutir las ventajas o perjuicios que involucran estas reformas, pero constituyen en la práctica una contradicción con el principio de la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, porque se está entregando la llave de la casa a grupos ajenos a ésta. Asimismo, recordemos lo expresado por el gobernador

¹⁴³ Las reformas a estos artículos fueron publicadas el 26 de febrero, 5 y 11 de junio y 20 de diciembre de 2013, 10 de febrero de 2014.

de California, Jerry Brown, en su visita a México en julio del 2014, quien lanzó una recomendación para tener *mano dura* con las empresas petroleras privadas que podrán entrar al país con las nuevas reformas, ya que si no, advirtió, “se los van a comer vivos”.¹⁴⁴ Estas afirmaciones del gobernador Brown están basadas en los serios problemas que ocasionaron las empresas petroleras y eléctricas privadas en el estado de California.

Con relación a la materia, existe una concepción del crecimiento infinito en un planeta que tiene recursos finitos. Son una serie de economistas importantes en el plano internacional, que propugnan, desde hace tiempo, una forma distinta de desarrollo, entre los que se encuentran Herman Daly, Tim Jackson, Peter Victor, Kate Ratworth, Rob Dietz, un humanista de gran labor como es el caso de Dan O’Neill y un escritor como George Monbiot.¹⁴⁵ Como es lógico, hay una pléyade de economistas y académicos mexicanos que sustentan las mismas tesis sobre el desarrollo nacional. Entre éstos, se pueden citar a José Luis Calva, Rolando Cordera, Juan Castaingts, Gerardo Esquivel, Alberto Aziz, Mauricio Merino, Francisco Valdés, Alejandro Villagómez y José Woldenberg.

El desarrollo nacional tiene que ser sustentable, y debe tenerse presente que los recursos energéticos, provenientes especialmente de los hidrocarburos y de la minería, se pueden acabar en un mediano plazo. Si bien es necesario un pronto y mayor crecimiento de la economía nacional, éste no puede estar preponderantemente basado en la explotación de los recursos naturales. Se requiere un desarrollo nacional sustentable que esté fundado también en un sistema tributario más equitativo y eficiente; una justa distribución de la riqueza para que la población pueda satisfacer sus necesidades básicas y vivir en paz; una evolución más equilibrada de las regiones; una honesta y eficiente utilización de los recursos públicos y una institucionalidad que acote y sancione la corrupción y la impunidad.

2. *Federalismo*

En México existe en una concepción del federalismo basada en materias políticas y administrativas, pero falta un enfoque que priorice los aspectos sociales y hacendarios. En efecto, las desigualdades existentes en materia de educación, salud, seguridad social, ingresos, productividad, crecimiento y seguridad pública entre los diversos estados de la República son trascendentes y producen desequilibrios perjudiciales para el conjunto del país, e inequidades para los habitantes de ciertas regiones.

¹⁴⁴ Periódico *Milenio*, México, artículo de Omar Brito y Angélica Mercado, 29 de julio de 2014.

¹⁴⁵ Monbiot, George, “Growth: the destructive god that can never be appeased”, *The Guardian*, 18 de noviembre de 2014.

El doctor Ricardo Hausmann, del Centro de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard, visitó el país invitado por el Aspen Institute México, y señaló que una de las claves de la falta de crecimiento se debe a las inmensas diferencias que existen en materia de productividad por trabajador. Guerrero sería el estado que tiene una productividad más baja, con 5 mil 281 dólares por trabajador al año, similar a la de Honduras; Guanajuato tiene una productividad superior a 20 mil dólares, que equivale a la de Malasia; y en Nuevo León es de 42 mil dólares, parecida a la de Corea del Sur.¹⁴⁶ Estas diferencias tan grandes en materia de productividad acentúan las desigualdades entre los estados de la Federación y crean un mosaico de desequilibrios en diversos factores, que inciden en la calidad de vida de los habitantes de las regiones del país.

El grado promedio de escolaridad de la población de quince y más años en 2011 es en: Oaxaca de 6.9; en Veracruz de 7.8; y en el Distrito Federal de 10.9, lo cual se refleja en la preparación y competencia de la población. En materia de salud, en 2013, algunos datos sobre los médicos de los servicios públicos en los entidades federativas son: en Colima un médico por cada 432 habitantes; en Jalisco, un médico por 602 habitantes; y en Morelos, un médico por cada 827 habitantes. Estas estadísticas revelan que la calidad de los servicios médicos señalados puede ser muy diferente para las personas en los distintos estados.¹⁴⁷

Si se siguen examinando las diferencias en otros factores importantes en los diversos estados, se llega necesariamente a la conclusión de que existe demasiada desigualdad e inequidades. Ello revela que es necesario hacer un esfuerzo considerable para que todos los habitantes del país puedan contar con ingresos, alimentación, educación, cultura, salud, vida y seguridad social similares, lo cual es una tarea que se puede conseguir en un mediano o largo plazo, pero que es necesario emprender con una mayor seriedad y dedicación.

En los discursos políticos de funcionarios federales y estatales sigue presente la idea del federalismo, pero en la práctica se acentúa el centralismo, pues varias políticas públicas justifican cierto grado de centralismo, como en materia de seguridad pública y combate al crimen organizado; control o acotamiento de la corrupción y de la ineficacia de los servidores públicos, y supresión de los altos índices de impunidad por delitos. Pero hay muchos otros asuntos públicos en que habría que fortalecer el federalismo, como en educación, salud, cultura, seguridad social y en materia tributaria, porque ello puede ser positivo y redundar en un mayor bienestar para la sociedad. Desafortunadamente, lo que se está acentuando en estos últimos tiempos es el

¹⁴⁶ Madrazo, Julio, "Productividad 8 veces menos", *El Financiero*, 29 de octubre de 2014, p. 29.

¹⁴⁷ INEGI, Anuario estadístico y geográfico por entidad federativa, 2013.

centralismo, que significa la concentración del poder en pocas manos, lo cual no es democrático ni conviene a la mayoría de la población.

De tal manera que se siguen agudizando las contradicciones en la Constitución entre el contenido de las normas que establecen el federalismo y las que fortalecen el centralismo.

VII. LA REFORMA POLÍTICA ELECTORAL

Hay una serie de reformas importantes, y muchas de éstas muy positivas, en materia política electoral, que se encuentran plasmadas en las modificaciones realizadas a los artículos 35, 41, 54, 55, 59, 65, 69, 73, 74, 76, 73, fracción XXIX-U, 74, 76, 78, 82, 83, 84, 89, 90, 93, 95, 99, 102, 105, 107, 110, 111, 115, 116, 119 y 122 de la Constitución publicadas en el *DOF* el 10 de febrero de 2014. Además, se aprobaron nuevas leyes en la materia, como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; la Ley General sobre Partidos Políticos; la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y la Ley General en Materia de Delitos Políticos, todas publicadas el 23 de mayo de 2014, y la última reformada el 27 de junio del mismo año. De las reformas señaladas es menester destacar, en síntesis, las siguientes:

1. *La creación del Instituto Nacional Electoral*

El Instituto Federal Electoral, de acuerdo con el artículo 41 constitucional, se transformó en el Instituto Nacional Electoral, INE, y conserva su calidad de órgano constitucional autónomo, al cual se han ampliado considerablemente sus atribuciones. Está encargado ahora no sólo de la organización de las elecciones federales, sino también de los comicios locales. Antes sólo podía intervenir en la organización de las elecciones estatales y municipales mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas. Conforme a las normas vigentes, puede organizar actualmente dichas elecciones coordinándose con los organismos electorales locales, incluso puede asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales en los casos que la ley determine. El Instituto Nacional Electoral está facultado, a petición de los partidos políticos, para organizar sus elecciones internas. Participa el INE, igualmente, en la designación y remoción de los integrantes del organismo superior de dirección de los organismos electorales locales, los cuales, en consecuencia, quedan bajo su control.

Los organismos electorales locales tienen un mayor control y dependencia del INE, pero sus integrantes siguen formando parte de la burocracia estatal, y sus remuneraciones y presupuesto son igual a los que corresponden a los estados. Existe la impresión de que será necesaria una nueva reforma para definir que estos organismos

se integren definitivamente al INE o bien se aparten del mismo, pero conservando su independencia respecto de los poderes de cada estado.

Estas nuevas atribuciones persiguen restar la influencia de los gobernadores de los estados en la generación y funcionamiento de los órganos electorales locales, lo cual es positivo. Ha permanecido, sin embargo, la influencia de los partidos políticos en el nombramiento de los consejeros del INE y de los órganos electorales locales. Existe también la duda y la inquietud de que ante el cúmulo de atribuciones del nuevo organismo pueda éste cumplir cabalmente sus funciones.

No obstante, hay que advertir que la evolución del organismo, la experiencia y los esfuerzos que han logrado los servidores públicos que lo integran han contribuido, en general, a dar mayor confiabilidad a las elecciones que les ha correspondido organizar y calificar.

2. La reelección de representantes populares

La reelección de representantes populares es un tema que no ha despertado mayor interés en la ciudadanía, pero puede ser positiva, por varias razones. La más importante consiste en que existe la posibilidad de contar con representantes del pueblo que han trabajado a favor de su región y del país, y que los ciudadanos puedan reelegirlos para que prosigan su labor en beneficio de la sociedad mexicana. Además, estas personas pueden adquirir una mayor experiencia para legislar y afrontar con eficiencia los problemas que se presentan en la Federación, estados y municipios.

3. Candidaturas independientes

La elección de candidaturas independientes es también positiva, porque permite que sean los ciudadanos los que directamente puedan proponer las candidaturas de aquellas personas que hayan destacado por sus actividades en el ámbito regional y federal. Esta reforma no tiene mayores inconvenientes cuando se trata de elegir a integrantes de autoridades que son plurales, como los diputados federales o estatales. Pero preocupa en el caso de la elección de los gobernadores y del presidente de la República, porque la falta de experiencia política de los candidatos elegidos puede causar consecuencias desfavorables en los estados o en el ámbito nacional. Sin embargo, se estima que es un riesgo necesario a correr para contar con mayores formas de participación ciudadana, y dada la falta de confianza de vastos sectores de la población en los miembros de los partidos políticos, cuyos métodos de selección de candidatos no han impedido el acceso a los poderes locales de personas ligadas o sometidas al crimen organizado o bien han demostrado incapacidad para regir los destinos de la nación.

4. *Iniciativa popular de leyes*

A través de una modificación del artículo 71 constitucional es posible, en la actualidad, que un conjunto de ciudadanos que represente el 0.13% de la lista electoral nominal pueda presentar proyectos de ley en cualquier materia, salvo aquellas que son de atribución exclusiva del presidente de la República. Si se considera que los ciudadanos son aproximadamente 82 millones, el porcentaje señalado asciende a cerca de 106,600 electores, lo cual amplía la participación directa de los ciudadanos. Falta la posibilidad de que éstos puedan presentar iniciativas para poder modificar la Constitución, como sucede en Suiza, donde el 2% de los electores pueden hacerlo.

5. *La formación de partidos políticos*

Una serie de reformas, en materia de partidos políticos, fueron publicadas en el *DOF* el 10 de febrero de 2014. La más importante de estas modificaciones se plasmó en el artículo 41, fracción I, párrafo cuarto, que dispone que el partido político nacional que no obtenga al menos el 3% del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión le será cancelado el registro. Con anterioridad sólo se exigía un porcentaje de votos de al menos el 2% para poder conservar el registro. Corresponde destacar también las mayores atribuciones que tiene el INE para el control, fiscalización y vigilancia de los procesos internos de los partidos políticos y para aplicar las sanciones que procedan.

VIII. LA CONTINUACIÓN DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

Se tiene conocimiento de que prosiguen las reformas constitucionales al momento en que se cierran las conclusiones de este trabajo, ya que existen en el Congreso de la Unión siete propuestas de modificación a los artículos de la Constitución.

Se ha promovido una reforma a los artículos 26, 41 y 123 constitucionales, por la necesidad de sustraer la relación del salario mínimo con una serie de indicadores nacionales. El propósito de estas modificaciones es poder alzar el monto de este salario sin que tenga repercusiones negativas en otros campos de la realidad nacional; por ejemplo, en las sanciones consistentes en multas o en el financiamiento público de los partidos políticos.

Existe otra reforma a los artículos 116 y 122 constitucionales, que propone la posibilidad de que en los estados de la República y en el Distrito Federal se puedan establecer gobiernos de coalición mediante compromisos perfectamente constituidos en un convenio que se celebre entre el Ejecutivo estatal o el jefe de gobierno, en su

caso, con los integrantes del Poder Legislativo local. Se trata, en síntesis, de que las coaliciones electorales que ya existen puedan también transformarse en coaliciones de gobierno.

Una tercera modificación concierne a los artículos 11 y 73 de la Constitución, y tiene por objeto establecer el derecho a la movilidad humana, lo que podría ser positivo en tanto se fortalezca el libre tránsito de las personas con relación a los medios de transporte o a los bloqueos que lo impiden en forma absoluta. Preocupa, sin embargo, que a través de la reforma de estos artículos y de la ley que los complementa se pongan trabas a la libre expresión de las ideas a través de las marchas que se realicen en forma pacífica para protestar por la actuación de ciertas autoridades.

Como se comprenderá, estas nuevas modificaciones reiteran que el proceso de reformas al texto supremo no se detendrá, y que la tesis de elaborar una nueva constitución en la forma que se ha expresado en esta obra es realmente necesaria.

IX. EPÍLOGO

El célebre economista francés, Thomas Piketty, en su libro *El capital en el siglo XXI*, y en su visita a México en diciembre de 2014, dentro de las múltiples conferencias en que intervino, expresó tres conclusiones importantes. La primera, con base en los datos económicos de una veintena de países, consiste en afirmar que el rendimiento del capital es superior, a veces en gran medida, a la tasa de crecimiento de la economía, lo que se traduce en una concentración permanente de la riqueza en pocas personas y se agrava la inequidad para la mayoría de la población. La segunda conclusión estriba en que los Estados, para satisfacer sus necesidades y las de sus habitantes, requieren de suficientes recursos. Estados Unidos, Francia y muchos otros países utilizan un porcentaje más elevado del PIB que México para estos fines. La tercera afirmación es que son los Estados, a través de políticas públicas, y en especial mediante el sistema tributario, los que tienen que intervenir para enfrentar la creciente desigualdad y el empobrecimiento de la población. De lo contrario, existen consecuencias amenazadoras para las sociedades democráticas y los valores de justicia social en que están basadas. Agrega Piketty que es posible en los países emergentes promover el crecimiento, invirtiendo en conocimiento y tecnologías no contaminantes, pero si el resultado consiste en una mayor y permanente concentración de la riqueza, persistirá la inequidad. La existencia de grandes fortunas no está mayormente relacionada con el espíritu empresarial de sus actuales poseedores, y pueden carecer además de utilidad para el crecimiento.

La solución de imponer fuertes gravámenes al rendimiento o utilidades del capital para que crezca por debajo de la tasa de este crecimiento general no basta, y puede incluso reducir el porcentaje de crecimiento. Por lo cual este autor concluye que la solución es un impuesto progresivo anual sobre el capital mismo, que es un impuesto

al patrimonio, porque de esa manera es posible evitar la interminable espiral de desigualdad, preservar la competencia y los incentivos para que prosiga la acumulación originaria de riqueza. Finalmente, señala que el establecimiento de un impuesto progresivo sobre el capital es una labor que ofrece dificultades, porque no depende sólo de los estados nacionales, sino que exige un alto grado de colaboración internacional y de integración política regional.¹⁴⁸

Del análisis de Piketty y la consideración de que los recursos naturales que tienen todos los países son limitados, se puede concluir que es necesaria una intervención estatal en las economías de los países y el establecimiento de un modelo de desarrollo sustentable, que junto con la promoción de tasas adecuadas de crecimiento se persiga una equitativa distribución de la riqueza para contar con sociedades realmente democráticas que alcancen condiciones básicas de bienestar para sus habitantes.

Corresponde examinar entonces qué sucede con el modelo de desarrollo mexicano de acuerdo con los datos que ofrece la realidad nacional, y que están basados en información presentada por instituciones gubernamentales.

México transita en un periodo de profundas transformaciones políticas y económicas en sus estructuras jurídicas e institucionales, cuyas bondades o defectos se podrán apreciar en la medida en que se comiencen a concretar. De estas modificaciones es particularmente inquietante la llamada “reforma energética”, que involucra la participación de corporaciones transnacionales de arrollador poderío económico e influencia política, quienes explotarán los hidrocarburos, los yacimientos de gas, y que intervendrán en la generación y distribución de energía eléctrica. Por ello, hay una razonable preocupación debido a los conflictos de estas empresas con algunos de los países en vías de desarrollo en que han invertido y trabajado. Las dificultades emanan de que se trata fundamentalmente de empresas buscadoras de rentas, a toda costa, que existen problemas serios para determinar sus costos de producción, las bases de su fiscalización y tributación, la repartición de las utilidades, y por sus atentados contra el medio ambiente y su influencia corruptora ¿las autoridades responsables serán capaces de regular adecuadamente la intervención de estas empresas y de defender eficientemente los intereses nacionales? Ésa es la gran interrogante que permea esta reforma, que no tiene realmente sustento social en la población y que sigue despertado sospechas y profundas inquietudes.

Existe indudablemente la conveniencia de que exista inversión privada en la industria de los hidrocarburos y de la generación de energía. Lo que está en duda o no convence a amplios sectores de la sociedad mexicana es la necesidad de compartir la llamada renta petrolera con empresas que persiguen un acelerado proceso de ex-

¹⁴⁸ Piketty, Thomas, *El capital del siglo XXI*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, pp. 643 y 644.

tracción de las reservas existentes. El país no cuenta ni contará en el mediano plazo, con fuentes suficientes de energía renovables ni con los medios para adquirir recursos energéticos de magnitud en el exterior. Debe tenerse presente la necesidad de proteger los derechos de las generaciones futuras a las que no se les puede entregar un país agobiado por sus necesidades insatisfechas. Preocupa igualmente, ya aprobada la reforma energética, que no exista todavía una institución constitucionalmente autónoma, con real independencia y con las suficientes atribuciones para combatir la corrupción y garantizar que los contratos que se celebren y los recursos que se obtengan sean administrados eficientemente en beneficio del interés general del pueblo mexicano. De igual forma, inquieta no contar en el país con un Estado con suficientes recursos para el desarrollo nacional sustentable y para satisfacer las necesidades básicas de la población.

Es menester analizar otros datos concernientes al modelo de desarrollo en el país por su relación con el bienestar de la población. El ingreso real de las familias, según el Coneval, ha disminuido desde 1992. En 2014 aún no existía una recuperación de los ingresos que se tenían en 2007. La calidad de la educación y de los servicios de salud es aún insuficiente para la población con menos ingresos. Sigue existiendo una gran dispersión de los programas sociales en los tres niveles de gobierno, y las evaluaciones realizadas no se han reflejado todavía en la toma de decisiones concernientes al presupuesto de la Federación. La población de México en 2012 fue de aproximadamente 116.90,000, y según el Coneval, la carencia alimentaria llegó a 23.3 por ciento de la población en ese año, lo que significa que a cerca de 27.866,800 habitantes les afectó esa grave privación. Además, el crecimiento económico ha sido de sólo 1.2% en promedio anual per cápita entre 1990 y 2013. En 2008, las personas con ingreso inferior a la línea de bienestar económico representaban 49% de la población total, mientras que en 2012 fueron el 51.6%.

Otra cifra que preocupa, por las consecuencias que representa, es que en el tercer trimestre de 2014 sólo 3 millones 352 mil personas ganaban más de diez mil pesos mensuales, o sea, más de cinco salarios mínimos al mes, con base en la última encuesta nacional de ocupación y empleo. Lo que es más alarmante aún es que la cantidad de personas que ganaban más de cinco salarios mensuales ha disminuido considerablemente en los últimos siete años.¹⁴⁹ Lo expuesto significa que es difícil fortalecer el mercado interno, mejorar sustancialmente los ingresos del Estado, crecer y repartir equitativamente la riqueza en México, lo cual atenta contra la sociedad mexicana y revela que no se puede continuar por la misma senda de desarrollo.

¹⁴⁹ Coneval, comunicado de prensa, núm. 010, México, 17 de diciembre de 2014.

Lo que se requiere es una sociedad en que toda la población tenga acceso a los servicios de salud, los cuales deben estar financiados con impuestos generales, conseguir niveles adecuados de educación, tener trabajos decentes y seguro de desempleo, un retiro con dignidad, que los habitantes de la República se sientan protegidos en el lugar en que habiten o trabajen. Es difícil con el modelo de desarrollo vigente, poder conseguir estos objetivos, que son comunes a todos los pueblos, y que constituyen condiciones básicas de bienestar que se han alcanzado en varias sociedades. Por ello, se requieren ajustes y cambios trascendentes al modelo de desarrollo, que es necesario emprender con urgencia, por razones de humanidad y por los riesgos de confrontación que representa la situación existente.

Por otra parte, el país se encuentra convulsionado por el atentado contra los cuarenta y tres jóvenes normalistas asesinados en Iguala, Guerrero; por las ejecuciones realizadas por elementos del ejército en Tlatlaya, estado de México; por el poder y la influencia que los narcotraficantes y el crimen organizado, en general, han demostrado en vastas regiones del país, y por su infiltración dentro de los partidos políticos y la policía; y por altos niveles de corrupción en los ámbitos federales, estatales y municipales. Esta visión, que tiene visos apocalípticos, y cuyas consecuencias no podrán ser superadas en un breve plazo, obliga a una profunda reflexión y a una mayor participación de la sociedad mexicana, para emprender una refundación de la República que conduzca a México por nuevas sendas de paz y desarrollo con equidad, a través de una nueva institucionalidad y un cambio de modelo económico, político y social que tenga el respaldo de la población. Lo más importante es tomar medidas urgentes para alcanzar los objetivos señalados a través de programas y políticas públicas, lo cual requiere un gran acuerdo nacional entre actores relevantes que representen legítimamente a la sociedad mexicana, autoridades federales, estatales y municipales, partidos políticos, organizaciones de trabajadores y de empresarios, y sobre todo, una gran dosis de entrega, confianza y solidaridad.

No obstante, se piensa que el proceso de elaborar y aprobar una nueva constitución puede ser muy eficaz para difundir en vastos sectores de la sociedad mexicana un mayor conocimiento del estado en que se encuentra el país y las medidas que es necesario adoptar, para perfeccionar la institucionalidad existente y para alcanzar los objetivos que la población anhela y exige. El gran debate nacional que puede ocurrir al respecto, por la variedad de temas que deben analizarse, puede ser muy enriquecedor para la población y contribuir a formar conciencia de las acciones que es necesario realizar. La nueva constitución permitirá además consagrar una nueva institucionalidad, que fortalezca la soberanía nacional, para contar con una sociedad con más seguridad, equidad y cohesión social para sus habitantes.

Agradezco a las autoridades del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, al anterior director, doctor Héctor Fix-Fierro, y a su actual director, doctor

Pedro Salazar Ugarte, su apoyo para la publicación de esta obra, que será la tercera de mi autoría que lleva el prestigioso sello del Instituto y de la UNAM.

Se reconoce con afecto también al doctor Jorge Witker Velásquez su preocupación por incentivar en este autor la investigación en el vasto campo de las ciencias políticas y sociales, en especial en la materia de derecho económico.

Finalmente, agradezco en forma muy cordial al doctor Edgar Corzo Sosa, igualmente destacado investigador de este Instituto, que ha prologado este libro y ha realizado indicaciones muy valiosas para perfeccionarlo, la generosidad con que se ha referido a su contenido.*

Jiutepec, estado de Morelos, 7 de enero de 2015.

* Este libro se entregó primitivamente al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en octubre de 2013 y se puso parcialmente al día el 7 de enero de 2015. Es hasta el mes de marzo de 2016 en que se revisan las pruebas para impresión sin que haya sido posible por razones de orden editorial hacer un nuevo intento por poner totalmente al día este trabajo; sin embargo, quedan en pie las propuestas y conclusiones que se han señalado, algunas de las cuales ya han sido introducidas a la Constitución, como: la reelección de ciertos representantes populares; la transformación de algunas instituciones públicas en órganos constitucionales autónomos, y la incorporación de las iniciativas de ley por parte de un porcentaje de los ciudadanos.