



Equilibrios, continuidades y autonomías:

retos de la práctica democrática en México

Yuri Gabriel Beltrán Miranda
Hugo Alejandro Concha Cantú
Cecilia Aída Hernández Cruz

EDITORES

Coordinación editorial

Raúl Márquez Romero
Secretario técnico

Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Miguel López Ruiz
Cuidado de la edición

Javier Mendoza Villegas
Formación de interiores

Edith Aguilar Gálvez
Elaboración de portada

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 25 de noviembre de 2019

DR © 2019. 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, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-30-2383-2

Índice

7 /	Preámbulo
9 /	Epígrafe
11 /	Presentación
17 /	Mesa 1 La independencia judicial en contextos de alta polarización política
49 /	Mesa 2 La autonomía institucional como la nueva dimensión de la separación de funciones estatales

81 /

Mesa 3
Desafíos de la democracia en América Latina

111 /

Seminario Internacional
Equilibrios, Continuidades y Autonomías: Retos de
la Práctica Democrática, celebrado el 29 de abril
de 2019

117 /

Semblanza de participantes

Preámbulo

La presente publicación es la síntesis de los trabajos realizados en el seminario internacional “Equilibrios, Continuidades y Autonomías. Retos de la Práctica Democrática”, coorganizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Nacional Electoral (INE), el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA), que tuvo verificativo el 29 de abril de 2019 en el aula “Dr. Guillermo Floris Margadant” del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Para la realización del presente trabajo los editores agradecen la asistencia de:

Brandon Mitza Flores Trujillo.

Santiago Martínez Amezcua.

Marianna Lara Otaola.

Gustavo Nieto Idiaques.

Georgina Ivette Pérez Lee.

Fernando Colmenero Reyes.

Epígrafe

Todo estaría perdido, si el mismo hombre, o el mismo cuerpo, o de los nobles, o del pueblo, ejerciese estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas, y el de juzgar los crímenes o las diferencias entre los particulares.

Charles Louis de SECONDAT barón de la BRÈDE ET DE MONTESQUIEU

Esprit des lois, libro XI, cap. VI

Presentación

El mantenimiento y sobrevivencia de la democracia atraviesa en la actualidad una fase de cuestionamientos (para algunos, estancamiento), que requiere de un análisis y discusión profunda sobre los alcances de su diseño constitucional y sus mecanismos de protección. Uno de estos mecanismos es la división de poderes y su funcionamiento. Aceptada de manera muy extensa, desde el punto de vista conceptual, su puesta en práctica enfrenta desafíos significativos, como el reforzamiento y la extensión del Poder Ejecutivo en desmedro de los otros poderes; el papel y la legitimidad del Poder Judicial, que, a diferencia de los otros dos, no tiene su origen en el sufragio universal, y las tensiones que provoca, en distintos espacios, cuando el gobierno dispone de amplias mayorías en el Congreso, o bien, por el contrario, cuando se halla en minoría. Se necesita pensar los retos y dilemas de la división de poderes en el contexto actual, tanto mexicano como internacional.

En estrecha vinculación con esta discusión se cuestiona el diseño y funcionamiento de las instituciones autónomas. Su extensión y diversidad ha conferido, en las últimas tres décadas, una complejidad mayor a la tradicional división tripartita del poder. Los retos alrededor de ellas están en el alcance de su funcionamiento —problemático cuando es excesivo— y terminan rigiéndose con pocos controles o cuando se debilitan desde otros poderes, imposibilitadas para cumplir con las responsabilidades que les asigna la Constitución. Lo que está en juego, en una perspectiva de corto plazo, es el pluralismo institucional, la autonomía y la imparcialidad ante la posible presión de otro(s) poder(es) 11

y, consecuentemente, en la perspectiva de largo aliento, el diseño de la democracia constitucional actual.

Estas preocupaciones se agudizan con toda expresión o acción, que es leída como el resurgimiento de tendencias autoritarias y expresiones populistas en varios países del mundo.

La problemática relativa a la concentración del poder, inherente al presidencialismo mexicano, vuelve a ser objeto de debate y análisis. La democracia debe encarar los retos, debatirlos con amplitud, apuntando a la búsqueda del bien común, para disminuir los riesgos de los retrocesos.

La teoría política y constitucional establece que el poder, siempre, invariable e inevitablemente, tiende a su concentración y a su abuso. Desde este punto de vista, un poder no es bueno o malo; es decir, no tiene que plantearse desde una perspectiva ni moral ni ética, sino más bien desde la disyuntiva de, o bien un poder regulado, o bien un poder sin frenos.

Así, la democracia constitucional, como construcción basada en la limitación del poder y su paulatina vinculación con las reglas democráticas, es una de las mayores conquistas civilizatorias de la modernidad. Por ello, el análisis de su diseño y de las instituciones que la conforman es de extraordinaria actualidad y necesidad.

Hace treinta años el principal problema en México era que no había reglas ni condiciones para la renovación democrática del poder. No obstante, lo ocurrido el 1o. de julio de 2018 es la mejor prueba de los avances democráticos que se han conseguido en el país.

La dinámica política de los últimos años en México presenta un panorama en donde nunca antes en los planos federal, local y municipal había habido tantos cambios de

ganadores por la vía electoral, siendo este factor la mejor prueba de que en México hay democracia, no porque la alternancia signifique democracia, sino porque existe la posibilidad de elegir opciones distintas a las que gobiernan.

Los cambios suscitados a partir de la renovación del Poder Ejecutivo el 1o. de diciembre de 2018 parecieran contravenir premisas y principios que se habrían asumido como esenciales para la democracia y el sistema jurídico en México, incluidos los relativos a una manera particular de entender la garantía y defensa de los derechos humanos, por lo que la utilidad y necesidad de vigencia de los propios derechos se están volviendo a plantear de diversos modos y desde diversas instancias.

En los últimos años, varios cambios constitucionales en diversas materias tuvieron como común denominador la creación o modificación de atribuciones de varios organismos constitucionales autónomos, que básicamente sustrajeron de la esfera del Poder Ejecutivo el ejercicio de diversas funciones o atribuciones de relevancia nacional. Esta tendencia pareciera apuntar a un proceso inverso, donde se pretende recuperar para el Poder Ejecutivo algunas de las atribuciones que le fueron retiradas.

Si bien es cierto que históricamente en México cada sexenio implica un nuevo inicio, donde la continuidad administrativa y burocrática es la excepción y no la regla, el gobierno que inicia parece acentuar esta dinámica bajo la justificación de una necesaria austeridad y de una lucha frontal contra la corrupción. No obstante, debe tenerse en cuenta que las instituciones democráticas trascienden personas y coyunturas. Las instituciones marcan pautas e imponen límites a la actuación de personas y autoridades; en la medida en que las mismas se debilitan se abre la puerta para que la actuación del Estado sea más discrecional, pues éstas constituyen un medio de control, para evitar que exista la posibilidad de arbitrariedades.

El que una institución sea un contrapeso efectivo ante el poder implica ejercer sus atribuciones ante casos o situaciones que así lo ameriten; de esta forma, los contrapesos deben fortalecer la institucionalidad democrática y republicana, no debilitarla. Por tanto, es imperante definir el diseño institucional y los esquemas de competencias constitucionales, que, sin violentar derechos humanos, sean más pertinentes para tal efecto.

El sistema democrático en México enfrenta una serie de retos, y, en ese contexto, diversas aristas fueron discutidas en el seminario del cual se presenta la relatoría. El seminario se organizó en un momento en que los retos y desafíos a la democracia y el funcionamiento de sus instituciones son cuestionados en el mundo. Múltiples amenazas hacia la democracia a nivel global se vislumbran, desde Donald Trump y su discurso antimigrante en Estados Unidos, hasta Rodrigo Duterte y su mano dura en las Filipinas.

Sobre este asunto, Daniel Ziblatt y Steven Levitsky, en su obra *How Democracies Die*, mencionan que las democracias no necesariamente mueren a través de un golpe de Estado, sino también puede darse a partir de una muerte sutil, paulatina, a través —incluso— de instrumentos democráticos.

Ante este panorama, faltan voces que se pronuncien sobre la manera de salvar o preservar la democracia, fortalecerla, protegerla. Faltan estas voces, y no solamente de análisis y de reflexión, sino de práctica. En este sentido, existen algunos casos de éxito a nivel internacional de supremas cortes, de agencias estatales, de órganos constitucionales, de órganos autónomos, que han sabido mantenerse y fortalecerse.

El seminario que aquí se sintetiza pretendió ser un espacio inicial para discutir estos temas, en el que se busquen acciones, actividades, políticas públicas, o discursos, que permitan fortalecer la democracia. Bajo esta premisa, la academia reitera su rol fundamental, no solamente en el acompañamiento y análisis de los fenómenos políticos e

institucionales, sino también en señalar métodos y propuestas con los tomadores de decisiones en el ámbito público.

Teniendo en cuenta lo anterior, la organización del seminario “Equilibrios, Continuidades y Autonomías: Retos de la Práctica Democrática” tuvo el propósito de generar un diálogo abierto y plural en el que se discutieran temas como el equilibrio de los poderes del Estado y su garantía judicial como premisa fundamental, la consolidación y continuidad de las instituciones democráticas y la autonomía que han desarrollado las instituciones públicas en este periodo, desde una perspectiva comparada.

La actividad se realizó en el aula “Dr. Guillermo Floris Margadant” del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM el 29 de abril de 2019. Las y los expositores principales son reconocidos especialistas que cuentan con trayectorias profesionales internacionales destacadas en el campo del derecho y de la ciencia política. El encuentro contó con un formato deliberativo, de reflexión continua, sobre un tema de enorme relevancia en general y, en particular, en el contexto mexicano actual.

El seminario se dividió en tres mesas de análisis. En cada una participó un experto internacional, quien durante 20 minutos expuso las características y problemáticas relevantes y actuales del tema que le correspondió abordar. En seguida, la o el comentarista destacó algunos de los asuntos centrales de la exposición del experto internacional, centrado en la situación y contexto de México, para posteriormente dar lugar a un espacio para reflexiones y debate por mesa. En este tiempo, 44 especialistas (con experiencia académica en medios de comunicación o en el servicio público) participaron en la discusión, y aportaron argumentos y cuestionamientos útiles para el análisis de los siguientes temas: “La independencia judicial en contextos de alta polarización política”; “La autonomía institucional como la nueva dimensión de la separación de funciones estatales”, y “Desafíos de la democracia en América Latina”.

La presente publicación pretende dejar testimonio de ese evento y de las relevantes aportaciones que ahí se plantearon. El objetivo es el desarrollo de un documento que sea un elemento útil para continuar el análisis de estos temas que hoy presenta la democracia mexicana, y que preserve los argumentos, las ideas y las preguntas realizados, y que garantice la libertad de expresión de los invitados. Por ello, con excepción de los ponentes y los comentaristas que prepararon de manera previa sus presentaciones, se utiliza la regla de Chatham (Chatham House Rule), que permite a los participantes a un evento, utilizar (citar) la información recibida, pero sin revelar la identidad o la afiliación de los autores de participaciones en lo particular.¹

En ese sentido, esta publicación presenta la información de cada una de las tres mesas que se realizaron durante el seminario en el orden en que se llevaron a cabo: la ponencia (internacional), el comentario (nacional), y la deliberación de los invitados. En estas últimas secciones se plasman las ideas y argumentos sin referencia a sus autores.

La mayor parte de los materiales se transcribieron a partir de la versión estenográfica del evento y grabaciones. Por ello, los editores de la presente publicación reordenaron las ideas en temas para hacer la lectura del trabajo más fluida, y en algunas ocasiones reescribieron algunos argumentos que presentaban problemas de claridad. Una vez terminado el trabajo, se envió a los participantes para recabar sus observaciones y correcciones. No obstante, la responsabilidad de esta publicación recae directamente en el equipo editorial. Esperamos cumplir con el objetivo planteado y que este diálogo pronto presente más resultados.

¹ Disponible en: <https://www.chathamhouse.org/chatham-house-rule>.



Mesa 1

La independencia judicial
en contextos de alta
polarización política



Exposición de Diego García-Sayán Larrabure²

Hablar sobre cómo afinar las instituciones democráticas y cómo mejorar el sistema judicial es un tema de relevancia en América Latina y el mundo. La independencia judicial y el equilibrio de poderes es un asunto de más actualidad. Recientemente ha habido casos en el mundo donde un poder abusa de otro, lo que pone en peligro el andamiaje democrático institucional y desmorona el principio democrático de equilibrio de poderes.

Experiencias recientes en países como Filipinas son un ejemplo de las formas en que los gobiernos buscan ejercer el control sobre otros poderes del Estado. En 2018, el Ejecutivo de aquella nación atacó a las autoridades judiciales, concretamente a la presidenta de la Corte Suprema, con el propósito de destituirla. Finalmente, logró el objetivo, y con ello prosiguieron, sin interferencia judicial alguna, las ejecuciones extrajudiciales en marcha.

En Polonia, para liquidar a la Corte Suprema, el gobierno en turno redujo la edad de jubilación, lo cual afectó a la presidenta de la Corte Suprema, y logró modificar luego la composición de la Corte Constitucional. A partir de ahí, cualquier decreto podría ser “constitucional”.

Lo anterior trae a colación los conceptos más elementales y básicos del balance de poderes y la independencia judicial.

² Relator especial sobre la independencia de magistrados y abogados de la Organización de las Naciones Unidas. 19

I. LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

La independencia judicial se compone de varias piezas y de varios beneficiarios. En primer lugar, por supuesto, jueces, fiscales o procuradores, según lo que establezcan las normas de cada país, como personas cuya función tiene que ser respetada en su estabilidad y su independencia para poder desempeñarse de acuerdo con su criterio jurídico. No pueden ser jamás sancionados o destituidos por su decisión jurisdiccional, salvo que hayan cometido un delito o una falta grave debidamente comprobados y siguiendo un debido proceso.

En segundo lugar, la independencia judicial como un elemento absolutamente esencial como derecho de la gente a tener acceso a un sistema institucional que resuelva con neutralidad de acuerdo con lo prescrito en una norma preexistente. Por lo tanto, un sistema que goce de estabilidad para velar por los derechos ciudadanos dentro de un marco legal.

En tercer lugar, aparece la corrupción como un aspecto novedoso con implicaciones adicionales importantes. Hoy en día son comunes las acusaciones contra la corrupción en el Estado y en sus instituciones.

Los principios básicos que guían la independencia judicial de 1985, sin embargo, no se refieren a la corrupción como una amenaza a la independencia judicial. Actualmente, es evidente que en el mundo entero la corrupción y el crimen organizado son elementos importantes de presión para conseguir impunidad. Esta omisión debe subsanarse.

En este escenario, he levantado la tesis, con la seguridad de contar con el respaldo de los países de América Latina, México entre ellos, para ampliar los principios básicos de la independencia de la justicia. Se debe incluir la corrupción como uno de los temas esenciales que constituye una amenaza a la independencia.

II. COOPERACIÓN JUDICIAL INTERNACIONAL

Al mismo tiempo, es importante posicionar a los jueces, fiscales o procuradores como la otra cara y, precisamente, como la principal arma de la que disponen las sociedades para enfrentar la corrupción. Así lo establecen las leyes internas en los países y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, esta última en vigor desde 2005, la cual contempla un elemento muy concreto y práctico de cooperación judicial internacional.

Sobre este punto, y a propósito de las denuncias de corrupción de empresas constructoras de Brasil que han penetrado distintos poderes y niveles administrativos del Estado en varios países de América Latina en el último año, es interesante mencionar la activa cooperación entre los fiscales o procuradores de Brasil y Perú. Esta cooperación judicial interamericana ha permitido avances que no hubieran podido lograrse con la información disponible, con las únicas pruebas accesibles en procesos de investigación nacionales.

A los componentes de la independencia judicial hay que agregar, pues, la responsabilidad histórica en relación con el crimen organizado transnacional y la corrupción transnacional, que, buscando impunidad, amenazan también la independencia judicial. Entonces, es necesario entender la corrupción como una amenaza, pero también como un reto.

La única forma de enfrentar la corrupción transnacional es con la cooperación judicial internacional. Para ello no es necesario la redacción de nuevos tratados a través de las cancillerías, sino que hay que utilizar lo que ya existe. El Tratado contra la Corrupción de la ONU, vigente desde 2005, comprende a todos los países, prácticamente; incluso a Estados Unidos, que por lo general no participa en estos tratados multilaterales como Estado miembro.

III. PROCESOS DEMOCRÁTICOS

En paralelo a esos desafíos, aparecen temas esenciales, como la separación de poderes, los *checks and balances* y los contrapesos, que tienen varios elementos importantes. El fortalecimiento de un proceso democrático ya no se centra solo en el tema del acceso a elecciones libres, fase superada en gran parte del mundo, que tuvo que enfrentar el autoritarismo.

Las piezas de la independencia judicial son conocidas, están en los principios básicos referidos a asuntos como los nombramientos, la estabilidad en la función, el respeto a las decisiones judiciales y la independencia interna en estructuras judiciales o fiscales jerarquizadas, para que cada nivel pueda tener su propio mecanismo de razonamiento, de búsqueda de pruebas dentro de la ley y de revisión y modificación por el superior, sin que ello le cueste al subalterno su ascenso o un demérito en su carrera profesional.

Hoy se puede hablar de un mundo y de una América Latina que han salido en distintos momentos del oscurantismo institucional y político caracterizados por dictaduras y autoritarismos. Es el caso de muchos países de la región y de buena parte de los países de Europa del este, aun cuando queden algunos ejemplos que presentan ondas regresivas, más o menos aceleradas, como Venezuela. En líneas generales hay una institucionalidad democrática que, por lo menos en el papel, está en funciones.

Hay, sin embargo, una especie de ADN del poder político, de concentrar ese poder y de ejercerlo, de ser posible, sin controles antipáticos. No necesariamente debido a “mala voluntad”, sino con el argumento —o pretexto— de que se puede ser más eficiente; por ejemplo, ejecutarse el gasto público con más rapidez.

Esa tentación del poder político por el control absoluto del Estado tiene ritmos y formas. Desde la mera tentación que se queda ahí, hasta los pasos concretos que se dan en paí-

ses como los ya mencionados —Filipinas o Polonia—, y otros que han puesto en marcha acciones para cancelar los contrapesos institucionales dentro del aparato del Estado, empezando por el sistema judicial.

Las sociedades en proceso de polarización social y política son proclives a generar confrontaciones en los espacios de poder público. Por ello, es importante reflexionar en qué contexto esas confrontaciones pueden ser atentatorias de la independencia judicial y de los ritmos y de los procesos democráticos.

Cuando en esos procesos fructifican o pueden fructificar tentaciones autoritarias que no son limitadas, que no son contrapesadas, que no son frenadas por otros espacios de poder, ello podría conllevar a la liquidación de derechos democráticos, entre ellos el de la independencia judicial.

El hecho de que haya un proceso de polarización política, que haya un proceso de polarización social, puede ser una señal de salud democrática, de expresión de libres posiciones, de procesamiento de diferentes variantes. De algo que, al final, terminará en una elección, en una decisión que la mayoría tendrá que respaldar en una dirección o en otra. La frontera entre tal hecho y aquellos es, sin embargo, muy débil.

Desde otro ángulo, emerge la problemática del debilitamiento de los partidos políticos en muchos países de América Latina y del mundo, que se traduce en la desaparición de los partidos clásicos o su reducción a uno, dos, tres, cuatro por ciento, y la aparición de otros, cuyos nombres a veces desconoce la población, pero que acaban teniendo protagonismo y atrayendo atención. Debido a esas inercias electorales, se abre la posibilidad a una especie de poder político "monocolor". Entonces, en estos casos no es polarización, ésta puede estar en la prensa, en el debate político. Pero en el ejercicio del poder estatal no, fruto de un proceso democrático legítimo.

Esto en sí mismo no es una amenaza para la democracia. Puede darse y aceptarse cuando tiene origen en un proceso electoral democrático. De no haber contrapesos, sin embargo, puede surgir de nuevo la tentación autoritaria. Si no existe una minoría parlamentaria, por ejemplo, con la cual “negociar” para llegar a un acuerdo que atempere las expectativas que a la mayoría le interesa concretar, puede haber regresiones.

Por lo tanto, en escenarios de polarización y de poder “monocolor” pueden aparecer distintas formas de tentaciones de control absoluto que afecten o anulen la independencia judicial.

El debilitamiento de la institucionalidad política del sistema de partidos y de la credibilidad de candidatos o candidatas elegidos en los procesos electorales puede provocar que los tribunales terminen asumiendo, por deficiencias, vacío, trabas que se dan dentro del sistema parlamentario o determinadas condiciones del Poder Ejecutivo, funciones que le corresponden a otros órganos del Estado. A esto se le llama “judicialización de la política”.

El hecho de que un tribunal; por ejemplo, la Corte de Constitucionalidad en Guatemala, sea el que tenga que dictar una sentencia de 550 páginas para establecer lo que debiera haber estado contenido en una ley o reglamento sobre consulta previa para inversiones extractivas, indica una abdicación de poderes y, por tanto, un poder abrumador de la justicia por razones coyunturales. En última instancia, esta situación es un reto para lograr que los órganos competentes realicen una mejor función.

IV. UNA JUSTICIA EFECTIVA

La independencia judicial tiene matices y sutilezas que abarcan incluso al Ministerio Público. Dar seguimiento cercano a sus evoluciones y retos, entre los que se encuentran el acceso de la gente a la justicia; la estabilidad y respeto al principio de inamovilidad, con todos sus componentes, y la corrupción como amenaza real, será de beneficio para contribuir a hallar una posibilidad efectiva que haga frente al clamor ciudadano e impulsar herramientas efectivas desde el sistema judicial, y no desde el espacio político.

En lo que concierne al juego de pesos y contrapesos, la mira también se debe poner en el respeto por los poderes públicos al papel que les corresponde a las instancias judiciales.

Por último, se debe insistir en que los estándares básicos de independencia judicial están claramente escritos. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Consejo de Venecia y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han impulsado un desarrollo jurisprudencial importante, en el que se ha comprendido que hablar de independencia judicial es hablar de los derechos de la gente, de democracia, de pesos y contrapesos, y no es solamente hablar de los derechos de los jueces o de los procuradores. Este es un reto que se mantiene dentro del ámbito de sus competencias.

Comentarios de José Ramón Cossío³

La situación democrática actual en México presenta retos importantes, entre los que destacan la polarización política y las limitaciones de la independencia judicial. Sobre esta última es importante establecer una clasificación básica de su condición, que hace referencia a sus dimensiones objetiva y subjetiva.

³ Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México durante el periodo 2003-2018.

La primera tiene su origen en las garantías jurisdiccionales, y afecta el ejercicio del Poder Judicial. Ésta se subdivide en externa e interna. Las limitaciones a la independencia de carácter externa consisten en aquellos procedimientos y mecanismos de su estructuración y funcionamiento del sistema judicial en los cuales no intervienen sus miembros, sino que es un agente externo perteneciente a los otros poderes, quienes los disponen. La amenaza a la independencia judicial en este aspecto aparece cuando se efectúan nombramientos inadecuados, ya sea por la incapacidad de las personas relacionadas con el ejercicio del poder o por la aplicación de procedimientos inconvenientes de designación.

Sobre este mismo tópico también destacan otros asuntos, como el tema de la duración en los cargos y los problemas que existen en la actualidad derivados de la designación de jueces y magistrados “a modo” por parte de los congresos estatales.

Asimismo, conviene considerar la cuestión de las remuneraciones y la necesidad de mantener los salarios de los jueces fijos, sin reducciones, al menos durante el tiempo de su encargo, por la sencilla razón de que ello representa una garantía mediante la cual pueden sostener los principios y valores democráticos y constitucionales, al estar en condiciones de sostenerse con seguridad patrimonial frente al ejercicio del poder político o de los intereses particulares.

Otro punto tiene que ver con la responsabilidad de los juzgadores en relación con las razones por las cuales pueden ser separados del cargo y juzgados, de tal manera que no se les aparte sin razón aparente, o por supuestos distintos a los expresamente establecidos como causa de responsabilidad.

En lo relativo a los conflictos de la independencia, su dimensión objetiva interna se refiere a las condiciones a las que están sometidos los jueces y los magistrados. Éstas tienen que ver con el sistema de adscripción y la amenaza de constantes cambios como un

medio de sanción, o, en contraposición, el relajamiento de las condiciones disciplinarias a las que están sometidos, de tal modo que no se analicen las conductas de los jueces en sus resoluciones jurisdiccionales como vía de castigo, y la intervención de juzgadores de mayor jerarquía respecto a los de menor jerarquía para tratar de incidir o modificar el sentido de una resolución.

A esas condiciones internas se agregan, por un lado, la precarización o la reducción de la independencia judicial generada por la corrupción de los abogados que llevan un litigio, en tanto intermediadores de los clientes, y, por otro, las amenazas por parte de la delincuencia organizada, y, en los peores casos, la ejecución de algunos jueces federales.

Por su parte, la dimensión subjetiva implica el cambio de la narrativa constitucional, política y democrática. Se observa cuando los jueces asumen que son parte de un movimiento político o de una victoria política que puede ser, desde luego, democrática. Ése es uno de los riesgos mayores, pues no es una imposición externa ni un ejercicio deliberado que se esté ejerciendo sobre los jueces, sino que los jueces empiezan a percibirse como algo mayor a su propio ejercicio, mayor a la propia Constitución y, a consecuencia de ello, asumen que deben conducirse de acuerdo con la dinámica marcada por el orden político.

Lo anterior puede derivar en una interpretación de la Constitución de acuerdo con el entendimiento generalizado del movimiento político que está en los órganos políticos. Pero lo peligroso es que los jueces ajusten los sentidos interpretativos y razonables, así como los precedentes, las prácticas constitucionales y la finalidad del Estado social democrático de derecho, a la situación política que se está presentando en un determinado momento.

Este fenómeno se puede presentar a nivel estrictamente individual, pero también en el conjunto de instituciones jurisdiccionales y prácticas integrales de los tribunales cuando se perciben como realizadores o ejecutores de esa nueva forma de hacer política.

Al mismo tiempo, esa manera de proceder se vincula con la dimensión objetiva interna de la disciplina o vigilancia de los jueces y magistrados, cuando se somete al conjunto de ellos con aquellas ideas que, se entiende, forman parte del desarrollo político.

De lo anterior, surge el cuestionamiento de si es posible la existencia de una objetividad plena y pura, a partir de la cual los jueces, mirándose a sí mismos, o a sus prácticas, puedan separarse o deslindarse de la práctica política.

La Constitución mexicana, más allá de su orden y sus repeticiones, contiene elementos generales para considerarse satisfactoria, ya que integra, exitosamente, derechos humanos, regulación de la economía, derechos civiles y políticos, división de poderes, medios de tutela judicial, entre otros. Por tanto, su observancia y garantía representa, sin duda alguna, la ruta para lograr esa objetividad plena.

Sería problemático que los jueces dejaran de percibir a la Constitución y al orden jurídico como la base de los mandatos, pues se podrían presentar condiciones de un desvío importante de sus funciones esenciales dentro de una democracia constitucional, donde su labor no es ser parte del régimen político, sino ser las voces que manifiestan, que actualizan los presupuestos constitucionales.

Esta situación no es nueva, ya se han presentado algunos elementos en años pasados, que muestran cómo los jueces y magistrados pueden llegar a asumir ciertas categorías del régimen como del orden jurídico, lo que provoca que el orden jurídico adquiera una posición bastante cercana a la del régimen.

En este sentido, es importante reflexionar sobre las implicaciones que conllevaría la pérdida de la independencia judicial en la construcción y desarrollo de la democracia, y en el menoscabo de la justicia constitucional que, entre otras razones, se erosiona cuando

los jueces constitucionales, por obvio que parezca, no acaban de entender su función, y de sedimentar en su práctica cotidiana aquello que la Constitución, en una interpretación razonable, establece en su texto.

PRINCIPALES PUNTOS DE LA DELIBERACIÓN DE ESPECIALISTAS

La independencia judicial como garantía constitucional

- En Honduras, la importancia de la letra de la Constitución abarcaba, incluso, artículos “pétreos”, cuya inamovilidad era incuestionable, en cierta forma, más importantes que el resto. Uno de estos artículos prohibía la reelección a tal grado que el simple hecho de promoverla era motivo de cesación del puesto e inhabilitación por diez años. No fue hasta 2015 cuando Juan Orlando Hernández promovió un recurso de inconstitucionalidad contra lo dicho en los preceptos pétreos, que prohibían la reelección, lo que derivó en la resolución de la Suprema Corte, que falló a su favor, y le dio la posibilidad de reelegirse. Aquél ganó unas elecciones cuestionadas que han arrastrado a Honduras a una crisis política.

A veces el texto constitucional o los antecedentes históricos no son garantías para conservar el orden político. El reto está en impedir este tipo de acciones para fortalecer el texto constitucional.

- ¿Qué condiciones permiten que un juez pueda interpretar y dar cumplimiento a la Constitución?

La anterior interrogante va de la mano con la afirmación de que el Poder Judicial materialmente podría considerarse el más débil de los tres poderes. Su fortale-

za se reivindica ante la falta de coordinación entre los otros dos poderes, pues cuando se encuentra frente a un gobierno dividido, el Poder Judicial suele tener mayor libertad de aplicar el texto constitucional que cuando tiene enfrente a un gobierno unificado.

- La independencia judicial es un elemento esencial de la democracia constitucional, por los elementos objetivos que evitan entrar a una subjetividad que vuelva irrelevante, tanto a la democracia constitucional como al Poder Judicial en sí, y en consecuencia se realice una revisión constitucional.
- La independencia judicial, da la impresión, es un fenómeno que escapa a las fronteras mexicanas, o sea, las democracias están en buena medida teniendo este tipo de cuestionamientos y crisis en diferente forma y grado.
- Acerca del tema de Honduras, de cómo se permitió que una persona fuera candidata aunque la Constitución lo prohibiera y el posterior golpe de Estado que se suscitó, es fundamental resaltar la libertad de expresión que ejercieron durante el cargo aquellos magistrados de tribunal supremo contra el golpe de Estado que se estaba produciendo.

Cuando la Corte Interamericana tomó el caso, entendió que los derechos individuales de los magistrados debían mantenerse, y que aunque la libertad de expresión debe moderarse por la calidad que tenían, al tratarse de un rompimiento constitucional, los magistrados podían ejercer plenamente ese derecho a manifestarse en contra.

Legitimidad social

- Frente a un gobierno unificado, el Poder Judicial debe tener una barrera de legitimidad social frente a los ataques que se hagan en su contra, haciendo valer sus resoluciones.
- En comparación con otros países, la cuestión es si el Poder Judicial mexicano cuenta con la misma defensa externa, o de qué dependería que fuera así. En caso de que no se cuente con apoyo social, ¿qué se debe hacer para obtenerlo? y, principalmente, si frente al contexto actual aún se le puede dotar de legitimidad
- En España, la gente tiene la percepción de que su sistema judicial carece de independencia, lo cual, más allá del aspecto jurídico, debe hacer voltear hacia la opinión de la “gente de a pie”, pues se estima que tampoco perciben independencia en los aspectos políticos, económicos, gubernamentales; es decir, no existe certeza en gran parte de la población sobre las decisiones judiciales.
- Es fundamental mejorar la difusión del actuar jurisdiccional entre la ciudadanía, desde sus funciones, parte orgánica del sistema, e implementar controles internos para evitar conductas de los jueces que no sean acordes a su competencia.
- La participación de la sociedad civil frente a la problemática de la independencia judicial se enfoca en la vigilancia de qué se hace en los procesos deliberativos de los tribunales nacionales, y manifestarse mediante la censura pública en aquellos casos en que se reproduzcan esquemas sistemáticos de violación a derechos humanos, así como participar activamente en el fortalecimiento del

Poder Judicial. Por ello, resulta fundamental tener datos claros sobre las personas que acuden ante los órganos jurisdiccionales y sobre la promoción de reformas con interés en el tema de las designaciones de estos funcionarios investidos de la potestad jurisdiccional, con la intención de realizar un cambio en las prácticas del Poder Judicial.

- Otro aspecto a tomar en consideración es que lo “ciudadano” no es sinónimo de eficacia; también hay que cuestionar esta proliferación o fragmentación del Estado mexicano en crear órganos constitucionales autónomos como parte de una pereza o como parte de una demagogia de lo ciudadano; es importante ser crítico para propiciar un diálogo que genere un resultado propositivo entre los demócratas transformadores y los demócratas que dudan del ejercicio concentrado del poder.
- Como ejemplo de la legitimidad social tenemos la detención preventiva, cuyos porcentajes son altos en América Latina. Este ejemplo tiene varios problemas, pero se enuncian tres esenciales:
 - 1) El primero es la poca capacidad de gestión o gestión eficiente que es proporcional a la falta de recursos con que se cuenta para ello.
 - 2) El segundo tiene que ver con la percepción de que no se castiga a los delinquentes, pues cuando las personas ven libre por la calle a un presunto delincuente que presumiblemente ha cometido un ilícito, y que ha sido procesado, pierde confianza en el actuar de la autoridad.

- 3) El tercer comentario tiene que ver con la percepción generalizada de nuestras sociedades de una delincuencia desmedida, aunado a la percepción de la corrupción, la corrupción a varios niveles y la percepción de impunidad.

En varios países de América Latina el combate a estos tres problemas esenciales resulta en la enorme legitimidad que adquieren los funcionarios o funcionarias judiciales que están entrando con dientes a casos de corrupción.

- El reflejo de esta legitimidad ha dado cuenta de notables acontecimientos. El 31 de diciembre, a las 9:30 de la noche, en Perú, ya cuando la gente estaba empezando a destapar botellas, el fiscal general, quien tiempo después fue destituido por presuntos actos de corrupción, anunció la destitución de todos los fiscales a cargo de los casos anticorrupción que habían actuado en los últimos días con gran visibilidad. Sin embargo, derivado de lo anterior, en un lapso de 25 minutos posteriores a esa hora, gracias a las redes sociales, se generó una movilización de cerca de 60 mil personas en las calles. Este suceso representa una auténtica movilización ciudadana, a través de la cual estos señores y señoras reaccionaron en favor de los funcionarios encargados de enjuiciar los casos en materia de corrupción, pues por sus acciones fueron considerados como héroes y heroínas de la justicia al enfrentarse a las autoridades corruptas.
- En otro caso, para la selección de magistrados durante la época de justicia transicional en Colombia, se hizo una convocatoria amplia, y se publicaron las hojas de vida de todas las personas que se presentaron como postulantes al cargo (más de dos mil quinientas). En dicho proceso se recibieron 15 mil aportaciones de la sociedad civil con preguntas que contenían información importante. Además, se llevó a cabo un proceso de audiencias públicas para que la

gente pudiera ver las entrevistas que se realizaron a cada una de las personas que comparecían al cargo. Al término del ejercicio se realizó la selección de los funcionarios, de los cuales, con una amplia participación e integración a la función pública del género femenino, ya que cerca del 52% fueron mujeres, resultó electa presidenta una mujer, sin que hubiera una sola objeción respecto a ello, en gran medida gracias a esa participación y transparencia ciudadanas. Empero, no es que éste sea el ejemplo a seguir, pero demuestra que es posible permitir una amplia participación de la sociedad en asuntos de índole pública.

Desafíos contemporáneos a la independencia judicial

- Se tienen actualmente poderes amenazantes, más que un equilibrio entre ellos; si el Poder Legislativo realiza intromisiones en la normatividad del Poder Judicial, éste se defiende declarando inconstitucionales sus determinaciones, lo que deriva en un constante enfrentamiento entre ambos.
- Existe una situación de poderes amenazantes si el Poder Legislativo reduce el salario del Poder Judicial, o reduce sus atribuciones; entonces el Poder Judicial declara inconstitucionales las normas. Ése es el juego que estamos enfrentando.
- Otro aspecto fundamental, y que es una desgracia en América Latina y, en México particularmente, es que los acuerdos políticos hicieron que se repartieran los cargos jurisdiccionales y los mecanismos para designar a juzgadores, especialmente en el espacio local, y me remito a la jurisdicción electoral como un ejemplo muy claro de ello.

- Hoy, a las magistraturas locales electorales las designa el Senado de la República; de manera absurda, los mecanismos de designación no pueden estar en manos de órganos políticos. A mí me parece que esto es fatal en los subniveles.
- Por otro lado, tenemos que diseñar instrumentos y herramientas para juzgadores y juzgadoras afectados por este tipo de situaciones, ya que si es el máximo órgano jurisdiccional o constitucional el que afecta esta independencia judicial, ¿qué otros mecanismos podríamos diseñar y construir para protegerla?
- La multiplicidad de acciones de inconstitucionalidad presentadas ante la Corte como medio de defensa material frente a los otros dos poderes podría amenazar la composición de la Suprema Corte; es decir, como el caso de Roosevelt en Estados Unidos, promoviendo una ampliación de los integrantes de la Corte para evitar sus resistencias. Este tipo de acciones de resistencia a la Suprema Corte pueden exhibir las graves debilidades del sistema representativo, lo cual a posteriori puede derivar en una crisis constitucional.
- La judicialización de la política, en el tema de independencia judicial, puede resultar en juzgadores que profesen conductas más allá de sus competencias y facultades.
- Habrá que preguntarnos si de todos los elementos que ponen en riesgo la independencia judicial se podrían identificar elementos que despierten una señal de alarma, elementos que no se hayan percibido en administraciones anteriores.
- El Poder Judicial, incluso, podría ser considerado como un grupo dominante que ha mantenido a la población en condiciones de inaccesibilidad a la justicia, pues existe un gran espectro de impunidad. Para muestra, los ministerios públi-

cos, la debilidad de las fiscalías en recursos, capacidades y profesionalización. Naturalmente, no se podría hablar de que la gente defendería al Poder Judicial que tenemos.

- Existe una llamada “puerta giratoria” entre la policía y el ejército, en la que por un lado realizan la función de atrapar delincuentes, mientras que el Poder Judicial es incapaz de sentenciarlos cuando hay notoria culpabilidad.
- Hay dos temas de suma importancia: la polarización y los esquemas de entender la realidad de manera distinta, en los cuales el discurso y el diálogo democrático se encuentran enfrascados.
- El Poder Judicial o los poderes judiciales mexicanos ¿tienen la fuerza para atender todas estas demandas que les están llegando de toda índole y de distintos niveles y magnitudes?
- Hay dos visiones sobre la democracia, sobre el control del poder; en un principio, la visión liberal de la democracia es acotar el ejercicio del poder de un mecanismo de defensa de las libertades, y la visión popular-populista de democracia directa, cuyo principal objetivo es la transformación de la realidad para generar condiciones de mayor bienestar, de mayor igualdad.

El momento político que ocurre en países como México deriva de un cambio en el paradigma y la orientación política, una transformación de la realidad.

El debate respecto a la autonomía yace en las posturas liberales que quieren controlar el poder y las transformadoras que quieren cambiar la realidad.

Para aquellos movimientos políticos liberales, la preocupación central de la democracia no es el control del poder, sino su ejercicio pleno, directo y contundente, que permita dar respuesta a las mayorías democráticas que votaron a favor de un cambio. Esto hace que cuando la visión liberal defiende la autonomía se les denomine como “conservadores” que buscan mantener un *statu quo* y no cambiar la realidad.

- En el caso de México, no existe un diálogo gracias a la concepción liberal que sospecha saludablemente del poder; lo que se necesita es un diálogo para transformar la realidad y acabar con los malos hábitos. Este diálogo es importante, porque si no se ataca esa conversación, no se va a propiciar un diálogo que sea fructífero.
- En este foro se puede analizar un discurso político que está establecido en el país, y que está planteando una serie de cuestionamientos muy importantes al funcionamiento de las instituciones políticas.
- Los retos de la práctica democrática pueden referirse al populismo en términos de lo planteado por Ernesto Laclau en su obra *La razón populista*, o bien, como los retos de concentración del poder que se viven en varias partes el mundo.
- La tercera ola de democratización, que podemos considerar como el corazón de la democracia constitucional, se compone de una fórmula integrada por tres componentes:
 - a) El poder dimana del pueblo.
 - b) Se ejerce por sus representantes.
 - c) No pueden concentrarse en dos más estos poderes.

Esta fórmula ha sido incapaz de transformar la realidad social y la espiral de violencia, corrupción y pobreza que sufre nuestro país.

- La doctrina jurídica en México considera al Poder Judicial como un poder que puede ser reformado, que debe realizar una autocrítica, que debe atender problemas como la carrera judicial —su independencia económica—; hay propuestas acerca de la utilización del litigio estratégico para eliminar las malas prácticas, o incluso, reformar las normas que rigen al Poder Judicial. Pero, a su vez, es un poder que no está abierto a escuchar sugerencias.
- El Poder Judicial tiene la posibilidad material y la voluntad de resistir la concentración de poder que se está observando dentro de un contexto donde la legalidad no parece ser el camino que seguirá la actual administración.
- El Poder Judicial realiza prácticas discriminatorias al administrar justicia dependiendo el color de piel, el sexo, los ingresos; el trato y la justicia que se obtienen son distintos dependiendo de dichos criterios.
- Las preguntas fundamentales para lograr la independencia judicial podrían ser: ¿estamos ante una oportunidad de cambio?, ¿desde el Consejo de la Judicatura se puede hacer ese cambio? ¿qué vamos a hacer los demás para que ese cambio ocurra, y no sea una puerta giratoria donde sale una elite y entra otra, pero repiten exactamente los mismos patrones?
- La independencia judicial plena no existe en ningún país del mundo y en América Latina hay amenazas serias y de mala fe más o menos evidentes. Lo importante es que la legitimidad del concepto de independencia judicial es total.

Entonces, existiendo eso, el gran reto de ver cómo se incorpora esa fuerza, esa valía de la legitimidad social de la independencia a otras instancias dentro del propio aparato del Estado que no tienen por qué ser vistas como cómplices de todo, sino simplemente personas o grupo de personas a las que hay que darles la oportunidad de que puedan jugar y desempeñar un papel, y hay muchas experiencias sobre las que podemos conversar.

- Hay un doble problema en el Poder Judicial y en el modelo jurisdiccional: problemas de normas y problemas de prácticas. El modelo jurisdiccional es un modelo universal, y supone que todo conflicto debe convertirse en un litigio, que llega a su fin de forma acertada por medio de una resolución, lo cual en realidad no sucede, pues existen muchos conflictos que nunca serán litigios, y muchos litigios que resuelven mal los conflictos.
- Hoy en general las personas tienen altas posibilidades de acceso a los órganos jurisdiccionales, pues se contemplan una gran cantidad de supuestos y conflictos que pueden ser resueltos. El problema es que mucha gente no puede acceder a ello, porque no conoce el mundo jurídico, y ese desconocimiento es el problema más serio que está padeciendo el Poder Judicial.
- Las declaraciones del Ejecutivo plantean diversos retos. ¿Cómo va a resolver la Corte una Ley de Salarios, cuando sus salarios están involucrados en la ley?; ahí hay un problema muy complicado, humanamente, jurídicamente, moralmente, políticamente; son de ese tipo de situaciones que pueden llevar a la Corte y, en general, a todos los tribunales, a situaciones límite.

- Existen tres cosas que preocupan con relación al Poder Judicial y al líder del Ejecutivo. Primero, no sé si ésa la podemos calificar como del régimen, la posibilidad de una tercera sala, que me preocupa porque se volvería un órgano disciplinario de todos los recursos que resolviera el Consejo de la Judicatura frente a todos los jueces y magistrados. Esa razón me parece delicadísima; son cinco personas que se proponen actualmente, y estas personas concentran los cambios de adscripción, los nombramientos, los concursos, y eso sí creo que nunca se había visto.
- Preocupa mucho que una declaración del presidente sea razón para actuar contra jueces corruptos. Creo que la solución está en que si sabemos con claridad que hay un juez corrupto, lo que se debe hacer: o se presenta una denuncia en la Fiscalía, o se presenta una denuncia en el Consejo de la Judicatura.
- Tenemos una crisis en el sistema de justicia penal, y el presidente no lo ha asumido; ha generado esta idea lateral de la justicia transicional, las comisiones de la verdad, pero en la justicia, así dura, no. Tiene enfrente un gran problema, que se ve muy difícil, que es la cuestión laboral, y tiene una reforma constitucional para justicia civil y familiar. Nos gustaría ver que el presidente de la República, a través de la Secretaría de Gobernación, tomara un liderazgo en todo el proceso de justicia, que está abandonado.

Corrupción y justicia

- La corrupción está afectando la certeza en la línea jurisprudencial hacia afuera y hacia dentro. Los juzgadores de mayor o máxima jerarquía están cambiando de un día a otro el criterio de resolución en una variedad de casos, con lo

cual afectan la certeza jurídica que debe construirse mediante la coherencia y consistencia en las determinaciones. Esta incertidumbre se dirige hacia los órganos jurisdiccionales inferiores, que ya no saben bajo qué parámetros fundar sus resoluciones. Y, por supuesto, también termina incidiendo en las personas que pretenden acceder a la justicia.

- Es fundamental integrar al Poder Judicial como sujeto dentro de los estudios científicos sobre corrupción y el comportamiento de sus redes, pues garantiza identificar la forma en que opera al interior de los órganos judiciales y permite concebir mecanismos para combatirlas. Su participación en actos de corrupción no es casualidad ni obedece a tentaciones, sino a intereses fuertes, no sólo de las alas políticas y administrativas, sino también de grupos de delincuencia organizada.

Es importante que, además de estudiar y entender a las redes de corrupción, se trabaje en conocer su funcionamiento, así como la labor de los jueces dentro de los grupos de corrupción y cómo juzgar a los responsables del establecimiento de redes de corrupción.

- La corrupción es un fenómeno que si bien es necesario estudiar de forma integral, la afectación que conlleva a la independencia judicial es una consecuencia que debe abordarse de forma particular, ya que al especializar el análisis respectivo se podrían concebir sus causas específicas, entre las que se podría identificar la injerencia de otros poderes hacia el Poder Judicial. A su vez, el Poder Judicial no debe tender a prestarse a responder o rendir justificaciones sobre sus acciones frente a los otros dos poderes. Sólo de esa forma podemos decir que es importante asegurar la no injerencia de otros poderes, pero al mismo tiempo generar condiciones de rendición de cuentas.

- Relacionado con el punto anterior, es importante que el Poder Judicial se des haga de la corrupción, puesto que eso es un detrimento alto en la confianza que la ciudadanía le tiene; si este poder es percibido como corrupto, entonces indefectiblemente será atacado por los otros poderes, reduciendo su capacidad de defensa frente a la injerencia del Ejecutivo y del Legislativo.
- Existe una relación entre independencia y corrupción. Es complicado hablar de este tema; por ejemplo, los jueces tienen un salario fijo, y al menos en materia federal tienen prohibido recibir dinero de cualquier otro medio, así que se hace evidente la corrupción cuando un juez vive con un estilo de vida que no es proporcional a su salario. Incluso existen formas relativamente simples de capturar a esas personas por enriquecimiento inexplicable o ilícito.
- Hay una enorme tensión entre independencia y corrupción. El problema surge en el momento en que la corrupción es pensada en términos simples, como lo es la entrega de un portafolio. Sin embargo, existen otras tantas formas en que se pueden manifestar, que van desde el apoderamiento hasta otras varias, que no es el caso mencionar.

Propuestas para el fortalecimiento de las judicaturas

- Las leyes mexicanas no establecen buenas prácticas ni parámetros para que las designaciones garanticen la independencia judicial; por tanto, se requiere de mecanismos que hagan posible elegir entre perfiles idóneos.
- Las condiciones internas dentro del Poder Judicial (disciplinarias) deben ser prioridad en Estados donde los poderes judiciales son claramente débiles o están su-

jetos a determinaciones del Ejecutivo; esto hace imposible hablar de un óptimo funcionamiento de los consejos de la judicatura locales y de la implantación de una carrera judicial sólida.

- Parece necesario implementar un sistema de evaluación para el Poder Judicial, lo cual podría estimarse mediante la supervisión del contenido sustantivo de las sentencias por parte de los sectores de la sociedad civil y la academia. Pero para que ello suceda se requiere adoptar una serie de reformas en materia de transparencia que posibiliten su acceso, en especial, en lo tocante a aquellas resoluciones que son de alta relevancia.
- Parece que la solución para dismantelar un *statu quo* es asegurar un mecanismo que mejore las designaciones, fortalezca los consejos de la judicatura estatales e implemente un régimen disciplinario.
- Es difícil determinar si los sistemas judiciales en México, dentro de los últimos 40 años han tenido como objetivo primordial garantizar el acceso a la justicia.

Se presume que el Poder Judicial ha trabajado para los estratos de mayores ingresos, relegando el derecho de acceso a la justicia de los demás ciudadanos, culpa de esto es la mala distribución territorial de los juzgadores, pues se estima que existen cuatro jueces por cada 100 mil habitantes. Sin embargo, el problema que ello implica consiste en que de conformidad con los parámetros internacionales, para que un Estado cumpla con los elementos indispensables para formar un sistema judicial óptimo éstos deberían ser de cuando menos 16 a 17 juzgadores. En consecuencia, este factor imposibilita a las personas, acudir a un juzgado para la resolución de una controversia de forma pronta y expedita como lo mandata la Constitución.

- Estamos frente a un Poder Judicial débil, que contempla mayormente a los estratos que pueden acceder a éste, pues ellos cuentan con los medios para hacerlo, y que entienden cómo se maneja, aunque resulta inaccesible para el resto de la población.

- Se puede decir que el modelo democrático constitucional ha tenido efectividad —por lo tanto— debe continuar, pero no debe olvidarse que hay elementos nuevos que es necesario rediseñar sin esperar el surgimiento de una crisis política.

Si se analiza lo que últimamente ha sucedido en el Tribunal Electoral, ¿por qué la institución está sujeta a cambios que no dan ninguna seguridad? Cambios que no afianzan con cierta tranquilidad lo que las leyes quieren hacer. Entonces, todo es cambio siempre y cuando se plasme en las voluntades legislativas, que son voluntades políticas.

- Se considera que hoy más que nunca no hay consensos; el objetivo del diálogo es reconocer lo puntos de vista distintos para lograr un acuerdo. Generar una sinergia entre dos posturas a través del entendimiento y la razón, para así generar una mejora. Pero en la actualidad, ello no acontece en temas fundamentales para el Estado democrático, tal como las garantías institucionales del Poder Judicial. Con relación a este último punto, las dos coordenadas donde no hay consenso son:
 - 1) Considera que la independencia no es un valor absoluto, sino un valor relativo. El Poder Judicial en México no es independiente materialmente, ya que de serlo formalmente dependiente de otro poder o solo de la Constitución no estaríamos conversando en esta mesa.

- 2) El Poder Judicial está fuertemente ligado a intereses metaconstitucionales, extraconstitucionales. Desde los cabildeos en la Suprema Corte hasta la independencia de los ministerios públicos con la policía judicial; los peritos, con el Ministerio Público, o los jueces locales con sus gobernadores.
- Las preguntas que se deben hacer son: ¿cómo vamos a hacer para aprovechar las oportunidades que se están generando para que el Poder Judicial se vuelva independiente?, y ¿va a salir una elite del Poder Judicial para que entre otra a hacer exactamente lo mismo? Consideremos que estamos desde el Consejo de la Judicatura, a nivel federal y local, ante una oportunidad histórica para volver al Poder Judicial independiente del Ejecutivo, de los poderes económicos y de los poderes mafiosos.
 - La segunda radica en la poca estima pública que ocupan las autoridades judiciales en este país. ¿Por qué esta falta de estima pública? Puede ser porque no son independientes, pero también porque el Poder Judicial no trata a los ciudadanos con igualdad frente a la norma o igualdad frente al gobierno.
 - ¿Cómo en los últimos 10 años se han multiplicado en el mundo los consejos judiciales? No necesariamente todos los países deben tener un consejo judicial, pues donde la independencia judicial es respetada no son necesarios.

Es relevante que los representantes del poder político no estén, o no sean lo que manejan los consejos de la magistratura, los consejos judiciales, porque naturalmente ahí hay una realidad y una percepción que puede ser equívoca en sus resultados.

- Hay que buscar que los consejos judiciales se conformen con la menor cantidad posible de representantes del poder político para limitar su injerencia en las labores jurisdiccionales.
- ¿De quién y a quién le corresponde una reforma judicial, y qué es una reforma judicial? En todos los países hemos hecho reformas judiciales, y en la mayoría a veces han salido mal. Es cierto. Se ha utilizado mucho dinero: préstamos del banco mundial, capacitaciones, y cosas, y algo va quedando, pero se han presentado varios problemas.
- En algunos países, cuando ha habido la intención de un ejercicio monopólico del poder del Estado a través del Poder Ejecutivo, se implementó un sistema de debilitamiento de la estabilidad de los jueces, lo que generó una masiva provisionalidad en sus puestos y en el de los procuradores de justicia.
- En Venezuela, prácticamente el 100 por ciento de los jueces y el 90 por ciento de los fiscales son provisorios; esto es, no cuentan con estabilidad en su cargo. De forma similar se condicionó al Poder Judicial en la época de Fujimori en el Perú. Esta medida tiene por efecto generar una determinada parcialidad en los juzgadores, quienes al ser conscientes de que su puesto está en riesgo, y con ello el ingreso que reciben y sustentar su vida, adopten determinadas posturas de acuerdo con los lineamientos del régimen en el poder.
- La sociedad civil debe participar para que realmente se construya una reforma que sea concreta y que no sea simplemente una mitificación que acabe siendo una generalidad indeterminada e inconexa con sus intereses, o que se convierta en una mera simulación que se represente a través de una minúscula cantidad

de organizaciones no gubernamentales (ONG), que pretendan ostentarse como la voz de la sociedad civil, las cuales incluso puedan respaldar intereses ocultos de los poderes. Por lo cual es importante que haya mecanismos efectivos de participación, entre los que resulta fundamental la transparencia como herramienta de vigilancia.

- ¿Qué necesita el Poder Judicial para legitimarse? La legitimidad se genera desde la respetabilidad, es decir, que los órganos realicen funciones que están dentro de sus competencias, pues no hacerlo o perder la respetabilidad debilita enormemente al Poder Judicial.
- El Poder Judicial debe transparentar todos sus actos, desde las sesiones hasta las resoluciones, pues eso permite el conocimiento de los ciudadanos sobre los actos jurisdiccionales; además, debe tratar de presentar resoluciones más accesibles y menos abigarradas.



Mesa 2

La autonomía institucional
como la nueva dimensión
de la separación de funciones
estatales



Exposición de Cesare Pinelli³

La cuestión de la autonomía de los organismos públicos no electos respecto de los poderes constituidos requiere un breve estudio de cómo el principio de separación de poderes se combinó con la democracia. Se trata, en el fondo, de una cuestión más histórica que teórica o de premisas lógicas; ello explica cómo ambos principios se combinaron en las democracias constitucionales, así como los retos que enfrenta actualmente la autonomía de las autoridades no electas.

De acuerdo con el célebre dicho de Montesquieu, “Todo estaría perdido, si el mismo hombre, o el mismo cuerpo, o de los nobles, o del pueblo, ejerciese estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas, y el de juzgar los crímenes o las diferencias entre los particulares” (*Esprit des lois*, libro XI, cap. VI). Al referir los riesgos de la concentración de poderes en el mismo cuerpo “o de nobles, o del pueblo”, Montesquieu se apoya en la antigua doctrina del gobierno mixto, que Polibio derivó de la República romana, en la que cada rama del gobierno representaba a cierta clase social.

Las revoluciones americana y francesa prescindieron de esta característica del gobierno mixto al negar cualquier principio de legitimidad dinástica y evitar que la nobleza

³ Constitucionalista de la Universidad de Roma “La Sapienza”, miembro de la Comisión de Venecia. Traducción del inglés a cargo de Fernando Colmenero Reyes.

se encontrara representada en el parlamento. Algunas décadas más tarde, consciente de este cambio, Tocqueville advirtió que un gobierno formado completamente por autoridades electas podría resultar en una “dictadura de las mayorías”, y optó por aportar balance a su modelo de democracia con una “aristocracia de talentos y virtudes”, que se basa en sus propios méritos en lugar de en su derecho de nacimiento. La aristocracia, afirmaba Tocqueville, cuenta con más habilidad en la ciencia de legislar que la democracia, enfatizando que aquellos que gobiernan no tienen “intereses contrarios a la masa de gobernados”, ya que si así fuera, sus virtudes podrían devenir “casi inútiles”, y sus talentos, “fatales” (Tocqueville, A. *Democracy in America*, University of Chicago Press, 2002).

Desde aquel entonces se planteó la cuestión de cómo las “aristocracias de talentos y virtudes” se podrían interesar en un sistema democrático cuando los intereses de las autoridades electas se contraponen a los de los ciudadanos. La cuestión supone un alcance más amplio que lo que respecta a “la menos peligrosa de las ramas del gobierno”, tal como Alexander Hamilton ha descrito al Poder Judicial en tiempos de la Asamblea Constituyente norteamericana. También se trata de beneficios colectivos que se podrían alcanzar de mejor manera a través de la intervención de organismos no electos diferentes de las cortes.

A diferencia de los Estados Unidos donde se estableció la primera agencia independiente con objeto de garantizar la competencia en los mercados en 1980 (Ley Sherman), en Europa y América Latina no se introdujeron esa clase de organismos hasta el siglo XX, y su asimilación supuso bastantes dificultades.

En Europa occidental no fue sino hasta la muerte del totalitarismo cuando las nuevas Constituciones de estos países reconocieron el principio democrático y, aunado a ello, se atendió a la sugerencia de Tocqueville respecto a que una “aristocracia de talentos y virtudes” podría balancear la “tiranía de las mayorías”. No sólo fue garantizada la inde-

pendencia de los jueces respecto de las otras ramas del gobierno, sino que se estableció, también, el control de la regularidad constitucional sobre la legislación secundaria; ello, con objeto de garantizar la protección efectiva de los derechos humanos. Por otra parte, y aún en el centro de la vida democrática, el Parlamento dejó de ser concebido como la única o la más alta instancia en materia de garantía de derechos fundamentales. Por el contrario, esos derechos no sólo debían constituir obligaciones para las ramas administrativa y judicial, sino que debían vincular también la labor legislativa.

Con el establecimiento del control de la regularidad constitucional sobre la legislación surgió el cuestionamiento respecto de la legitimidad de la rama judicial para vetar el producto de autoridades democráticamente electas. Sin embargo, la “dificultad contramayoritaria” de Alexander Bickel plantea no menos suspicacias en cuanto a su legitimidad que la “tiranía de las mayorías” de Tocqueville. El punto es que ambas cuestiones se traducen en interpretaciones divergentes de la división estructural del poder establecida constitucionalmente y de las contradictorias concepciones del poder que la propia Constitución encarna. En el terreno operativo, los conflictos entre las decisiones judiciales y la democracia son prácticamente orgánicos dentro del marco de las constituciones democráticas; ello, en la medida en que se reconocen los derechos de los ciudadanos fuera del ámbito de lo político, mientras que se otorga a los ciudadanos la oportunidad de mantener la legitimidad de tal ámbito a través del ejercicio de sus propios derechos políticos. Las esferas de la democracia y del Estado de derecho se encuentran estructuralmente divididas en términos del poder político; ello atiende a que dicha división resulta necesaria para el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En las democracias constitucionales se ha alcanzado un nuevo equilibrio entre autoridades públicas. Se trata, ciertamente, de un mecanismo más sofisticado y demandante que el imaginado por Montesquieu o Madison; sin embargo, persigue el mismo propósito de limitar la excesiva concentración de poderes.

En nuestra experiencia, las amenazas a la democracia constitucional pueden acechar fuera del perímetro de lo que tradicionalmente se conoce como “violación de libertades civiles”. A diferencia de actos como cerrar un periódico (violentar la libertad de prensa), fenómenos como partidos políticos y gobernantes que monopolizan el acceso a los medios de comunicación, a través de acuerdos de financiamiento o prestanombres, o las alianzas entre Estado/partido/empresas que crean grandes disparidades de recursos entre simpatizantes y opositores, no constituyen propiamente violaciones a las libertades civiles. Debemos ser conscientes de que “el uso del poder político con el objeto de obtener beneficios es un uso tiránico del mismo. Así, se generaliza una antigua concepción de la tiranía: de acuerdo con los tratadistas medievales: los príncipes se convierten en tiranos cuando violan la propiedad privada o invade la familia de los súbditos” (M. Walzer). Actualmente, el uso del poder político para obtener beneficios constituye una violación a los derechos políticos de los ciudadanos, debido a que el ejercicio de tales derechos resulta necesario para llevar a cabo elecciones libres. Dentro de los atributos de la democracia se deben incluir los mecanismos de prevención de los referidos derechos políticos.

A nivel mundial, la constitución de autoridades independientes, distintas a la judicatura, ha sido la respuesta a esta necesidad. Estas autoridades, en efecto, se han creado para la protección de ciertos bienes jurídicamente tutelados, ya sea la libre competencia económica, estabilidad financiera, acceso justo a servicios públicos o a los medios, o el auténtico nombramiento de grandes electores, sin la indebida intervención de autoridades electas. Podemos escuchar claramente el eco de Tocqueville sobre la importancia de que aquellos que gobiernan no tienen intereses contrarios a los gobernados, ya que si así fuera, sus virtudes podrían devenir “casi inútiles”, y, sus talentos, “fatales”.

En una lectura distinta, la proliferación de autoridades independientes se debe al hecho de que cuando los problemas que enfrenta la sociedad requieren soluciones a largo

plazo los políticos tienen pocos incentivos para desarrollar políticas cuyo éxito es probable que se presente hasta pasada la elección (G. D. Majone). La delegación de ciertas políticas a los bancos centrales o a autoridades independientes equivale a la transferencia de poderes a los encargados de tomar las decisiones y que se encuentran ajenos a los resultados electorales y, al mismo tiempo, mejor preparados que los políticos para actuar con base en su nivel de pericia. Más que en la presunción, que se encuentra en el corazón del Estado de derecho, que de las irrestrictas mayorías vulneran los derechos de las minorías y de los ciudadanos, la legitimidad de las autoridades independientes se basa en razones funcionales, como procurar políticas públicas orientadas a la eficiencia que las ramas del gobierno, sujetas a las elecciones, no son capaces de procurar. Dado el alto nivel de complejidad de los gobiernos contemporáneos, es poco probable que los dirigentes políticos cuenten con los talentos y virtudes necesarios en cada campo, por lo que se espera que los organismos creados a modo para tal efecto, cuenten con miembros con las habilidades técnicas necesarias. La legitimidad de las autoridades independientes tal vez se base, entonces, en su capacidad de procurar ciertos bienes tutelados de una mejor manera que las autoridades electas.

Las tesis antes referidas, que podrían ser combinadas, en parte, se encuentran cuestionadas por el problema de la responsabilidad. Definitivamente, los organismos independientes se encuentran sujetos a muchas otras formas de responsabilidad, y su legitimidad deriva de fuentes distintas a los procesos electorales. Todos estos mecanismos están encaminados a logros específicos, y ninguna fuente alternativa de legitimidad es suficiente para reemplazar por completo a la responsabilidad política; sin embargo, todas ellas juegan un importante papel complementario. La falta de legitimidad democrática o de "dificultad contramayoritaria" es el talón de Aquiles de las autoridades independientes, aun más que de las cortes constitucionales. ¿Hasta qué punto, entonces, la falta de legitimidad democrática anula los argumentos relativos a que los organismos independientes

son más capaces, en comparación con los electos, para procurar ciertos bienes tutelados y/o incidir en evitar la concentración de poderes en los órganos electos antes referidos? En términos constitucionales, es discutible, pues los bienes tutelados deben ser logrados o procurados a favor de los gobernados y, una vez demostrado que los mismos son procurados de mejor manera por organismos independientes que por los electos, ello debe ser suficiente para concluir que aquéllos deben ser preservados a pesar de no haber sido electos.

Sin embargo, la cuestión no puede ser resuelta en el terreno constitucional ni con un diálogo entre académicos y servidores públicos. Requiere un entendimiento más amplio, que necesariamente involucre a la opinión pública. Aquí yace la más grande dificultad en dos vertientes: uno, por el lenguaje técnico adoptado por las autoridades independientes o fiscalizadoras, y dos, por su estructural lejanía del público en general. Aunado a lo anterior, el lenguaje simplificado de los medios se encuentra lejos de contribuir en la comprensión de las cuestiones que están en juego. Finalmente, no me he referido aun al “elefante en la habitación” de nuestro discurso, a saber: la ola populista que afecta a las democracias constitucionales a nivel mundial.

En las últimas décadas, la aparición de líderes y partidos populistas se ha presentado, no sólo en países influidos por la “tercera ola de democratización” (S. Eisenstadt), sino en países de tradición democrática de antaño. Una vez en el poder, los líderes populistas se apoyan, de manera única, en la “voluntad del pueblo” para justificar que lo que ellos claman es la defensa de la democracia, sin observar (y en algunos casos, incluso, manipulando) otros principios y dispositivos institucionales necesarios para instaurar y mantener la democracia.

Durante la guerra fría, la expectativa era que los países democráticos se verían amenazados por regímenes autoritarios, es decir, del exterior. En cambio, a la caída del muro

de Berlín, siguió la expansión de la democracia a nivel mundial, y las amenazas al régimen democrático comenzaron a surgir desde dentro de los países democráticos. Estas causas no sólo consistían en el surgimiento de líderes populistas o en el aumento de concentración de la propiedad de los medios de comunicación. Una gran preocupación es el hecho de que ambos fenómenos tienden a justificarse con argumentos basados en principios constitucionales. La concentración del poder mediático es, por ejemplo, justificada con base en la libertad económica, sin importar si con ello se diezma el derecho a la información. Los líderes populistas también tienden a representar de manera engañosa los procedimientos parlamentarios o la autonomía del Poder Judicial, y claman que ellos se encuentran por encima de otros poderes porque han sido legitimados mediante la voluntad popular.

En la práctica, cuando ganan elecciones, los populistas adoptan un enfoque de “el ganador se lleva todo”, en franca contradicción con las premisas de la democracia constitucional. Asimismo, la reacción popular ante tal enfoque es generalmente débil, o al menos más débil de lo que los defensores de la democracia constitucional esperarían.

No es de sorprender que las autoridades independientes se encuentren, también, bajo ataque. En la narrativa populista, estas autoridades son sustancialmente ilegítimas debido a que no han sido electas por el pueblo. De igual manera, cuando los populistas ganan elecciones, ya sean legislativas o presidenciales, tienden a reducir a irrelevantes las funciones de las autoridades fiscalizadoras o independientes, o bien tienden a reemplazar a los miembros de dichas autoridades, por otros más propensos a seguir su mandato (similar a la reforma a la Ley de Procedimientos Judiciales de 1937), si no es que desmantelan dichos organismos, que pueden contradecir sus deseos.

Hasta ahora, he intentado demostrar que el establecimiento de autoridades no electas, encaminadas a la procuración de bienes tutelados, puede ser justificado constitucio-

nalmente en la medida en que dichas autoridades prueben ser más adecuadas que las ramas gubernamentales en la procuración de los bienes de referencia. Dicha forma de legitimar el papel de las autoridades independientes o fiscalizadoras se basa en la presunción de que en las democracias constitucionales lo primordial son los derechos ciudadanos y los valores ligados a la ciudadanía, como la democracia misma, la dignidad, la igualdad y la libertad. Con base en lo anterior, las funciones asignadas a las autoridades públicas dependen directamente de su capacidad de garantizar los derechos fundamentales de la ciudadanía, o bien, de procurar determinados beneficios colectivos, más que por el hecho de que tales autoridades hayan sido electas por el voto popular.

La ola populista, añadiría, probablemente amenazaría tal diagnóstico, no sólo debido al enfoque de que “el ganador se lleva todo” que los gobiernos populistas tienden a adoptar, sino porque, en atención a su obsesiva referencia a la voluntad del pueblo, desacreditan, entre la población, los valores cuya prioridad es asegurar como prioridad las necesidades de los ciudadanos, por encima de aquello que se encuentre en el poder en una democracia constitucional.

Vale la pena agregar que el alcance del desafío populista varía de acuerdo con la autoridad no electa a la cual se dirige. Mientras más cercanas al funcionamiento de la democracia misma sean sus funciones, más amplio será el alcance del desafío populista. Dadas estas premisas, las amenazas contra la independencia de las autoridades electorales representa el peligro más grande para la esencia misma de la democracia.

Sin embargo, en países democráticos la gestión electoral no siempre es conferida a autoridades independientes, ya que su establecimiento siempre revela una urgente necesidad de confiarle dicha función a un cuerpo imparcial, en lugar de a los funcionarios del gobierno encargados de vigilar el cumplimiento de la función electoral. Por el contrario, la desaparición de una autoridad electoral, cuya independencia se encuentra ampliamente

te reconocida, o bien la restricción de sus funciones, refleja claramente la intención de concentrar el poder en manos del presidente o de la mayoría.

En estos casos se debe poner atención en el valor que los electores mismos están acostumbrados a atribuir a su elección. Mientras más grande sea la expectativa del electorado en cuanto a que su decisión sea respetada por las autoridades públicas, mayor será el apego que sienta respecto de la necesidad de que su decisión sea garantizada por un órgano independiente. Y, por lo tanto, reaccionará contra las maniobras de los gobiernos encaminados a desaparecer tales organismos o a diezmar sus funciones. No obstante lo anterior, dicho sentimiento popular en muchos contextos nacionales es, más bien, poco frecuente. En cambio, prevalece la poca afección hacia los procedimientos democráticos por parte de la población.

Conscientes de la importancia de dicha cuestión, surgen las Conferencias Europeas sobre Organismos Electorales (CEOE), coorganizadas de manera anual por la Comisión de Venecia y organismos locales en materia electoral de diversos países europeos, cuya próxima edición será celebrada en la ciudad de Bratislava del 27 al 28 de junio.

La CEOE se enfoca en reunir y compartir conocimientos y experiencias sobre estándares internacionales, legislación nacional y buenas prácticas en el campo electoral en general. Curiosamente, las conclusiones de la última CEOE, celebrada en Oslo del 19 al 20 de abril de 2018, establecen, entre otras cosas, que

...en los últimos años, el papel de las redes sociales en las elecciones ha aumentado considerablemente; las redes sociales representan una poderosa herramienta de comunicación e intercambio. Sin embargo,

el marco legal que regula la cobertura de las elecciones en los medios no fue diseñado para las redes sociales y debe abordarse. La desinformación, y las “noticias falsas” durante las campañas electorales son un gran desafío para las elecciones democráticas y comprometen la igualdad de condiciones entre los participantes políticos. Sin embargo, contrarrestarlos no debe hacerse a costa de la libertad de expresión. La campaña electoral basada en datos en las redes sociales, basada en la segmentación y el perfil de los usuarios, es un fenómeno creciente que debería ser mejor regulado, a fin de garantizar la transparencia y la protección de datos, a fin de no comprometer la confianza pública y la igualdad de condiciones.

Según un informe reciente del Proyecto de Integridad Electoral,

...en muchos países existe una preocupación generalizada por la baja o decreciente participación, la desafección pública, la polarización de los partidos y el fracaso de las elecciones para garantizar resultados legítimos. “Las elecciones italianas continúan socavando las contiendas en todo el mundo, desde casos manifiestos de violencia e intimidación hasta campañas de desinformación, amenazas de ciberseguridad, obstaculización al voto y la sub-representación de mujeres y candidatos de minorías”. Las elecciones de 2018 en Italia se toman como ejem-

plo de cómo a pesar de las elecciones de alta calidad en general, la politización de la regulación de los medios y su la falta de diversidad las severas leyes de difamación, pueden socavar la capacidad de los ciudadanos italianos para tomar decisiones políticas informadas, en particular a medida que los problemas asociados con las noticias falsas y la información errónea se vuelven más graves.

Sin embargo, estas características no son típicas de un solo país. Surge una sorprendente contradicción, especialmente cuando los gobiernos que dicen actuar en nombre del pueblo ponen en peligro la independencia de las autoridades electorales, a pesar de que se dice que mantienen la veracidad de las elecciones y, por lo tanto, del pueblo en su elección. Si bien se opone a un concepto vago y ficticio, “el pueblo”, a la gente constitucionalmente organizada como un electorado, el populismo está claramente en desacuerdo con la democracia. ¿Por qué, entonces, parece encontrarse tan frecuentemente con el éxito entre el público? Un factor clave de ese éxito se debe al crecimiento paralelo de campañas de desinformación y mensajes distorsionados de los medios, que envenenan a las democracias contemporáneas.

Es la conexión entre la ola populista y las distorsiones crecientes de información lo que constituye el mayor peligro para el mantenimiento de la democracia. La conciencia de este peligro es el primer paso para reunir los esfuerzos de quienes creen que la prevalencia de la democracia va de la mano con el respeto al Estado de derecho, incluidas las garantías legales de procesos electorales transparentes y creíbles.

Comentarios de Alejandra Palacios⁴

La separación de los organismos autónomos del gobierno federal, concretamente del Ejecutivo, tiene que ver con la necesidad del desarrollo eficaz de ciertas funciones de gobierno y de su desvinculación de los vaivenes políticos, normales en una democracia, y que por naturaleza son de mira de corto plazo.

La mayoría de los objetivos de los órganos reguladores, sobre todo los de corte económico, son de largo plazo. En ese sentido, es importante desligar las necesidades de corto plazo de la eficiencia de los mercados en el largo plazo, cuyo desempeño impacta, directa o indirectamente, en distintos sectores de la sociedad.

La autonomía de los reguladores económicos es crucial para mantener distancia entre las decisiones técnicas, que se toman pensando en el mejor desempeño de los mercados en el mediano y largo plazo, del poder político, que en el caso mexicano la mayoría de las veces se encuentra estrechamente vinculado a la esfera económica.

La salvaguarda de la autonomía también tiene efectos en el desarrollo y perfeccionamiento de capacidades técnicas de largo plazo de la institución en cuestión. Lo recomendable es que las instituciones especializadas que tienen la encomienda de velar por los intereses públicos puedan conservar su cuerpo técnico más allá de los cambios de mandatos presidenciales. De no existir esta estabilidad, el cumplimiento de sus funciones se dificulta. Es un asunto de adecuado aprovechamiento y mejora continua de la especialización técnica.

Por otro lado, es importante distinguir entre la autonomía formal y la independencia material. El compromiso de estas instituciones debe apuntar a que la autonomía formal

⁴ Presidenta de la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece).

efectivamente se ejerza en la práctica, y para ello se requiere de la posibilidad de ser materialmente independientes en sus resoluciones, ya que éstas son las que justifican su existencia.

Existen distintas versiones o profundidades de las autonomías. Una es la autonomía funcional, que se refiere a la capacidad que tiene una institución de realizar, sin injerencias políticas, las actividades y las funciones relacionadas con sus atribuciones para cumplir eficazmente con su objetivo. Ésa es la más básica, la primaria.

Por su parte, la autonomía técnica consiste en la libertad de dictar resoluciones con base en aspectos técnicos que se consideren aplicables, y con plena independencia. De ahí la importancia de la especialización del personal que conforma esas instituciones.

La autonomía orgánica se refiere a la existencia de facultades conferidas al órgano de, entre otras, crear un estatuto orgánico propio y de determinar sus procesos sustantivos. Se encuentra, al mismo tiempo, ligada a la autonomía presupuestaria en términos de contar con fondos para desarrollar todas las atribuciones que le fueron conferidas en la ley.

La autonomía presupuestal está definida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como la más importante para los reguladores económicos. Implica la elección de las formas en que se distribuye el presupuesto asignado. En este sentido, los órganos plantean prioridades de acuerdo con las facultades que tienen y con los objetivos que deben cumplir.

Finalmente, está la autonomía normativa, que es la capacidad de emitir las reglas administrativas de carácter general relacionadas con las materias específicas de cada órgano y de hacer regulaciones pertinentes para la aplicación de la ley que les corresponde aplicar.

Cuando se analiza el universo de organismos autónomos en México, que se ha extendido en tiempos recientes (la Comisión de Competencia es parte de esta última ola), lo que se debe observar es la poca homogeneización en la manera en que estas cinco dimensiones se cumplen. Algunos pueden ser más o menos autónomos según el carácter particular de su creación. Un ejemplo es el Banco de México, que goza de autonomía presupuestal, es decir, sus ingresos no dependen del presupuesto ni de autorización alguna por parte de la Cámara de Diputados.

En otra línea de análisis se revela el asunto relacionado con la cantidad adecuada de órganos reguladores y el grado de autonomía que se les concede. Por ejemplo, en el ámbito de los reguladores económicos, la Comisión de Competencia cuenta con autonomía constitucional, y su ámbito de influencia es transversal a todos los sectores de la economía, salvo radiodifusión y telecomunicaciones.

El regulador de las telecomunicaciones y de competencia en esa rama (Instituto Federal de Telecomunicaciones, IFT) también tiene autonomía constitucional fuerte, aunque regula un solo sector de la economía. La Comisión Reguladora de Energía apunta otro sector económico —el energético—; sin embargo, su autonomía es menos intensa que la del IFT.

En el caso de los reguladores del transporte, éstos son fundamentales para movilizar la economía y hacerla competitiva. No obstante, al depender de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes carecen de autonomía tanto en plano del poder político como del poder económico.

A mi juicio, cuanto menor sea la brecha entre el poder político y el poder económico, más autonomía se necesita. Mientras no exista esta separación, se requerirá que los reguladores sean autónomos y técnicos, a fin de que la economía funcione en beneficio de

la mayoría. Pero esa condición no es suficiente si no se acompaña con la voluntad del organismo para ejercerla.

Lo anterior se liga con el tema de los salarios. Normalmente, los reguladores, al menos los económicos, se dedican a materias especializadas que suelen ser bien remuneradas en el mercado. Si se pretende contar con personal técnico con capacidades altamente especializadas, es preciso generar los medios para desarrollarlas, y aquello implica ofrecer al personal una expectativa de carrera, de futuro profesional. Hoy en día, el reto es garantizar estabilidad en los salarios para retener y animar al personal, pero un desafío aún mayor será atraer al talento idóneo.

Por último, es importante recordar que el hecho de que las actividades de los órganos autónomos se realicen separadas del Ejecutivo no significa que se conduzcan de manera arbitraria, poco democrática o alejada de la rendición de cuentas.

Dado que no son electas democráticamente, les corresponde a esas autonomías demostrar la importancia de su función y su pertinencia. En ese sentido, impera un doble compromiso: actuar con total transparencia y rendir cuentas más allá de lo requerido. El cumplimiento de ese compromiso fundamental les proporcionará elementos sólidos para discutir, en un contexto saludable, la necesidad de conservarlas (o no) por su aporte al crecimiento de México.

PRINCIPALES PUNTOS DE LA DELIBERACIÓN DE ESPECIALISTAS

Órganos autónomos y su papel en la democracia constitucional

- Mientras menos separación entre el poder económico y político hay en un país, mayor es la necesidad de contar con órganos autónomos.

- La información es un bien público, y debe cuidarse que la sociedad tenga la mejor información posible, y que esta información esté lejos de la manipulación de los poderes económicos o políticos. Por ejemplo, uno de los principios fundamentales de la estadística, aprobados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, es que esté libre de interferencia política.
- En ocasiones existen tentaciones (por parte del gobierno) por obtener otra serie de resultados, de ahí la necesidad de contar con instituciones autónomas e independientes que proporcionen información estadística libre de injerencia política.
- A los gobiernos más legítimos y con más poder les gustan menos los obstáculos y tienen más poder para evitar esos obstáculos. Actualmente el contexto es éste, aunado a que hay un desprecio generalizado, abierto, público, sin hipocresía, por parte del líder de la administración, por el conocimiento y por la capacidad técnica, considerando que el pueblo manda.
- Los órganos autónomos, por su propia definición, son órganos incómodos para el poder. En México, todos los órganos autónomos, sin excepción, ejercen funciones que fueron sustraídas al Poder Ejecutivo.
- Hay que pensar de dónde vienen estas pulsiones y estos gobiernos populistas. Hay muchas razones, pero una razón clave es la desafección, el desencanto con la democracia. Se ha sobrecargado a la democracia y se espera demasiado de ella. Raúl Alfonsín, para la transición a la democracia en Argentina, decía que la democracia cura, educa y alimenta. Hoy sabemos que la democracia no cura, no educa ni alimenta; es un método de selección de gobernantes, que sirve

también para frenar los abusos al poder, y es instrumental para las libertades, pero directamente ni educa ni cura ni alimenta ni sana.

- Tal vez no tenemos que lograr que la democracia cure, alimente, eduque, pero sí que rinda cuentas, que sí se acerque a las y los ciudadanos, y que la ciudadanía esté viendo cómo funciona ella y estas instituciones.
- La falta de legitimidad democrática no implica que no haya legitimidad de otro tipo. La legitimidad de los órganos autónomos se encuentra en los resultados, depende directamente de su eficacia.
- El artículo 39 de la Constitución dice que el pueblo es soberano; el 41 dice que ejerce su soberanía a través de los poderes constituidos. Quiere decir que en México ya tenemos dos soberanías: la soberanía popular y la soberanía administrativa, representada por los órganos autónomos, porque no forman parte de ninguno de los poderes constituidos. Esto significa que hemos destrozado el constructo mismo que da sustento a nuestra endeble democracia; no queramos hacer una buena democracia cuando estamos destruyendo las bases de la democracia.
- Si se ha erosionado el Estado constitucional democrático mexicano, no nos quejemos de que los gobernantes no cumplan con la Constitución, cuando los gobernados estamos construyendo estructuras jurídicas contrarias a la Constitución.
- Hay violación a las normas; por ejemplo, con las consultas. Tenemos reguladas y reconocidas las consultas en la Constitución, reguladas en una Ley General, y los órganos encargados por la Constitución y por las leyes para realizar esos ejercicios, y simplemente se siguen haciendo esos ejercicios con efectos vinculantes

para la toma de decisiones políticas y decisiones de gobierno: las consultas populares.

- El resultado fue hacer una actividad de prevención de corrupción, prevenir la corrupción para poder evitar que todo vaya al juez; entonces, ¿cómo en ese momento pudimos hacer algo sin tener una autoridad legal? Para poder tener una administración que pueda controlar todo, en contra de la corrupción, de una manera preventiva, se requiere de por lo menos unos diez años.
- Para entender lo que pasa y ha pasado en México con sus autonomías, hay que entender lo que ha pasado con el balance de poder entre el Congreso y el Ejecutivo.
- Hoy el Ejecutivo y los congresos son del mismo color; entonces, parecería que vamos con un péndulo en sentido contrario, sin detenernos a ver especialmente qué entidades deberían ser realmente autónomas y cuáles no, pero en medio de todas ellas la independencia debería ser lo primordial.
- Hay una tensión innegable entre democracia y autonomías constitucionales. Es decir, cuál es la relación entre mandato y autonomía, cuál debería ser este punto.
- Los órganos autónomos son la visibilización del fracaso de la administración pública en ciertas áreas. Hay una crisis de confianza que hoy también se observa en los órganos autónomos y sus decisiones.
- A falta de un servicio civil, profesional y permanente en la administración pública, los órganos constitucionales autónomos buscaron esa profesionalización con su personal, en sus respectivas materias.

Autonomías y derechos humanos

- El presente seminario es un momento de oportunidad para pensar y replantear la construcción de la autonomía más allá del discurso. También es una oportunidad para acercarnos a la gente por lo menos en lo que corresponde a derechos humanos.
- La agenda de mujeres tiene las autonomías separadas, a saber: autonomía económica, autonomía en la toma de decisiones, autonomía física. Es importante separarlas, pero verlas como integrales, dependiendo de dónde tienen o no peso.
- Los derechos humanos son los límites del poder político.
- No todas las autoridades independientes se pueden tratar al mismo nivel, porque algunas pueden ser legítimas, debido a que persiguen el bien público, y se ha demostrado, ya desde hace mucho tiempo, que han perseguido este bien, y garantizar los derechos humanos, mucho mejor que los departamentos correspondientes del Ejecutivo.
- En México ha habido un proceso de progresividad en la conquista de órganos autónomos. La progresividad estaba fuertemente alineada a la ilegitimidad de los gobiernos, por lo que hay una relación entre ilegitimidad de los gobiernos y autonomía.
- Hoy, que se vuelca la ecuación y que hay un gobierno fuertemente legitimado, lo que tenemos es una especie de cuestionamiento sobre los órganos autónomos,

pero que no se cuestionan desde sus propios objetivos y funciones. No se cuestionan sobre lo que han sido y qué tanto han aportado el poder, efectivamente, a mejorar el ejercicio de los derechos, pero también el acceso a los bienes públicos.

- Si la legitimidad de los órganos autónomos deriva directamente de su eficacia, tiene que ser antes que otra cosa eficaz; si sus resoluciones son revisables por el Poder Judicial de la Federación, la autonomía del Poder Judicial de la Federación es una condición de la autonomía y supervivencia de los órganos autónomos.
- Hay que reconocer un déficit de los órganos autónomos en poder explicar mejor qué hacen, por qué lo hacen, y cómo lo hacen, para una mejor protección de derechos o un mejor acceso a bienes públicos.

Autonomía e independencia (técnica)

- El planteamiento es cómo construir independencias de gestión, ya sea que estén afuera en las autonomías o dentro del Ejecutivo. De no resolverse, podría haber órganos autónomos no independientes o entidades adentro del Ejecutivo que pueden ser o no independientes.

Hay independencia formal y real. En la década de 1990, el crear autoridades electorales independientes era la solución mágica para todos los problemas que existían en dicha materia. Sin embargo, esto no es cierto, y hay autoridades electorales con el nombre "independiente" en su título, que son más dependientes que ministerios del interior que organizan elecciones completamente nítidas y sin ningún problema. En este sentido, tendría que haber autonomía e independencia real y formal.

- Otro planteamiento es el valor agregado que otorga una institución autónoma, o sea, qué brinda esta institución autónoma independiente *vis à vis* que la maneje una entidad gubernamental.
- La creación de los órganos autónomos nos acerca a muchas democracias que han encontrado que hay espacios y sectores de política pública en los que es difícil tomar decisiones que estén alimentadas por el conocimiento, y al mismo tiempo sean legítimas, política y socialmente.
- Se debe enfocar la defensa de los órganos autónomos en la cuestión de las capacidades técnicas; aunque entiendo que esto es algo muy racional y poco moral, tiene que ver con el financiamiento, y tiene que ver con el asunto de los nombramientos.
- Es importante revisar si todas las instituciones autónomas existentes son necesarias, y su grado de autonomía.
- Existen áreas que deberían pertenecer al Ejecutivo, porque es lo que puede diferenciar las ofertas políticas de un partido político o de un candidato frente a otro.
- Hay muchas autonomías y pocas independencias, incluso en los órganos autónomos, y en las ramas del Poder Judicial.

Hoy, estamos en el peor de los mundos para los órganos autónomos. Por un lado, hay muchos órganos autónomos. Hay desafíos externos y desafíos internos. Hoy, con preocupación, creo que hay que tener cuidado de las amenazas de la autonomía desde dentro, es decir, órganos que son de control, que son condes-

cendientes con el poder, y eso está pasando en el mundo en general, y el caso mexicano no está exento. Esto tiene que ver con la independencia.

- Los órganos electorales surgen porque existía mucha indignación por la manipulación de las elecciones, por el robo de los votos.
- La desconfianza es otro riesgo. Los órganos autónomos realizan funciones complejas técnicamente, y no comunican su quehacer y razón de ser de la forma correcta, en un contexto de desinformación. Los órganos autónomos juegan en desventaja porque el poder político utiliza esa amenaza a su ventaja.
- Es saludable que existan diferencias entre los órganos autónomos y los poderes de la nación; por ejemplo, si el INE afirma que una casilla cuesta 100 pesos, de entrada, debe haber una deferencia de los órganos del Poder Legislativo, en considerar que cuestan 100 pesos, y si no, tiene que tener una decisión agravada en términos de la argumentación.
- La autonomía es menos importante que el ejercicio de la independencia, y éste tiene mucho que ver con quienes son los titulares, lo que habla de la deficiencia en la construcción de instituciones más a largo plazo o de una base de institucionalidad.
- Los organismos autónomos responden, por un lado, a la desconfianza en el Ejecutivo, pero también a la lucha entre el Ejecutivo y el Legislativo, en donde la lucha se ve de manera muy clara en el proceso de nombramiento de los titulares.

- Los nombramientos son acuerdos políticos cuando salen del Legislativo. El proceso de nombramiento tendría que ser fuente de autonomía. Se tiene que privilegiar la capacidad técnica por encima del origen de las personas.
- Hay una doble tragedia en el discurso que los justifica: uno, decir que los cargos son ocupados por los ciudadanos, con lo cual se acentúa la animadversión entre políticos y ciudadanos, y también entre técnicos y ciudadanos.
- Los titulares de los órganos autónomos tienen un prestigio que perder y no un prestigio por construirse, y no es necesariamente lo que estamos viendo en los tiempos que corren.
- Sí hay procesos de nombramientos de titulares de órganos autónomos mejores que otros. El proceso de designación de la Cofece y del IFT, que supone un *expertise* técnico probado para luego ir al órgano político, es un procedimiento que resulta mejor que cuando el nombramiento es simplemente político.
- El del caso de la Cofece y del IFT, para la selección de sus comisionados, hay una convocatoria pública, abierta, donde cualquiera puede ir a presentar el examen; son los primeros cinco lugares los que pasan después a un control político. También hay un piso técnico básico de origen, que genera más probabilidades de éxito con el cumplimiento de una emisión eminentemente técnica.

Autonomía y profesionalización del servicio público

- En México hay un fracaso en los servicios profesionales de carrera al interior del Ejecutivo, dado que no hay independencia de esos términos técnicos hacia el

Ejecutivo; entonces, nos hemos visto forzados o la oposición a sacarlo del Ejecutivo y ponerlo autónomo en donde en otros países no es así. Un ejemplo es el Coneval, que se creó como un ente independiente, pero dentro del Ejecutivo, para medir pobreza. Es un buen ejemplo de una entidad que no debería ser autónoma, que debería ser independiente.

- La falta de profesionalismo en la administración pública y la resistencia a crear un servicio profesional de carrera en la administración pública federal y local es lo que ha llevado a crear órganos autónomos. Los órganos autónomos han mostrado *expertise*, conocimiento y equilibrio político.
- En órganos electorales locales y federales se ha encontrado que la presencia equilibrada de las fuerzas políticas reflejadas en las distintas personalidades que confluyen con experiencia y conocimiento es lo que las permite operar mejor. Eso aumenta su autonomía e independencia y permite mayor profesionalismo. Entonces, hoy tenemos un baluarte en esos órganos autónomos.
- El servicio profesional y la profesionalización son una inversión a largo plazo en una institución. Sin embargo, está el obstáculo presupuestal. Mantener al personal con sueldos muy bajos, sin beneficios y prerrogativas, alientan a renuncias de personal especializado y calificado, y merman eventualmente la calidad del trabajo.
- Hay casos desafortunados donde los esfuerzos de profesionalización se tiran a la basura porque llega una nueva integración y corren a todos.

- Ser tan técnicos a veces endogámicamente deriva en un lenguaje que no es capaz de transmitir por qué es eficaz la actuación y resolución en el bienestar de los ciudadanos.
- El servicio civil es la base de la autonomía y de la independencia de la administración.
- Los conocimientos no bastan; si los conocimientos fueran suficientes, el IFE o el INE jamás hubieran sido autónomos, porque los que más conocían leyes y procedimientos eran los mapaches.
- Hay una burocratización, y muchos de estos órganos autónomos, sobre todo en el ámbito estatal, se han vuelto actores políticos. Este es un tema que genera mucha antipatía en muchos segmentos, porque la autocrítica es muy importante para recobrar la capacidad de defender lo que es defendible, pero, especialmente, señalar cuál es la preocupación de fondo, si este gobierno está atacando a los autónomos. En el fondo, lo que debemos hacer es: el gobierno es responsable de actuar con eficacia y con imparcialidad en ciertos temas fundamentales de la regulación del país, y yo creo que hacia allá es mejor hacerlo, porque defender las autonomías da la impresión, en términos pedagógicos, de estar queriendo defender cuotas de poder o de privilegio.
- Hay un amplio consenso en términos de por qué existen los órganos autónomos, cuál fue su creación, y tiene que ver con agravios sociales que se necesitaban resolver, la actuación ineficaz del gobierno que no los resolvía, la ilegitimidad del poder público de ese momento para resolver los problemas, y la falta de pro-

fesionalización en la administración pública federal. Entonces, son estas cuatro cosas las que generaron la creación o existencia de estos órganos.

- La primera vez que se habló en México de gobierno abierto y participativo fue en 2001; es decir, de tratar de construir una mejor relación con usuarios, con sectores, con ciudadanos en sus distintas modalidades, con comunidades. De 2001 para acá, los órganos constitucionales autónomos han dejado pasar la oportunidad de relacionarse de una forma distinta con la ciudadanía. Ni siquiera tocaron el tema de apertura gubernamental; no les pareció relevante, no les pareció oportuno.
- Tal vez ahora en el nuevo contexto y en la nueva conversación reconsideren su posición. Vale la pena construir una relación directa con distintos actores; no sólo con la sociedad civil organizada, sino con distintos núcleos de opinión con los que se podrían construir estos diálogos.

Propuestas para los órganos autónomos

- Para defender los órganos autónomos hay que hacer uso de un discurso moral, ya que es el que está estructurando la forma de gobernar. Ese discurso moral no está alejado del nacimiento de los órganos autónomos, pues éstos emergieron por los agravios sociales que existían en distintos ámbitos. Por tanto, están hechos para preservar bienes públicos. La independencia, la autonomía y el profesionalismo de los órganos autónomos son su baluarte.
- Hay que asegurar la independencia de la gestión.

- El Banco de México es el órgano más autónomo de todos en México; podría decirse que en el mundo. La Reserva Federal rinde cuentas al Congreso, el Banco Central Europeo rinde cuentas al Parlamento, el japonés rinde cuentas al Congreso.
- Tenemos que fortalecer al Instituto Nacional Electoral y a los organismos públicos locales electorales. Si hay violaciones, responsabilidades que estén afectando estos principios de independencia y de autonomía, hay que realizar procedimientos de responsabilidad, pero no borrar de un plumazo la transición hacia instituciones fuertes, independientes y autónomas, en las leyes, que exigió la ciudadanía para transitar a la democracia.
- En América Latina, la batalla de sacar la organización de las elecciones del gobierno es una conquista que puede abandonarse. Europa está viendo prácticas latinoamericanas en ese sentido.
- El debate no es defender o no defender a los órganos autónomos; el debate es sobre la eficacia y la imparcialidad del Estado mexicano para tomar ciertas decisiones especializadas de ciertos temas. Si transitoriamente se han construido autonomías en la parte final de la hegemonía del PRI, y ahora resurge esa preocupación, el tema es tener un gobierno y un Ejecutivo con la eficacia e imparcialidad en ciertas áreas fundamentales.
- Dado que se le dejó de exigir al gobierno que hiciera su trabajo eficazmente, se crearon órganos autónomos; pero eso es abdicar de la función central de un Poder Ejecutivo. La fragmentación y multiplicación de autonomías es estar deconstruyendo al Estado, en cierta medida. Por tanto, es necesario ser más críticos con los órganos autónomos.

- Es muy importante que existan órganos autónomos, pero la sobreabundancia de éstos en México no es sostenible.
- Los tres primeros órganos autónomos que se crearon: el Banco de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral, tenían todo el sentido de crear equilibrios. Lamentablemente, después se crearon órganos autónomos, por lo menos algunos, para superar fallas que no se superan, simplemente por no exigirle al Estado que cumpla bien su tarea; también, para *transexenalar* desequilibrios, no para generar equilibrios, sino para dejar atados de manos a quienes vengan posteriormente, inclusive electos.
- En Italia también existe un fenómeno de las autoridades institucionales, sólo porque el Parlamento prefiere no tomar la responsabilidad de continuar administrando un sector que tal vez no sería tan interesante para el consenso electoral.
- No existe consenso sobre qué funciones deben desligarse del Poder Ejecutivo, si es que algunas deben desligarse. Se debe tener una discusión sobre cuáles deben desligarse y cuáles no, en un ambiente académico y cordial. Me parece sumamente interesante, sin filias políticas de ningún tipo, sino en términos del buen funcionamiento del Estado mexicano, que es finalmente lo que todos queremos.
- También hay un tema sobre autonomías: hasta dónde deben llegar, si es nada más de gestión o funcional o presupuestal, o la suma de todas, y depende para quién, para qué funciones, etcétera.
- También, un tema interesante es si estas autonomías son temporales o son permanentes. Siempre hay que analizar el contexto en el que se dieron, por qué

surgieron, eventualmente reevaluar si todavía es necesaria su existencia como organismos autónomos o ya pueden ser parte del Ejecutivo Federal. A lo mejor sí, a lo mejor no; en algunos contextos sí y no. Solamente quiero decir de manera enfática que la autonomía de la Comisión de Competencia Económica, al menos en estos años, ha sido sumamente relevante, se ha logrado fortalecer de manera importante en estos años.

- En el inter, lo que tienen que hacer los líderes de organismos autónomos es seguir trabajando en ser transparentes y rendir cuentas, en ser eficaces, en ser autocríticos, y en comunicar con inteligencia la importancia de su trabajo.
- El presupuesto es uno de los obstáculos principales de los órganos autónomos. Sin embargo, un componente importante de la autonomía es la voluntad de ejercer la autonomía. En este sentido, puede haber la condicionante presupuestal, pero ejercer la autonomía en todos los aspectos.
- En 1994, Nelson Mandela nombró a varios funcionarios en distintas agencias. Uno de ellos más adelante se convirtió en juez de la Corte Constitucional, Zak Yacoob, y Mandela lo hizo comisionado de la Comisión Electoral de Sudáfrica. Al nombrarlo, le hizo una llamada, y le dijo: “bueno, te felicito, yo te nombré, solamente te pido algo en tu nueva investidura, y es que me desobedezcas, que actúes con independencia celosa”. ¿Qué hacer cuando no tenemos un Nelson Mandela? Entonces hay que subir el costo cuando se proponen reformas que cambien las instituciones que las vulneren cuando se proponen perfiles que no son los ideales, denunciarlo.

- Los órganos autónomos enfocados en la democracia participativa, en la democracia directa, dejaron pasar la oportunidad de ser más creativos en términos de esas discusiones públicas. También dejaron pasar un segundo tren muy importante, que era el de repensar la democracia participativa; uno de los ejemplos siendo la propiedad de gobierno, el parlamento abierto.
- Los bienes públicos son de mediano y de largo plazo, pero como el mediano y el largo plazo pocas veces aparecen en la opinión pública y en la vida democrática de las personas, hay que encontrar una manera de resolver esa tensión entre lo que es un beneficio de mediano y uno de largo plazo, con la vida concreta de las personas.



Mesa 3

Desafíos de la democracia en América Latina



Exposición de Dong Nguyen Huu⁶

No hablaremos de democracia aquí. Se ha observado durante mucho tiempo: es un ideal del que hablamos mucho, pero que nunca hemos visto de cerca. Lo que se puede hacer, por otro lado, es identificar ciertas prácticas que se pueden caracterizar como democráticas, porque permiten acercarse desde varios ángulos al ideal descrito: una sociedad de hombres y mujeres libres e iguales que se asignan como tarea el promover y proteger la libertad, para construir la paz y la seguridad, en el marco de leyes acordadas de manera libre.

Durante la guerra fría, la democracia fue un instrumento ideológico conveniente para enfrentar el autoritarismo de los regímenes que se proclamaron a sí mismos “democráticos” y “populares”. La verdadera contra la falsa democracia. La democracia burguesa frente a la democracia proletaria. Los adjetivos aquí son más importantes que el nombre en sí, aceptado de común acuerdo como el objetivo final de la sociedad humana.

Después de la guerra fría, ante la falta de enemigos, el debate se vuelve menos agudo, pero el símbolo permanece. Por lo tanto, todos los movimientos de revueltas se consideran la expresión de la voluntad popular para obtener la democracia, incluso si los

⁶ Consultor internacional experto en materia electoral, asesor del Instituto Nacional Electoral, del Tribunal Federal del Poder Judicial de la Federación y de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

manifestantes exigieron, no una separación de poderes o el Estado de derecho, sino una vida mejor y, sobre todo, el conjunto de la libertad y la dignidad que la acompañan. Estos movimientos deben compararse con los de la década de 1960 y 1970, cuando las naciones colonizadas exigían la independencia nacional.

La primavera árabe de la década de 2010, los actuales movimientos en África (Somalia-Argelia) están aquí para recordarnos que los valores por los cuales las personas que se sacrificaron son más simples (y más complejos) que aquellos que quieren hacer creer los vehementes partidarios de la “democracia”, el sutil ideal de los pensadores de silla larga, como dijo un gran polemista francés de la década de 1980.

El sesgo de no especular sobre el concepto de democracia (es un sistema político, es una forma de vida, etcétera) proviene de una profunda convicción de que este concepto es un ideal y, como tal, esto no es para hablar de su vida o de su muerte⁷ (¿cómo se puede matar un ideal?), sino para reflexionar sobre el tortuoso y entrampado camino que nos puede acercar a este ideal.

En la década de 1970, recordamos el debate (ya existente) sobre los males de la democracia (los Estados Unidos), y un comité del Congreso de Estados Unidos (McGovern-Fraser) ilustra, mediante la repetición de una página tras otra, cómo “el tratamiento de las enfermedades de la democracia es más democracia”. Nadie ha podido dar las recetas de este remedio, y aún hoy escuchamos los mismos pensamientos.

¿Salvar la democracia con más democracia? Después de décadas de guerra para expandirla —exportarla—, después de inmensas dificultades para implementar algunas de las medidas de la práctica democrática, como el sufragio universal en el país de la

⁷ Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel, *How Democracies Die*, Nueva York, 2018.

democracia más antigua, apenas examinamos las llamadas medidas “democráticas” que han salvado la democracia. Sin las revueltas encabezadas —y simbolizadas— por Martin Luther King, Nelson Mandela, o las guerras de liberación nacional de Argelia a Vietnam, pasando por Angola y Timor Oriental, los ideales de democracia descritos en los libros tendrían algunas dificultades para concretarse.

Los que han visto la película “Las aventuras del barón de Münchhausen” recuerdan esta escena extraordinaria en la que se ve al barón hundirse en un lago profundo. Para escapar, él jala su cabello buscando impulso, y lentamente logra salir del agua a lomos de su montura. Ésta es la imagen caricatural de la democracia salvada por más democracia, es decir, más de ella misma.⁸

Ha llegado el momento de construir, de poner en funcionamiento prácticas que permitan acercarse al ideal democrático, de avanzar en esta agenda, especialmente cuando existen preocupaciones reales y basadas en la “regresión/involución” de ellas en varias partes del mundo.

En el recuento de esta involución: la radicalización de las oposiciones en los países que reclaman democracia, las violaciones cada vez mayores al respeto del Estado de derecho (o los intentos de cambiar las Constituciones según la mayoría elegida del momento), el desconocimiento de los resultados electorales por parte de algunos perdedores, los intentos de limitar el derecho al voto, la ausencia de verdaderos debates contradictorios y bien argumentados, la restricción del trabajo de los periodistas, etcétera.

Sabemos que la construcción de una determinada práctica democrática requiere la aceptación de un cierto número de ficciones. La ficción del interés general que debe

⁸ Tavoillot, Pierre-Henri, *Comment gouverner un peuple-roi?* Paris, 2019.

tomar la forma de una asamblea de ciudadanos libres y libremente elegidos. La ficción de la transformación de la mayoría emanada de las urnas en voluntad general.⁹ La ficción de la reducción de la desigualdad económica y social a través de la igualdad jurídica de los votantes. La ficción del poder de reconciliar las elecciones y su capacidad para reconstruir la unidad del conjunto social. Finalmente, la ficción de un ser único (la nación) que por su propia existencia evita los conflictos.

Estas ficciones no son abstractas, pero a menudo tienen una doble cara: una cara oscura y una cara clara. Por el lado de la claridad, se hizo posible concretar la aspiración a la igualdad (los votantes son sujetos de ley y son iguales ante la ley), para dar una forma simple y práctica a las decisiones colectivas (el gobierno de la mayoría) como expresar el carácter plural de la sociedad (por instituciones como los partidos políticos). En resumen, estas ficciones han sido la base de la democracia representativa tal como la conocemos.

En cuanto al lado oscuro, se han eclipsado y rechazado las dificultades reales de construir este ideal democrático hacia otras esferas como la economía o la política. Ciertamente, hay igualdad legal entre los votantes. Pero hay una gran brecha en el espacio social, cultural y económico, así como en una desigualdad económica y social que nunca ha sido tan grande como hoy en día, entre países, pero incluso dentro de un mismo país, sin importar lo desarrollados que sean, esta desigualdad se percibe como un fracaso de la práctica democrática en sí misma, uno que ha llevado a creer en un ideal de justicia e igualdad.

En una sociedad dividida, los representantes que se supone que son los defensores del interés general se convierten en defensores de los intereses de la minoría, o de las poten-

⁹ Guinier, Lani, *The Tyranny of the Majority: Fundamental Fairness in Representative Democracy*, Nueva York, The Free Press, 1994.

cias económicas nacionales e internacionales. Esto explica por qué la opinión habla de “los de arriba contra los de abajo”, liquidando los problemas de las clases sociales en el proceso.

Lo mismo ocurre con la idea del pueblo, dividido ciertamente durante la elección, pero cuyo conjunto único se recompone después de la votación. Como si el discurso del odio, los nuevos inventos y las prácticas autoritarias después de la votación no tuvieran efecto en esta hermosa unidad imaginaria.

Muchos autores o actores políticos pensaron que podían situar el mal de la democracia en el auge del “populismo”, sin poder hacer una clara separación en dos vertientes.¹⁰

La demagogia de la que se manifiesta el populismo, por ejemplo, ya aparece en las propias campañas electorales. ¿Qué candidato podría ser elegido si prometiera reducir el bienestar de los votantes? Pero ¿qué candidato puede pretender cumplir sus promesas si, una vez elegido, el país se ve afectado por crisis financieras o económicas importadas de la economía mundial?

El populismo también es criticado por su sectarismo (xenofobia, la discriminación de género, nacionalismo estrecho, el rechazo y, a veces, criminalización de la oposición política) o su rechazo a las instituciones, empezando por los partidos políticos y los poderes separados, lo que refleja la deseo de establecer un vínculo directo entre el líder y las “personas”, etcétera. Estas críticas conducen directamente a la acusación de autoritarismo, de la cual el populismo sería portador. Y muchos ven esto como la enfermedad mortal de la democracia.

¹⁰ Esposito, Marie-Claude *et al.* (eds.), *Populismes: l'envers de la Démocratie!*, Vendémiaire, París 2012; Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel, *op. cit.*

Sin embargo, se olvidan de la razón del populismo¹¹ bajo la forma de la reivindicación espontánea, no siempre racional y coherente de la gente sencilla (la mayoría silenciosa de Nixon en la década de 1960), harta del discurso políticamente correcto, rechazando con violencia las desigualdades sociales y económicas, proclamando abiertamente su desconfianza en los partidos políticos tradicionales que todavía se aferran a los principios de los partidos con activistas profesionales.

En lugar de considerar que el populismo, cuyo ascenso en el mundo actual es espectacular, es una amenaza para la democracia, sería más sensato sugerir que, dada la dificultad de darle una definición aceptable para todos, el populismo es el producto de las deficiencias de la práctica democrática misma.¹²

A partir de este debate aún confuso, que mezcla críticas bien argumentadas o críticas de mala fe, sería necesario establecer algunas prioridades para defender lo que puede considerarse como beneficios de la experiencia democrática de las últimas décadas. No haremos una lista exhaustiva, sino simplemente un recuento de algunas prioridades que permiten pensar en políticas concretas.

Con el retroceso de la historia de los países que promueven la práctica democrática, es necesario reconocer que las tendencias de un Poder Ejecutivo relativamente fuerte de agredir a otros poderes (Roosevelt al general De Gaulle pasando por Putin, Donald Trump o Erdogan), o bien los diferentes métodos de apelar directamente a la gente o las reformas

¹¹ Laclau, Ernesto, *La raison populiste*.

¹² Zarka, Yves Charles, "Quel est le peuple du Populisme"?, dans Desposito, Laquière et Manigand, *op. cit.*, p. 23, "le populisme n'est pas le fait d'un seul parti mais de la plupart. Il est devenu un mode dominant du rapport aux citoyens dans les démocraties qui ont perdu le sens de la délibération publique, de la consultation populaire et du bien commun"; Alain Rouquié sugirió los conceptos de "autocracias elegidas" o "democracias hegemónicas". Véase *Le siècle de Péron, Essai sur les démocraties hégémoniques*, París, 2016.

para darle más peso a la representación parlamentaria son una constante, y no son el monopolio de lo que hoy se llama “populismo”.

Sin profundizar en este punto, que merece una discusión más profunda, se dirá que el populismo nunca se presenta como una ideología (en el sentido de una articulación coherente de pensamientos y acciones), sino como una cierta lógica de acciones.

En el campo ideológico, esta lógica se identifica más estrechamente con las tesis anarquistas, que exigen la transversalidad de las protestas, el rechazo de las instituciones y el tratamiento directo de los asuntos públicos por parte de las personas sin la intermediación del Estado. Que este movimiento se vea adelantado por las actuales técnicas de comunicación es un punto sobre el cual podemos regresar.

A modo de introducción a la discusión, presentaremos cuatro elementos que podrían constituir la sustancia de los males que encontramos y que forman parte de los desafíos a la práctica democrática.

El primero, según Levitsky y Ziblatt, sería el debilitamiento del papel de los partidos políticos (estadounidenses) como protectores de los estándares de “buena conducta” en la práctica democrática. Este debilitamiento condujo al aumento de las fuerzas extremistas y la pérdida de cierta civilidad en el mundo parlamentario, en el caso estadounidense. Esto explicaría la elección de candidatos a menudo no miembros del partido (el 45o. presidente de los Estados Unidos es un ejemplo casi caricaturesco), la reducción o el debilitamiento de un mínimo de tolerancia mutua entre los actores políticos, la negativa a considerar los derechos de la minoría, etcétera.

Es como si todos ellos estuvieran tratando de probar que Carl Schmitt tiene razón, para quienes la política es esencialmente la relación amigo-enemigo.

El segundo elemento sería el aumento en la fuerza de lo que podría llamarse “políticas de identidad”,¹³ el producto de la globalización incontrolada, a la que se agrega, en todos los casos tanto en los países de la Unión Europea como en los Estados Unidos, el miedo a la inmigración no europea y no cristiana. El tema de la identidad nacional no es nuevo. Lo que sí lo es, es que se encuentra en el centro del debate político en ciertas democracias antiguas. Francia creó un ministerio de identidad en 2007, y sabemos que Samuel Huntington dedicó su último libro a este tema.¹⁴

Está claro que los éxitos electorales del 45o. presidente de los Estados Unidos y el voto de *Brexit* no se pueden analizar ni comprender sin tener en cuenta este tema central.

El tercer elemento sería el cambio en la propia estructura social, que, según Rosanvallon, ve el fortalecimiento del individualismo histórico y la multiplicación de las minorías.¹⁵ Las identificaciones entre categorías sociales (clases sociales) son cada vez más raras, lo que explicaría la naturaleza dispersa e incoherente de los actuales reclamos. Esto puede ayudar a explicar la fragmentación de los partidos tradicionales, que están cada vez más estancados, el aumento a menudo efímero, pero importante, de movimientos capaces de articular las demandas más diversas y contradictorias que se ven en Europa.

El cuarto elemento sería el desarrollo de redes de comunicación social, que tienen su lado positivo: una participación directa de los ciudadanos en los debates públicos, y su lado oscuro: la pérdida de información verificada y creíble.

¹³ Fukuyama, Francis, *Identity: the Demand for Dignity and the Politics of Resentment*, Nueva York, 2018.

¹⁴ Huntington, Samuel, *Who are We? The Challenges to American Identity*, Nueva York, 2004.

¹⁵ Rosanvallon, Pierre, *Notre histoire intellectuelle et politique 1968-2018*, París, 2019. «Le peuple» ne s’appréhende plus seulement comme une masse homogène, il se manifeste aussi comme une succession d’histoires singulières, une addition de situations spécifiques. C’est pourquoi les sociétés contemporaines se comprennent de plus en plus à partir de la notion de minorité”, *op. cit.*, p. 410.

Si agregamos la ausencia de un liderazgo político a estos cuatro elementos (¿en dónde están los líderes que todavía pueden imponer la visión de un bien común que a menudo va en contra de las reacciones apasionadas de las multitudes? Por otro lado, hay una multitud de líderes que toman las decisiones después de las consultas diarias de las encuestas de opinión); uno se da cuenta de que hay un coctel de problemas que pueden ser serios obstáculos en el camino de una práctica democrática.

Dicho esto, será necesario pensar en las formas de una posible resistencia a esta regresión. Ciertamente, esta última no se refiere a las elecciones recientes que conocemos. La comisión McGovern-Frazer, de la que hablamos anteriormente, publicó su trabajo en 1972, cuando Estados Unidos todavía estaba inmerso en la guerra de Vietnam. Ciertamente, no planteó el problema de frente, pero uno se pregunta si los males de la democracia de los que se habla no provienen de la guerra misma. La exportación de la democracia por armas no deja de afectar la propia práctica democrática interna. Y no conocemos los medios democráticos que pueden detener una guerra que en ocasiones es una fuente de los males de la democracia.

La crisis migratoria europea también nace de las guerras en el Medio Oriente. En otras regiones el origen está en la pobreza o en la violencia. Y el gran ausente en las búsquedas de solución a esta crisis no es la "democracia", sino la ciudadana. Reconstruir la confianza sobre la base de información real, basada en debates públicos abiertos y bien argumentados, significa un esfuerzo extraordinario de la reflexión sobre cuál es el interés colectivo; también significa reducir el lado oscuro de las redes sociales, y finalmente dar a las instituciones públicas un verdadero sentido de Estado.

Si el pueblo no tiene una existencia física, los que hablan en su nombre sólo pueden ser los elegidos —sus representantes—. De allí la necesidad de una elección auténtica.

Si el pueblo es soberano, es porque así lo exige la Constitución. Si el interés común es difícil de definir, se reconoce en presencia de la administración pública (policía, justicia, servicios de salud, seguridad social).

De hecho, es en la construcción de esta administración, en primer lugar la de la justicia, la única capaz de conciliar los diferentes intereses y poderes, donde podemos encontrar el sentido de un interés colectivo real.¹⁶

También será necesario pensar en un nuevo enfoque conceptual de las elecciones, no solamente en lo administrativo o técnico.

El proceso electoral debe repensarse como un marco de buena conducta (campaña razonada y abierta, libertad de elección y libertad de expresión, entre otros) e invitar a los partidos políticos a que se adhieran a él, porque son los que pueden ser actores de la práctica democrática. Por cierto, ellos no pueden encontrar solos la cura para los males de la democracia. Ésta es una tarea colectiva de una comunidad apegada a ciertos valores fundamentales, como la libertad, la dignidad y la igualdad. Pero como actores principales de la política, los partidos pueden reconstruir el camino que nos acerca al ideal democrático.

Comentarios de Pedro Salazar Ugarte¹⁷

La crisis de las democracias es un mal de los tiempos. La democracia como fenómeno histórico tiene muy poco tiempo. La construcción de este despliegue institucional democrático se da de la segunda posguerra a la fecha.

¹⁶ Balibar, Etienne, *Libre Paroles*, París, 2018.

¹⁷ Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

El único momento de crisis democrática, semidemocrática, que podría equipararse a la actual, es Weimar. En su momento, la República de Weimar pretendía erigirse bajo las premisas democráticas, y se desfondó por razones que explican las crisis de hoy: una recurrente crisis económica; un fuerte desgaste y desprestigio de la clase gobernante, una lógica partidocrática ensimismada; un contexto de frustración social, y un liderazgo carismático.

De hecho, no es una crisis de la democracia; es una crisis de la república democrática. El elemento republicano desde la perspectiva del diseño institucional de las democracias constitucionales supone que la democracia inyecta legitimidad de origen y controla ciertas formas del ejercicio del poder. Pero en realidad, la crisis de hoy recae en el diseño institucional, que requiere del complemento de instituciones públicas constitucionales y autónomas.

Asimismo, existen tensiones en la narrativa de la democracia. En el caso de México, es notoria una denuncia constante hacia un arreglo institucional que generó una separación entre una elite privilegiada y un resto totalmente excluido. Las acusaciones vienen desde el poder; por ejemplo, cuando el presidente apunta al modelo económico neoliberal como uno de los factores que genera una composición social profundamente desigual, y sobre todo excluyente.

La narrativa de la defensa de la república democrática tiene sentido para las personas que se han beneficiado de este arreglo institucional, que se encuentran situadas en la elite económica. También, para aquellas que establecen el ascenso de oligarquías selectivas profundamente desiguales en su distribución de poder político y económico, por no decir mediático.

La democracia es un concepto demasiado abstracto como para volverse una causa de defensa, además, es un arreglo institucional. Sin embargo, la democracia no se puede desvincular de lo que promete.

Retomando a Maquiavelo, el poderoso siempre va a querer más poder y más tiempo. El distintivo que hace al buen político es la capacidad de acumular y mantener el poder, y desde la posición de intentar transformar la realidad. En este sentido, no debe sorprender que quien llegue al poder intente ejercerlo. Tampoco, en una democracia puede reprochársele al presidente que intente ejercer el poder y establecer su agenda.

El riesgo se manifiesta cuando los poderes logran construir hegemonías, dejan de ser democráticos y dejan de ser republicanos. Ésta es una preocupación real y legítima, porque, en el caso mexicano, se plantea imponer un proyecto y una visión de país sobre otros en una sociedad que es venturosamente plural y diversa en sus concepciones de lo social.

Lo importante es conocer con qué arreglo institucional cuenta el Estado para contener la concentración de poder. Es en estos casos cuando los órganos constitucionales autónomos son fundamentales.

¿De qué depende que funcione el Estado constitucional mexicano? Depende de que cada uno haga la actividad que le corresponda, que ejerza la labor constitucional que tiene, la responsabilidad institucional que le corresponde. Lo que sucede en México es que existe una convicción por parte de quienes gobiernan, que deben reconstituir una hegemonía que les permita impulsar su agenda en los próximos seis años. Esta agenda es muy ambiciosa, y hay un diseño institucional que por su naturaleza es potencialmente un obstáculo para concretarla. De ahí que busquen concentrar el mayor poder, que sigue una lógica absoluta, antitética con el Estado constitucional y democrático.

Por otro lado, hay enemigos comunes que deberían estar fuera de la discusión ideológica entre aquellos que gobiernan: la desigualdad, la pobreza, las muchísimas formas de discriminación, las violencias o la corrupción. El problema es que hoy forman parte del debate, y deberían excluirse, ya que se está en acuerdo, y existe consenso en que se resuelva por vías y dinámicas democráticas. En esto las instituciones juegan un papel muy importante.

En último lugar, la falta de liderazgos significativos para evitar concentraciones de poder está presente, como ha sucedido en otras ocasiones en la historia, en la posguerra. Sin embargo, la orfandad está en la ciudadanía nunca lograda. No está en los liderazgos personales y simbólicos. Un ejemplo nítido lo constituye el expresidente Barack Obama, con un liderazgo importante, y a pesar de ello, ahora está el presidente Donald Trump. En este sentido, se tiene que observar la base sociológica, económica y demás, para entender fenómenos como éste.

En conclusión, hay que recordar este tipo de hechos, porque en estos desfondes o crisis de la democracia republicana hay países que pueden irse al precipicio más fácil y rápidamente que otros. Esto va a depender en buena medida de la institucionalidad.

PRINCIPALES PUNTOS DE LA DELIBERACIÓN DE ESPECIALISTAS

Desafíos actuales de la práctica democrática en México

- No es tan seguro que en las democracias, las mayorías democráticas no tengan como responsabilidad garantizar los derechos de las minorías.
- Hablar de crisis en la democracia requiere de un mayor análisis, ya que en la actualidad más de la mitad del mundo están en un régimen democrático,

- El problema podría radicar en la conversión de dos crisis, la democrática y la económica, resultado de las fuertes hegemonías posteriores a la caída del socialismo, que son la democracia como régimen político y el neoliberalismo. El socialismo dejó de ser alternativa cuando los gobiernos dejaron de ver este modelo como uno de solidaridad social que el Estado debía encabezar, y esto dio paso al individualismo.
- La crisis inmobiliaria de 2008 es equiparable al muro de Berlín; nos dejó el mensaje de que la desregularización de mercado no está funcionando; hay mayor preocupación por la democracia que por los modelos económicos.
- Otro factor para reflexionar es el desapego histórico de México hacia la democracia, enfermedad grave de la transición que ha experimentado el país.
- Ciertos actores y partidos políticos no le han dado el reconocimiento necesario a la conquista electoral y a los procedimientos de ésta, de modo que incluso durante las elecciones anteriores no se reconocía que había una transición.
- Una parte importante de la crisis democrática tiene que ver con la desigualdad, la exclusión y la falta de empatía e integración entre ciudadanos; parece como si se construyeran barreras ideológicas dentro nuestras ciudades.
- Nuestra democracia cuenta con factores propios de una democracia moderna, así que esto nos permite un nivel de reflexión más.
- Se ha planteado que las causas de todos los males, siendo específico de la desigualdad, son los órganos autónomos, lo que puede ser considerado una exageración.

- Si alguna persona apuesta en esta mesa o en este país a que le vaya mal al actual gobierno, por principio, por distancia, por diferencia, le está haciendo más daño al país que nadie. No es casual que el INE haya firmado convenios de colaboración como nunca en un periodo de cinco meses con el gobierno actual.
- En México estamos en un periodo donde las alternancias se ven bien, una tras otra; cuando una entidad federativa se lo propone, es muy buena noticia, porque la arena electoral normalmente está desequilibrada.
- Ha habido noticias falsas desde que las elecciones son elecciones, pero el tema del Internet hace un cambio de juego importante: cambió el modelo y, por ende, cambiaron paradigmas. El modelo anterior suponía que todos los votantes tienen información perfecta, y si no la tienen, pueden dedicar recursos, tiempo; pueden obtener información para decidir el sentido de su voto.
- El problema institucional deriva de que le hemos pedido mucho a la democracia, y la democracia en muchas de nuestras sociedades se ha convertido en el principal enemigo de la misma democracia, ¿qué sucede cuando la gente vota por malos liderazgos? Al final no deja de ser un proceso democrático.
- Se ha dicho que el tema de las elecciones está resuelto, y parece que no es así, ya que no contamos con elecciones limpias, creíbles, legales o transparentes. Esto nos impide cumplir con los postulados de la democracia necesarios para una transición pacífica del poder, en especial en este momento de alternancias.
- Paulatinamente los movimientos armados se convierten en la última opción como vía para debilitar regímenes democráticos.

- Visto a nivel global, el grave problema que tiene la democracia es que no está satisfaciendo las demandas o las expectativas de la ciudadanía en general, y esto es universal.
- Se ha limitado el análisis democrático y la clara falta de profundización de la democracia. Considero que seguimos todavía demasiado atorados en lo que es la democracia representativa.
- Cuando vino la crisis del liberalismo, estaba el Estado del bienestar. Cuando viene la crisis del Estado de bienestar, surge el neoliberalismo, y ahí tenemos la crisis del neoliberalismo, y no tenemos aparentemente ninguna alternativa sobre la mesa.
- No se podría decir que el neoliberalismo en México ha sido la causa de las agudas desigualdades que se han presentado, ya que no se puede perder de vista que el neoliberalismo en este país ha sido acompañado por una economía fundamentalmente oligopólica y monopólica, que agudiza todavía más los problemas del neoliberalismo.
- Debemos aceptar que tenemos un Estado débil en estos momentos, que tiene muchas dificultades para poder resolver y atender los problemas que nadie discute, pero que le corresponden al Estado.
- Una de las causas mayores, por lo menos, que creo yo de toda esta crisis que se llama “de la democracia” y el concepto democracia, es que la gente *per se* no sabe muy bien qué es eso de la democracia; la gente espera algo inmediatamente de la democracia; no me refiero a una ilusión, pero la gente espera algo concreto.

- Debemos diferenciar de qué democracia hablamos; hablamos de la democracia electoral, más lo que unos llaman democracia liberal, que son derechos económicos, o además derechos civiles; entonces, sabemos que hay muchos diferentes niveles de democracia, y la gente tiende a confundirse mucho con ello.
- Si no estamos conscientes y presentes de lo que pasa afuera, en el exterior, cómo impacta adentro, y además tiene un efecto, no estamos midiendo y atendiendo de manera concreta lo que sucede en nuestra democracia interna.
- ¿Qué esperamos realmente de la democracia? Porque se asume que la decisión tomada por esta mayoría es la mejor para esta mayoría.
- Vivimos muchas ficciones, y tenemos que aclararlo. La primera ficción es que somos iguales frente a la ley; la igualdad legal es completamente diferente de la desigualdad socioeconómica. Aunque la sociedad vote como iguales, es patente la brecha económica que los separa; este es un tipo de ficción que debe aclararse.
- Sabemos que hay una sociedad desigual, pero a través de la elección de los candidatos que se comprometen a desarrollar la economía podemos reducir la igualdad; esta es una forma. Y la misma ficción la utilizamos en el conteo de los votos, somos iguales, tenemos que aceptar la regla de la mayoría, no hay mayoría democrática, es una mayoría.
- En las Constituciones se dice también: la soberanía del país va del pueblo, ¿de qué pueblo se trata?, porque tenemos que distinguir el pueblo de los populistas, el pueblo de la Constitución. Todo el mundo se refleja en ella.

- Y si de éste se trata, ¿de qué hablamos? Hablamos de una educación cívica, no de las sutilezas de la democracia; pero hablamos de la fuerza y de la necesidad del Estado.
- Gran parte de las democracias, y por eso tiene mucho sentido este ideal de mirar, al menos, a un conjunto amplio de países que han explorado esta forma de gobierno, enfrentan resistencias, y peligros, y enemigos muy fuertes, profundamente antidemocráticos.
- Es impresionante cuando las personas que estudian este tipo de fenómenos exponen sobre este tipo de poderes salvajes que hay vinculados a una forma y a una lógica de organización que también pende y depende de que las democracias no funcionen, y que también tiene una capacidad de captura de la democracia, que vale la pena tener.
- De igual forma, el tema de la oligarquía es que éstas no son nacionales; la oligarquía se ha vuelto una oligarquía mundial, que quizá siempre lo fue, sólo que ahora por muchas razones es más fácil que se vaya consolidando en esa lógica.
- Cuando la idea del Estado laico se va erosionando (como ejemplo tenemos Iglesias como en Brasil y otras partes de Latinoamérica), allí hay agendas, que quizá no minan ni lesionan a la democracia, entendida como reglas del juego procesales para el acceso de poder, pero que sí determinan toda la agenda de derechos sobre los cuales se sostienen los pilares en materia de libertades.
- ¿Qué pasa cuando en las sociedades, en la discusión política, se va instalando una frontera infranqueable de profunda y absoluta animadversión, con aquel

que no está de tu parte política? Esto tiene un sustrato muy fuerte. En México, con nuestro sistema de más de dos partidos, nuestra propia historia y demás, no había sucedido lo que ahora está sucediendo.

Democracia y populismo

- ¿Qué ocurre cuando la ciudadanía elige un liderazgo que concentra al poder?
- Cuando un gobierno es electo con un porcentaje de votación inédito en una elección democrática; por ejemplo, a nivel mundial, va a hacer prevalecer el poder. Eso no lo cuestiona nadie.
- La elite en muchas democracias estuvo muy cercana a la parte oligárquica, a esa evaluación oligárquica, debido a la parte neoliberal. Así que eso es muy importante para complementar nuestra reflexión sobre la idea de neoliberalismo y de populismo.
- En el periodo de tiempo de la segunda posguerra en adelante, el mundo ha experimentado gran cantidad de elecciones presidenciales, y en la mayoría de estas gana el partido en el gobierno; esto quiere decir que gana la fuerza política en el gobierno, en el mundo.
- Esto podría generar un problema de desencanto, sin hacer referencia a un desencanto en el sentido de que se le está pidiendo a la democracia algo para lo cual no estaba equipada; se le está pidiendo algo para lo que sí estaba equipada: lo que prometió y no necesariamente cumple.

- La democracia es en la mayoría de las veces un ideal, pero antes que nada tiene que ver con las reglas. La pregunta formulada por el populismo no es que sea una idea de poder, que tenga que ver con la democracia como concepto, sino que sencillamente rechaza las reglas.
- El populismo puede ser también una estrategia política igual que cualquier otra, pero sí está poniendo de relieve la vulnerabilidad de algunas instituciones.
- Podría plantearse desde tres niveles; sin dejar de lado la democracia representativa, debe complementarse con la democracia participativa, y, a su vez separarse de la democracia directa; la democracia directa iría más a la parte del control ciudadano o la autoridad.

Fortalecimiento de nuestra democracia

- Es importante recuperar la discusión sobre nuestro gobierno más allá de la discusión sobre la democracia, ya que en eso radica la manera en que se ejerce dicho poder y cómo ser más democrático.
- Si abordamos la pregunta ¿cómo se mejora la democracia haciendo más democrático el ejercicio del gobierno? A la vez atendemos la pregunta de ¿cómo podremos vivir juntos? Ésta es una pregunta más importante. Podríamos acercarnos a valorar cómo es el ejercicio cotidiano de la función del gobierno
- El germen de erosión democrática es intrínseco a la misma lógica de funcionamiento de la democracia. Un cambio está no solamente en una discusión nue-

va; de igual forma resulta en una reconstrucción histórica tal y como a lo largo del siglo XX nos deja un montón de ejemplos.

- La única diferencia, la cual no se aborda dentro de los nuevos textos que refieren a la crisis democrática actual, es que a diferencia de lo que ocurrió en los veinte y en los treinta del siglo pasado, venimos de una experiencia democrática a lo largo del siglo XX. Sobre el dejo de realismo que nos invita con Maquiavelo, es conveniente que no nos olvidemos que entre Maquiavelo y nosotros hay un pequeño detalle de construcción conceptual que se llama constitucionalismo moderno.
- Problemas como la desigualdad, la pobreza, la corrupción, la impunidad estaban sobre la mesa en la elección pasada, y hubo quien no los leyó o los menospreció, y hubo quien los leyó muy bien. A pesar de eso, el problema no es tanto éste; el problema es los cómo, y los cómo en democracia sí son fundamentales.
- El tema principal dentro del contexto democrático actual es un asunto de estricta conciencia y compromiso democrático. Nada más que el tema de la narrativa no es menor.
- No es un problema de la democracia, es un problema de políticas públicas, lo cual nos obliga a distinguir entre una política pública de esa parte estrictamente fastidiosa que son los procedimientos, y que tiene que ver justamente con la esencia de la propia democracia.
- No se ha logrado hacer “canchas incluyentes”, cincuenta años, sesenta años han pasado desde que las elecciones se han vuelto más o menos recurrentes

en el mundo, y seguimos sin poder incluir a los migrantes, a las personas con discapacidad adecuadamente.

- Tenemos un problema conceptual. El problema conceptual es que nos quedamos estancados a medio camino de lo que era la democracia, lo que esperábamos que fuera la democracia, y seguimos pensando en este proceso inacabado, que va a llegar un día a su realización final, el ideal que se va a cumplir.
- La democracia ya nos demostró que es un proceso que se perfecciona, y que lo importante es que se respete. Quizá su valor más importante es la protección de la pluralidad, ya que el proceso democrático va a continuar, con sus fallas, con sus aciertos.
- Hay que considerar que el punto de partida a considerar es la cuarta ola de democratización en los ochenta, que planteó las preguntas “¿Qué significa la democracia?” y “¿Qué significa en estas sociedades?”.
- ¿Qué sucede cuando en una democracia tenemos tantas instituciones para hacer tantas cosas y no lo logramos hacer? Sucede que cuando tenemos tantas reglas, que más allá de ser normas de conducta que ordenan una mejor convivencia se vuelven un obstáculo.
- En atención a las garantías que otorga la democracia, hay que enfatizar que es un tema delicado, ya que nos hemos acostumbrado a las simulaciones de los órganos de control; tenemos que buscar y perfeccionar diversos aspectos de control tanto internos como externos, interinstitucionales, etcétera.

- ¿Para dónde va el Sistema Nacional Anticorrupción?, ¿para dónde? Se invirtió tanto, fue tan largo el proceso. Aquí hay muchos de los que estuvieron en esa construcción, y sabemos que no está funcionando, y muy probablemente con el cambio de códigos no va a funcionar.
- En estos momentos debemos replantear para qué dirección debemos ir. Si es que tenemos que hacer garantías reales, debemos estar convencidos de ello, dejar de tener una sociedad que se basaba en las simulaciones.
- Las nuevas tecnologías son un punto que hay que retomar. Ya que se ha tocado tangencialmente, surge la pregunta ¿qué tanto pueden usarse para el fortalecimiento de las democracias? Si tenemos en cuenta temas como las *fake news*, la corrupción, los ataques de los medios de comunicación a las personas y a los colectivos, no debemos dejar a un lado la reflexión sobre ellas.
- El peso que le debemos dar al análisis del fortalecimiento democrático en el nivel subnacional, en la integridad desde lo local, es el espacio más cercano a la ciudadanía, donde tenemos que, por un lado, fortalecer, pero, por otro lado, aprender más.
- Vivimos en un mundo en el que el desprestigio de los políticos es universal, y esto hace referencia a los partidos políticos. Tenemos que ser lo suficientemente creativos y utilizar muchos de los elementos que se han puesto aquí.
- No todo puede someterse a consulta. Tenemos que ser creativos para crear instituciones que permitan incorporar al ciudadano en procesamientos de políticas públicas, y ése es el espacio donde idealmente pueden entrar las nuevas tecnologías, para crear muchas otras instancias que no se han creado.

- Tenemos que llevar la democracia, nuevas formas de democracia y nuevas instituciones de democracia que nos lleven a ampliar esta democracia participativa bajo muy diversas formas que han surgido en muchas partes del mundo.
- Hay un elemento también que tiene mucho que ver con la democracia, y que no hemos mencionado hasta ahora, que es la educación.
- Con relación a la ilusión que se tiene con la democracia, hace falta educar a la gente para que tampoco se deje manipular fácilmente con promesas, con *fake news*, y que todo esto va a ser.
- ¿Cómo podemos vivir teniendo pensamientos distintos, posiciones distintas, et- cétera? Eso es algo que a mí me preocupa, y el tema de la legalidad, que a lo mejor por obvio no se plantea.
- Parece preocupante cómo un asunto que no pasa solamente por el tema elec- toral, sino que pasa sobre el ejercicio del gobierno, y que si la democracia es una manera de tomar decisiones, sí tiene que ser construida a partir de un marco de legalidad que nos da a todos certeza sobre en qué terreno estamos.
- Cuando hablamos de autonomías en la mañana, dijimos que esto tenía mucho que ver con el tema de la competencia, de la eficacia y de la imparcialidad del Estado para tomar ciertas decisiones. Valdría la pena hablar sobre el Congreso y los poderes Legislativos como una de las causas que pueda explicar la disfun- cionalidad de nuestra democracia representativa, buena parte de que nuestra transición, nuestras alternancias, no hayan derivado en buenos gobiernos; tiene

que ver con la omisión de los congresos en hacer sus funciones de vigilancia, control y legislación de manera adecuada, oportuna y profesional.

- Es un tema que no ha sido justamente abordado; es hora de llamar a cuentas a los congresos; se ha llamado a cuenta a la sociedad civil, se ha llamado a cuenta a los órganos autónomos, se ha llamado a cuenta a otras elites, pero no se ha llamado a cuenta a los congresos, y creo que ese es un tema muy importante.
- Otro tema importante es la degradación de la calidad cívica de los ciudadanos. Hoy en día parece que se trata de santificar el concepto colectivo de pueblo, de quienes no están en la esfera de la política, por no decir victimización. En lugar de tener cada vez un pueblo más bueno y sabio, tenemos un pueblo más malo e indiferente, en una degradación que es fruto de la violencia, de la indiferencia, del desapego, etcétera, y que nos está dañando. Lamentablemente, no parece que el panorama cambie, y, al contrario, creo que existirá una aceleración de tal degradación por parte de los ciudadanos.
- Es de gran relevancia la opción de reevaluar la democracia, no desde la parte individual, como una república en crisis, sino hay que hablarla desde una región. La política exterior impacta de manera directa cualquier democracia de manera concreta para un país; nos referimos a Latinoamérica. Habría que considerar no solamente lo que sucede dentro de la política local, que tiene una proyección hacia la federación en diferentes aspectos y en diferentes aristas, y que además es muy rica.
- Refiriéndonos a la República mexicana, tenemos diferentes repúblicas, y todos lo sabemos, porque cada una de sus zonas tiene particularidades.

- La otra consideración en política exterior con relación a la democracia sería aquella entre países, tal como lo que está pasando alrededor de México, desde Estados Unidos hasta Argentina, lo cual afecta de manera directa y concreta a cada una de las aristas que convergen en lo que es la democracia.
- ¿Para qué queremos la tecnología en democracia, si conocemos bien sus efectos?
- La tecnología ha demostrado es que es muy disruptiva; ha cambiado los modelos económicos, ha cambiado las elites económicas, ha modificado las reglas, e incluso existen problemas sobre regulación en la tecnología.
- No olvidando las ventajas que la tecnología nos puede aportar, y que deberíamos incorporar tecnología en todo, debemos recordar que de igual forma ha cambiado sobre la forma en la que los usuarios de la tecnología se relacionan con el mundo en general, incluso si se les pregunta a las generaciones más jóvenes cómo conciben ellos sus relaciones, cómo conciben ellos la construcción institucional, puede que sea muy diferente a como las estamos pensando ahorita.
- Solemos confundir la discusión de la democracia, como la discusión del bienestar; hablamos de cosas distintas, reglas del juego para empezar, lo decía muy bien el profesor Pinelli.
- Son reglas bajo las cuales convivimos; pero no necesariamente son las reglas conforme a las cuales vamos a generar valor; este tipo de discusiones son altamente acaloradas en aquellas sociedades donde existen más altos niveles de bienestar.

- Debemos ajustar la expectativa de la democracia: en la democracia encontramos el bienestar social para todos como si apretáramos un botón. Si no generamos valor, y esto es difícil que pase, la democracia fracasará. Retomo dos aspectos que me parecen fundamentales:
 - 1) El primero lo mencionaban anteriormente, y tiene que ver con la educación, como educación cívica o el civismo que tenemos como ciudadanos. Si queremos pensar a la democracia como un sistema distributivo de recursos, única y exclusivamente estaríamos equivocados, ya que esto genera empresas, e incluso revanchismos entre grupos que integran a la propia sociedad.
 - 2) El segundo son las tecnologías. Estas discusiones las tuvimos con la tele y con la radio, ¿no?, y ¿qué hicimos? Hipersobrerregular para que no se nos diera toda esta información como ciudadanos y no se nos orientara en el voto.
- No se puede lograr mucho con el desarrollo tecnológico ni queremos siquiera meternos a regular la libertad de expresión a través de redes sociales; tenemos que empezar desde el ciudadano. Y ¿cómo generamos valor? Con el acento en la legalidad y en el Estado de derecho.
- Lo que podemos hacer, únicamente, para no caer en mentiras a cambio de votos, es crear una educación más sólida, y así no creer mentiras. Esto es lo que podemos hacer, y no empezar a discutir sobre lo de la mentira; pero es parte también del juego democrático, y la única forma de resistir a este juego es exigir la verdad.
- La construcción del discurso de los conservadores y de los fifís es una construcción de la otredad, pero de la otredad política como punto de referencia para la

construcción de una identidad propia. Bajo ese tenor, se planea la construcción de una idea de pueblo, de un pueblo frente a eso que está allá que es antipueblo. La polarización ha generado que en algunos países; por ejemplo, Argentina, haya familias que ya no cenan juntas los 24 de diciembre; hay un lado y otro lado, son macristas, o no, son kirchneristas, y se acabó. Hay fractura en el vínculo principal de la sociedad.

- Cuidemos como sociedad no caer en polarizaciones innecesarias, ya que de entrar en un escenario de ser partidario o no de la 4T podría ser una cosa muy complicada en la construcción de la convivencia pacífica, civilizada y el reconocimiento a la diversidad.
- Hay fuerzas distintas que están discutiendo sobre proyectos y sobre ideas, sin descartar el elemento de la dimensión positiva de la polarización. El problema viene en el momento en que se pierdan los espacios plurales de diálogo y conversación; cuando esa polarización se convierta en una grieta se vuelve difícil construir puentes.

Seminario Internacional
Equilibrios, Continuidades y Autonomías:
Retos de la Práctica Democrática
celebrado el 29 de abril de 2019

Programa

SEMINARIO INTERNACIONAL

EQUILIBRIOS, CONTINUIDADES Y AUTONOMÍAS: RETOS DE LA PRÁCTICA DEMOCRÁTICA

Organizadores

- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ/UNAM).
- Instituto Nacional Electoral (INE).
- Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM).
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional).

Coordinadores

Hugo A. Concha Cantú, Dong Nguyen Huu, Yuri Gabriel Beltrán Miranda, Emilio Buendía Díaz, Judith Nieto Muñoz y Cecilia Aída Hernández Cruz.

Lugar:

Aula "Dr. Guillermo Floris Margadant" del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Fecha: 29 de abril de 2019.

PROGRAMA	
09:00-09:30h	Recepción de participantes
09:30-10:00h	Mensajes de bienvenida
10:00-12:00h	Mesa 1. La independencia judicial en contextos de alta polarización política <i>Expositor:</i> Diego García-Sayán Larrabure, relator especial sobre la independencia de magistrados y abogados de la ONU <i>Comentarista:</i> José Ramón Cossío Díaz, profesor de la UNAM
	Intervenciones de las y los expertos participantes
	<i>Moderador:</i> Jesús Orozco Henríquez, investigador del IJ
12:00-14:00h	Mesa 2. La autonomía institucional como la nueva dimensión de la separación de funciones estatales <i>Expositor:</i> Cesare Pinelli, representante de la Comisión de Venecia <i>Comentarista:</i> Alejandra Palacios Prieto, presidenta de la Comisión Federal de Competencia Económica
	Intervenciones de las y los expertos participantes
	<i>Moderador:</i> Hugo Concha, investigador del IJ
14:00-16:00h	Comida
16:00-18:00h	Mesa 3. Desafíos de la democracia en América Latina <i>Expositor:</i> Dong Nguyen Huu, consultor internacional <i>Comentarista:</i> Pedro Salazar Ugalde, director del IJ
	Intervenciones de las y los expertos participantes
	<i>Moderador:</i> Flavia Freidenberg, investigadora del IJ
FIN DEL PROGRAMA	

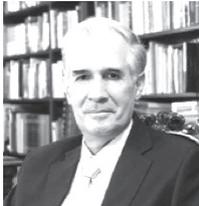
Lista de participantes

Núm.	Nombre	Núm.	Nombre
1	Alejandra Palacios	23	José Ramón Cossío
2	Andrea Pozas	24	José Woldenberg Karakowsky
3	Cesare Pinelli	25	Julio Alfonso Santaella Castell
4	Clara Jusidman Rapoport	26	Julio Ríos Figueroa
5	Diego García Sayán	27	Karina Ansolabehere
6	Diego Valadés	28	Lorenzo Córdova Vianello
7	Dong Nguyen Huu	29	Luis Carlos Ugalde
8	Edna Jaime	30	Luis Raúl González Pérez
9	Eduardo Bohórquez	31	María Amparo Casar
10	Emilio Rabasa Gamboa	32	María del Carmen Alanís Figueroa
11	Flavia Freidenberg	33	María Marván Laborde
12	Francisco Cobos	34	Mario Velázquez Miranda
13	Gabriel Contreras	35	Mauricio Huesca Rodríguez
14	Gonzalo Hernández Licona	36	Miguel Alejandro López Olvera
15	Guillermo García Alcocer	37	Miguel Ángel Lara Otaola
16	Hernán Gómez Bruera	38	Myriam Alarcón Reyes

17	Hugo Alejandro Concha Cantú	39	Nashieli Ramírez Hernández
18	Irma Méndez de Hoyos	40	Paula Sofía Vásquez Sánchez
19	Issa Luna Pla	41	Pedro Salazar Ugarte
20	Jacqueline Peschard Mariscal	42	Ricardo Raphael
21	Jesús Cantú Escalante	43	Sergio López Ayllón
22	Jesús Orozco Henríquez	44	Yuri Gabriel Beltrán Miranda

Semblanza de participantes

	<p>Alejandra Palacios</p> <ul style="list-style-type: none">• Maestra en Administración de Empresas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, y en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas.• Comisionada presidenta de la Comisión Federal de Competencia Económica.
	<p>Andrea Pozas</p> <ul style="list-style-type: none">• Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Nueva York.• Investigadora y jefa del departamento de posgrado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
	<p>Cesare Pinelli</p> <ul style="list-style-type: none">• Doctor en Derecho por la Universidad "La Sapienza" de Roma.• Coordinador de la Sección de Derecho Público del Departamento de Ciencias Jurídicas de esa misma institución académica.• Experto de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa.

	<p>Clara Jusidman Rapoport</p> <ul style="list-style-type: none">• Economista por la Universidad Nacional Autónoma de México.• Presidenta fundadora de INCIDE Social, A. C.
	<p>Diego García Sayán</p> <ul style="list-style-type: none">• Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú.• Relator especial sobre la independencia de magistrados y abogados de la Organización de las Naciones Unidas.• Fue juez presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
	<p>Diego Valadés</p> <ul style="list-style-type: none">• Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid.• Investigador emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.• Fue ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



Dong Nguyen Huu

- Coordinador del Seminario.
- Doctor en Economía por la Alta Escuela de Ciencias Sociales de París.
- Asesor del Instituto Nacional Electoral, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de la Fiscalía Especializada para la Atención a Delitos Electorales.
- Fue coordinador general de Proyectos de Asistencia a la Observación Electoral, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México.



Edna Jaime

- Politóloga por el Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Fundadora y directora general de México Evalúa.
- Fue presidenta de la Comisión de Selección del Sistema Nacional Anticorrupción.



Eduardo Bohórquez

- Maestro en Estudios del Desarrollo por la Universidad de Cambridge.
- Director de Transparencia Mexicana.
- Fue miembro del consejo asesor de datos abiertos del gobierno de la República.



Emilio Rabasa Gamboa

- Maestro en Filosofía Política por la Universidad de Cambridge.
- Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.



Flavia Freidenberg

- Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca.
- Editora asociada de Política y Relaciones Internacionales de *Latin American Research Review* (LA)
- Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.



Francisco Cobos

- Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Libre de Berlín.
- Consultor internacional en democracia desde hace 28 años en cincuenta países.



Gabriel Contreras

- Maestro en Derecho, Economía y Políticas Públicas por el Instituto Universitario Ortega y Gasset, España.
- Comisionado presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones.



Gonzalo Hernández Licona

- Doctor en Economía por la Universidad de Oxford.
- Secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.



Guillermo García Alcocer

- Economista por el Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Comisionado presidente de la Comisión Reguladora de Energía.

	<p>Hernán Gómez Bruera</p> <ul style="list-style-type: none">• Doctor en Desarrollo por el Instituto de Estudios sobre el Desarrollo de la Universidad de Sussex.• Profesor-investigador en el Instituto José María Luis Mora.
	<p>Hugo Concha Cantú</p> <ul style="list-style-type: none">• Coordinador del Seminario.• Candidato a doctor en Ciencia Política por la Universidad de Washington, Seattle.• Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.• Fundador y director de la revista <i>Reforma Judicial</i>, coordinador de la línea de investigación en materia de justicia.
	<p>Irma Méndez de Hoyos</p> <ul style="list-style-type: none">• Doctora en Gobierno por la Universidad de Essex.• Profesora-investigadora de tiempo completo en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.• Coordinadora de la Encuesta de Integridad Electoral en México a nivel subnacional.



Issa Luna Pla

- Doctora en Derecho de la Información; maestra en Derechos Humanos por la London School of Economics and Political Sciences.
- Investigadora y secretaria académica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.



Jacqueline Peschard Mariscal

- Doctora en Ciencias Sociales por el Colegio de Michoacán.
- Profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Actualmente es integrante titular del Seminario de Cultura Mexicana y de la Academia Mexicana de Ciencias.
- Fue comisionada presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y consejera del Instituto Federal Electoral.



Jesús Cantú Escalante

- Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM).
- Profesor-investigador en la Escuela de Gobierno del ITESM.
- Fue consejero electoral del IFE.
- Director general de Comunicación Social de la República.



Jesús Orozco Henríquez

- Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la misma universidad.
- Fue comisionado presidente de Comisión Interamericana de Derechos Humanos.



José Ramón Cossío Díaz

- Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid.
- Profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fue ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



José Woldenberg Karakowsky

- Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la misma universidad.
- Fue consejero presidente del Instituto Federal Electoral.



Julio Alfonso Santaella Castell

- Doctor en Economía por la Universidad de California en Los Ángeles.
- Desde 2016 es el presidente del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.



Julio Ríos Figueroa

- Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Nueva York.
- Profesor-investigador en la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas.



Karina Ansolabehere

- Doctora de Investigación en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

	<p>Lorenzo Córdova Vianello</p> <ul style="list-style-type: none">• Doctor de Investigación en Teoría Política por la Universidad de Turín, Italia.• Consejero presidente del Instituto Nacional Electoral.• Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
	<p>Luis Carlos Ugalde</p> <ul style="list-style-type: none">• Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Columbia.• Director general de Integralia Consultores, empresa de inteligencia legislativa y política.• Fue consejero residente del Instituto Federal Electoral.
	<p>Luis Raúl González Pérez</p> <ul style="list-style-type: none">• Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.• Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.



María Amparo Casar

- Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad de Cambridge.
- Presidenta de Mexicanos contra la Corrupción.



María del Carmen Alanis Figueroa

- Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Integrante de la Iniciativa de Integridad Electoral de la Fundación Kofi Annan.
- Fue magistrada presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



María Marván Laborde

- Doctora en Asuntos Políticos y Sociales por The New School for Social Research.
- Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fue consejera presidenta del Instituto Federal Electoral y comisionada presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.



Mario Velázquez Miranda

- Maestro en Derecho Constitucional por la Universidad Marista de México.
- Consejero presidente del Instituto Electoral de la Ciudad de México.



Mauricio Huesca Rodríguez

- Maestro en Derecho Internacional por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- Consejero electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México.



Miguel Alejandro López Olvera

- Doctor en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.



Miguel Ángel Lara Otaola

- Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Sussex y maestro en Política Comparada por la London School of Economics and Political Science.
- Jefe de la Oficina de México y Centroamérica de IDEA Internacional.



Myriam Alarcón Reyes

- Maestra en Economía y Gobierno por la Universidad Anáhuac.
- Consejera electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México.



Nashieli Ramírez Hernández

- Egresada de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.



Paula Sofía Vásquez Sánchez

- Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Directora general del Centro de Gobierno Digital de la Agencia Digital de Innovación Pública.



Pedro Salazar Ugarte

- Doctor en Filosofía Política por la Universidad de Turín.
- Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.



Ricardo Raphael

- Maestro en Administración Pública por la Escuela Nacional de Administración de la República Francesa.
- Profesor del Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Director general del Centro Cultural Universitario Tlatelolco (Universidad Nacional Autónoma de México).



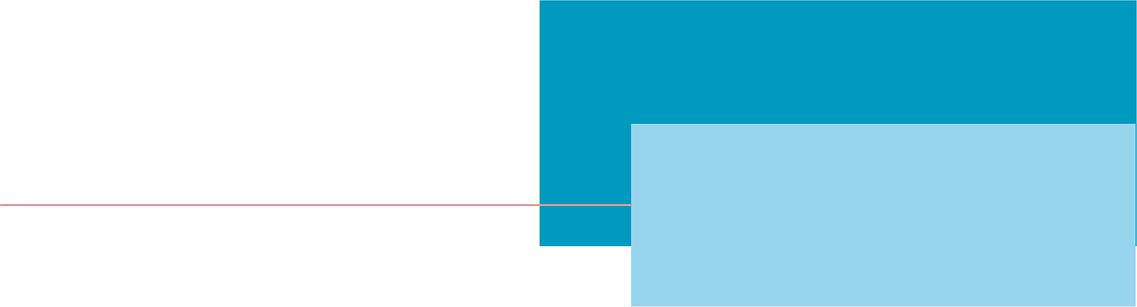
Sergio López Ayllón

- Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Director general del Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Miembro del Consejo Rector de Transparencia Mexicana.



Yuri Gabriel Beltrán Miranda

- Coordinador del Seminario.
- Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México.
- Consejero electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México.



Equilibrios, continuidades y autonomías: retos de la práctica democrática en México, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 25 de noviembre de 2019, en los talleres de Ultradigital Press, S. A. de C. V., Centeno 195, colonia Valle del Sur, Iztapalapa, 09819 Ciudad de México, tel. 55 5445 0470. Se utilizó tipo *AvantGarden Bk Bt* en 10.6, 12 y 22 puntos. En esta edición se empleó papel *bond* de 90 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para la portada; consta de 300 ejemplares (impresión digital).