

LA REFORMA DEL ESTADO Y EL DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO MEXICANO

LIC. SALVADOR ARANDA MÁRQUEZ *

Abstract

En el presente trabajo se propone una reforma democrática del Estado Mexicano que implique la modificación integral del Derecho Constitucional y Administrativo, a fin de construir un sistema presidencial sujeto a controles eficaces, para que el ciudadano tenga certidumbre y confianza en la gestión pública.

Introducción

José Ortega y Gasset en su libro *La Rebelión de las Masas*, señala que la función social de la historia y su enseñanza es actualizar a las generaciones sobre los avances del conocimiento de la humanidad y con ello colocar el umbral del nuevo desarrollo del conocimiento futuro.

Los cambios que se han documentado por la historia política mexicana han llevado a algunos autores de Ciencia Política, entre ellos a Luis F. Aguilar Villanueva, a sostener que nos encontramos en un proceso de Reforma de Estado caracterizado por el abandono del Estado benefactor y la llegada del Estado regulador.

* *Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; Especialidad en Notaria Pública por la Universidad de Guanajuato. Académico de asignatura de la Licenciatura en Derecho de la Universidad Iberoamericana León desde 1995, Institución donde actualmente estudia la Maestría en Política y Gestión Pública.*

Dicho proceso de transformación del Estado se ha traducido en reformas políticas y económicas que han impactado en modificaciones al derecho constitucional, pero que no han impactado, de igual manera, al derecho administrativo, disciplina que regula la función de la administración pública dentro del Estado.

En ese sentido, el Derecho Administrativo Mexicano requiere actualización, disciplina que todavía en pleno siglo XXI, postula figuras y principios del Estado interventor y del régimen autoritario del siglo pasado, y no se ha actualizado conforme a las transformaciones de la nueva gestión pública con enfoque internacional.

Por ello, el propósito de este ensayo es mostrar algunos de los aspectos que requieren actualización en el Derecho Constitucional y Administrativo Mexicano para adoptar modernas instituciones inclusivas que permitan una reforma de la administración pública y, en general, del Gobierno hacia un modelo más eficiente y eficaz, con instituciones que propicien el bienestar público y el desarrollo democrático.

La preocupación y necesidad de redactar este ensayo surge debido a que todavía al día de hoy, en la mayoría de escuelas y facultades de Derecho en México, se estudian los libros de tratadistas del siglo XX, como Gabino Fraga (Fraga, G. (1934). *Derecho Administrativo*) y Andrés Serra Rojas (Serra, A. (1959). *Derecho Administrativo*), autores respetables y connotados pero que pertenecen a una generación distinta a la nuestra que correspondió al Estado interventor y al partido hegemónico.

De acuerdo con lo anterior, es necesario iniciar una nueva reflexión doctrinal para colocar a las nuevas generaciones de abogados en la tónica de los retos que plantea el siglo XXI, consistentes en modernizar la gestión pública para propiciar una cultura democrática en la sociedad mexicana y con ello atender y resolver las carencias y limitaciones, entre ellas, el desempleo y la inseguridad.

El objetivo es destacar que la forma como está organizado legalmente el Estado mexicano, en la actualidad, no permite tener un gobierno eficaz y eficiente, debido a una inadecuada supervisión del ejercicio y resultados de la función pública en todos los órdenes, lo que genera un efecto de inseguridad que es necesario combatir para la lograr el bienestar general. Lo anterior parte de la preocupación de que nuestro país está inmerso en un procesos de cambio. *"Transición es la acción y efecto de pasar de un modo de ser a otro distinto, es también el*

estado intermedio entre el inicial y al que se llega con el cambio. En relación con el fenómeno jurídico, se utiliza el vocablo transición para referirse a las transformaciones de una forma de gobierno o de Estado.” (González y López, 2000).

“Esta transición amplia no implicaría, al menos en el horizonte previsible, la desaparición del Estado, sino una nueva articulación entre el derecho interno y el derecho externo. Por ello supondría también un replanteamiento de las fórmulas tradicionales de la división de poder, así como el alcance y extensión de los derechos fundamentales” (López, 2000).

“Una Transición en sentido amplio es la que condujo, por ejemplo, a la conformación del Estado de Derecho, configurado por un sistema fundado en una Constitución que consagra la división de poder y los derechos fundamentales” (González, 2000).

Al mismo tiempo, la reflexión se propondrá en el sentido de preguntarnos si los cambios que proponemos son posibles de acuerdo con la cultura política de nuestra sociedad.

La inseguridad sistémica radica en que los órganos del Gobierno del estado, vinculados con el control del poder, no cuentan con los mecanismos legales suficientes para asegurar la aplicación de la pena o sanción en caso de existir la violación de la ley.

Existe, en general, una aplicación de la ley discrecional motivada por razones políticas o económicas, basadas en una cultura política ciudadana de súbdito o parroquial.

“ Al final de cuentas... es que el derecho se encuentra necesariamente presente como medio de expresión e institucionalización de decisiones políticas y lo que es más, que de él dependen, en gran medida, que éstas efectivamente se lleven a cabo y no únicamente como intenciones en códigos y leyes” (Concha, 2000).

A continuación se refieren algunas modificaciones legales y constitucionales que se consideran urgentes y que, en nuestra opinión, son las grandes reformas institucionales de derecho público que requiere México para lograr una mayor prosperidad económica y social. Desde luego, la crítica consistiría en señalar que no basta con reformas legales, sino que también es necesaria una transformación de la cultura política de la sociedad de una súbdita a una participante. Sin este condimento la democracia, como sistema de gobierno, estará lejos de lograrse en nuestro país y la reforma legal quedará en el papel solamente.

I. Instituciones a reformar en el Derecho Público Mexicano para fortalecer la cultura democrática

De acuerdo con la visión de Pablo González Casanova “... podemos hoy concluir con cualquier ideología que el futuro inmediato del país (México) depende de la democratización efectiva y del desarrollo...” (González, 1986).

Asimismo, en el continente europeo, algunos estudiosos del Derecho Administrativo, entre ellos Jaime Rodríguez–Arana Muñoz, sostienen que debe elevarse al carácter de derecho humano fundamental la prestación del servicio público de manera eficaz y eficiente, lo que permitirá incidir en el nivel de bienestar de la población.

Postulado interesante ya que dicho autor propone que todos los gobernados podamos exigir legalmente la prestación de servicios con calidad en todos los ámbitos de su desempeño.

El reconocimiento de este derecho, para no quedar en la tinta de una reforma a la Constitución y permear en toda la sociedad una nueva cultura política, requiere las siguientes reformas objetivas dentro del Estado Mexicano:

- Revisión y consolidación de una **real división de poderes** para moderar los efectos que ha ocasionado el Presidencialismo por su excesiva discrecionalidad; se requiere una auténtica reforma del sistema político y no sólo de matiz que parta de la cúspide del Poder, mediante el cual se involucre al ciudadano en sus decisiones. “*Ya he dicho que la naturaleza del Gobierno republicano es, que el pueblo en cuerpo., tengan el poder supremo*” (De Secodant, 1987).

Dentro de esta perspectiva se debe intensificar la promoción de una cultura social democrática que permita crear un sistema de partidos eficaz y un sistema electoral competitivo

- **Revisión del tamaño de la Administración Pública** para determinar si se justifica la existencia de una diversidad de secretarías de Estado tanto a nivel federal como local, labor que implicaría un análisis de la existencia de duplicidades funcionales y que concluyera con una disminución del número de dependencias del Poder Ejecutivo. “*A diversos factores obedece la proliferación innecesaria de secretarías de Estado, entre ellos destaca la proclividad de los titulares del Ejecutivo Federal a corresponder a quienes les ayudaron para llegar al cargo, o favorecer a sus amigos, e incluso familiares*” (Fernández, 2008).

- **Fortalecimiento del federalismo** en forma efectiva entre los estados del país y un reposicionamiento de las atribuciones de los gobiernos municipales, sin recursos económicos suficientes para prestar los servicios públicos que el marco legal le impone. *“La desigualdad regional también es significativa., las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara con 25 % del total de la población contribuyen con más del 60% de la industria manufacturera, mientras el 40% de la población todavía vive en poblaciones de menos de 2500 habitantes”* (Tello, 2011).
- **Establecer un sistema de planeación efectiva** con indicadores de disminución de la pobreza y creación de empleos y, en paralelo, el fortalecimiento de la educación y la investigación científica y tecnológica. *“Nadie puede ocultarse que el desarrollo es un incremento del producto y una redistribución del producto y que no hay desarrollo cuando no se dan ambos hechos”* (González, 1986)
- **Revisión del sistema de rendición de cuentas y control de la corrupción** en forma efectiva, en todos los ámbitos de la Administración Pública mexicana y del Poder Judicial. *“De este modo, la rendición de cuentas constituye una de las cuestiones públicas, que resulta ineludible para la forma de obrar de los gobiernos...”* (Olivos, 2007).
- **Revisión del servicio civil de carrera** dentro de la Administración Pública y del Poder Judicial para que la lógica de colocación del servidor público no sea, únicamente la proximidad o lealtad, sino también la capacidad, la preparación, la eficiencia y la eficacia.
- **Modernización y simplificación** de los diversos procesos o procedimientos dentro de la Administración Pública para lograr una adecuada atención de la ciudadana, principalmente en los ámbitos educativos, de salud y económicos (industrial, comercial, servicios y agropecuario).

En el desarrollo del presente ensayo haremos una breve reflexión sobre cada uno de los temas o contenidos antes mencionados, que tendrían que desarrollarse a partir del reconocimiento de dichas instituciones como nuevos pilares de la gestión pública y el derecho constitucional y administrativo y, al final, se presentarán reflexiones sobre si estamos en el momento indicado para emprender tales reformas del Estado Mexicano.

La lógica de todas estas propuestas es establecer un gobierno con instituciones inclusivas que fomenten el desarrollo democrático y que limiten o disminuyan la existencia de instituciones

extractivas del desarrollo y antidemocráticas, así como asegurar los derechos de las personas. Desde luego, destacados juristas se han pronunciado por no hacer una refundación del ordenamiento constitucional, es decir, consideran innecesario hablar de una nueva constitución o constitucionalidad; en ese sentido se pronuncia la siguiente opinión: *“El que esto escribe ha sostenido con anterioridad que no resulta conveniente, ni menos aún necesario sustituir nuestro actual texto constitucional de 1917, pue si bien ha sido objeto de numerosas reformas, algunas de ellas desafortunadas, en su conjunto dichas modificaciones han significado una modernización...”* (Fix Zamudio, 2000).

Sin embargo, otros autores sostienen que nuestra Constitución es una de las más antiguas del continente y que las continuas reformas ya han desnaturalizado su vocación inicial. *“Probablemente nuestra ley suprema es la Segunda Constitución más antigua del mundo. La primera es la de los Estados Unidos y, hasta hace poco ocupaba el Segundo sitio la de Argentina (1853), renovada totalmente en 1995”* (González Oropeza, 2000,).

1.1 Revisión y consolidación de una auténtica división de poderes dentro del Estado mexicano

Nuestra Constitución, en teoría, señala que en México tenemos una división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pero en la práctica existe un presidente o gobernador con muchas atribuciones y facultades que controla la mayor parte de los recursos humanos y naturales dentro del Estado a nivel federal o local, es decir, vivimos un sistema político de tipo presidencialista, sin adecuados mecanismos de supervisión en la gestión de recursos públicos, lo que llevó a algunos tratadistas como Daniel Cossío Villegas a sostener que cada presidente o gobernador imprime su “particular estilo de gobernar” cada seis años. *“En diciembre de 1972 apareció la edición mexicana de mi libro El Sistema Político Mexicano. Destaqué allí que las dos piezas centrales de semejante sistema son un partido político oficial, no único pero sí dominante en grado abrumador, y un Presidente de la República dotado de facultades y recursos prácticamente ilimitados. Ensayé puntualizar el origen y el alcance de esas facultades y recursos, y concluí que nuestros presidentes gobernaban, no sujetos a leyes o instituciones, sino en muy buena medida guiados por su temperamento, su carácter o su modo personal de ser...”* (Cosío, 1986).

En este mismo sentido se pronuncian juristas en los términos siguientes: *“Hablamos de candados, porque a través de los cambios a la Constitución se establecen normas jurídicas que no permiten que la propia Constitución, en materia de división de poder y vigencia del Sistema Presidencial, tenga eficacia lo que se consolida es el Presidencialismo”* (Pedroza, 2000).

De acuerdo con lo anterior, se requiere hacer vigente la norma constitucional y dar sentido a una colaborativa división del poder del Estado Mexicano, y se dice “colaborativa”, porque debe ser funcional de acuerdo con los objetivos estratégicos y no paralizantes de la función pública.

En tal sentido, la pregunta es: ¿Cómo se logra este objetivo, sin poner en riesgo la gobernabilidad de México?

Atendiendo al desarrollo político de la sociedad mexicana y a su evolución histórica se requiere fortalecer y profesionalizar el trabajo que realizan el Poder Judicial y el Poder Legislativo. Estos dos poderes han estado tradicionalmente controlados políticamente por el Poder Ejecutivo.

De acuerdo con la concepción norteamericana, el gobierno republicano se organiza sobre el trabajo de los jueces, dando independencia necesaria a éstos para que desempeñen sus funciones con los recursos necesarios para lograrlo. Es decir, hacer un auténtico gobierno de leyes, tal y como fue concebido por Thomas Jefferson y Thomas Paine, en Estados Unidos, y por José María Morelos y Benito Juárez, en México.

La idea del gobierno de los jueces es la organización gubernativa sobre la cual se planteó la República, concepto que se extrajo de la Biblia, (ver Edición Latinaamericana de la Biblia, p. 186, Libro del Deuteronomio): *“Yavé el Dios de ustedes, los ha multiplicado y son ahora tan numerosos como las estrellas del cielo. ¡Yavé, Dios de sus padres los haga crecer mil veces más y los bendiga como se lo prometió! Pero ¿cómo los atenderé yo solo y me haré cargo de sus pleitos? Busquen pues entre ustedes, hombres sabios, perspicaces y experimentados de cada una de sus tribus (las negritas son propias) y yo los podré al frente del pueblo...”* (Deuteronomio, p. 86)

En este sentido, se cita a continuación la opinión de un connotado jurista mexicano con relación al perfil del poder judicial en un escenario político autoritario: *“Dicho en forma más general un régimen autoritario genera necesariamente un mayor interés en ejercer el control más o menos directo sobre el aparato de Justicia, sobre la autonomía de sus órganos y la independencia de sus funcionarios, que uno en que la alternancia democráticas es posible y normal”* (Fix Fierro, 2000).

“En muchos casos -hay que decirlo- estos tribunales se comportaron de manera innecesariamente deferente hacia las autoridades, en perjuicio de los ciudadanos” (Fix Fierro Héctor. Transición y Diseños Institucionales. Poder Judicial, 2000)(Fix Fierro, 2000).

“Este trabajo sostiene la tesis de que también en el ámbito judicial se ha iniciado, en nuestro país, un proceso de transición que en cierto modo es paralelo y corresponde con la transición política y la reforma económica” (Fix Fierro, 2000).

De acuerdo con lo anterior, en el ámbito del Poder Judicial mexicano, proponemos modificar el procedimiento de elección de los ministros de la Suprema Corte o de los magistrados locales para que sean elegidos por el Poder Legislativo de entre una lista elaborada por las universidades públicas y privadas de México o del estado correspondiente.

Se sugiere involucrar a la sociedad en el proceso de designación de sus jueces, tal y como se menciona en su precedente histórico. Los jueces tienen que estar identificados con su pueblo y comunidad *“La impunidad campante nos degrada y nos convierte en una sociedad agraviada y aplastada por un poder que desde hace mucho tiempo se manifiesta con toda su brutalidad” (Scherer, 2009).*

Con este procedimiento de elección se evitaría la tentación de designar ministros o magistrados que tuvieran compromiso con el Ejecutivo o con los partidos políticos. Se buscaría colocar a las personas con mayor preparación en el cargo de Juez.

Adicionalmente, se propone crear un mecanismo de supervisión de la función judicial ciudadanizada, que mida y califique los tiempos de los procesos judiciales y su efectividad. Este Consejo ciudadano estaría igualmente integrado por los representantes de universidades públicas y privadas, organismo ciudadanos y empresariales. Este mecanismo de evaluación se detallará más adelante cuando nos refiramos a la Contraloría Social.

Por lo que se refiere al Poder Legislativo mexicano, proponemos disminuir el número de diputados plurinominales, para que la Cámara de Diputados, en su conjunto, pase de 500 a 400 integrantes y reducir la Cámara de Senadores a sólo 96 integrantes, es decir, 3 senadores por estado.

Asimismo, profesionalizar a los funcionarios de la Cámara de Diputados y de Senadores, así como las actividades de los funcionarios que integran las comisiones para que el trabajo legislativo tenga un contenido técnico y no únicamente político. *“El legislador es, bajo todos los conceptos, un hombre extraordinario en el Estado... De otro modo esas leyes, hijas de las pasiones, no servirán a menudo sino para perpetuar injusticias (Rousseau, 2013).*

En ese sentido, se propone crear un efectivo sistema civil de carrera parlamentaria, dotar al Congreso de la Unión y de los estados de un Centro de investigación legislativa de alto nivel que pueda analizar, discutir y proponer las mejores leyes para el país en apoyo de los legisladores.

Con estas modificaciones, el Poder Legislativo no sería un simple receptor de propuestas del Ejecutivo, sino que se convertiría en un auténtico contrapeso en el debate parlamentario. Asimismo, consideramos conveniente dotar al congreso federal del control de la Biblioteca Central Mexicana para contar con toda la información documental disponible para enriquecer la discusión legislativa.

Todas estas modificaciones sentarían las bases de una mejor y real división de poderes en el México moderno. Las mismas modificaciones antes mencionadas se tendrían que hacer también en el ámbito de los gobiernos de los estados y con ello, contrarrestar la herencia colonial autoritaria que se expone con claridad en la siguiente opinión:

“La zona más profunda de recuperación histórica ocurrió en la estructura interior del nuevo Estado Revolucionario que, con mayor fidelidad que el propio Don Porfirio, había adoptado el diseño estático del siglo XVII español, la forma típica de la dinastía de los Habsburgo, de una arquitectura jerarquizada y corporativa, hecha para durar, no de una plaza pública, dinámica y abierta, donde los individuos discuten y votan sus diferencias...” (Krauze, 1997).

1.2 Revisión del tamaño de la Administración Pública

En la época reciente se ha cuestionado la necesidad de desaparecer la Secretaría de la Reforma Agraria ya que, prácticamente, desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari concluyó el reparto agrario en México, propuesta que fue adoptada por el Presidente Enrique Peña Nieto en la conformación de su gabinete.

Otra de las secretarías cuya pertinencia se ha cuestionado, es la Secretaría de la Función Pública, que al ser un órgano del Poder Ejecutivo, carece de la imparcialidad para investigar y sancionar a los servidores públicos de la Administración pública federal.

Asimismo, resultaría pertinente fusionar a la Secretaría de Economía con la Secretaría de Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación con la finalidad de integrar convenientemente la política de fomento de la actividad económica del país. *El Gobierno*

ha pasado a desempeñar un papel menos protagónico, menos de mando y control y más de coordinación y catalizador, por lo que es necesario que se reorganice para dar respuestas a los nuevos retos de la estructura social..." (Rebolledo, 1993).

Por otro lado, en un país constitucionalmente obligado a mantener la paz como política internacional, carece de sentido mantener dos secretarías encargadas de organizar las fuerzas armada terrestres y marinas, por lo que sería conveniente analizar la pertinencia de fusionar a la Secretaría de la Defensa Nacional y a la Secretaría de Marina, tal y como estuvo organizado el tema de la defensa nacional en el pasado.

De la misma forma, se propone integrar a la Secretaría de Desarrollo Social y a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social bajo un mismo mando para unificar el combate a la pobreza desde el fomento al empleo y la solución de conflictos sociales.

En general, es necesario revisar la forma en que se organiza el primer cuadro de decisiones del Poder Ejecutivo Federal para simplificarlo y hacerlo más operativo, por lo que se tendrá que continuar con un proceso de adelgazamiento de la estructura de gobierno.

Con los ahorros presupuestales que se generen, se propone crear un programa de apoyo a los micros y medianos empresarios para que inicien un negocio y, con ello, atender a los desempleados del sector público y de la población en general. *"Actualmente no es suficiente que la Administración Pública se legitime por mecanismos democráticos ni por un supuesto poder sobre los ciudadanos otorgado por el ordenamiento jurídico normativo, sino que requiere justificar sus acciones concretas dentro de una adecuada utilización de los medios puestos a su disposición con ese propósito..."* (Valls y Matute, 2004).

1.3 Fortalecimiento del federalismo

Con el fortalecimiento del federalismo y el adelgazamiento del sector público federal se podrá también liberar recursos para fortalecer la hacienda pública estatal y municipal, por lo que proponemos que se realice un esfuerzo real por simplificar la estructura de gobierno para generar economías que destinen recursos al combate a la pobreza.

El fortalecimiento del federalismo pasa por un análisis para redistribuir la riqueza nacional fiscal. En este sentido, proponemos un nuevo pacto fiscal que permita distribuir los ingresos en forma más equitativa o que permita a los estados y municipios captar más recursos. *"La formación federativa en México se desarrolló en un proceso inverso, al que suele llamarse*

centrífugo. Las colonias españolas en América, y específicamente en la Nueva España, no gozaron de autonomía en lo que toca a su régimen interno. Sus órganos de gobierno eran designados por la metrópoli y, concretamente, por el rey, en quien se centralizaban las tres funciones estatales” (Burgoa, 1991).

También proponemos facultar a los estados y municipios para que recauden los ingresos que la federación no recibe de los negocios informales, toda vez que, fiscalizar a los negocios en mercados, tianguis y bazares en todo el país, les permitiría aumentar significativamente sus ingresos.

En el marco del federalismo, el respeto a la vida comunitaria y rural, la preservación de sus costumbres, dentro del marco de respeto a los derechos humanos constituye una acción fundamental.

1.4 Establecer un sistema de planeación efectiva del desarrollo

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, existe un sistema de planeación al desarrollo que se ha convertido en el mecanismo para elaborar los planes de gobierno sexenales, que terminan siendo documentos voluminosos con infinidad de metas y objetivos, muchas de ellas, sin posibilidad de verificar su cumplimiento y realización.

En ese sentido, proponemos establecer un Plan de Desarrollo con metas concretas y cuantificables en indicadores que permitan medir, en forma efectiva, la acción de gobierno. Por ejemplo, establecer metas de creación de empleos formales, construcción de escuelas, y disminución efectiva de pobreza para, con ello, evaluar el desempeño de nuestros gobernantes. *“En consecuencia, la planeación democrática debe formularse y desarrollarse legislativa y administrativamente para beneficio de todos los sectores que forman la sociedad...”* (Burgoa, 1998).

Cada año se rinde al Congreso de la Unión un informe por el titular del Poder Ejecutivo Federal o Estatal, sin poder verificar, con exactitud desde la sociedad, si lo que se nos informa es verídico.

1.5 Revisión del Sistema de rendición de cuentas y control a la corrupción

Éste es un aspecto clave de la Reforma del Derecho Administrativo Mexicano, transformar el sistema de control de la gestión pública de un sistema parcial y limitado políticamente, a uno imparcial y ciudadanizado. *“Sin embargo, en el campo del control administrativo también existe el bloqueo del Poder. Esto se da cuando el peso político del titular de la dependencia o entidad posee mayor influencia que el órgano interno de control, al extremo que puede eludir los intentos de control de su actividad.”* (Márquez, 2003).

La crítica teórica que se hace a esta propuesta es que el sistema de rendición de cuentas debe quedar ubicado dentro del Poder Ejecutivo porque, dotar a otro poder de la Unión de la facultad de sancionar administrativamente a funcionarios públicos, implicaría subordinar un poder a otro.

Sin embargo, el sistema de rendición de cuentas debe estructurarse desde una nueva perspectiva pública e imparcial si queremos transformar las inercias culturales que han pesado por siglos en México.

En ese sentido, proponemos una reestructuración global de la Procuración de Justicia en México y los sistemas de auditoría, mediante la creación de una Contraloría Social o Sistema Nacional Anticorrupción que se encargue de evaluar la función pública de los tres poderes, de investigar y perseguir a los delincuentes.

Esta dependencia, por su importancia y trascendencia, pudiera ser un organismo autónomo, constitucionalmente integrado por profesionales designados por el Poder Legislativo de entre un listado propuesto por las universidades públicas y privadas en México, organismos empresariales y sociales. El objetivo es despolitizar dichos nombramientos.

A su vez, dicho organismo deberá contar con tres importantes tareas: la de investigar y evaluar la gestión pública; la de ejercer acción penal contra funcionarios corruptos y la de imponer las sanciones administrativas correspondientes.

Finalmente, proponemos que la Contraloría Social o Sistema Nacional Anticorrupción tenga la facultad de investigar el resto de los delitos del orden federal, para lo cual deberá profesionalizar a los servidores públicos encargados de la procuración de justicia. Se propone desaparecer, en ese sentido, a la Procuraduría General de la República y a la Secretaría de la Función Pública.

El objetivo constitucional de este organismo será promover, entre la sociedad y el gobierno, una cultura de respeto y cumplimiento de la ley, bajo el entendido de que la corrupción es un fenómeno universal y no exclusivo de México.

Para mayor claridad, si hiciéramos una comparación de México con una empresa o persona moral para explicar la inseguridad sistémica, se desarrollaría en los términos siguientes:

La empresa, que se llama Estados Unidos Mexicanos, está siendo administrada y juzgada por personas (servidores públicos) que controlan a los auditores internos y externos (contralorías) y, en tal sentido, las cuentas que se presentan a los accionistas, (los gobernados) siempre presentan números deficitarios, por lo que los administradores (servidores públicos) terminan solicitando a los accionistas (contribuyentes cautivos) más aportaciones vía impuestos para pagar este sistema de inseguridad.

Mientras los accionistas (la ciudadanía) no exijan reformas legales para asegurar un sistema que permita tener cuentas claras y utilidades, el sistema continuará... así como la inseguridad y el desempleo.

También sería injusto no reconocer que se han logrado modificaciones constitucionales en México para establecer un sistema de control adecuado e instituciones más democráticas, como es la reforma en Derechos Humanos, la reforma para la creación del Consejo de la Judicatura y la creación del Tribunal Electoral. Sin embargo, es necesario reconocer que debemos hacer mayores ajustes para lograr una eficaz actuación de los órganos de gobierno.

Sustento las tesis que expreso en el presente ensayo, en el libro *Los Orígenes del Poder, la Prosperidad y la Pobreza, Por qué fracasan los países* (2013), de los autores Daron y Robinson. El primero, profesor de economía del Massachusetts Institute of Technology (MIT) y el segundo, politólogo y economistas de la Universidad de Harvard.

1.6. Revisión del servicio civil de carrera de los servidores públicos

De acuerdo con la lógica de prestación de un servicio público eficiente y de calidad, se propone establecer constitucionalmente la obligación de crear y mantener un servicio civil de carrera en los tres poderes de la Unión, de forma que se garantice la permanencia y profesionalización de los servidores públicos.

Con esta acción se logrará disminuir la discrecionalidad y aumentar la eficiencia de la gestión pública. *“Consecuencia necesaria del nuevo rol del Estado es el compromiso con métodos que hagan posible la participación activa de la población, la canalización del consenso que legitima la acción estatal, el control independiente y la exigencia efectiva de la eficiencia (Pérez Hualde, 2010).*

Una de las causas centrales de la corrupción es que la permanencia del funcionario público se da en función de las lealtades y no de la eficiencia en su trabajo. Por lo que proponemos privilegiar y premiar a los servidores públicos que hacen su trabajo con calidad.

1.7. Modernización y simplificación de los diversos procesos o procedimientos dentro de la Administración Pública

De acuerdo con los criterios aplicables a la nueva gestión pública, está el concepto de eficacia y eficiencia, entendida como el proceso de mejora continua, optimización de tiempos de respuesta, bajo costo y simplificación de requisitos en los trámites y servicios. *Como reforma de segunda generación que siguió a la desregulación, la mejora regulatoria se introdujo como institución en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) en su Título Tercero A (Diario Oficial del 19 de abril de 2000). Así adquirieron un rango legal los primeros pasos dados por vía ejecutiva en materia de desregulación (Xopa, 2008).*

El ciudadano, al interactuar con su gobierno, busca obtener un servicio de calidad y este objetivo no se logra en un ambiente de procedimientos burocratizados, lentos y costosos, es decir, de baja calidad.

Por ejemplo, los mexicanos tienen el derecho de recibir servicios médicos públicos con una oportuna atención y, en el caso de los trámites administrativos necesarios para la apertura y operación de empresas, la Administración Pública debe tomar en cuenta la necesidad de alentar la competitividad.

De acuerdo con esta tendencia, en nuestro país se ha alentado la aplicación de la política pública de mejora regulatoria desde la aprobación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su reforma del año 2000. Sin embargo, los conceptos de eficacia y eficiencia aún no permean del todo entre los funcionarios de los distintos niveles del gobierno.

En ese sentido, proponemos que el Poder Ejecutivo diseñe una oficina, desde el más alto nivel, que coordine la mejora regulatoria como política pública, la aplicación del gobierno

electrónico y que mida la eficiencia del gobierno entero, para con ello lograr un desempeño eficaz de la función pública.

1.8. Modernización educativa y tecnológica del país

Establecer un sistema educativo orientado a la creación e innovación, que propicie la sana competencia y desarrollo de la economía del país propiciará alentar el desarrollo creativo, sin proteccionismo a sistemas precedentes, con lo cual se logrará potenciar las habilidades y talentos de los mexicanos.

En ese sentido, orientar la educación creativa e innovadora, en todos los ámbitos mediante la incorporación y uso de tecnologías de punta, investigación y desarrollo. Un ejemplo es aprovechar el gran potencial que tiene México en riqueza natural y ser un país punta en el desarrollo de energía renovable y de toda la tecnología vinculada con este tema. En cuanto al diseño de una política energética global, que pretenda garantizar en todo momento el suministro eléctrico, es innegable que deberá procederse a la diversificación de fuentes de energía a fin de lograr la menor dependencia posible de combustibles” (Cortés, 2007)

En la actualidad existen esfuerzos aislados en esta materia, pero que se pueden alentar a partir de una adecuada orientación de los planes de estudio de las universidades y centros de investigación.

Conclusión

En síntesis, estamos proponiendo que la reforma democrática del Estado implique una modificación integral del Derecho Constitucional y Administrativo Mexicano, que parta de una transformación del sistema político presidencial discrecional a un sistema presidencial sujeto a controles eficaces, para que la ciudadanía goce de un margen adecuado de certidumbre y calidad en el ejercicio de la nueva gestión pública.

De ahí, es necesario tener conciencia de la necesidad de actualizar el estudio y enseñanza del Derecho Constitucional y Administrativo Mexicano y por ello adoptar nuevas instituciones fundamentales para lograr consolidar los cambios democráticos que el país reclama como proceso para lograr un mayor bienestar para los mexicanos.

Para lograr esto, es necesario convocar a los todos los organismos de la sociedad civil y empresariales a exigir en forma pacífica al Congreso Federal y Estatal la aplicación de estas reformas que son urgentes y trascendentales para la vida de México.

Existen las condiciones para que en todo el país se precise este objetivo como básico y necesario para iniciar la modernización real; sólo se requiere organización y acción. Sin estas reformas, cualquier intento por modernizar a México, como la reforma en telecomunicaciones, la educativa o la energética serán sólo buenas intenciones, ya que continuarán siendo operadas por un sistema de inseguridad pública y se propiciará un capitalismo de “cuates”.

Por ello, a decir de Daron Acemoglu y James A. Robinson, es necesario establecer en México un sistema de gobierno con instituciones inclusivas que propicien el desarrollo general, que establezca un círculo virtuoso de modernidad.

Bajo esta lógica no podemos regresar a un esquema de partido hegemónico con partidos satélites, ello nos conduciría, de nueva cuenta, al autoritarismo. Lo conveniente es que, a partir de las reformas planteadas se fortalezca un régimen de partidos pluralista competitivo, con medios de comunicación libres que permitan la auténtica discusión y debate político. Sin este condimento, las posibilidades de lograr las reformas planteadas serán pocas.

La crítica que se opone a este planteamiento de reformas del Estado de Mexicano es el estado actual de la cultura política de nuestra sociedad, todavía envuelta en tendencias a la no participación y a la cultura parroquial súbdita; por otro lado, parece existir el regreso a modelos políticos institucionales ya rebasados, como la creación del Instituto Nacional Electoral que modificó el régimen de participación federal de los estados, y la parálisis legislativa en el tema del combate a la corrupción, al estar pendiente la creación de la Comisión Anticorrupción propuesta al inicio de este gobierno.

La realización de las propuestas antes mencionadas se antojan muy complejas en un entorno de reconfiguración del poder político en México, sin embargo, también puede ser el parteaguas de una nueva oportunidad para que todos los partidos políticos en México inicien la construcción de un país más democrático, ya que al final del día en manos de nosotros, de los ciudadanos participantes, está el diseño de nuestro país en el presente y en el futuro.

Bibliografía

1. Acemoglu, Daron y A. Robinson, James. (2013). *Los Orígenes del Poder, la Prosperidad y la Pobreza, Por qué Fracasan los Países*. Crítica.

2. Concha Cantú, Hugo. (2000). *La Legitimidad del Estado Mexicano. Transiciones y Diseños Institucionales*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.
3. Aguilar Villanueva, Luis F. (2009). "Gestión Gubernamental y Reforma del Estado". *Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas*. El Colegio de México.
4. Burgoa, Ignacio. (1998). *Garantías Individuales*. México: Porrúa.
5. Burgoa Orihuela, Ignacio. (1991). *Derecho Constitucional*. México: Porrúa.
6. Cortés Campos, Josefina. (2007). *Derecho Administrativo y el Sector Eléctrico*. Porrúa. ITAM.
7. Cosío Villegas, Daniel. (1986). *Memorias. Segunda Serie de Lecturas 55 Mexicanas*. México: SEP.
8. De Secodant, Carlos Luis de Montesquieu. *Del Espíritu de las Leyes*. (1987). México: Porrúa
9. Fernández Ruiz, Jorge. (2008). *Poder Ejecutivo*. (2008). Porrúa, México.
10. Fix Fierro, Héctor. (2000). *Transición y Diseños Institucionales. Poder Judicial*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
11. Fix Zamudio, Héctor. (2000). *Hacia una Nueva Constitucionalidad. Necesidad de Perfeccionar la Reforma Constitucional en el Derecho Mexicano. Leyes Orgánica*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
12. Fraga, Gabino. (1934). *Derecho Administrativo*. México, D.F.: Porrúa.
13. González Casanova, Pablo. *La democracia en México*. (1986). México, D.F.: Editorial Serie Popular Era 17ª Edición.
14. González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio. (2000). *Transición y Diseños Institucionales. Introducción*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
15. González, María del Refugio. (2000). *Las Transiciones Jurídicas en México del Siglo XIX a la Revolución. Transiciones y Diseños Institucionales*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
16. González Oropeza, Manuel. (2000). *Hacia una Nueva Constitucionalidad. Renovación Constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
17. Krauze, Enrique. (1997). *La Presidencia Imperial. Ascenso y Caída del Sistema Político Mexicano*. México: TusQuets Editores.
18. López Ayllón, Sergio. (2000). *Globalización y Transición del Estado Nacional. Transformaciones y Diseño Institucionales*. México: Instituto de Investigaciones Jurídica de la UNAM.
19. Márquez Gómez, Daniel. (2003). *Los Procedimientos Administrativos materialmente Jurisdiccionales como medios de Control de la Administración Pública*. México: UNAM.

20. Olivos Campos, René José. (2007). *El Valor estratégico de la rendición de Cuentas en la Administración Municipal*. México: UNAM.
21. Ortega y Gasset, J. (1937). *La rebelión de las masas*, México, D.F. Primera Edición: Espasa-Calpe Mexicana.
22. Pedroza de la Llave, Susana Thalía. (2000). *Transiciones y Diseño Institucional. Poder Legislativo y Ejecutivo*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
23. Perez Hualde, Alejandro. (2010). *Reflexiones Sobre Neoconstitucionalismo y Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
24. Rebolledo, Juan. (1993). *La Reforma del Estado Mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica.
25. Rousseau, Juan Jacobo. (2013). *El Contrato Social*. México: Porrúa.
26. Scherer Ibarra, Julio. (2009). *La Quiebra de la Ley*. (2009). México: Grijalbo.
27. Serra Rojas, Andrés. (1959). *Derecho Administrativo*. México, D.F.: Porrúa.
28. Tello, Carlos. (2011). *Sobre la Desigualdad en México*. México: UNAM. Facultad de Economía.
29. Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos. (2004). *Nuevo Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
30. Xopa Roldán José. (2008). *Derecho Administrativo*. México: Oxford.