

# La recesión democrática como un problema de estatalidad

Mariano Sánchez Talanquer\*

Publicado en Rolando Cordera and Enrique Provencio, eds. *Informe del desarrollo en México. Coordenadas para el debate del desarrollo*. Ciudad de México: UNAM, 2021.

## Introducción

Hace treinta años, la pregunta sobre el modo de organización de las sociedades modernas para el bienestar parecía haber quedado resuelta por los acontecimientos: en la esfera política, democracia representativa; en la económica, capitalismo. En ese binomio parecían 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 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: respeto de derechos civiles, autodeterminación política, libertad de empresa. Lo segundo porque su *modus operandi* parecía conducir mecánicamente a la prosperidad: 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 ganancia) y el público (el desarrollo

---

\*Profesor del Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México. Investigador postdoctoral de la Harvard Academy for International and Area Studies, Harvard University. [mariano.sanchez@colmex.mx](mailto:mariano.sanchez@colmex.mx)

Agradezco a los integrantes del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) por las reflexiones en el taller que dio pie a este texto.

material). La conjugación de esos dos mecanismos trazaba así una ruta clara hacia una modernidad que implicaba bienestar material, libertades y voz política.

Una generación después, al binomio democracia-capitalismo lo aquejan distintas patologías. Están lejos de haber cristalizado rivales ideológicos coherentes. La era de los grandes sistemas de ideas permanece enterrada, lo que significa que las fuerzas contestatarias se desplazan sin referentes intelectuales o filosóficos comprensivos. 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 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. 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 se ha difuminado, entre expectativas frustradas y agudos problemas en los países modelo. 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, más las antes impensables turbulencias en el traspaso del poder, han 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 mundo entero observaría como modelo. El experimento europeo de integración supranacional, síntesis institucional del cosmopolitismo liberal, arrastra un déficit de legitimidad, 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 un fuerte nacionalismo político, todo bajo nuevas formas de autoritarismo digital.

El búho de Minerva solo levanta el vuelo en el crepúsculo, como advertía Hegel. Desde el presente, es difícil distinguir las amenazas existenciales de las convulsiones

agudas, pero transitorias. ¿Está la sociedad abierta en peligro mortal? El capitalismo y la democracia, como modos de organización económica y política, comparten una propensión intrínseca al cambio, la reconfiguración y 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”. Tiene siempre una agenda abierta, pendiente, 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”.<sup>1</sup>

En el reconocimiento de la igualdad (una persona, un valor, un voto) habita siempre una promesa defraudada, chocante con tangibles jerarquías de poder, recursos, influencia, oportunidades, estatus, etcétera. Las libertades formales de la democracia, los derechos sociales y la influencia política misma no pueden nunca ejercerse por parejo. Ahí se recrea un sentido constante de insuficiencia e injusticia, saludable en tanto sirve de acicate para la movilización, la exigencia, la profundización de los derechos. En el extremo, sin embargo, puede llevar a cuestionar la utilidad de la democracia misma, cuestionar incluso su existencia, creando así espacio político para fuerzas que so pretexto de refundarla, la destruyen.

Varias 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 la experiencia social. Ahí su dinamismo. Pero no es siquiera la incesante presión competitiva del mercado la que da pie a los mayores agravios y las más rígidas jerarquías, sino la concentración de poder privado y riqueza asociada al capitalismo corporativo y “de cuates”. Los sistemas democráticos parecen inermes y a veces cómplices de esa concentración. Desde el punto de vista de la redistribución socioeconómica, las democracias tienen un récord decididamente mixto.<sup>2</sup> Con frecuencia,

---

1. Guillermo O'Donnell, “The Perpetual Crises of Democracy,” *Journal of Democracy* 18, no. 1 (2007): 9.

2. Michael Albertus and Victor Menaldo, *Authoritarianism and the Elite Origins of Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2018).

las élites han encontrado en los tortuosos y fragmentados circuitos de decisión de las democracias grandes oportunidades para proteger intereses de clase.

¿Qué pasa con la democracia y hacia dónde va? ¿Qué significa la suerte de la democracia 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. Sostengo 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: (a) 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; b) instituciones estatales precarias, “débiles” o de baja calidad en varias democracias jóvenes, incluyendo la mexicana, incapaces de cumplir tareas básicas de gobierno con mínima eficacia.

Estos factores están relacionados entre sí y disparan procesos que ponen en jaque a la democracia. Llamo a su confluencia un déficit de “estatalidad”, pues en ambos, lo que hay es un vacío de intervención efectiva del Estado. Y ambos desafían a la democracia porque fracturan la capacidad de los partidos de proveer representación efectiva —de organizar, por tanto, el consentimiento político.

A pesar de esta confluencia, los dos factores son analíticamente diferenciables. El primero ha dado pie a una profundización de desigualdades socioeconómicas, inseguridades vitales agudas en amplias capas de la población, choques culturales entre ganadores y perdedores del mercado global y 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. El consenso envuelve así a los sistemas de partidos, engendrando

una “democracia sin opciones”.<sup>3</sup> 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 de la economía globalizada, pero sin expresión equivalente en los sistemas representativos, es uno de los motores de reacciones políticas antisistema dentro de la democracia.

El segundo factor, el subdesarrollo de capacidades institucionales del Estado en tareas básicas, es más propio de regiones periféricas como América Latina y se suma al primero. Es producto de patrones históricos de surgimiento y evolución del Estado, en combinación con las dinámicas recientes 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 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; éstas, 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 quién gobierne, el aparato público funciona mal, los representantes parecen trabajar solo para sí mismos, los problemas colectivos no encuentran solución.

La debilidad estatal corresponde a un subdesarrollo de tipo propiamente político. Como proceso y como concepto, el desarrollo tiene dimensiones tanto políticas como económicas (entre otras). Estas facetas pueden desincronizarse e incluso entrar en

---

3. Peter Mair, “Smaghi versus the Parties: Representative Government and Institutional Constraints,” in *Politics in the Age of Austerity*, ed. Wolfgang Streeck and Armin Schäfer (Cambridge, UK: Polity, 2013).

contradicción. Recordemos, por ejemplo, el argumento clásico de Huntington, según el cual la modernización económica, sin un fortalecimiento equivalente de las instituciones políticas para procesar la diversificación de la demanda social, conduce no a la democracia, ni siquiera a la estabilidad, sino al “pretorianismo”.<sup>4</sup>

Aun cuando en ciertas circunstancias puedan reforzarse mutuamente, como esperaría la vieja teoría de la modernización, desarrollo político y económico deben distinguirse analíticamente. El primero —en trazos gruesos, la consolidación de un Estado poderoso regido por un marco constitucional y democrático— no depende lineal ni sencillamente del 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 (ni es su función primaria si damos valor intrínseco, como lo tiene, al hecho de que los gobernados puedan poner y quitar gobiernos en forma pacífica).

En especial, un Estado con “baja capacidad institucional para penetrar sus territorios”, “implementar decisiones logísticamente” y “coordinar la vida social a través de infraestructuras estatales”.<sup>5</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, territorialmente extendido y capaz de regular la interacción social (registradores, juzgados, cuerpos de policía, administradores, etcétera). 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 resumen, el comercio y la industria rara vez pueden florecer en cualquier estado en el que no haya un cierto grado de confianza en la justicia del gobierno.*<sup>6</sup>

---

4. Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968).

5. El concepto de “poder infraestructural” del Estado de Michael Mann. Michael Mann, *The Sources of Social Power, Vol. 2* (New York: Cambridge University Press, 2012), 59.

6. Adam Smith, *La riqueza de las naciones* (Madrid: Alianza, 1994), 781.

Puede parecer poco, pero la paz y la justicia no están mínimamente resueltas en gran parte de las democracias. Los cuerpos de seguridad y 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. Los delitos quedan impunes. Las burocracias están poco profesionalizadas y tenuemente extendidas en el territorio. Las instituciones estatales detrás de los derechos sociales, los servicios cotidianos o las infraestructuras públicas acusan problemas similares.

En ese entorno, los ciudadanos desconfían de las autoridades e instituciones. Adaptan su comportamiento a la deficiente provisión pública. Buscan sustitutos privados para sortear las dificultades, que más que sustitutos reales, son parches ante los vacíos públicos. En el agregado, esto acarrea un uso socialmente ineficiente de recursos, además de que, como es obvio, hay bienes y funciones públicas que ningún esfuerzo privado puede realmente remediar. La vida colectiva, y la vida misma, es de baja calidad. Y la baja calidad del Estado es no sólo un ancla para el crecimiento económico, sino que tiene como el primer factor efectos regresivos directos, pues repercute más gravemente entre los sectores populares y medios, más dependientes de los servicios públicos. Quienes más lo necesitan, encuentran menos funcional al Estado. Ahí otra fuente legítima de descontento, que crea oportunidades políticas para fuerzas redentoras, escépticas cuando no antagonistas del entramado político democrático-liberal. Es decir, 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 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 echan mano

encontraría eco solo entre unos cuantos. Sus teorías de la conspiración serían mayoritariamente descartadas, incluso ridiculizadas. 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 deseos desatendidos. Segmentos sociales desprendidos de las estructuras de representación existentes, y típicamente fragmentados, se encuentran “disponibles” para ser movilizadas en forma directa alrededor de una figura quien, como los predicadores de antaño, va adaptando su repertorio discursivo al aplauso de la audiencia, cultivando un aura de profeta y creando así las condiciones para mandar unilateralmente.

El líder se convierte en un vehículo al que se enganchan reclamos y expectativas de futuro variopintas. La personalidad 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 dictar o revelar nuevos patrones normativos en forma voluntarista, en virtud de poseer cualidades excepcionales, providenciales, contrarias a los vicios prevalecientes en el mundano sistema institucional.

La relación no mediada que se forma con los seguidores se encuentra sostenida en la confianza personal, lazos afectivos y el rechazo de los poderes establecidos, no en postulados ideológico-programáticos ni en una adhesión organizativa. La política se recodifica así como un enfrentamiento antagónico entre la élite-sistema y un pueblo profundo, un conflicto vertical entre lo “patricio” y lo “plebeyo”, entre “lo alto” y “lo bajo” en la sociedad,<sup>7</sup> 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 pobreza, pero no es su esencia. Artistas, académicos, estudiantes, por ejemplo, pueden no pertenecer a

---

7. Pierre Ostiguy, “Exceso, representación y fronteras cruzables: ”institucionalidad sucia”, o la aporía del populismo en el poder,” *Postdata* 19, no. 2 (2014): 345–75.

los ricos, pero sí a lo socialmente “alto”. Trump podía ser un millonario, más rico que el refinado y elocuente Barack Obama, pero con su lenguaje vulgar, machismo de hombre fuerte, gustos comunes e incorrección política, pertenecía inequívocamente al mundo de “lo bajo”.<sup>8</sup> La división tampoco se corresponde con otras formas tradicionales de organización del conflicto político, como el eje ideológico izquierda-derecha; de hecho, las desplaza. El discurso y la praxis populistas 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 ha sido abusado para denunciar a fuerzas políticas preocupadas por las desigualdades y demonizar medidas concretas (e.g., el aumento del gasto gubernamental), éste no es el uso propio del 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 —y de hecho tiende a ser programáticamente incoherente.<sup>9</sup> En esta acepción, el populismo es un modo político de interpelar y actuar que subordina las 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

---

8. Kenneth Roberts and Pierre Ostiguy, “Putting Trump in Comparative Perspective: Populism and the Politicization of the Sociocultural Law,” *Brown Journal of World Affairs* 23, no. 1 (2016): 25–50.

9. Rogers Brubaker, “Why Populism?,” *Theory and Society* 46, no. 5 (2017): 357–385.

las clases populares en los populismos de izquierda.<sup>10</sup>

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 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 —por la posesión del poder misma. El personalismo en la toma de decisiones, con la concentración de poder que conlleva, es parte esencial de esta lucha redentora, pues solo la persona del líder pertenece a los de abajo; las instituciones, procedimientos y formalismos son vistos como funcionales a 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 valores distintos. Si la política es fundamentalmente un conflicto entre élite y pueblo de naturaleza moral, solo hay una postura aceptable. En consecuencia, el populismo entra en tensión no solo con la institucionalidad existente, dominio del anti-pueblo, 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 varias nuevas democracias, por tanto, la baja calidad del Estado opera como un determinante independiente de crisis representativas con potencial para convertirse en crisis del régimen político, pues la legitimidad de instituciones democráticas, como la cobertura misma del Estado y los derechos, es socialmente limitada.

---

10. Kenneth M. Roberts, “Variedades de Capitalismo y Subtipos de Populismo: Las Bases Estructurales de La Divergencia Política,” *Configuraciones* 48–49 (2019): 88–99.

## Globalización, desigualdad y democracia (descontento, primera parte)

Como en otros episodios históricos, las dificultades de la democracia están entrelazadas con el sistema económico, sujeto en las últimas cuatro décadas a una reorientación radical hacia el liberalismo de mercado. El ajuste alteró mucho más que la producción y el intercambio de bienes materiales. Al igual que en la ola globalizadora previa, la que desembocó en la Gran Depresión y los autoritarismos de entreguerras, el tránsito hacia el modelo de mercado “creció hacia una enormidad sociológica”.<sup>11</sup> Sus efectos remodelaron a las sociedades, cambiando las formas de interacción con el Estado, disolviendo lazos organizativos, incrementando la exposición al exterior, clausurando viejos canales de representación de intereses, introduciendo nuevas inseguridades, fomentando la individualización de la experiencia vital.

Ese ciclo histórico tiene un punto determinante en la Gran Recesión de fines de los 2000, que dispara un largo periodo de dificultades sociales ante la muy lenta y desigual recuperación. A eso se suman procesos estructurales en marcha: 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 dura y automáticamente castigado por la fuga de capitales, el *rating* de las calificadoras internacionales, etcétera. Gubierne quien gobierne, las decisiones sobre la economía parecen fuera del control de los gobiernos democráticos, mientras crisis periódicas se propagan inmediatamente por todo el sistema global.

---

11. Karl Polanyi, *Los Límites Del Mercado: Reflexiones Sobre Economía, Antropología y Democracia* (Madrid: Capitán Swing, 2014), 333.

Ese proceso de extensión del mercado —con su proceso espejo, la reconfiguración y retiro del Estado— fue incubando en todos lados un descontento típicamente fragmentado, pero que más tarde o más temprano ha terminado por irrumpir en la arena política. 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”, desbordaron a la democracia representativa y alimentaron 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, éstos 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, sostenido en 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 —e incluso puedan hacerlo, por las restricciones del mercado mismo— mecanismos robustos de igualación y compensación. El resultado es una polarización económica entre ganadores y perdedores permanentes, con escasa a nula movilidad entre los campos sociales, e incluso interacción entre quienes pertenecen a ellos. De nuevo reforzado por los cambios en el entorno

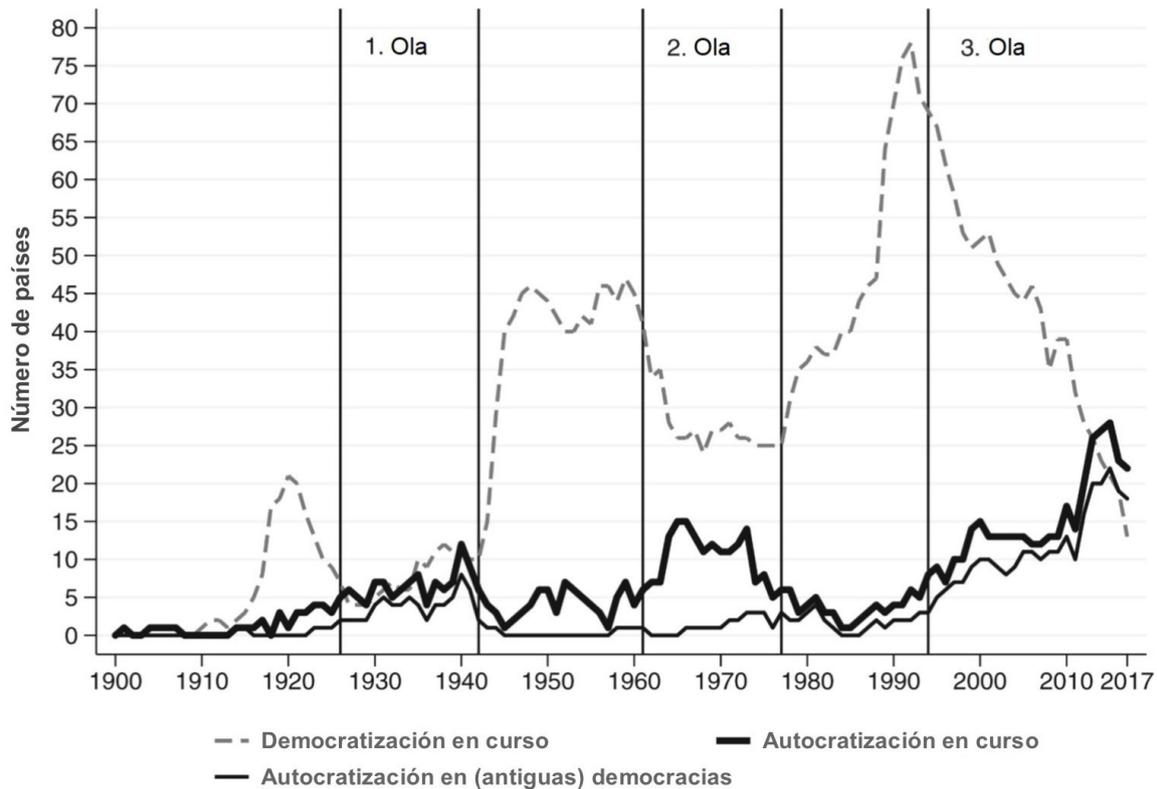
mediático y las redes sociales, distintos grupos consumen distinta información, tienen cada uno su verdad, y se atrincheran en sus posiciones. Geográficamente, regiones pujantes, conectadas con el mundo, se separan del país “profundo”.

Tal polarización adquiere también signos culturales en la oposición entre lo nativo y lo cosmopolita, lo popular y lo elitista. La competencia electoral, por ejemplo, se ha reestructurado en varios casos a lo largo de líneas educativas, con los profesionales educados de las ciudades respaldando agendas de izquierda “postmaterialista”. Las élites culturales ven con desdén el parroquialismo de la gente común y condenan la vulgaridad e incorrección política de formas populares de expresarse y ser. La condescendencia cultiva resentimientos que pueden ser después 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. En tanto las decisiones tomadas en otros sistemas políticos o en instancias internacionales terminan repercutiendo al interior de los países, por la interconexión global, los ciudadanos tienen en realidad 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. Los partidos todos parecen cómplices de un sistema injusto y los medios democráticos, inútiles para transformar una realidad adversa.

Sin reformas a la globalización y el mercado, el modo populista de movilización puede entonces 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 reconec-

Figura 1: Las tres olas históricas de autocratización



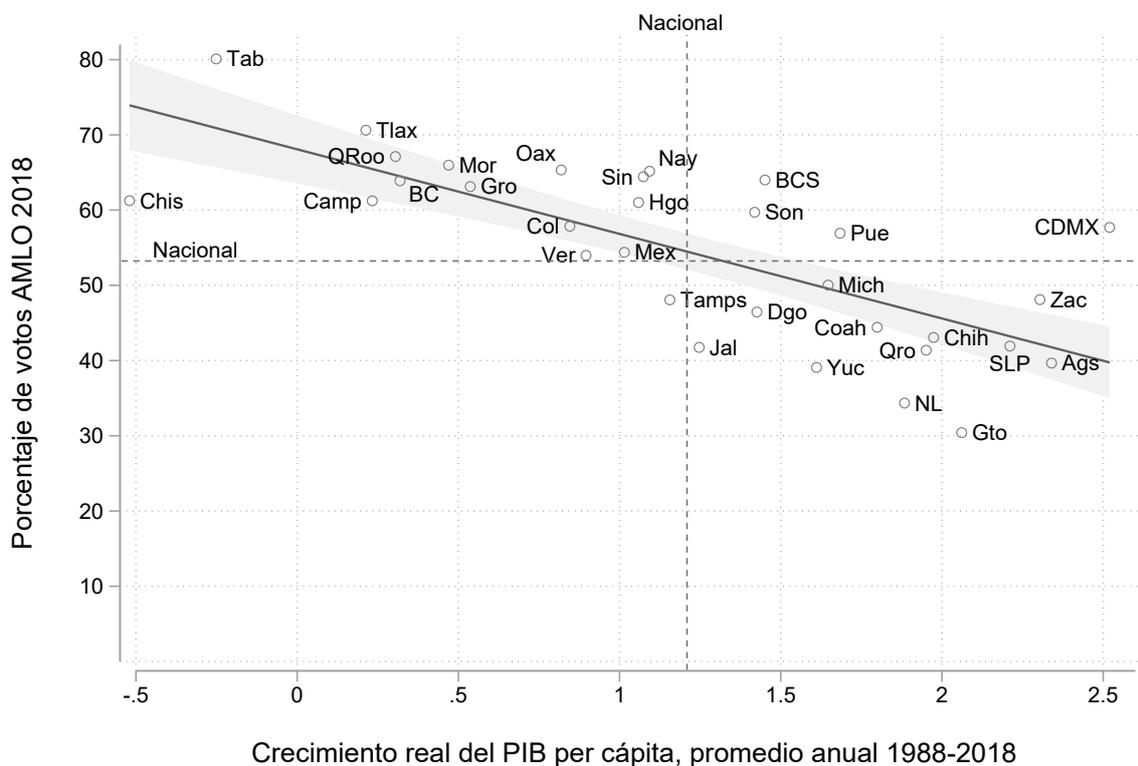
Fuente: Anna Lührmann and Staffan I. Lindberg, “A Third Wave of Autocratization Is Here: What Is New about It?,” *Democratization* 26, no. 7 (October 2019): 1095–1113

tar a grupos descontentos con sistema político sin cargar contra la democracia misma. Pero más frecuentemente, el descontento ha sido capitalizado por figuras personalistas que irrumpen por la vía electoral pero después, poco a poco, van minando los equilibrios democráticos.

Las democracias después del fin de la Guerra Fría no mueren por golpes militares, sino por deslizamientos más o menos progresivos hacia el “autoritarismo competitivo” —regímenes en los que se celebran elecciones que no están completamente predeterminadas, pero 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.<sup>12</sup> Como resultado, el electorado ve fuerte-

12. Steven Levitsky and Lucan Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War* (New York: Cambridge University Press, 2010).

Figura 2: Crecimiento económico por persona en 30 años y voto por AMLO 2018



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI e INE. Las líneas punteadas muestran el promedio nacional.

mente reducida su capacidad democrática fundamental: poner y quitar libremente al gobierno.

La Figura 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: libertad de asociación, respeto gubernamental de la libertad de prensa y expresión, sufragio universal, elecciones libres y equilibradas. La medición proviene del proyecto Variedades de la Democracia (V-Dem). 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 profundización democrática ha caído abruptamente. El mundo sigue siendo predominantemente democrático —son más los países con regímenes democráticos que autocráticos— pero ha dejado de democratizarse, y varios países experimentan retrocesos.

En México, los pobres y muy asimétricos retornos económicos del modelo de desarrollo fundado en el mercado estructuran también la política y el malestar democrático. El sistema de partidos de la democracia mexicana puede entenderse, en buena medida, como un espacio 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, la Figura 2 presenta la relación entre el crecimiento promedio del PIB per cápita en las entidades federativas desde 1988, año de la primera elección con la izquierda partidista actual, y el porcentaje de voto por López Obrador en 2018, una elección de referéndum acerca del statu quo —y posiblemente, un episodio decisivo desde el punto de vista democrático.

Como puede verse, 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 por Andrés Manuel 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 estados con buen desempeño económico relativo y en los que la oposición, en conjunto, consigue una mayoría absoluta del voto.

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

En el centro de las tensiones desatadas por la extensión del mercado está una reconfiguración del papel y las capacidades del Estado. Más propiamente, un adelgazamiento. Este proceso ya generacional se ha montado además, en circunstancias como la mexicana, sobre fragilidades institucionales históricas que el autoritarismo del siglo XX logró hasta cierto punto disimular, sin que por ello hubieran desaparecido. Piénsese, como 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, 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 su sentido económico estrecho. Para decirlo en forma llana, no hay experiencia internacional ni histórica de crecimiento económico sostenido, de 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. Se trata de lo que las agencias e instituciones del Estado en su conjunto pueden de hecho 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 de grado de gobierno, distinto al asunto del tipo de gobierno. La necesidad de un Estado eficaz para disparar el desarrollo era cierta antes, cuando por desarrollo se entendía sólo el crecimiento económico sin adjetivos, la acumulación material. Lo es todavía más ahora, cuando está claro que el crecimiento tiene que ser conducido para 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 democ-

racia moderna necesita de la capacidad efectiva de mandar, regular y extraer. Para esto necesita un Estado funcional y una burocracia estatal utilizable por los gobiernos democráticos.”<sup>13</sup> La democracia es una forma de gobierno en la que los ciudadanos tienen derechos (civiles, políticos, sociales, etcétera), pero la vigencia de todos los 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: instituciones estatales que vigilan, protegen, controlan a sus funcionarios, ofrecen vías efectivas para la denuncia, sancionan a los transgresores.

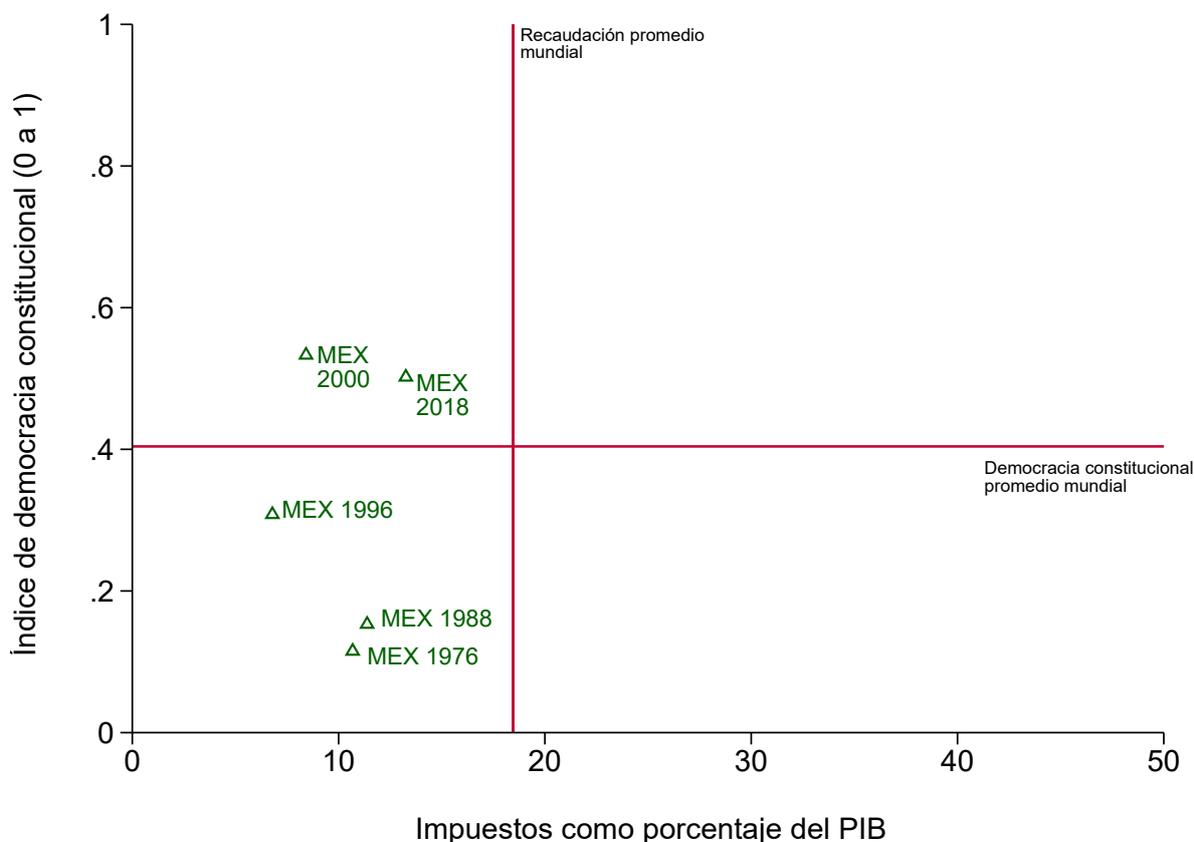
El problema del régimen democrático con un Estado débil es que derechos básicos son sistemáticamente incumplidos para grupos mayoritarios. El derecho político a votar por los gobernantes puede satisfacerse en forma efectiva —de nuevo, gracias a instituciones del Estado que integran padrones, instalan casillas, garantizan la integridad del conteo— pero sin que ello encuentre 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 movilizarse contra el gobierno sin miedo, de removerlo por la vía de los votos. Pero en muchos casos, encuentran ahora contracorrientes que se alimentan de las fallas sistémicas del Estado en la protección de otros derechos.

Es el caso de México. Si concebimos el desarrollo político como la consolidación de un Estado constitucional democrático de derecho, en las últimas décadas el país avanzó claramente en el aspecto constitucional democrático, pero poco en la construcción de Estado. Así lo muestran las mejores medidas internacionales disponibles. La Figura 3 presenta, en el eje vertical, una medida de democracia liberal, en una escala de 0 a 1. 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,

---

13. Juan Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998), 11.

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



Fuente: Elaboración propia con base en el índice de democracia liberal del proyecto Variedades de la Democracia (V-Dem) e INEGI. Las líneas al interior del gráfico marcan el promedio mundial en cada dimensión para 2018.

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 Producto Interno Bruto, una medida básica de estatalidad o fortaleza del Estado.

La fortaleza estatal es una variable multidimensional. El indicador usado en la gráfica 3 se concentra en una sola dimensión, la fiscal. No obstante, ésta 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.

Como referencia, se incluyen en la gráfica 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: profundización de la democracia constitucional, 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 que los votos determinan quién gobierna.

Al mismo tiempo, el gráfico muestra el escaso a nulo fortalecimiento del vehículo para garantizar derechos, implementar programas públicos y mejorar la vida colectiva: el Estado. La debilidad fiscal antecede a la democracia y ahora pesa sobre ella, pues la austeridad que conlleva vuelve materialmente imposible la aplicación universal de los derechos. Líderes y partidos de todas las ideologías gobiernan con recursos muy escasos y parece, tampoco encuentran la voluntad política, ni los medios de convencimiento, para emprender una urgente empresa de fortalecimiento fiscal, base indispensable de 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 necesidades públicas, ni cumplir con las expectativas. Los gobiernos buscan otras formas de conseguir apoyos, como el clientelismo, pero al fin y al cabo fallan en tareas sensibles. Como resultado, son reemplazados uno tras otro hasta que todas las fuerzas políticas existentes quedan desacreditadas: nadie puede defender lo que ha 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; sin pasos para remediarla, 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 acel-

erado 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 treinta años antes, en 1950 (de 25.8 a 66.8 millones). Ya, 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, lo que quiere decir una sociedad necesitada de los servicios del Estado en una escala nunca antes experimentada. La ineludible demografía imponía esa realidad.

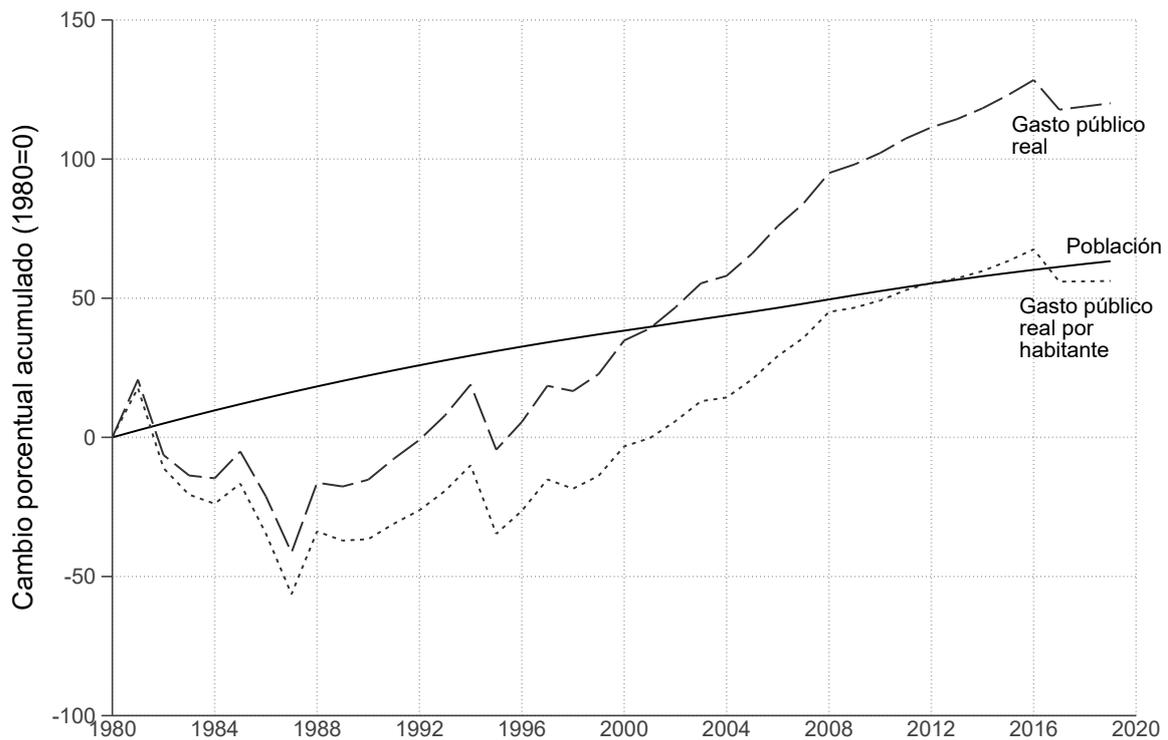
La demanda social se disparó, pero la capacidad pública de respuesta se contrajo. El gran crecimiento en el número absoluto de mexicanos ocurre en un periodo en el que la economía crece muy poco —cuando crece— y en el que el Estado, presionado financieramente e impregnado del espíritu del liberalismo de 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 el 42.2% del PIB. Para el año 2000, se redujo casi a la mitad, 22.6%.<sup>14</sup>

La Figura 4 da cuenta de la magnitud del achicamiento y 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 aun en esos momentos de mayor gasto. Pero a partir de entonces, tras la crisis de la deuda, las perspectivas de avance se cancelan. El monto de gasto público por habitante se encoje en forma abrupta; la desprotección aumenta.

---

14. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Evolución y Estadísticas de Gasto Público Federal En México, 1980-2006*, 49 (Cámara de Diputados, 2006), <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0492006.pdf>.

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



Fuente: Cálculos propios con base en la serie de gastos presupuestales del sector público del Banco de México, el índice nacional de precios al consumidor de INEGI y las estimaciones de población a mitad del año del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

Como se aprecia en la gráfica, hacia fines de los ochenta el gasto de gobierno por persona registra una pérdida real acumulada superior al 25%. La pérdida de capacidades de gasto y 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 en breve, 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 provisión social. Y en ese entorno, en medio de un vacío de estatalidad, la democracia realmente existente lucha por afianzarse.

## En defensa de la democracia “minimalista”

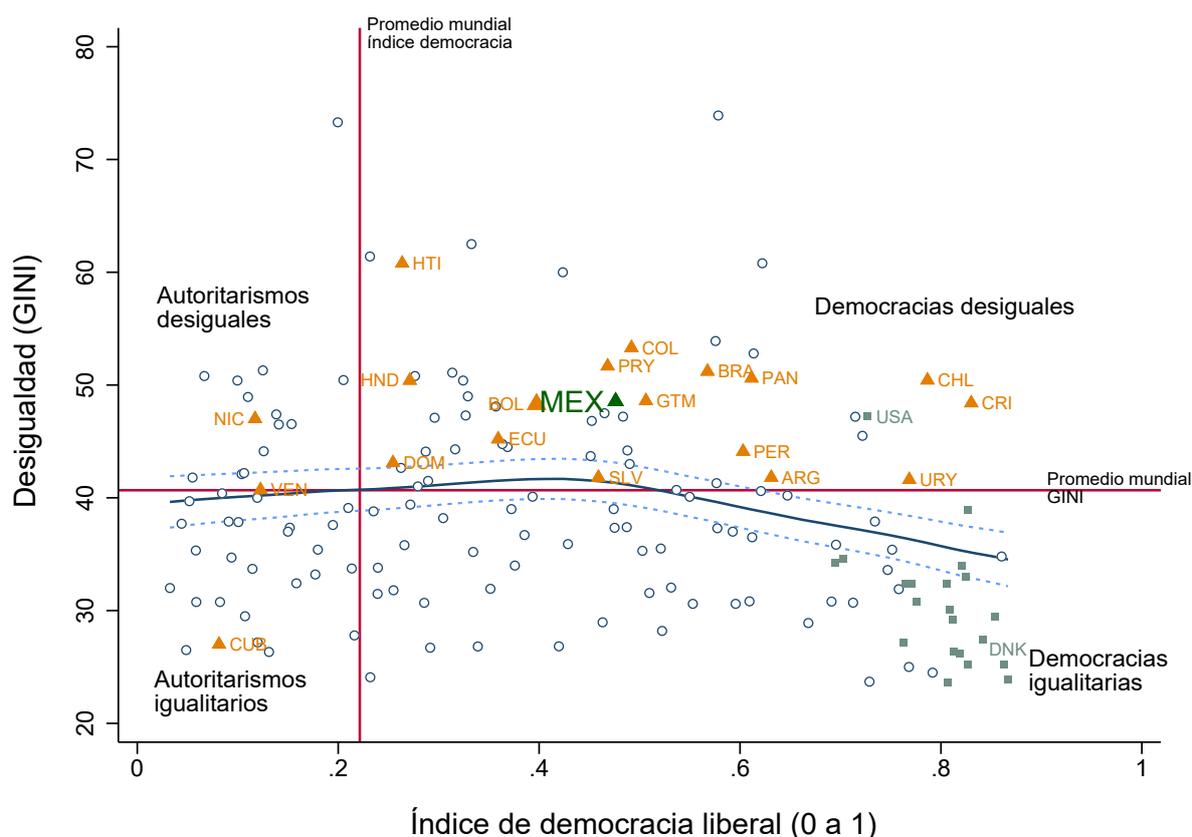
Los problemas de estatalidad reseñados tienen implicaciones compartidas: reproducen desigualdades en las esferas social y económicas. El entramado institucional de la democracia —elecciones, independencia judicial, contrapesos, transparencia, etcétera— ofrece un marco en el que en principio, es posible combatirlas. Después de todo, proyectos políticos para fortalecer al Estado en sus capacidades de protección, provisión, regulación y 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 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 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 la Figura 5, que contrasta el índice de democracia liberal de V-Dem con el índice de desigualdad del ingreso de Gini (en escala de 0 a 100) para países con información disponible. México se encuentra en el cuadrante superior derecho de la gráfica, con el grueso de los países de América Latina (marcados con triángulos): “democracias desiguales”. Los países avanzados de la OCDE se concentran en la esquina inferior derecha, con un índice alto de democracia liberal y niveles comparativamente 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? Sugiero aquí que el desarrollismo “socioeconómico” debe abrazar la democracia por su valor intrínseco, aun si no consiguiera producir mayor bienestar e igualdad material que regímenes no democráticos. No solo porque lo contrario —que el autoritarismo es

Figura 5: Democracia y desigualdad a nivel global, 2017



Fuente: Elaboración propia con base en el índice de democracia liberal del proyecto Variedades de la Democracia (V-Dem) y World Income Inequality Database. Las líneas vertical y horizontal al interior del gráfico marcan el promedio mundial en cada dimensión para 2018. Para resumir la asociación general entre las dos variables, se incluye un polinomio local con intervalo de confianza de 95%.

superior en sus resultados— tampoco resiste la prueba empírica, de modo que 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”.<sup>15</sup> Es decir, es una fórmula eficaz para un problema político de primer orden. Segundo, las democracias “procedimentales”, las realmente existentes, tienen un récord marcadamente superior en el

15. Adam Przeworski, “Una defensa de la concepción minimalista de la democracia,” *Revista Mexicana de Sociología* 59, no. 3 (1997): 3–36.

grado de represión estatal.<sup>16</sup> 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 que sus pares en los regímenes autoritarios —propia­mente, “sujetos”, no ciudadanos.

Lo cual conduce al tercer punto, un elemento de defensa no consecuencialista. En el principio una persona-un voto se expresa un valor fundamental, a saber, la libertad de autodeterminarse. Si las personas son libres e iguales como agentes morales, tienen derecho a participar en la decisión de quiénes 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 quienes mandan sobre otros, se elijan a sí mismos?

### **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, éste 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.”<sup>17</sup> 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.

He sugerido que el nudo central del desarrollo en nuestro tiempo es un problema de

---

16. Christian Davenport, “State Repression and Political Order,” *Annual Review of Political Science* 10, no. 1 (2007): 1–23.

17. Amartya Sen, *Development as Freedom* (New York: Knopf, 1999), 3.

estatalidad. Con esta reformulación lo que quiero es enfatizar la necesidad de pensar el problema del desarrollo como un problema no solo económico, sino de estructura político-institucional. Para salvaguardar a la democracia y restaurar su legitimidad, es momento de detener el deterioro del Estado. Es, de hecho, urgente (re)construirlo.