

## 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)

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.<sup>1</sup>

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.

---

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