

# Informe del Desarrollo en México



Coordenadas para el  
debate del desarrollo



Cordera, Rolando, autor. | Provencio Durazo, Enrique, autor.  
Coordenadas para el debate del desarrollo / Rolando Cordera Campos, Enrique Provencio Durazo, (coordinadores).  
Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, 2021. |  
Colección: Informe del Desarrollo en México.  
LIBRUNAM 2115471  
ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7  
ISBN del volumen: 978-607-30-5269-6  
México -- Política social -- 2021- . | México -- Política económica -- 2021- . | Desarrollo de la comunidad -- México. | Salud pública -- México. | Educación básica -- México. | Pandemia de COVID-19, 2020- -- Política gubernamental -- México.  
LCC HN117 | DDC 361.610972—dc23

Primera edición: 3 de noviembre de 2021

D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México  
Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, c.p. 04510,  
Ciudad de México.

Coordinación de Humanidades  
[www.humanidades.unam.mx](http://www.humanidades.unam.mx)

ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7  
ISBN del volumen: 978-607-30-5269-6

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo  
Planta baja del antiguo edificio Unidad de Posgrado,  
costado sur de la Torre II Humanidades, campus central  
de Ciudad Universitaria, Ciudad de México, Coyoacán,  
04510  
[www.pued.unam.mx](http://www.pued.unam.mx)

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México  
Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita del titular  
de los derechos patrimoniales.  
Hecho en México.

# Contenido

<i>Rolando Cordera y Enrique Provencio</i> Presentación .....	11
--	----

## SECCIÓN I. NUEVOS ENTORNOS DEL DESARROLLO

<i>Rolando Cordera Campos</i> ¿Rumbo a un mundo posneoliberal? .....	15
<i>Mariano Sánchez Talanquer</i> La recesión democrática como un problema de estatalidad .....	25
<i>José I. Casar</i> Después de la Gran Recesión y la Pandemia: ¿el declive del neoliberalismo? .....	41
<i>Francisco Suárez Dávila</i> Lecciones del desarrollismo para la estrategia económica de México para los años veinte .....	54
<i>Margarita Flores de la Vega</i> La Agenda de Desarrollo Sustentable a 2030: aspiraciones por retomar .....	65
<i>Tonatiuh Guillén López</i> Desarrollo y migración internacional: perspectivas desde México .....	80
<i>Mario Luis Fuentes y Saúl Arellano</i> El desarrollo frente a la pandemia: nuevos escenarios, nuevos retos .....	89

## SECCIÓN II. URGENCIAS MAGNIFICADAS POR LA PANDEMIA

<i>Mario Luis Fuentes y Cristina Hernández</i> Pandemia y estructuras de protección en México .....	102
<i>Saúl Arellano</i> La pobreza en la niñez o la fractura del curso de desarrollo .....	114
<i>Karina Videgain e Israel Banegas</i> Llover sobre mojado: los efectos de la crisis sanitaria en la participación laboral femenina y las actividades de cuidado del hogar .....	121
Hacia un sistema universal de salud .....	132

<i>Rodolfo Ramírez Raymundo</i>	
La educación básica en la pandemia 2020-2021 .....	142
<i>Marta Cebollada Gay</i>	
Mujer y empleo en México: la necesidad de una política laboral con perspectiva de género .....	150
<i>Delfino Vargas y Servando Valdés</i>	
Hablemos de la violencia en México: ¿hemos avanzado o retrocedido? .....	163

### SECCIÓN III. PRIORIDADES EN POLÍTICAS SOCIALES Y ECONÓMICAS

<i>Iliana Yaschine</i>	
Cobertura de programas sociales federales en tiempos de COVID-19 .....	178
<i>Héctor Nájera y Curtis Huffman</i>	
Hacia el fin de la pobreza: La agenda 2030, la pandemia y la pobreza por ingresos .....	188
<i>Jesuswaldo Martínez Soria</i>	
Impactos de la pandemia COVID-19 en el mercado de trabajo y en sus perspectivas de desarrollo...200	
<i>Fernando Cortés y Servando Valdés</i>	
Ingreso básico universal, pobreza y desigualdad .....	214
<i>Enrique Provencio y Julia Carabias</i>	
Sustentabilidad ambiental en el desarrollo post pandemia .....	227
<i>José I. Casar</i>	
Más allá de la crisis: sobre la necesidad de una reforma fiscal .....	238

## Referencias

- BANXICO. (2021). *Minuta número 82*, 25 de febrero de 2021. <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/minutas-de-las-decisiones-de-politica-monetaria/%7B3D041441-5195-710D-6285-49DED93EDFD4%7D.pdf>
- CONEVAL. (2021). *Comunicado No. 2*. (p. 13). [https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2021/COMUNICADO\\_02\\_ITLP\\_4to\\_TRIMESTRE\\_2020.pdf](https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2021/COMUNICADO_02_ITLP_4to_TRIMESTRE_2020.pdf)
- INEGI. (s. f.). *Glosario de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2015, población de 15 años y más de edad*. <https://www.inegi.org.mx/app/glosario/default.html?p=ENOE15>
- INEGI. (2021a). *BIE: PIB y Cuentas Nacionales*. [Base de datos]. <https://www.inegi.org.mx/temas/cou/>
- INEGI. (2021b). *ENOE*. [Base de datos]. <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>
- INEGI. (2021c). *Encuesta para la medición del impacto COVID-19 en la educación (ECOVID-ED)*. INEGI. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/investigacion/ecovided/2020/doc/ecovid\\_ed\\_2020\\_presentacion\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/investigacion/ecovided/2020/doc/ecovid_ed_2020_presentacion_resultados.pdf)

# La recesión democrática como un problema de estatalidad

Mariano Sánchez Talanquer\*

Hace 30 años, la pregunta sobre cómo se organizan las sociedades modernas en temas de bienestar, aparentemente, había quedado resuelta por los acontecimientos en la esfera política —«democracia representativa»—; en la esfera económica —«capitalismo»—. Este binomio parecía coincidir lo posible y lo deseable. La principal alternativa, el «socialismo» de Estado, había caído por su propio peso. La configuración institucional de los países del oeste de Europa y Norteamérica se alzaba como un modelo exitoso y al alcance. Constituía un fin en sí mismo y, simultáneamente, un medio para un fin. Lo primero, porque satisfacía principios normativos inherentemente valiosos —como el respeto de derechos civiles, de autodeterminación política y la libertad de empresa—. Lo segundo, porque su *modus operandi* parecía conducir mecánicamente a la prosperidad, pues, las elecciones limpias alineaban al gobierno con las demandas de los gobernados, mientras el mercado hacía lo propio entre el interés privado —la persecución individual de ganancias— y el público —el desarrollo material—. Así, la conjugación de esos dos mecanismos trazaba una ruta clara hacia una modernidad que implicaba el bienestar material, libertades y voz política.

Una generación después, al binomio democracia-capitalismo lo aquejan distintas patologías pues, están lejos de cristalizar rivales ideológicos coherentes. La era de los grandes sistemas de ideas permanece enterrada, esto significa que las fuerzas contestatarias

se desplazan sin referentes intelectuales o filosóficos comprensivos. Y que los principios subyacentes al Estado capitalista y democrático permanecen hegemónicos. A escala global, no existen movimientos políticos de peso que planteen la socialización de los medios de producción o un retorno a la planeación central. Tampoco hay alguna fuerza política importante que desafíe, abiertamente, a la democracia como un sistema deseable. De hecho, incluso sus enemigos prácticos hablan en nombre de ella. Reclaman ser sus verdaderos agentes, no sus sepultureros. Hasta aquí, el marco de referencia permanece.

Pero las certezas, de hace una generación, se han reblandecido. Se ha difuminado, entre expectativas frustradas y agudos problemas en los países modelo, la convicción de que las instituciones de la democracia representativa hermanadas con el sistema de mercado situarían a las sociedades en el camino al desarrollo. La superpotencia, Estados Unidos, ha entrado en un ruidoso declive, atravesada por hondísimas fracturas raciales, geográficas, económicas y partidistas. Su fracaso frente al COVID-19, aunado a sus anteriores turbulencias en el traspaso del poder, ha dado la puntilla a su pretensión de excepcionalidad y ejemplaridad global, de ser esa “ciudad sobre la colina” (*A City upon a Hill*) a la que el mundo entero observaba como modelo. El experimento europeo de integración supranacional, síntesis institucional del cosmopolitismo liberal, arrastra un déficit de legitimidad, además, es foco de reacciones nativistas y sufre la traumática salida del siempre receloso Reino Unido. Mientras tanto, China continúa su ascenso impetuoso de la mano de un Estado que combina la economía de mercado con el desarrollismo y con un fuerte nacionalismo político, todo bajo nuevas formas de autoritarismo digital.

\* Profesor del Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México. Investigador de la *Harvard Academy for International and Area Studies, Harvard University*. Agradezco a los integrantes del Programa de Estudios Universitarios del Desarrollo (PUED) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) por sus reflexiones en el taller que dio pie a este texto y a Mariana Flores Abdo por su apoyo.

“El búho de Minerva inicia su vuelo al caer el crepúsculo”, como advertía Hegel (1968, p. 37). Desde el presente, es difícil distinguir las amenazas existenciales de las convulsiones agudas pero transitorias. ¿La sociedad está abierta a un peligro mortal? El capitalismo y la democracia, como modos de organización económica y política, comparten una propensión intrínseca al cambio, a la reconfiguración y a la crisis. La democracia es el régimen en sensación de crisis perpetua, como la caracterizó O'Donnell, porque es la ausencia perpetua de algo más. Asimismo, siempre tiene una agenda abierta, pendiente e incumplida de reparación de males sociales y mayores avances en las múltiples materias que, en un cierto lugar y para un cierto pueblo, más conciernen al bienestar y la dignidad humana (2007, p. 9).

En el reconocimiento de la igualdad — una persona, un valor, un voto—, habita siempre una promesa defraudada, que se disputa con tangibles jerarquías de poder, de recursos, de influencia, de oportunidades, de estatus, etcétera. Las libertades formales de la democracia, los derechos sociales y hasta la influencia política misma nunca pueden ejercerse por parejo. Ahí se recrea un sentido constante de insuficiencia e injusticia, que resulta saludable si funciona como acicate para la movilización, la exigencia y la profundización de los derechos. Pero en el extremo, sin embargo, puede llevar a cuestionar la utilidad de la democracia misma —e incluso su existencia— creando así un espacio político para fuerzas que funcionan como un pretexto para refundarla y que al mismo tiempo la destruyen.

La mayoría de esas desigualdades, incubadoras de agravios y resentimientos, se originan y recrean en el mercado otro sistema propenso a las crisis. Con su potente pero ciega fuerza de destrucción creativa, el capitalismo genera constantes fluctuaciones e inseguridades que definen a la experiencia social, de ahí su dinamismo. Pero, sin embargo, no es la incesante presión competitiva del mercado la que provoca los mayores agravios y las más rígidas jerarquías, sino la concentración de poder privado y de riqueza asociada al

«capitalismo corporativo» y “de cuates”. Los sistemas democráticos parecen inermes y, a veces, hasta cómplices de esa concentración. Desde el punto de vista de la redistribución socioeconómica, las democracias tienen un récord decididamente mixto (Albertus y Menaldo, 2018). Con frecuencia, las élites han encontrado, en los tortuosos y fragmentados circuitos de decisión de las democracias, grandes oportunidades para proteger los intereses de clase.

¿Qué pasa con la democracia?, ¿hacia dónde va?, ¿qué significa su suerte para la agenda del desarrollo? Este ensayo examina la relación entre las instituciones políticas y el desarrollo socioeconómico a la luz de las ansiedades contemporáneas. Se sostiene que, más que una crisis de la democracia representativa como arreglo institucional capaz de regular el conflicto político, con base en la participación popular y sin suprimir el pluralismo, varias democracias concretas son presa de la maduración del descontento provocado por dos factores principales: (i) un ciclo histórico de expansión agresiva del mercado a escala global sin mecanismos robustos de redistribución, compensación y protección social de las mayorías, especialmente frente a las crisis económicas internacionales; (ii) instituciones estatales precarias, «débiles» o de baja calidad en varias democracias jóvenes, incluyendo la mexicana, incapaces de cumplir tareas básicas del gobierno con mínima eficacia.

Estos factores están relacionados entre sí y disparan procesos que ponen en jaque a la democracia. Se nombra a su confluencia un «déficit de estatalidad», pues, en ambos hay un vacío de intervención efectiva del Estado. Y, además, desafían a la democracia porque fracturan la capacidad de los partidos de proveer representación efectiva, es decir, de organizar el consentimiento político.

A pesar de esta confluencia, los dos factores son analíticamente diferenciables. El primero ha dado pie a una profundización de las desigualdades socioeconómicas, a inseguridades vitales agudas en amplias capas de la población, junto a choques culturales entre

ganadores y perdedores del mercado global y a la sensación de estar a merced de fuerzas económicas fuera del control colectivo, es decir, por encima de la soberanía democrática. Las diferencias entre partidos tradicionales se difuminan pues, sujetos por la camisa de fuerza del capitalismo financiero global, todos terminan impulsando políticas similares. Así, el consenso envuelve a los sistemas de partidos, lo cual engendra una «democracia sin opciones» (Mair, 2013). Estos procesos, atados a la economía internacional, abarcan a países en todos los niveles de desarrollo. La formación de polos sociales, con visiones y experiencias vitales radicalmente contrastantes respecto a la economía globalizada, pero sin expresión equivalente en los sistemas representativos, es uno de los motores de las reacciones políticas antisistema dentro de la democracia.

El segundo factor, el subdesarrollo de capacidades institucionales del Estado en tareas básicas, se relaciona con el primer factor y se propicia más en regiones periféricas como América Latina. Este es producto de patrones históricos de surgimiento y evolución del Estado, en combinación con las recientes dinámicas de adelgazamiento de lo público asociadas con el factor anterior. Dicho subdesarrollo político-institucional se traduce en una incapacidad de los gobiernos democráticos de proveer bienes y servicios públicos básicos con una mínima eficacia y suficiencia: desde la seguridad pública y la administración de justicia hasta la educación, la salud, la infraestructura física, entre otros.

Así, las debilidades institucionales en el aparato estatal, entre las que se incluye la poca profesionalización y la incapacidad de controlar el comportamiento de los funcionarios —la corrupción—, producen fallas gubernamentales crónicas; y estas, a su vez, despiertan un sentido generalizado —no infundado— de trato injusto y socialmente segmentado por parte de las autoridades. Las expectativas depositadas sobre los gobiernos y sobre el régimen mismo quedan defraudadas. Los agentes de representación democrática, los partidos políticos, parecen todos incapaces de atender demandas y

necesidades colectivas. Sin importar quien gobierne, el aparato público funciona mal, los representantes parecen trabajar únicamente para sí mismos y los problemas colectivos nunca encuentran solución.

La debilidad estatal corresponde a un subdesarrollo de tipo propiamente político. Como proceso y como concepto, el desarrollo tiene, entre algunas otras, dimensiones tanto políticas como económicas. Estas facetas pueden desincronizarse e incluso entrar en contradicción. Recordemos, por ejemplo, el argumento clásico de Huntington, el cual afirma que la modernización económica, sin un fortalecimiento equivalente de las instituciones políticas para procesar la diversificación de la demanda social, no conduce a la democracia, o a la estabilidad, sino al «pretorianismo» (1973).

Aun cuando en ciertas circunstancias puedan reforzarse mutuamente, como esperaría la vieja teoría de la modernización, el desarrollo político y económico deben distinguirse analíticamente. El primero —definido en forma general como la consolidación de un Estado poderoso regido por un marco constitucional y democrático— no depende de manera lineal del desarrollo económico, ni puede reducirse a él. Del mismo modo, las elecciones libres pueden no abrir el camino, por sí solas, al progreso material de las mayorías, además, no es su función primaria si le damos un valor intrínseco —como lo tiene— al hecho de que los gobernados puedan poner y quitar gobiernos en forma pacífica.

En especial, un Estado con una “baja capacidad institucional para penetrar sus territorios”, para “implementar decisiones logísticamente” y para “coordinar la vida social a través de infraestructuras estatales” (Mann, 1993)<sup>1</sup> limita los resultados sociales que pueden conseguirse en democracia. Cual sea el modelo económico que se persiga, la fragilidad infraestructural del Estado detiene el crecimiento. Incluso las visiones más liberales de la economía reconocen la absoluta necesidad de un aparato de gobierno sólido

<sup>1</sup> Véase el concepto del «poder infraestructural» del Estado de Michael Mann (1993).



—registradores, juzgados, cuerpos de policía, administradores, etcétera— territorialmente extendido y capaz de regular la interacción social. Así lo consignaba el propio Adam Smith:

El comercio y la industria rara vez florecen durante mucho tiempo en un estado que no disfruta de una administración regular de la justicia, donde el pueblo no se siente seguro en la posesión de sus propiedades, donde el cumplimiento de los contratos no está amparado por la ley [...]. En suma, el comercio y la industria no pueden progresar en ningún estado donde no haya un cierto grado de confianza en la justicia. (1994, p. 781)

Puede parecer poco, pero en gran parte de las democracias, ni la paz ni la justicia están mínimamente resueltas. Los cuerpos de seguridad y de procuración de justicia están poco profesionalizados, carecen de recursos y peor aún, en algunos casos, son cómplices de la criminalidad. La violencia —o la amenaza de violencia— es vista por agentes privados como un medio disponible para conseguir sus objetivos y despojar a los otros. En consecuencia, los delitos quedan impunes. Además, las burocracias están poco profesionalizadas y tenuemente extendidas en el territorio, y aunado a lo anterior, las instituciones estatales detrás de los derechos sociales, los servicios cotidianos o las infraestructuras públicas acusan problemas similares.

En este entorno, los ciudadanos desconfían de las autoridades e instituciones, adaptan su comportamiento a la deficiente provisión pública, y buscan sustitutos privados —que más bien, son parches ante los vacíos públicos— para sortear las dificultades. En el agregado, esto acarrea un uso socialmente ineficiente de recursos, además, hay bienes y funciones públicas que no puede realmente remediar ningún esfuerzo privado. Tanto la vida colectiva como la vida misma es de baja calidad. Y la baja calidad del Estado es no solo un ancla para el crecimiento económico, sino que además tiene, como el primer factor, efectos regresivos directos, pues repercute con mayor gravedad a

los sectores populares y medios que son más dependientes de los servicios públicos. Así, quienes más lo necesitan, encuentran menos funcional al Estado. Ahí otra fuente legítima de descontento, que crea oportunidades políticas para fuerzas, aunque no antagonistas, sí redentoras y escépticas del entramado político democrático-liberal, es decir, fuerzas autoritarias.

### El contraataque «populista»

El tipo de capitalismo global predominante y las deficiencias del Estado incuban agravios y resentimientos que ahora se voltean contra los sistemas democráticos. Los contraataques son, típicamente, comandados por líderes carismáticos quienes, en la búsqueda del poder, encuentran franjas sociales alienadas de las élites y de los partidos tradicionales —o de los grupos dominantes dentro de ellos, como ocurrió en el Partido Republicano—. En otras circunstancias, el discurso apocalíptico y antisistema del que se ayudan encontraría eco solo entre unos cuantos, sus teorías de la conspiración serían, mayoritariamente descartadas, incluso ridiculizadas y la aversión al riesgo limitaría sus posibilidades.

No obstante, cuando los vínculos representativos se han fracturado, en una gramsciana “crisis de hegemonía”, surgen las condiciones para establecer una conexión carismática alrededor de los reclamos y los deseos desatendidos. En consecuencia, los segmentos sociales desprendidos de las estructuras de representación existentes, y típicamente fragmentados, se encuentran disponibles para movilizarse, en forma directa, alrededor de una figura quien, como los predicadores de antaño, adapta su repertorio discursivo al aplauso de la audiencia mientras cultiva un aura de profeta mientras crea así las condiciones para mandar unilateralmente.

El líder se convierte en un vehículo al que se enganchan reclamos y expectativas de futuro “variopintas”. Surge como fuente de autoridad

porque las instituciones han perdido la capacidad de inspirarla. El vacío de legitimidad es colmado por el carisma —la invocación del derecho— capacidad de ejercer el poder y de dictar o de revelar nuevos patrones normativos en forma voluntarista, en virtud de poseer cualidades excepcionales, providenciales y contrarias a los vicios prevalecientes en el mundano sistema institucional.

La relación no mediada, entre el líder y sus seguidores, se encuentra sostenida en la confianza personal, en lazos afectivos y en el rechazo de los poderes establecidos, no en postulados ideológico-programáticos ni en una adhesión organizativa. Así, la política se recodifica como un enfrentamiento antagónico entre la élite-sistema y un pueblo profundo. Es pues, un conflicto vertical entre lo «patricio» y lo «plebeyo», entre «lo alto» y «lo bajo» en la sociedad (Ostiguy, 2014) en el que la personalidad del líder está fundida con lo segundo. Tal división no es equivalente a la clase en el sentido económico. Lo socioculturalmente «alto» y «bajo» puede correlacionarse con la clase social, con riqueza y con pobreza, pero no es su esencia. Artistas, académicos, estudiantes, por ejemplo, pueden no pertenecer a los ricos, pero sí a lo socialmente «alto». Trump podía ser un millonario —más rico que el refinado y elocuente Barack Obama— pero su lenguaje vulgar, su machismo, sus gustos comunes y su incorrección política, lo hacían pertenecer, inequívocamente, al mundo de «lo bajo» (Ostiguy y Roberts, 2016). Esta división tampoco se relaciona con otras formas tradicionales de organización del conflicto político, como el eje ideológico izquierda-derecha, de hecho, las desplaza. El discurso y la praxis populista son compatibles con políticas públicas de distinta naturaleza, pues las preferencias programáticas de la política ordinaria quedan subordinadas al antagonismo entre lo común-desposeído —lo externo al sistema— y lo elitista-poderoso —el sistema—.

Es así como debe ser comprendido el «populismo», como un concepto eminentemente político. No se trata de un adjetivo para designar ciertas políticas —económicas u otras— ni es

propio de un solo lado del espectro ideológico tradicional; su uso analítico debe distanciarse con claridad del epíteto y del cliché periodístico. Si bien, el término se ha usado para denunciar a fuerzas políticas preocupadas por las desigualdades y para demonizar medidas concretas —por ejemplo, el aumento del gasto gubernamental— este no es su uso propio en el terreno académico.

Las ciencias sociales han reivindicado el concepto como una categoría analítica para entender una forma de la política que apela a la soberanía popular, antipluralista y que puede entrelazarse con distintas ideologías, además, tiende a ser programáticamente incoherente (Brubaker, 2017). En esta acepción, el populismo es un modo político de interpelar y de actuar, que subordina varias identidades y divisiones sociales a un único conflicto antagónico, entre una casta corrupta y un pueblo traicionado. Dicho pueblo es construido de distintas formas, combinando aspectos económicos y culturales en distintas proporciones y con implicaciones más o menos excluyentes: desde los discursos etnonacionalistas de la derecha, hasta el énfasis en la marginación socioeconómica de las clases populares en los populismos de izquierda (Roberts, 2019).

La reestructuración binaria del espacio político alrededor del eje «alto»-«bajo» o privilegio-exclusión equivale a otras dualidades: lo nativo contra lo extranjerizante, la abnegación contra el lucro, lo honesto/virtuoso contra lo corrupto, lo sagrado contra lo profano. Esta construcción narrativa es especialmente potente cuando las alternativas partidistas tradicionales se han rotado en el poder, por un cierto tiempo, sin que grupos sociales amplios perciban diferencias sustantivas o mejoras en el funcionamiento gubernamental. Así, todas quedan «manchadas» por el ejercicio del poder y por su posesión. El personalismo, en la toma de decisiones, con la concentración de poder que conlleva, es parte esencial de esta lucha redentora, pues solo el líder pertenece a los de abajo; las instituciones, procedimientos y formalismos son vistos como funcionales únicamente para la minoría privilegiada.

Con su «maniqueísmo» inherente, la forma populista de la política se contrapone a una visión pluralista del espacio sociopolítico, que reconoce la existencia y legitimidad de visiones y de valores distintos. Si la política es, fundamentalmente, un conflicto de naturaleza moral entre la élite y el pueblo, solo hay una postura aceptable. En consecuencia, el populismo entra en tensión, no solo con la institucionalidad existente dominio del antipueblo, sino con los principios liberal-constitucionales de la democracia moderna que demandan deliberación, negociación, división del poder y supremacía de la ley sobre todas las voluntades. En nuevas y diversas democracias, por tanto, la baja calidad del Estado opera como un determinante independiente de crisis representativas con potencial para convertirse en una crisis del régimen político, pues la legitimidad de instituciones democráticas, como la cobertura misma del Estado y los derechos, es socialmente limitada.

### **Globalización, desigualdad y democracia (descontento, parte 1)**

Como en otros episodios históricos, las dificultades de la democracia están entrelazadas con el sistema económico, sujeto a una reorientación radical hacia el liberalismo de mercado en las últimas cuatro décadas. El ajuste alteró mucho más que la producción y el intercambio de bienes materiales. Al igual que en la ola globalizadora previa, la desembocada durante la Gran Depresión y los autoritarismos de entreguerras, el tránsito hacia el modelo de mercado “creció hacia una enormidad sociológica” (Polanyi, 2014). Sus efectos remodelaron a las sociedades y cambiaron sus formas de interacción con el Estado, lo que disolvió lazos organizativos, e incrementó su exposición al exterior, lo que provocó la clausura de viejos canales de representación de intereses, e introdujo nuevas inseguridades fomentando la individualización de la experiencia vital.

Ese ciclo histórico tiene un punto determinante en la Gran Recesión de finales de los 2000, que dispara un largo periodo de dificultades sociales

ante la muy lenta y desigual recuperación. A eso se le suman los procesos estructurales en marcha, que son: la desindustrialización de las economías avanzadas, la automatización, el traslado de la producción a economías de más bajos salarios, el poder de mercado de las multinacionales, la acumulación extrema de riqueza en la cúspide de la pirámide dentro de los países, o la intensificación de la inseguridad económica por la exposición al mercado global y la erosión de sistemas de bienestar.

Atados por fuertes restricciones internacionales, el menú de alternativas para los gobiernos es reducido sin importar su posición en el espectro político. En países periféricos, cualquier paso en falso, puede ser duro y, automáticamente, castigado por la fuga de capitales, el rating de las calificadoras internacionales, etcétera. Gobierna quien gobierne, las decisiones sobre la economía parecen estar fuera del control de los gobiernos democráticos, mientras que las crisis periódicas se propagan inmediatamente por todo el sistema global.

Ese proceso de extensión del mercado junto con su proceso espejo —la reconfiguración y el retiro del Estado— incubaron, en todos lados, un descontento típicamente fragmentado, pero que eventualmente ha terminado por irrumpir en la arena política. Esto lo ha hecho de diferentes formas y —como antes— no necesariamente democráticas. En varios países latinoamericanos trajo explosiones populares que, al cambio de milenio, hundieron a los partidos tradicionales vinculados con el neoliberalismo, además desbordaron a la democracia representativa y alimentaron a movimientos de «refundación» constitucional. Los términos de la política cambiaron por completo. En pocos casos, como el boliviano, los movimientos populistas lograron consolidar avances sociales sustantivos. Pero, en otros, como el venezolano, terminaron por desencadenar crisis profundas e invariablemente —aunque en distintos grados—, la democracia constitucional fue erosionada mediante la concentración de poderes, el uso faccioso de aparatos estatales y la creación de condiciones desfavorables para las oposiciones.

En democracias avanzadas, por su parte, las fuerzas de la globalización, la pérdida de soberanía nacional y el cambio sociodemográfico asociado con las migraciones desde el «Sur global» han polarizado a los electorados. El extremismo de derecha se encuentra en ascenso y es sostenido por grupos que ven diluirse su ascendencia económica y cultural tradicional. La presidencia de Trump en Estados Unidos, con su racismo, nativismo y nuevo mercantilismo proteccionista, no fue un simple accidente, sino un reflejo de corrientes estructurales, en plena operación. El cambio tecnológico, en particular el ecosistema de comunicación mediante redes sociales, parece reforzar la polarización y expandir las posibilidades de la política de la personalidad, sin mediaciones.

Así que, en buena medida, los problemas actuales de la democracia tienen raíz en los problemas del capitalismo y la globalización. Las dinámicas de la economía global han fracturado a las sociedades, sin que los Estados desplieguen mecanismos robustos de igualación y compensación —e incluso pueden hacerlo, por las restricciones del mercado mismo—. El resultado es una polarización económica entre ganadores y perdedores permanentes, con escasa o nula movilidad entre los campos sociales, e incluso, sin interacción entre quienes pertenecen a ellos. Así, de nuevo, reforzado por los cambios en el entorno mediático y las redes sociales, distintos grupos consumen distinta información, cada uno tienen su verdad y se atrincheran en sus posiciones. Geográficamente, regiones pujantes, conectadas con el mundo, se separan del país “profundo”.

Tal polarización, de igual manera, adquiere signos culturales en la oposición entre lo nativo y lo cosmopolita, lo popular y lo elitista. La competencia electoral, por ejemplo, en varios casos, se ha reestructurado a lo largo de líneas educativas con los profesionales educados de las ciudades respaldando agendas de izquierda «posmaterialista». Las élites culturales ven con desdén el «parroquialismo» de la gente común y condenan la vulgaridad e incorrección política como formas populares de expresarse y de ser. La condescendencia cultiva resentimientos

que después pueden ser movilizados en las reacciones contra la élite-sistema: “amo a los pobremente educados”, clamaba Trump.

Más aún, la globalización pone en entredicho el principio democrático de que las personas tienen derecho a participar en las decisiones que afectan su propia vida, o al menos en la selección de quienes las toman. Mientras, las decisiones tomadas, en otros sistemas políticos o en instancias internacionales, terminan repercutiendo al interior de los países, por la interconexión global, los ciudadanos, en realidad, tienen un poder democrático limitado. Y en tanto los gobiernos nacionales tienen estructuralmente clausuradas ciertas opciones de política, la democracia, como autodeterminación, queda todavía más adelgazada. Segmentos de los electorados afectados por las desigualdades y el estancamiento, incluso la erosión de sus perspectivas de vida, carecen de medios para generar cambios sustantivos, aunque puedan votar en elecciones libres. Pues, todos los partidos parecen cómplices de un sistema injusto y los medios democráticos resultan inútiles para transformar una realidad adversa.

Sin reformas a la globalización y el mercado, entonces, el modo populista de movilización puede volverse endémico en las democracias. La tracción de los movimientos antisistema proviene de la alienación de capas sociales importantes con las instituciones representativas existentes, que van perdiendo su capacidad de satisfacer demandas extendidas. Algunos de los movimientos contestatarios pueden refrescar la política democrática, crear un nuevo contexto de exigencia a los partidos establecidos y reconectar a grupos descontentos con el sistema político sin cargar contra la democracia misma. Pero con más frecuencia, este descontento ha sido capitalizado por figuras personalistas que irrumpen por la vía electoral pero que después, poco a poco, minan los equilibrios democráticos.

Al terminar la Guerra Fría, las democracias ya no mueren por golpes militares, sino por deslizamientos más o menos progresivos hacia el «autoritarismo competitivo», es decir, regímenes donde se celebran elecciones que

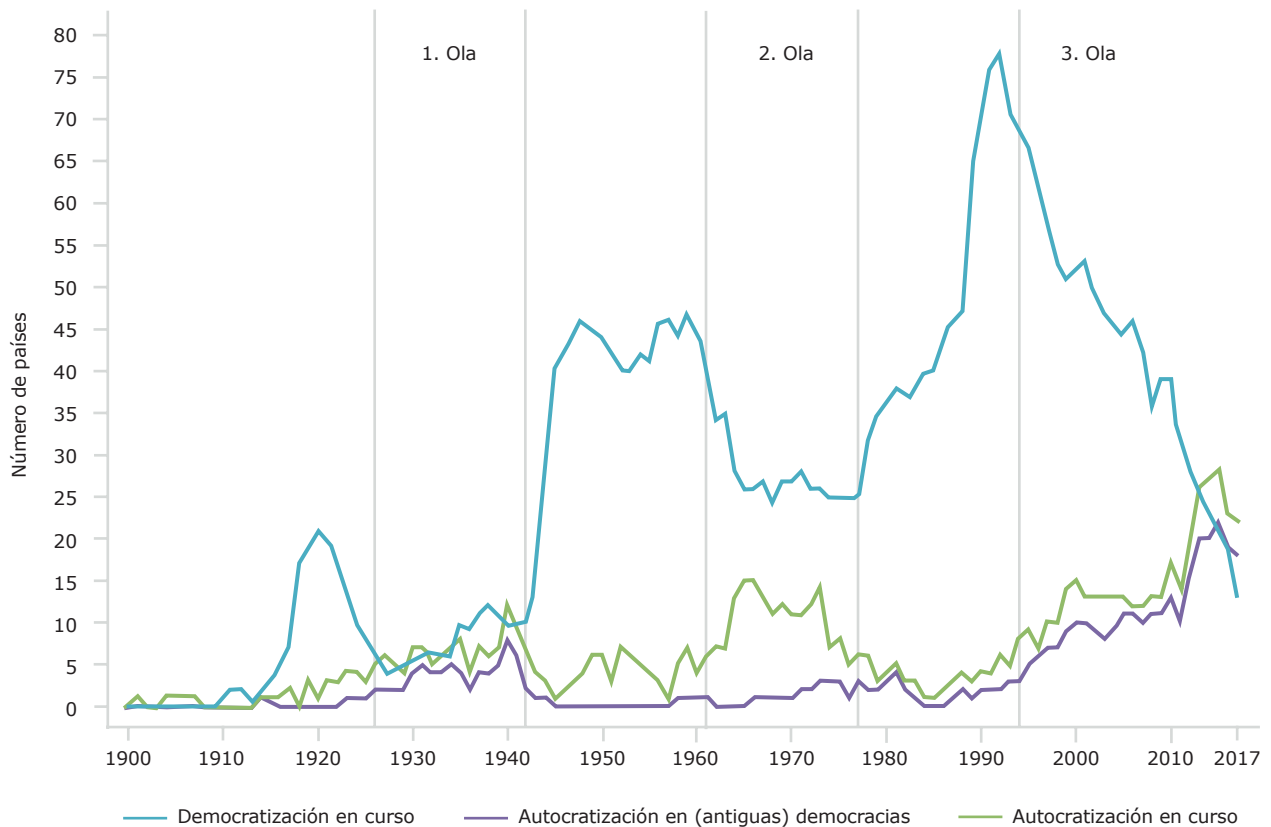
no están completamente predeterminadas, pero donde el gobierno no respeta a cabalidad los derechos civiles de los opositores, mina la separación de poderes, utiliza el aparato del Estado en forma facciosa, intimida a la disidencia e inclina el terreno electoral (Levitsky y Way, 2010). Como resultado, el electorado ve fuertemente reducida su capacidad democrática fundamental: poner y quitar libremente al gobierno.

El gráfico 1 muestra el número de países en proceso de «democratización» y de «autocratización» desde inicios del siglo xx. La autocratización se define como un declive *de facto* en los requerimientos institucionales de la democracia, es decir, en la libertad de asociación, en el respeto gubernamental de la libertad de prensa y de expresión, en el sufragio universal y en las elecciones libres y equilibradas. La medición proviene del

proyecto Variedades de la Democracia (V-Dem) (Coppedge et al., 2021). Como puede verse, el número de países con retrocesos, en el índice de democracia, ha ido en aumento en los últimos 25 años con una aceleración tras la Gran Recesión. En cambio, el número de países en trayectoria de una profundización democrática ha caído abruptamente. Como se puede observar, el mundo todavía es, predominantemente, democrático pues, son más los países con regímenes democráticos que autocráticos, pero han dejado de democratizarse y, en consecuencia, varios países experimentan retrocesos.

En México, los pobres y muy asimétricos retornos económicos del modelo de desarrollo fundado en el mercado también estructuran la política y el malestar democrático. El sistema de partidos de la democracia mexicana puede entenderse, en buena medida, como un espacio

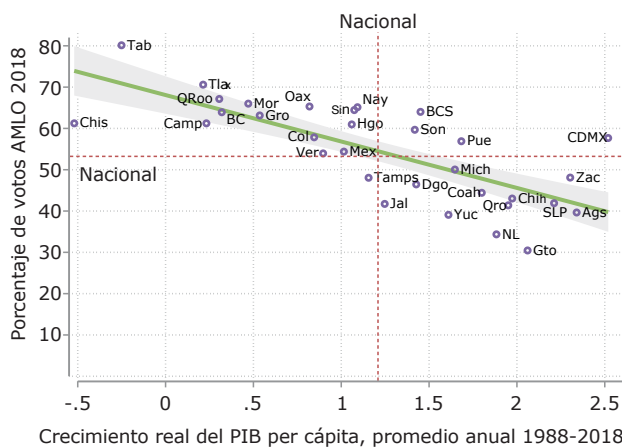
**Gráfico 1. Las tres olas históricas de autocratización**



Fuente: Lührmann y Lindberg, (2019).

de competencia en torno a los resultados del modelo económico en los últimos treinta años. Más allá del ruido en las campañas y las estrategias publicitarias, este factor estructural organiza los alineamientos. Como muestra de ello, el gráfico 2 presenta la relación entre el crecimiento promedio del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita en las entidades federativas desde 1988 —año de la primera elección con la izquierda partidista actual— y el porcentaje del voto por Andrés Manuel López Obrador en 2018, una elección de referéndum acerca del statu quo y posiblemente, un episodio decisivo desde el punto de vista democrático.

**Gráfico 2. Crecimiento económico por persona en 30 años y voto por Andrés Manuel López Obrador en 2018**



Nota. Las líneas punteadas muestran el promedio nacional.

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2021a) y del Instituto Nacional Electoral (INE, 2018).

Como se puede observar, a pesar de tratarse de una elección, en otros sentidos, excepcional, los retornos del modelo de mercado predicen con bastante precisión la intensidad del apoyo hacia López Obrador en los diferentes estados. Los casos se aglutinan en el cuadrante superior izquierdo —estados con pobre crecimiento en las últimas décadas que otorgan hasta 60% o 70% del voto a López Obrador— y en el inferior derecho, en el que se ubican los estados con un buen desempeño económico relativo, la oposición, en conjunto, consigue una mayoría absoluta del voto.

## Debilidad estatal y bases políticas del desarrollo (descontento, parte 2)

Hay una reconfiguración del papel y de las capacidades del Estado en el centro de las tensiones desatadas por la extensión del mercado, es decir, un adelgazamiento. Esta reconfiguración generacional ya se ha montado, en circunstancias como la mexicana, sobre fragilidades institucionales históricas que el autoritarismo del siglo xx logró, hasta cierto punto, disimular sin realmente desaparecerla. Esto es, por ejemplo, como un botón de muestra en la fragilidad fiscal secular, acaso el mejor indicio de un Estado incapaz de entrelazarse con su sociedad, ejercer autoridad y desde luego, de financiar adecuadamente la provisión pública.

Las deficiencias institucionales del Estado constituyen obstáculos estructurales para el crecimiento y el mejoramiento de las condiciones de vida y de paso, engendran un descontento generalizado con los aparatos públicos, los representantes y el régimen político mismo. Así, los problemas contemporáneos del desarrollo económico y de la democracia tienen que ver con una crisis común, la del Estado. Esta crisis funciona como aparato institucional para sostener una legalidad, regular la interacción humana y desplegar acciones que cubran el espacio territorial y social. A esto me refiero como una falta de estatalidad.

Empecemos por el desarrollo en un sentido económico estrecho. Para decirlo en forma llana, no hay experiencia internacional ni histórica de crecimiento económico sostenido, ni del mejoramiento de la calidad material de vida sin «condiciones de estatalidad» —un aparato público desplegado, capaz de imponer un orden, organizar la coacción, proveer servicios con razonable eficacia y coordinar la acción social—. La fortaleza del Estado no es equivalente a su tamaño, ni a la cantidad o tipo de tareas que asume, ni al grado de discrecionalidad con el que opera, más bien, se trata de lo que las agencias e instituciones del Estado, en su conjunto, pueden lograr dadas ciertas responsabilidades asumidas.

En cualquier caso, podemos referirnos a las responsabilidades nucleares de todo Estado: la tributación, la coerción, la impartición de justicia, la identificación de los gobernados, etcétera, en todo el territorio.

Si esas tareas no están medianamente resueltas, tampoco lo está la ecuación del crecimiento sostenido. Se trata de un problema sobre el grado de gobierno, distinto a un asunto sobre el tipo de gobierno. La necesidad de un Estado eficaz para disparar el desarrollo, antes, era una propuesta verdadera, cuando por desarrollo se entendía solo el crecimiento económico sin adjetivos, es decir, la acumulación material. Esta propuesta es todavía más certera ahora, cuando está claro que el crecimiento tiene que ser conducido hacia la sustentabilidad. Pero el punto central es que no hay condiciones para el desarrollo sin un orden legal sustentado en un Estado capaz de proteger, regular, sustituir la ley del más fuerte en la interacción social, movilizar recursos, coordinar acciones e invertir en bienes públicos.

La falta de estatalidad está también en el núcleo de la baja calidad de la democracia y, por tanto, de sus retos de supervivencia. Como lo dicen Linz y Stepan, la democracia moderna necesita de la capacidad efectiva de mandar, de regular y de extraer (1996). Para esto se necesita un Estado funcional y una burocracia estatal utilizable por los gobiernos democráticos (Linz y Stepan, 1996, p. 11). La democracia es una forma de gobierno en la que los ciudadanos tienen derechos —civiles, políticos, sociales, etcétera—, pero la vigencia de todos sus derechos depende no solo de su reconocimiento legal, sino de su implementación. Incluso las libertades “negativas” —a no ser intimidado, asesinado, silenciado, detenido arbitrariamente, torturado, etcétera— dependen del papel activo de los aparatos públicos, esto es, instituciones estatales que vigilan, protegen, controlan a sus funcionarios, sancionan a los transgresores y ofrecen vías efectivas para la denuncia.

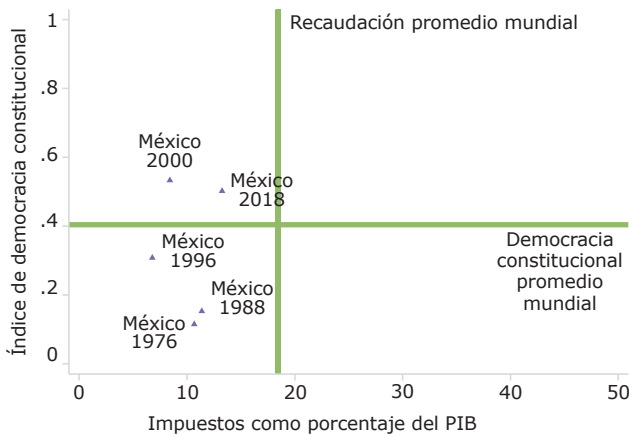
El problema del régimen democrático con un Estado débil es que los derechos básicos son sistemáticamente incumplidos para los grupos mayoritarios. El derecho político a votar por

los gobernantes puede satisfacerse de forma efectiva —gracias a instituciones del Estado que integran padrones, instalan casillas y garantizan la integridad del conteo— pero sin que encuentre un correlato en otros derechos. El desfase incuba el descontento y alimenta la pregunta, ¿de qué sirve la democracia? Las transiciones democráticas han expandido las libertades, la posibilidad de criticar y de movilizarse contra el gobierno sin miedo, es decir, de removerlo por la vía de los votos. Pero ahora, en muchos casos, se encuentran contracorrientes que se alimentan de las fallas sistémicas del Estado en la protección de otros derechos.

Este es el caso de México, si concebimos el desarrollo político como la consolidación de un Estado constitucional democrático de derecho, podemos observar que, durante las últimas décadas, el país avanzó claramente en el aspecto constitucional democrático, pero tuvo poco avance en la construcción de Estado. Así lo muestran las mejores medidas internacionales disponibles. El gráfico 3 presenta una medida de democracia liberal en una escala del 0 al 1 que se puede ver en el eje vertical. La medida considera hasta qué punto se satisface, en los hechos, el ideal de un sistema político en el que los ciudadanos deciden quién gobierna en elecciones libres y justas, pues existen límites a la arbitrariedad en el uso del poder político y los derechos civiles están efectivamente protegidos contra ataques de las autoridades. En el eje horizontal se muestra el cobro de impuestos federales como porcentaje del PIB, una medida básica de estatalidad o fortaleza del Estado.

La fortaleza estatal es una variable multidimensional. El indicador usado en el gráfico anterior se concentra en una sola dimensión, la fiscal. No obstante, esta es una buena ventana a las capacidades del Estado en su conjunto. Los impuestos reflejan la penetración de la autoridad estatal en la sociedad y determinan, desde luego, los alcances de la provisión en todas las esferas. En el núcleo del déficit de estatalidad está la incapacidad para cobrar impuestos y someter a la población, y en especial a las élites económicas, a un sistema impositivo eficaz.

**Gráfico 3. Desarrollo político en México. Estado y democracia, 1976-2018**



Nota. Las líneas al interior del gráfico marcan el promedio mundial en cada dimensión para 2018.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Coppedge et al., (2021) y del INEGI, (2021a).

Como referencia, se incluyen en el gráfico 3 líneas que marcan el promedio mundial en el índice de democracia y en la recaudación para el año 2018. La trayectoria del país, en una generación, es clara y está dirigida hacia una profundización de la democracia constitucional —esto es visible en el desplazamiento en el eje vertical—. México se encuentra por encima del promedio internacional, reflejo del ensanchamiento de las libertades y un sistema electoral efectivo para procesar la transmisión del poder político mediante la participación popular en contiendas justas, en las cuales, los votos determinan quién gobierna.

Al mismo tiempo, el gráfico 3 muestra el escaso o nulo fortalecimiento del vehículo —es decir, el Estado— para garantizar derechos, implementar programas públicos y para mejorar la vida colectiva. La debilidad fiscal antecede a la democracia y ahora, pesa sobre ella, pues la austeridad que conlleva vuelve a la aplicación universal de los derechos materialmente imposible. Líderes y partidos de todas las ideologías gobiernan con recursos muy escasos y parece que tampoco encuentran la voluntad política, ni los medios de convencimiento para emprender una urgente empresa de fortalecimiento fiscal, la cual es la base indispensable del mejoramiento de lo público.

Las democracias con Estados débiles son muy propensas a crisis representativas porque producen malos gobiernos de forma crónica. Es decir, gobiernos que no tienen a su alcance capacidades institucionales suficientes para satisfacer medianamente las necesidades públicas, ni cumplir con las expectativas. En consecuencia, los gobiernos buscan otras formas de conseguir apoyos, como el «clientelismo», pero después de todo, fallan en tareas sensibles. Como resultado, son reemplazados uno tras otro hasta que todas las fuerzas políticas existentes quedan desacreditadas, así nadie puede defender lo que han hecho, ni hablar bien del pasado. Esto puede servir para que movimientos antisistema y líderes “populistas” lleguen al poder. Pero incluso quienes capitalizan el descrédito de la política y sus actores tradicionales son rehenes de la precariedad estructural de las instituciones del Estado; pues, sin pasos para remediar la democracia, pueden terminar devorados por las mismas fuerzas que los encumbraron.

En la falta de estatalidad se combina la historia «vieja» con la reciente. La evolución mexicana ofrece un ejemplo. La segunda mitad del siglo xx se caracterizó por un acelerado crecimiento poblacional, con el consecuente aumento de la demanda de servicios para las instituciones públicas —educación, salud, vivienda, etcétera—. En 1980, a las puertas de la crisis de la deuda y la década perdida de la economía, la población era 2.6 veces más grande que, en 1950, treinta años antes (pasó de 25.8 a 66.8 millones). A partir de ese hecho, el país se enfrentaba a un enorme reto de integración social. El régimen priista en su etapa final, y la naciente democracia mexicana, debieron administrar las demandas de una sociedad mucho más masiva que la del pasado, es decir, se enfrentaron a una sociedad necesitada de los servicios del Estado en una escala nunca experimentada. La ineludible demografía imponía esa realidad.

La demanda social se disparó, pero la capacidad pública de respuesta se contrajo. El gran crecimiento en el número absoluto de mexicanos ocurre en un periodo en el que la

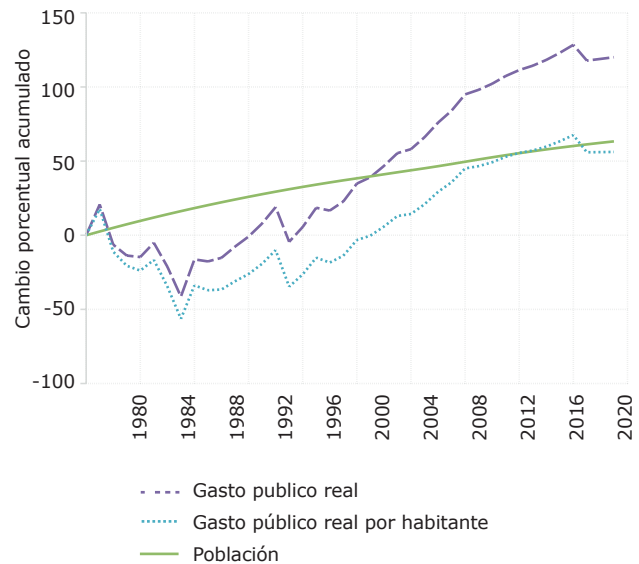


economía crece muy poco —cuando crece— y en el que el Estado, presionado financieramente e impregnado del espíritu del liberalismo del mercado de la época, reduce sus ambiciones de intervención social. Un indicador simple es suficiente para dimensionar el cambio en la presencia del Estado en la sociedad: en 1982, el gasto público representaba 42.2% del PIB. Para el año 2000, se redujo casi a la mitad, es decir a 22.6% (Centro de Estudios de las Fianzas Públicas [CEPF], 2006).

El gráfico 4 demuestra la magnitud del achicamiento y del retiro del Estado mexicano en vísperas de la democratización, medido a través del gasto público real por habitante. Al inicio de la década de los ochenta, el gasto programable del Gobierno federal más las participaciones a entidades y municipios por habitante se ubicaban en máximos históricos en términos reales. Sabemos que el Estado corporativo no había logrado incluir a la mayoría de la población en sus instituciones de seguridad social, salud o vivienda —ni en esos momentos de mayor gasto—. Pero a partir de ese momento tras la crisis de la deuda, las perspectivas de avance se cancelan, el monto de gasto público por habitante se encoje de forma abrupta y la desprotección aumenta.

Como se aprecia en el gráfico, hacia fines de los ochenta, el gasto del gobierno por persona registra una pérdida real acumulada, superior a 25%. La pérdida de capacidades de gasto y de provisión social del Estado profundiza desigualdades, engendra obvios malestares e inaugura una larga época en la que la búsqueda de soluciones a problemas compartidos — desde la seguridad hasta la salud— se traslada a la esfera privada. Dicho brevemente, en las últimas décadas del siglo xx se suman varios millones a la población del país, justo cuando el Estado pierde capacidades de gasto y de provisión social. Y en ese entorno, en medio de un vacío de estatalidad, la democracia realmente existente lucha por afianzarse.

**Gráfico 4. Crecimiento poblacional y gasto público. Cambio porcentual acumulado a partir de 1980, términos reales**



Fuente: Cálculos propios con base en datos del Banco de México (BANXICO, 2021), INEGI, (2021b) y del Consejo Nacional de Población, (CONAPO, 2021).

### En defensa de la democracia «minimalista»

Los problemas de estatalidad, reseñados en este texto, tienen implicaciones compartidas: reproducen desigualdades en las esferas social y económicas. El entramado institucional de la democracia —elecciones, independencia judicial, contrapesos, transparencia, etcétera— ofrece un marco en el que, en principio, es posible combatirlos. Después de todo, proyectos políticos para fortalecer al Estado en sus capacidades de protección, de provisión, de regulación y de redistribución pueden formarse, deliberar y contender por el poder libremente en democracia. Pueden formarse asociaciones y movimientos para exigir la satisfacción de derechos. Los ciudadanos pueden criticar el desempeño de las autoridades y votar por su continuidad o por su reemplazo.

Pero en su sentido «procedimental», como un conjunto de instituciones para procesar el conflicto y distribuir el poder, no hay nada en la

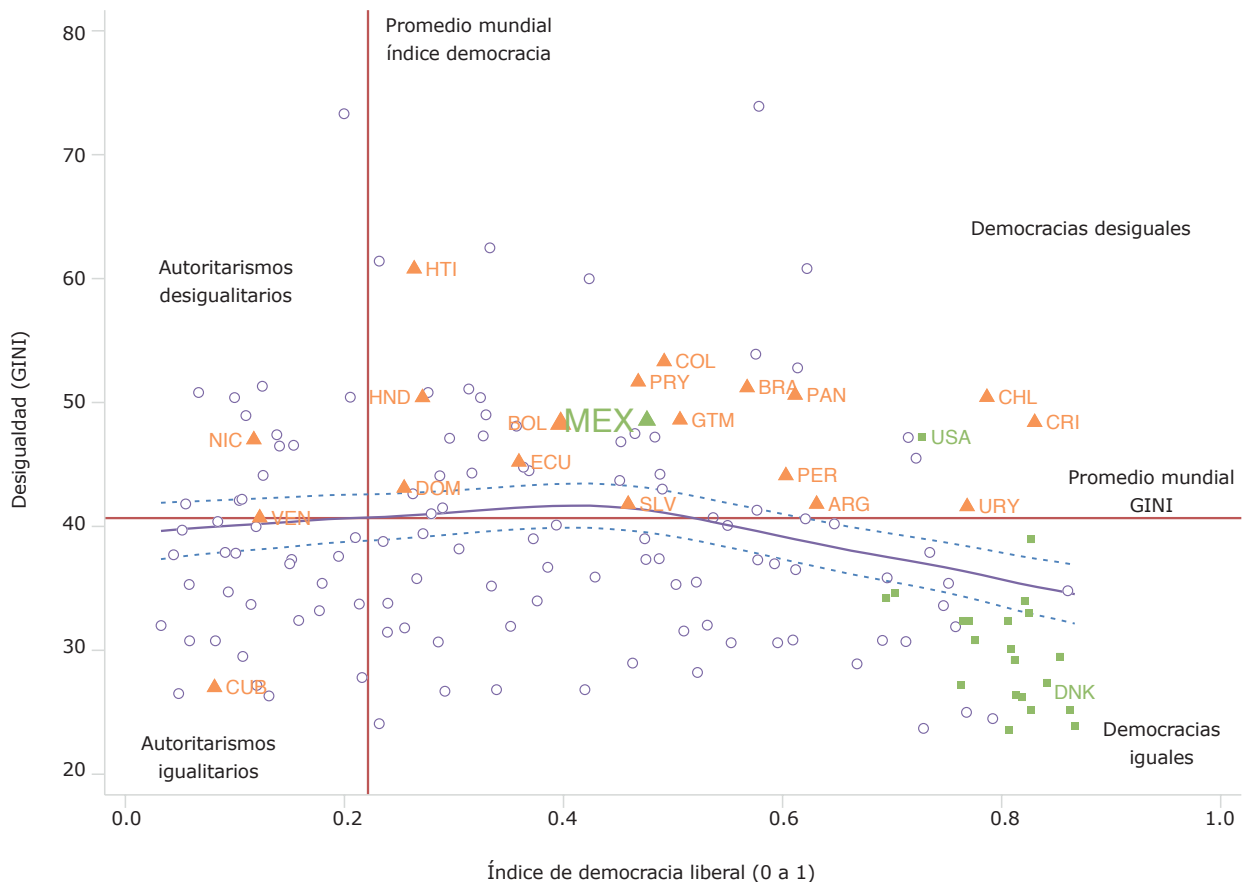
democracia que signifique desarrollo económico e igualdad social. En promedio, las democracias pueden ser más efectivas para producir crecimiento y para proveer bienes públicos que las autocracias, pero de ser el caso, la tendencia está plagada de excepciones y matices. En los hechos, la institucionalidad democrática coexiste con estructuras socioeconómicas muy desiguales en un conjunto amplio de países.

Así lo muestra el gráfico 5, que contrasta el índice de democracia liberal de V-Dem (Coppedge et al., 2021) con el índice de desigualdad del ingreso de Gini (en escala del 0 al 100) para países con información disponible.

México se encuentra en el cuadrante superior derecho del gráfico, en países con «democracias desiguales», junto al grueso de los países de América Latina (marcados con triángulos). Los países avanzados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se concentran en la esquina inferior derecha con un índice alto de democracia liberal y niveles, relativamente bajos, de desigualdad del ingreso —con la excepción del cada vez más “latinoamericano” Estados Unidos—.

Si la democracia falla en la promesa socioeconómica, ¿sigue siendo defendible? Se sugiere aquí que el desarrollismo

**Gráfico 5. Democracia y desigualdad a nivel global, 2017**



Nota. Para resumir la asociación general entre las dos variables, se incluye un polinomio local con intervalo de confianza de 95 por ciento.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Coppedge et al., (2021) y la *United Nations University-World Institute for Development Economics Research*, (UNU-WIDER, 2018).

«socioeconómico» debe abrazar la democracia por su valor intrínseco, aún si no consiguiera producir un mayor bienestar y una igualdad material que regímenes no democráticos. No solo porque lo contrario —que el autoritarismo es superior en sus resultados— tampoco resiste la prueba empírica, pues se trata de un falso dilema, sino porque la democracia «mínima», «procedimental», es valiosa por sí misma.

Existen por lo menos tres razones. Primero, en el largo plazo, la democracia, en contraste con los autoritarismos, resuelve el problema de la competencia por el poder, y su transmisión pacífica, “sin derramamiento de sangre” (Przeworski, 1997), es decir, es una fórmula eficaz para un problema político de primer orden. Segundo, las democracias procedimentales, realmente existentes, tienen un marcado récord superior en el grado de represión estatal (Davenport, 2007). Los ciudadanos, en las democracias, se enfrentan con menor frecuencia a la detención arbitraria, la censura, el espionaje, la tortura, el acoso, la intimidación o el asesinato por parte de agentes estatales — propiamente, «sujetos», no ciudadanos—.

Lo cual conduce al tercer punto, un elemento de defensa no «consecuencialista». En el principio «una persona-un voto» expresa un valor fundamental, la libertad de autodeterminarse. Si las personas son libres e iguales como agentes morales, tienen derecho a participar en la decisión de aquellos quienes tendrán autoridad sobre ellos y tomarán decisiones que afectarán su vida. En colectivo, un «pueblo» incapaz de seleccionar o remover institucionalmente al gobierno se encuentra en condiciones de esclavitud política. A los cuestionamientos a la democracia puede responderse: ¿Qué justificación hay para que se elijan a sí mismos aquellos que mandan sobre otros?

### **Nota final: reivindicar el desarrollo (la democracia redistributiva)**

La defensa de la democracia procedimental no es un llamado al conformismo. Se trata, por el contrario, de asumir a cabalidad la multidimensionalidad del desarrollo. Como escribió Amartya Sen, este exige la remoción de las principales amenazas a la libertad: tanto la pobreza como la tiranía, tanto la falta de oportunidades económicas como la marginación social sistemática, tanto el abandono de las instalaciones públicas como la intolerancia o la sobreactividad de Estados represores (1999, p. 3). Desde esta óptica, el desarrollo es la expansión de la libertad para una vida plena y tiene ingredientes políticos, económicos, ambientales, sociales, y culturales. La pobreza, el deterioro ambiental o el autoritarismo son incompatibles con el desarrollo simple y sencillamente porque constituyen obstáculos al despliegue de las capacidades humanas.

Se ha plateado a lo largo de este trabajo que el nudo central del desarrollo, en nuestro tiempo, es un problema de estatalidad. Con esta reformulación, se enfatiza la necesidad de pensar el problema del desarrollo como una cuestión no solo económica, sino de estructura política-institucional. Para salvaguardar a la democracia y restaurar su legitimidad, es momento de detener el deterioro del Estado, es, de hecho, urgente (re)construirlo.



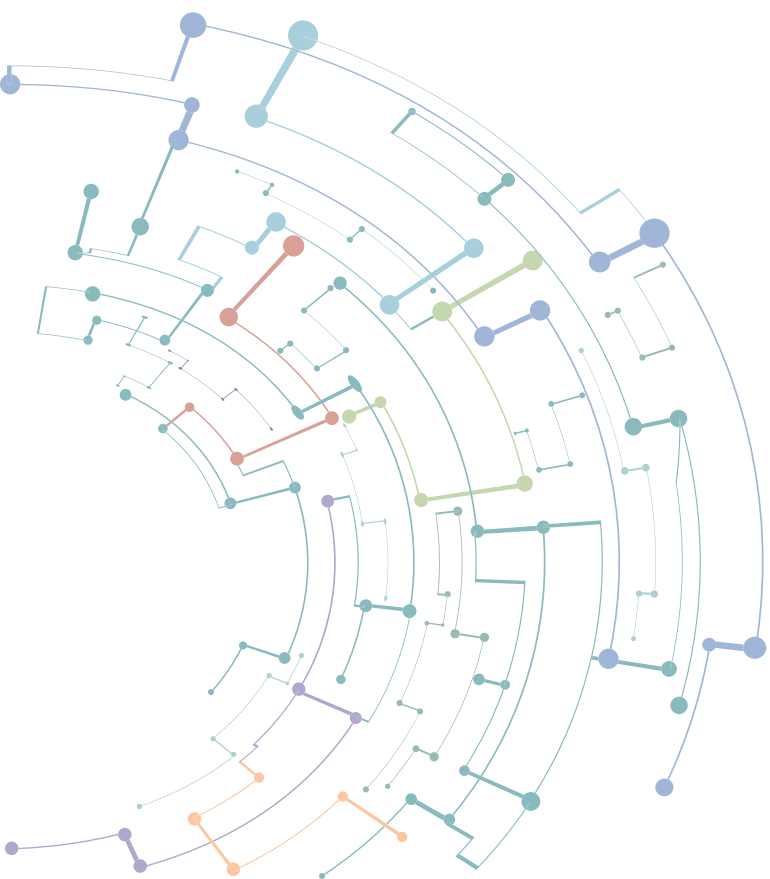
## Referencias

- Albertus, M. y Menaldo, V. (2018). *Authoritarianism and the elite origins of democracy*. Cambridge University Press.
- BANXICO. (2021). *Gastos presupuestales del sector público* [Base de datos]. Sistema de Información Económica (SIE). <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=9&accion=consultarCuadro&idCuadro=CG9&locale=es>
- Brubaker, R. (2017). Why populism? *Theory and Society*, 46(5), 357-385.
- CEFP. (2006). *Evolución y estadísticas de gasto público deral en México, 1980-2006: Resultados de la cuenta pública federal 2005*. Cámara de Diputados, CEFP. <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0492006.pdf>
- CONAPO. (2021). *Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050*. CONAPO. <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050>
- Coppedge, M., Gerring, J., Knutsen, C., Lindberg, S., Teorell, J., Alizada, N., Altman, D., Bernhard, M., Cornell, A., Fish, S., Gastaldi, L., Gjerløw, H., Glynn, A., Hicken, A., Hindle, G., Ilchenko, N., Krusell, J., Lührmann, A., Maerz, S., ... Ziblatt, D. (2021). *V-Dem [México – 2018] Conjunto de datos versión 11.1*. Proyecto Variedades de Democracia. <https://doi.org/10.23696/vdemds21>
- Davenport, C. (2007). State repression and political order. *Annual Review of Political Science*, 10(1), 1 – 23. <https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.polisci.10.101405.143216>
- Hegel, G. F. (1968). *Filosofía del derecho*. (5.ta ed.). Editorial Claridad. <http://upcndigital.org/~ciper/biblioteca/Filosofia%20moderna/Hegel%20-%20Filosofia%20del%20Derecho.pdf>
- Huntington, S. P. (1973). *Political order in changing societies* (7.ma.). Yale University. [https://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/huntington\\_political\\_order\\_changing\\_soc.pdf](https://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/huntington_political_order_changing_soc.pdf)
- INE. (2018). *Cómputos distritales 2018*. Elecciones Federales. [Base de datos]. INE. <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/entidad/1/1/2/1>
- INEGI. (2021a). *Sistema de cuentas nacionales de México* [Base de datos]. [https://www.inegi.org.mx/programas/pib/2013/#Datos\\_abiertos](https://www.inegi.org.mx/programas/pib/2013/#Datos_abiertos)
- INEGI. (2021b). *INPC* [Base de datos]. INEGI. <https://www.inegi.org.mx/temas/inpc/>
- Levitsky, S. y Way, L. A. (2010). *Competitive authoritarianism: hybrid regimes after the Cold War*. Cambridge University Press.
- Linz, J. J. y Stepan, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. The Johns Hopkins University Press.
- Lührmann, A. y Lindberg, S. I. (2019). A third wave of autocratization is here: what is new about it? *Democratization*, 26(7), 1095-1113. <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1582029>

- Mair, P. (2013). Smaghi versus the parties: representative government and institutional constraints. En W. Streeck y A. Schäfer (Eds), *Politics in the age of austerity* (pp. 143-168). Polity Press.
- Mann, M. (1993). *The sources of social power. The Rise of Classes and Nation States 1760-1914.* (Vol.2). Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (2007). The Perpetual Crises of Democracy. *Journal of Democracy*, 18(1). 5-11
- Ostiguy, P. (2014). Exceso, representación y fronteras cruzables: «institucionalidad sucia», o la aporía del populismo en el poder. POSTData: *Revista de Reflexión y Análisis Político*, (19)2, 345-375. <http://www.revistapostdata.com.ar/2014/11/exceso-representacion-y-fronteras-cruzables-institucionalidad-sucia-o-la-aporía-del-populismo-en-el-poder-pierre-ostiguy/>
- Ostiguy, P. y Roberts, K. M. (2016). Putting Trump in Comparative Perspective: Populism and the Politicization of the Sociocultural Low. *The Brown Journal of World Affairs*, 23(1), 25-50. <https://bjwa.brown.edu/23-1/putting-trump-in-comparative-perspective-populism-and-the-politicization-of-the-sociocultural-low/>
- Polanyi, K. (2014). *Los Límites Del Mercado: Reflexiones Sobre Economía, Antropología y Democracia.* Capitán Swing.
- Przeworski, A. (1997). Una defensa de la concepción minimalista de la democracia. *Revista Mexicana de Sociología*, 59(3), 3-36.
- Roberts, K. M. (2019). Capitalismo y subtipos de populismo en Europa y América Latina. *Configuraciones*, (48-49), 88-99. <https://ietd.org.mx/wp-content/uploads/2019/10/Configuraciones-48-49-1.pdf>
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom.* Alfred A. Knopf.
- Smith, A. (1994). *La riqueza de las naciones.* Alianza editorial. [http://www.iunma.edu.ar/doc/MB/lic\\_historia\\_mat\\_bibliografico/Fundamentos%20de%20Econom%C3%ADa%20Pol%C3%ADtica/194-Smith,%20Adam%20-%20La%20riqueza%20de%20las%20naciones%20\(Alianza\).pdf](http://www.iunma.edu.ar/doc/MB/lic_historia_mat_bibliografico/Fundamentos%20de%20Econom%C3%ADa%20Pol%C3%ADtica/194-Smith,%20Adam%20-%20La%20riqueza%20de%20las%20naciones%20(Alianza).pdf)
- UNU-WIDER. (2018). *World Income Inequality Database.* UNU-WIDER. <https://www.wider.unu.edu/project/wiid-%E2%80%93-world-income-inequality-database>

Como ha ocurrido en otras grandes crisis del pasado, junto con la atención de las urgencias de la pandemia, emergieron los cuestionamientos sobre el sentido y dirección del desarrollo, y en esta ocasión las interrogantes se vieron acicateadas por el apremio existencial que supone el coronavirus. Este rasgo introdujo, sin duda, una nueva sensibilidad en el análisis y la deliberación de los caminos que deben seguir las sociedades para resolver las insuficiencias que ya estaban presentes, pero que afloraron con mayor crudeza y se magnificaron en la crisis.

Este nuevo volumen del Informe del Desarrollo en México, del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, de la Universidad Nacional Autónoma de México, parte de un conjunto de aportaciones sobre rasgos y coordenadas para repensar el horizonte de los próximos años, no solo en términos de recuperación, sino también de reconfiguración de las formas de organizar, generar y distribuir el bienestar social, abordando los nuevos entornos del desarrollo, las urgencias de política más expuestas por la pandemia, y las prioridades de estrategia social y económica.



ISBN: 978-607-30-5269-9

