

JOSÉ CARBONELL

El fin de las certezas  
autoritarias  
Hacia la construcción  
de un nuevo sistema político  
y constitucional para México

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



EL FIN DE LAS CERTEZAS AUTORITARIAS. HACIA  
LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO SISTEMA POLÍTICO  
Y CONSTITUCIONAL PARA MÉXICO

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS**  
**Serie DOCTRINA JURÍDICA, Núm. 84**

---

Cuidado de la edición: Pedro de Antuñano  
Formación en computadora: José Antonio Bautista Sánchez

JOSÉ CARBONELL

EL FIN DE LAS CERTEZAS  
AUTORITARIAS

Hacia la construcción  
de un nuevo sistema político  
y constitucional para México

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
MÉXICO, 2002

Primera edición: 2002

DR © 2002. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, 04510, México, D. F.

Impreso y hecho en México

ISBN 968-36-9774-7

De nada sirve al hombre lamentarse de los tiempos en que vive. Lo único bueno que puede hacer es intentar mejorarlos.

CARLYLE

Sólo es fecunda una generación cuando ve claramente lo que quiere.

JOSÉ ORTEGA Y GASSET

Por sí sola, la democracia no puede resolver nuestros problemas. No es un remedio sino un método para plantearlos y entre todos discutirlos. Además (y esto es lo esencial), la democracia liberará las energías de nuestro pueblo. Así, la renovación nacional comienza por ser un tema político: ¿cómo lograremos que México se convierta en una verdadera democracia moderna? No pido (ni preveo) un cambio rápido. Deseo (y espero) un cambio gradual, una evolución. Detener esa evolución sería funesto y expondría al país a gravísimos riesgos. Las soluciones autoritarias gastan a la autoridad, exasperan a los pueblos y provocan estallidos. El compromiso histórico que resolvió en 1929 la disyuntiva entre el régimen de caudillos revolucionarios y el establecimiento de una genuina democracia, hoy nos enfrenta a otra disyuntiva: estancamiento o democracia. El estancamiento no sólo es inmovilidad sino acumulación de problemas, conflictos y agravios, es decir, a la larga, convulsiones y estallidos. ... Soy uno de los que creen que la democracia puede enderezar el rumbo de México y ser el comienzo de la rectificación de muchos de nuestros extravíos históricos.

Octavio PAZ

El gobierno autoritario puede proporcionar buen gobierno por una década, o toda una vida, o tal vez hasta una generación, pero no puede proporcionar buen gobierno durante un periodo sostenido de tiempo, y a lo largo de la historia nunca lo ha hecho. Carece de las instituciones para la autorreforma: debate público, prensa libre, movimientos de protesta, partidos políticos de oposición, elecciones competitivas... En algunas circunstancias, al autoritarismo puede irle bien a corto plazo, pero la experiencia muestra claramente que sólo la democracia produce un buen gobierno de largo recorrido.

Samuel HUNTINGTON

## CONTENIDO

Introducción	
La gobernabilidad (democrática) futura . . . . .	1

### CAPÍTULO PRIMERO

#### ORDEN *VERSUS* ANARQUÍA: LA RECONSTRUCCIÓN DEL ESTADO MEXICANO Y LA FORMACIÓN DEL RÉGIMEN POSREVOLUCIONARIO

I. Antecedentes históricos . . . . .	17
1. El Porfiriato . . . . .	17
2. La Revolución mexicana . . . . .	18
3. La Constitución de 1917 . . . . .	22
II. El nacimiento del sistema político mexicano . . . . .	24
1. Introducción . . . . .	24
2. El proceso de reforma y centralización militar . . . . .	25
3. La centralización económica . . . . .	28
4. El proceso de reforma política: la centralización . . . . .	31
III. Conclusión: el nuevo pacto político. La limitación del pluralismo y el control de los actores políticos y sociales . . . . .	46

### CAPÍTULO SEGUNDO

#### EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO: LA ETAPA CLÁSICA

I. Introducción: la etapa “clásica” del sistema político mexicano . . . . .	53
---	----

II. Los elementos del sistema político mexicano (etapa clásica) . . .	55
1. La presidencia . . . . .	55
2. El partido oficial . . . . .	75
3. El papel de las elecciones . . . . .	83
4. La oposición política . . . . .	87
5. El federalismo: la relación del poder central con los esta- dos y municipios . . . . .	89
6. El funcionamiento de la economía . . . . .	92
III. Las características del sistema político mexicano . . . . .	94
1. El carácter autoritario . . . . .	94
2. El corporativismo . . . . .	96
3. El carácter institucional . . . . .	101
4. Un sistema incluyente . . . . .	102
5. El papel de la Constitución y de las leyes . . . . .	104
6. El discurso político . . . . .	107
7. El papel de la corrupción . . . . .	109
IV. Conclusión: la mecánica del consenso. Funcionamiento y legi- timidad del sistema político . . . . .	111

### CAPÍTULO TERCERO

#### EL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA: LA DEMOCRACIA ESQUIVA

I. Introducción . . . . .	117
II. El desarrollo de la sociedad mexicana . . . . .	118
III. La liberalización política anterior a 1982 . . . . .	121
IV. La crisis de 1982 y el proceso de transformación económica: el establecimiento de un nuevo “modelo” de desarrollo . . .	126
V. El proceso de liberalización política (1982-1994) . . . . .	130
VI. Los efectos políticos de la reestructuración económica . . .	142

VII. La liberalización política como base de legitimación del régimen . . . . .	152
VIII. La democratización esquiva: avances y resistencias (1995-2000) . . . . .	160
IX. Los resultados del 2 de julio de 2000 y la transición a la democracia . . . . .	167

## CAPÍTULO CUARTO

### RÉGIMEN POLÍTICO, DISEÑO INSTITUCIONAL Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA: PROPUESTAS PARA LA DEMOCRATIZACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO Y CONSTITUCIONAL MEXICANO

I. Introducción . . . . .	177
1. El desmantelamiento del sistema político autoritario . . . . .	177
2. El problema de las instituciones. La construcción, eficacia y rendimiento de un nuevo diseño institucional . . . . .	179
3. La Constitución como elemento configurador del sistema político . . . . .	184
4. La necesidad de un replanteamiento constitucional: límites y deficiencias del modelo actual . . . . .	185
II. La difícil cuadratura del círculo. Hacer funcionar el sistema presidencial en un escenario multipartidista . . . . .	190
1. Introducción . . . . .	190
2. Las críticas al sistema presidencial . . . . .	191
3. Hacer funcionar el sistema presidencial (las medidas por adoptar) . . . . .	196
III. Hacia la restricción de las facultades constitucionales y metaconstitucionales del presidente . . . . .	203
IV. El fin de la hegemonía priísta . . . . .	206
V. El control de la administración pública y el establecimiento del servicio civil de carrera (neutralidad política de la burocracia) . . . . .	209

VI. El fortalecimiento del poder legislativo . . . . .	214
1. Introducción . . . . .	214
2. La reelección consecutiva de los legisladores . . . . .	215
3. El fortalecimiento y profesionalización del sistema de comisiones legislativas . . . . .	217
4. El <i>staff</i> de apoyo al trabajo legislativo . . . . .	219
5. La ampliación de los periodos de sesiones . . . . .	220
VII. Poder Legislativo, derechos de la oposición y rendición de cuentas . . . . .	221
VIII. Hacia un nuevo federalismo . . . . .	229
1. Reforma y profundización del sistema federal . . . . .	229
2. La reestructuración del Senado como Cámara de representación territorial . . . . .	232
IX. El Estado de derecho como requisito para la democracia . .	233
X. La reforma electoral pendiente . . . . .	237
XI. La necesidad de mecanismos de seguridad o válvulas de escape. . . . .	240
1. La aprobación del presupuesto . . . . .	240
2. La falta del presidente . . . . .	243
XII. ¿Nueva Constitución o una reforma integral? . . . . .	244
XIII. Conclusión: la refundación del pacto político: en busca de la gobernabilidad democrática . . . . .	248
Bibliografía . . . . .	253

*El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 16 de enero de 2002 en los talleres de Fundación Roberto Medellín S. C. En esta edición se empleó papel cultural 70 x 95 de 50 kgs. para los interiores y cartulina couché de 162 kgs. para los forros; consta de 1000 ejemplares.