

# Populismo y Política Identitaria

Andrés Velasco

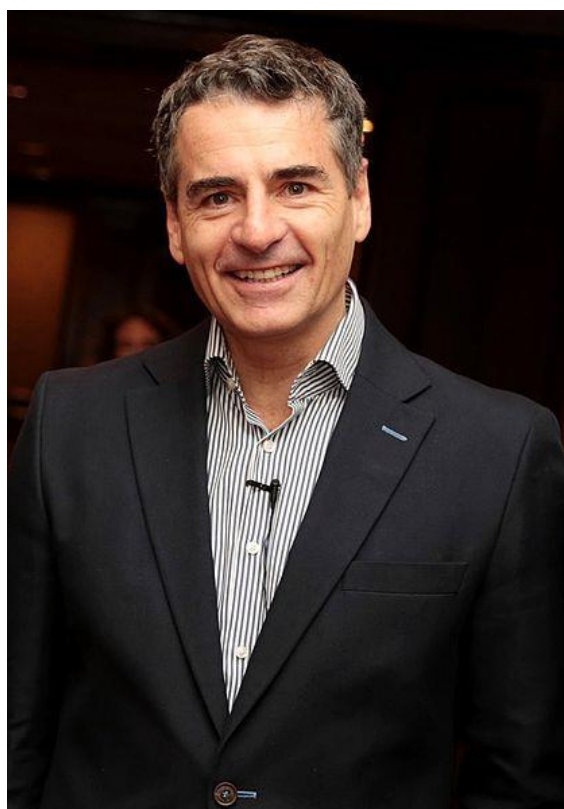
LSE Public Policy Review. 2020; 1(1): 1, pp. 1-8.

<https://ppr.lse.ac.uk/articles/10.31389/lseppr.1/>

Traducción: Enrique A. Bour

Más de un tercio de la humanidad vive bajo regímenes populistas y muchos de esos regímenes se están volviendo cada vez más autoritarios. Es un desafío mundial para la democracia liberal. La sabiduría convencional es que la culpa es de la mala economía: los perdedores de la globalización están furiosos y el hecho de votar a los populistas para que ocupen sus cargos es su venganza. La consecuencia política es una especie de fantasía tecnocrática: arreglen la economía y el populismo se desvanecerá. Esa opinión tiene fundamentos empíricos débiles, ya que muchos países emergentes que son claros ganadores de la globalización han elegido recientemente a populistas. En este ensayo sostengo que no podemos entender el auge del populismo sin entender el auge de las políticas identitarias en todo el mundo. La identidad es la escala intermedia en la retroalimentación bidireccional entre economía y política. Un enfoque en las políticas identitarias tiene importantes implicancias prácticas. Una de ellas es que, para tener éxito en la lucha contra el populismo, los políticos democráticos tienen que aprender a practicar políticas identitarias, pero del tipo adecuado. El reto es construir identidades nacionales basadas no en el nativismo o la xenofobia, sino en valores democráticos liberales.

*Palabras clave:* democracia; populismo; estado de derecho; autoritarismo; desigualdad; identidad; identidad nacional



**Andrés Velasco Brañes** (Santiago de Chile, 1960) es un economista, académico, consultor y político chileno. Fue ministro de Hacienda bajo el primer gobierno de Michelle Bachelet. Autor de *Trade, Development and the World Economy: Selected Essays of Carlos Díaz-Alejandro*. Editor, 1988. *Free Trade and Beyond: Prospects for Integration in the Americas*. A. Estevaordal, D. Rodrik, A. Taylor and A. Velasco (eds.), 2004. *Contra la desigualdad: el empleo es la clave*, con Cristóbal Hunneus; prólogo de Michelle Bachelet, 2011.

## 1. La ilusión tecnocrática

Narendra Modi gobierna a casi 1.340.000.000 de indios. Donald Trump gobierna a más de 330 millones de estadounidenses. Sumemos Brasil, con 210 millones de personas y un presidente populista que hace que Trump parezca un aprendiz. Añádanse los 170 millones de europeos que viven bajo gobiernos con al menos un partido populista en el gabinete.<sup>1</sup> Añádase México, un país de más de 130 millones. Y Filipinas, con 100 millones. Y Turquía, con casi 80 millones. Y Polonia, con 38 millones. Y Venezuela, con 32 millones. Y podemos seguir sumando. Más de un tercio de la humanidad vive bajo regímenes que podemos llamar populistas, y muchos de esos regímenes se están volviendo cada vez más autoritarios. Es un desafío mundial para la democracia liberal.

¿Por qué está sucediendo esto? La sabiduría convencional es que la culpa es de la mala economía: los perdedores de la globalización están furiosos y votar a los populistas para que ocupen sus cargos es su venganza. La insinuación política es una especie de *fantasía tecnocrática*: arreglen la economía y el populismo se desvanecerá.

Ese punto de vista tiene fundamentos empíricos débiles. Países como Filipinas, Hungría, la India, Israel, México, Polonia y Turquía son claros ganadores de la globalización y, sin embargo, todos ellos han elegido recientemente a populistas. La sabiduría convencional se ha formado a partir de las experiencias de los Estados Unidos y el Reino Unido, donde los salarios medios se han estancado y la distribución de los ingresos ha empeorado en los últimos tres decenios. Sin embargo, incluso en los Estados Unidos y Europa occidental, las pruebas de que la inseguridad económica por sí sola ha alimentado el aumento del populismo no son concluyentes.

La sabiduría convencional también tiene fundamentos conceptuales débiles. Por supuesto que la economía importa, pero no hay una relación automática entre cambios económicos y resultados políticos. La política y la cultura median el efecto de cualquier shock económico y también pueden ser una fuente independiente de shocks. En este ensayo sostengo que no podemos entender el auge del populismo sin comprender el auge de las políticas identitarias en todo el mundo. La identidad es la parada intermedia en la retroalimentación de dos vías entre economía y política.

Centrarse en las políticas identitarias tiene importantes implicancias prácticas. Una de ellas es que para tener éxito en la lucha contra el populismo, los políticos democráticos tienen que aprender a practicar las políticas identitarias, pero del tipo correcto. El reto es construir identidades nacionales basadas no en el nativismo o la xenofobia, sino en valores democráticos liberales. Es una tarea difícil, pero no imposible.

## 2. La edad de la inocencia

Hace 30 años, se suponía que la historia había terminado. El liberalismo había triunfado. El Muro de Berlín había caído y la democracia, en palabras de los profesores de Yale Juan Linz y Alfred Stepan [1], era "el único juego en la ciudad". La ola liberal-democrática se extendió por Europa Central y del Este y convirtió a países como Polonia, Hungría y la República Checa en niños del cartel de las transiciones liberal-

<sup>1</sup> "How Populism emerged as an electoral force in Europe". *The Guardian*, 16 November 2018.

democráticas. En el sur de Europa, la democracia y el crecimiento económico estaban floreciendo otra vez. La autarquía, el nacionalismo y los golpes militares en Grecia, España y Portugal parecían cosas del pasado. Turquía era una democracia funcional y pronto se convertiría, como muchos esperaban, en miembro de la Unión Europea.

En Sudáfrica, el horrible régimen del apartheid se estaba desmoronando. Un acuerdo político negociado pronto permitiría a Nelson Mandela de pasar de la prisión a un alto cargo. En el Nuevo Mundo las noticias fueron igual de inspiradoras. Argentina, Brasil, Chile y Uruguay habían vuelto recientemente a la democracia. Pronto, los países desde México a Perú darían pasos hacia esta mayor libertad.

Qué lejano parece ahora ese momento. Venezuela se ha deslizado de nuevo a la dictadura y Nicaragua está casi allí. La sombra del autoritarismo de extrema derecha ha reaparecido en Italia, España y Grecia, mientras que en todo el sur de Europa nacionalistas y demagogos ponen en duda la empresa democrática europea. Algo mucho más dramático está en marcha en Europa Central y Oriental. Polonia y Hungría son cuasi autocracias que pisotean los derechos civiles e instituciones antes autónomas con amigos del gobierno. Lo mismo ocurre con Turquía.

Incluso democracias de larga data están bajo presión. En los Estados Unidos, Donald Trump ha chocado repetidamente con el Congreso y los tribunales. Narendra Modi, primer ministro de la India, desprecia abiertamente la constitución secular de la India. *The Economist* lo criticó recientemente "por su aparente determinación de transformar a la India de un país tolerante y multirreligioso en un estado hindú chauvinista".

Como Steven Levitsky y Daniel Ziblatt escribieron en su libro de 2018 *How Democracies Die* [2], tendemos a pensar que el final viene con tanques rodantes y un traqueteo de ametralladora. Pero no tiene por qué ser tan dramático: "Las democracias también mueren a manos no de generales sino de líderes elegidos (...) que subvierten el mismo proceso que los llevó al poder. Algunos de estos los líderes desmantelan la democracia rápidamente (...). Más a menudo, sin embargo, las democracias se erosionan lentamente, en pasos apenas visibles".

### **3. La definición de populismo**

Por tanto, el populismo es una amenaza para la democracia liberal. ¿Pero qué es el populismo? Los economistas, como es lógico, han definido el fenómeno en términos exclusivamente económicos. Dornbusch y Edwards (1991) proporcionaron la definición ya clásica: el populismo es "un enfoque de la economía que hace hincapié en el crecimiento y la redistribución de los ingresos y que no hace hincapié en los riesgos de inflación y financiación del déficit, las limitaciones externas y la reacción de los agentes económicos a políticas agresivas ajenas al mercado" [3].

Pero esta definición parece inadecuada cuando consideramos la mayoría de los regímenes populistas que vemos hoy en día. En cambio, hay algo que podemos llamar populismo político, distinto del populismo económico. Muller [4] y Mudde y Rovira [5] proporcionan una definición útil: el populismo es una forma de hacer política en la que "el pueblo" se enfrenta a otros -varias "élites", minorías locales, inmigrantes,

extranjeros. Muller subraya la interpretación moralista de los populistas de la política: los que están del lado del pueblo son morales; los demás son inmorales, haciendo el mismo trabajo que una élite corrupta.

Esto significa que el populismo no es una ideología. No pretende ofrecer "respuestas complejas [o] exhaustivas a las cuestiones políticas que generan las sociedades modernas", por lo que son posibles tanto populismos de derecha como de izquierda. En su lugar, el populismo se basa en una tríada: negación de la complejidad, desconfianza en el pluralismo y antielitismo. La mayoría de nosotros creemos que las opciones sociales son complejas, y que la existencia de opiniones plurales sobre lo que hay que hacer es una consecuencia natural de esta complejidad. Los populistas lo niegan. Como Ralf Dahrendorf dijo una vez, "El populismo es simple; la democracia es compleja" [6].

Inevitablemente, entonces, los populistas no creen en el pluralismo. Como sólo hay una visión correcta, la del pueblo, sólo hay una visión que merezca legitimidad política. De ello se deduce que los complejos mecanismos de la democracia liberal, con toda esa delegación y representación, son innecesarios. En su lugar, los líderes populistas afirman que sólo ellos pueden representar al pueblo, sin el control de otras instituciones o individuos.

El populismo es también -y de manera crucial- una rebelión contra diversas elites, incluidas, por supuesto, las élites políticas tradicionales.<sup>2</sup> En "La política como vocación", su famosa conferencia de hace un siglo, Max Weber advirtió que un riesgo clave en la democracia moderna era que surgiera una clase política, desconectada de los electores y de la gente común. Bueno, esa clase política surgió. Ahora la gente se está rebelando contra ella.

El estribillo estándar es que los ciudadanos votan por el político con el que quieren tomar una cerveza. Pero en lugar de compartir una bebida con el votante promedio, los políticos líderes pasan demasiado tiempo con otros como ellos mismos - banqueros, empresarios, altos funcionarios, académicos de alto nivel. Para determinar qué políticos pueden tener éxito hoy en día, Yascha Mounk propone un "test de simpatía invertido": los votantes no prefieren al candidato con el que preferirían tomar una cerveza; prefieren al candidato que querría tomar una cerveza con ellos [7]. Demasiados políticos convencionales fallan esta prueba.

#### **4. La Política Triunfa sobre la Economía**

¿Qué hay detrás del auge del populismo? ¿Por qué esta nueva y poderosa amenaza a la democracia liberal, un sistema político que hace apenas 30 años se alzaba triunfante por encima de todo?

La respuesta estándar toma la perspectiva económica y se enfoca en el bolsillo. En países como los Estados Unidos y el Reino Unido, la distribución de los ingresos ha empeorado y el 1% más alto está captando la mayor parte. En los lugares dejados atrás por el cambio tecnológico y la globalización, la gente ha perdido su trabajo y su paciencia. La crisis financiera mundial de 2008 no sólo causó mucha aflicción,

<sup>2</sup> Müller [4] y Mudde y Rovira [5] están de acuerdo en que el antipluralismo y el antielitismo son dos características clave del populismo político.

sino que también reforzó la convicción de que Wall Street es el enemigo de Main Street. No es de extrañar que la política se haya convertido en una confrontación y que los populistas lleven la delantera.

Si esta narrativa es correcta, la conclusión política es simple: gravar a los ricos, redistribuir más ingresos, y echar a los bribones que han hecho la oferta de los banqueros. El populismo eventualmente se desvanecerá. Esta es una historia atractiva, pero ¿es correcta? ¿Deberíamos basar la política en ella?

No faltan documentos empíricos que hayan respondido afirmativamente, que pretendan demostrar que, al menos en Norteamérica y Europa occidental, las fuerzas que impulsan el populismo son principalmente económicas. En su influyente artículo sobre "El shock de China", Autor, Dorn y Hanson sostienen que los mercados laborales locales de EE.UU. con mayor exposición comercial a China sufrieron grandes pérdidas de empleo, disminuciones en la participación en el mercado laboral y persistente desempleo [8].

Autor, Dorn, Hanson, y Majlesi hallaron pruebas de que los distritos del Congreso con mayores aumentos en la penetración de importaciones se polarizaron políticamente más [9].<sup>3</sup> En un documento complementario, los mismos autores [10] relacionaron el cambio en la participación de los votos republicanos a nivel de condado con una mayor exposición de los mercados laborales locales a la crisis de China. Descubrieron que el aumento de competencia en las importaciones hacía más probable el aumento de la participación de los republicanos en el voto.

Utilizando una metodología similar, pero aplicada a datos de Europa Occidental, Colantone y Stanig argumentaron que los votantes de regiones con mayor exposición a la crisis de China tenían más probabilidades de votar por un candidato de extrema derecha [37]. En el Reino Unido, argumentaron los mismos autores en un artículo posterior, más exposición al comercio local significaba un aumento en el apoyo a *Leave* [38]. También hay ciertas evidencias de que aumentos del desempleo ayudan a explicar el aumento de votos para los partidos populistas en toda Europa [11].

Pero ese no es el final de la historia. También hay abundante cantidad de artículos que destacan la cultura y los valores, no la economía, como variables explicativas clave del populismo. Tras las elecciones presidenciales de EE.UU. de 2016, el gurú de las estadísticas estadounidenses Nate Silver señaló que Hillary Clinton mejoró el desempeño de Obama en 2012 en la abrumadora mayoría de los condados con mejor educación, pero perdió terreno en los condados menos educados. Diana Mutz concluyó igualmente que "La amenaza del status, no las dificultades económicas, explica el voto presidencial de 2016" [12]. El título de otro influyente artículo [13] apunta en la misma dirección: "Cambio de Voto en las Elecciones de 2016: Cómo Actitudes

---

<sup>3</sup> Los distritos expuestos al comercio con una población inicialmente mayoritariamente blanca o inicialmente en manos Republicanas pasaron a tener más probabilidades de elegir a un Republicano de derecha, mientras que los distritos expuestos al comercio con una población inicialmente mayoritariamente no blanca o inicialmente en manos Demócratas pasaron a tener más probabilidades de elegir a un Demócrata de izquierda.



Raciales y de Inmigración, no de Economía, Explican los Cambios en el Voto Blanco”.

En el Reino Unido, una investigación realizada por Becker, Fetzer y Novy, en la que se examinaron 382 autoridades locales, llegó a la conclusión de que, si bien es cierto que la educación y la demografía son buenos predictores de quiénes votaron para abandonar la Unión Europea, la exposición al comercio y el alcance de los recortes presupuestarios no lo son [14]. Y las pruebas a favor de la tesis de la "reacción cultural" no se limitan a los EE.UU. y el Reino Unido, argumentan Norris e Inglehart, que estudiaron el desempeño de partidos populistas en 31 países europeos [15]. Concluyen: "En general, encontramos la evidencia más consistente que apoya la tesis de la reacción cultural".

Es poco probable que el debate entre las hipótesis de "reacción cultural" e "inseguridad económica" se resuelva plenamente alguna vez, y no sólo por las dificultades econométricas estándar relacionadas con la identificación. Desentrañar los efectos directos e indirectos es particularmente difícil. Bien podría ser, por ejemplo, que los shocks económicos conduzcan a cambios en valores culturales, que a su vez aumenten el apoyo a los partidos populistas. A la inversa, los cambios en las normas sociales o culturales -por ejemplo, el aumento de la tolerancia de la discriminación en el mercado laboral contra los inmigrantes o las minorías étnicas- podrían tener consecuencias económicas, que a su vez podrían afectar los resultados políticos.

Además, los participantes en este debate no siempre son muy precisos en cuanto a lo que se supone que estas hipótesis en pugna deben explicar. Como ha argumentado Margalit de manera convincente, el debate a menudo confunde resultado y significación explicativa [16]. Podría ser que las crisis económicas hayan desplazado el 4% de los votos del Reino Unido hacia Brexit. Esa es la importancia del resultado, en el sentido de que se centra en los determinantes de esos pocos votos marginales que desencadenaron el resultado. ¿Pero es eso lo que tenemos que explicar? Tal vez no. Margalit es inflexible en esto: "El fenómeno general a explicar es por qué el 52% del electorado votó por salir de la Unión Europea".

Hasta ahora, la mayor parte de las pruebas oficiales se refieren a las posibles fuentes de populismo en los países prósperos de América del Norte y Europa occidental. La investigación empírica formal de las causas del populismo en países emergentes es mucho más escasa. Pero las pruebas informales disponibles sugieren una historia bastante diferente de la que a menudo se cuenta de los países ricos.

En la narrativa de los países ricos, el estancamiento económico y las frustraciones de los "olvidados" ocupan el centro de la escena. En el mundo emergente, por el contrario, el populismo de derechas está prosperando en países con un fuerte desempeño económico, que es justo lo contrario de lo que la hipótesis de "inseguridad económica" podría predecir. La India, Filipinas y Turquía han crecido a tasas de entre el 6,5 y el 7% desde 2010. Polonia apenas ha sufrido los efectos de la crisis financiera europea y ha sido la campeona del crecimiento en Europa, con una tasa media de crecimiento per cápita de más del 4% desde 1992. La historia en Hungría es similar: la renta per cápita ha estado convergiendo rápidamente con los niveles

de Europa Occidental. O consideremos la vecina República Checa, donde el desempleo es el más bajo de la UE y la economía creció un 3,5% en el período de cinco años que termina en 2019. El país tiene pocos inmigrantes y ninguna crisis de refugiados de que hablar. Sin embargo, los partidos populistas atrajeron a cuatro de cada diez votantes en las últimas elecciones, un aumento de diez veces en dos décadas.

¡Así que en estos países el populismo parece haber sido el fruto del provecho económico, no del disgusto! India, Turquía, Polonia o Hungría son ganadores de la globalización, pero también se están volviendo populistas.

Hay un último hecho espinoso a considerar: si el surgimiento del populismo reflejara una demanda de redistribución, esperaríamos que el surgimiento estuviera a la izquierda, no a la derecha. La izquierda ha tenido cierto éxito, con los partidos populistas de izquierda que gobiernan hoy en día en Argentina y México, mientras que Podemos se ha unido al gabinete en España. Pero en gran parte del mundo la historia de los populistas de izquierda es de fracaso electoral, no de éxito, incluyendo el fracaso de Jeremy Corbyn en las recientes elecciones británicas. El éxito espectacular es el de los populistas de derecha, que a menudo prometen y promulgan políticas que probablemente empeoren la distribución del ingreso, pero los votantes de clase media y de clase trabajadora los animan.

Dani Rodrik ha propuesto una explicación a este enigma [17]. Sugiere que las consecuencias políticas dependen de "las formas en que los shocks de la globalización se hacen sentir en la sociedad". Así, en América Latina, donde la globalización ha implicado una volatilidad masiva de flujos de capital y frecuentes crisis financieras y de deuda, la reacción populista ha sido de izquierda. En cambio, en Norteamérica y Europa, donde el comercio y la migración han constituido el eje central, el populismo es de derechas.

La hipótesis es intrigante, pero plantea tantas preguntas como respuestas. Dada la profundidad de la crisis financiera de 2007-2009 en Norteamérica y Europa, ¿por qué no generó un populismo de izquierdas al estilo latinoamericano?<sup>4</sup> ¿Por qué países como Filipinas y Turquía, que parecen positivamente latinoamericanos en su inestabilidad macro y financiera, se han convertido en niños modelo del populismo de derecha? También está el hecho de que Brasil, un país afectado durante mucho tiempo por una inestabilidad financiera, está ahora gobernado por un populista de derecha. Su programa económico implica recortar beneficios de pensiones, privatizar empresas estatales y hacer que el Brasil esté más globalizado económicamente.

Nada de esto significa negar la intensidad de los conflictos económicos, ya sea en el norte de Inglaterra, el Rust Belt estadounidense, las chabolas de Manila o las *favelas* de Brasil. El punto es diferente: la economía importa, por supuesto, pero la política y la cultura dictan la forma en que la gente procesa la experiencia de éxito y fracaso económico. El principal defecto conceptual de la hipótesis de inseguridad económica es que supone un mapa simple (y monótono) entre resultados económicos y comportamiento político. No existe tal mapa. Las estructuras sociales y de valores

---

<sup>4</sup> Bernie Sanders y Jeremy Corbyn son populistas de izquierdas al estilo latinoamericano, pero hasta ahora han permanecido lejos del poder en sus respectivos países.

preexistentes pueden hacer que los altibajos económicos tengan consecuencias políticas muy diferentes, por ejemplo, si un shock económico adverso causa un aumento del desempleo, dando lugar a un giro hacia el populismo en una sociedad dividida, pero no en una sociedad cohesionada. Un papel clave de la política es gestionar los conflictos, económicos y de otro tipo. El giro hacia el populismo y el autoritarismo sugiere un fracaso de la política democrática para gestionar esos conflictos de manera efectiva. Hay una única razón para ello: la *identidad*.

## 5. Las raíces identitarias del populismo

Katherine Cramer es una politóloga que visitó docenas de pequeños pueblos en Wisconsin y habló con cientos de personas en un esfuerzo por entender por qué el estado estaba tan polarizado políticamente. Quería saber por qué los votantes de Wisconsin, tradicionalmente de izquierdas, apoyaban a Scott Walker, un gobernador republicano con tendencias populistas. Lo que encontró la sorprendió:

Tal vez las cuestiones son secundarias a las identidades; tal vez cuando la gente vota por un candidato su cálculo general no es cuán cerca las posiciones de esta persona coinciden con las mías, sino más bien, ¿es esta persona como yo? ¿Esta persona entiende a la gente como yo? Las respuestas a estas preguntas incluyen una consideración de las posturas respecto a los temas, pero las posturas respecto a los temas no son necesariamente el ingrediente principal.

Scott Walker había construido un capital político iniciando una lucha con los sindicatos del sector público del estado. Cramer descubrió que la mayoría de los residentes rurales apoyaban a Walker no por inquietudes sobre el déficit presupuestario o la calidad de los servicios públicos, sino porque veían a los trabajadores del sector público como ciudadanos, que no podían tener en cuenta los intereses de los residentes rurales. Un hombre que se dedicaba a ordeñar vacas se puso a soltarlo: "Me alegro de que Walker haya hecho lo que hizo. Ya es hora de que alguien le quite algo a esos bastardos". Los bastardos en cuestión eran empleados públicos. Después de muchas conversaciones como esa, Cramer decidió titular su libro *The Politics of Resentment* (La política del resentimiento) [39].

Wisconsin no está solo en el papel central que juega la identidad en política. Miren alrededor del mundo hoy en día y verán políticas identitarias en todas partes. Lo que los independentistas del Brexit, los separatistas catalanes, los nacionalistas rusos y los fundamentalistas islámicos tienen en común es que sus políticas se basan en la identidad. Tanto el Modi de la India como el Netanyahu de Israel han sacado provecho político al enfrentar una identidad local contra otra. ¿Y qué es la reacción masiva contra la inmigración si no la afirmación de una identidad sobre otra? Cuanto más globalizada se vuelve la economía, más la política en todo el mundo se rige por identidades muy locales.

Por supuesto, muchos partidos políticos en Occidente han entendido y practicado durante mucho tiempo políticas identitarias. Para tener éxito electoral, los partidos han diferenciado su "producto" del de sus competidores. Y en los últimos dos o tres decenios, esa diferenciación no ha venido tanto de la economía como de otras cuestiones que son marcadores naturales de identidad: en los Estados Unidos, los Demócratas se convirtieron en el partido de la igualdad racial, el derecho al aborto, el



matrimonio entre homosexuales y las políticas de inmigración liberales, mientras que los Republicanos son el partido del orgullo nacionalista, el derecho a la vida, los valores tradicionales y los estrictos controles de inmigración.

La razón por la que la identidad es importante para la política es que las identidades se comparten. En un libro reciente, Francis Fukuyama argumenta que "los individuos a menudo no quieren el reconocimiento de su individualidad, sino el reconocimiento de su similitud con otras personas" [18]. También queremos que esa identidad sea reconocida y respetada. Fukuyama nos recuerda que los filósofos, desde Aristóteles hasta Hegel, pusieron el deseo de ser tratado con respeto en el centro de la motivación humana: "la política de identidad es en todas partes una lucha por el reconocimiento de la dignidad".

El populismo tiene mucho que ver con esto. A las definiciones dadas anteriormente se puede añadir: el populismo es un estilo de política que *manipula y exagera las divisiones de identidad* para obtener beneficios políticos. Para el difunto autócrata venezolano Hugo Chávez, cualquiera que se le opusiera era un enemigo del pueblo y un agente de la élite corrupta. Cambien *la élite corrupta* por *extranjeros amenazantes*, y esa es también la retórica de Donald Trump. De modo que el populismo es una especie de política identitaria. Siempre somos *nosotros* contra *ellos*.

La preocupación por la identidad también explica el elemento anti-elitista del populismo. Las élites también han sido arrogantes, a menudo desdeñando las identidades nacionales que gran parte del electorado aprecia. La descripción de Hillary Clinton de los votantes de Trump como un montón de 'deplorables' no ayudó a su campaña. En América Latina, los intelectuales de izquierda suelen describir a los votantes de clase media que se inclinan hacia la derecha como escaladores sociales consumistas que han sacrificado la solidaridad de clase en el altar del individualismo avaricioso. Recordemos la definición de Fukuyama de la política de identidad como una demanda de dignidad. Bueno, las élites no han tratado a algunos ciudadanos con respeto y dignidad.

La política identitaria no es un tema fácil para los economistas. Hasta hace poco, la teoría económica no daba cabida a la identidad. Se suponía que los humanos tenían preferencias, pero el hecho de que les gustara y no les gustara no constituía un todo coherente que pudiéramos llamar identidad. Akerlof y Cranton se propusieron cambiar esto [19-23]. Argumentaron que, en una amplia gama de contextos, las preferencias se estructuran en función de la elección de una identidad social por parte de los individuos, y estudiaron las consecuencias económicas de esas preferencias.

El enfoque identitario nos ayuda a comprender por qué las personas están dispuestas a pagar costos elevados, pecuniarios o de otro tipo, para reforzar sus identidades. Por ejemplo, en las escuelas secundarias americanas [20], los estudiantes que se identifican como nerds estudiarán duro, mientras que los estudiantes que se identifican como *jocks* o *burnouts* no estudiarán y tendrán un bajo rendimiento, aunque sea costoso, porque tal comportamiento ayuda a reforzar sus identidades y su autoestima.

Acemoglu, Egorov y Sonin [24] y Di Tella y Rotemberg [25] argumentan que los políticos populistas adoptan políticas extremas y en última instancia insostenibles

como una forma de señalar a los votantes que ellos (los políticos) no están en el bolsillo de las élites poderosas. Así que el comportamiento económico autodestructivo es bastante comprensible una vez que la identidad es contabilizada. Y el populismo ciertamente involucra muchas opciones de política económica autodestructiva.

La identidad también crea bucles de retroalimentación entre creencias y acciones de los individuos. Por ejemplo, a medida que aumenta la proporción de personas que se identifican con un determinado grupo, también aumenta la presión social para que se identifiquen con ese mismo grupo y sigan sus códigos de conducta. Alternativamente, como en Gennaioli y Tabellini [26], identificarse con un grupo puede hacer que las personas inclinen sus creencias hacia la opinión predominante del grupo. O como en Shayo [27], las personas pueden elegir el grupo con el que se identifican y, una vez allí, elegir sus acciones para minimizar la distancia entre sus propios atributos y los atributos promedio del grupo.

En este contexto de fuertes complementariedades, pequeños shocks económicos o culturales pueden causar cambios considerables en las pautas de identificación y, por lo tanto, en las preferencias políticas. Esto ayuda a explicar, por ejemplo, los cambios repentinos y bruscos en el apoyo a partidos políticos tradicionales y a movimientos populistas. Besley y Persson [28] estudian estas cuestiones en el contexto de un modelo plenamente dinámico, en el que hay retroalimentación en ambos sentidos entre identidades y políticas. Cuando permiten cambios institucionales endógenos, como la entrada de nuevos partidos populistas o nacionalistas, los resultados muestran una dependencia de la trayectoria, con shocks temporales que tienen efectos persistentes sobre la proporción de apoyo a políticos populistas o nacionalistas.<sup>5</sup>

## **6. ¿Pueden los Demócratas Liberales Practicar una Política Identitaria?**

Si la identidad es la clave del populismo, y el populismo es central en la política contemporánea, ¿qué pueden hacer los políticos democráticos en respuesta?

Para empezar, pueden centrarse en algunos temas importantes que han descuidado durante mucho tiempo. Tomemos, por ejemplo, la difícil situación de las ciudades en las que la desindustrialización ha destruido puestos de trabajo. Anteriormente, el consejo estándar para los residentes de Akron, Ohio, o Gary, Indiana, era mudarse a California, donde abundan los trabajos bien remunerados. Hoy en día, entendemos que ese puede ser un consejo poco sólido, y no sólo por la obvia razón económica de que los más educados y emprendedores se mudan, dejando atrás comunidades que luchan por mantener los negocios y llegar a fin de mes.<sup>6</sup> La combinación de la pérdida de puestos de trabajo y la emigración también debilita a la comunidad local, pone en tela de juicio las identidades compartidas y provoca el tipo de malestar del que se alimentan populistas y demagogos. Por ello, es necesario que las políticas

<sup>5</sup> La dependencia del camino también significa que, incluso si los resultados económicos mejoraran en los países gobernados por populistas, esto no tiene por qué significar que la participación de éstos en el voto, ni su influencia política, vayan a disminuir.

<sup>6</sup> El punto principal de Autor et al (2013) es que, si bien el efecto de la exposición comercial a China puede ser leve en promedio, es cualquier cosa menos leve en ciertas ciudades y comunidades.

basadas en el lugar sean un componente esencial del conjunto de instrumentos de un responsable de la formulación de políticas democráticas.<sup>7</sup>

Las identidades también son importantes para la forma en que se perciben las políticas. Tomemos el fracaso de Emmanuel Macron sobre los impuestos sobre la gasolina en 2018. Hizo lo que cualquier político razonable hubiera hecho: preocupado tanto por el calentamiento global como por la contaminación local, propuso gravar más el gasoil. Antes de que se diera cuenta, el país estaba en pie de guerra. Ese fue el comienzo del movimiento de los *gilets jaunes*, que se quejaban de que el presidente y sus amigos vivían en París y viajaban en el metro subsidiado, mientras que ellos vivían en el campo, conducían camiones y pagaban los impuestos que financiaban los privilegios de los parisinos. Sentían que Macron simplemente no los entendía a ellos y su forma de vida. Las advertencias del Palacio del Elíseo sobre la responsabilidad planetaria exacerbaron la sensación de desconexión. Un líder de los *gilets jaunes* se quejaba de que el presidente se preocupaba por el fin del mundo mientras ellos se preocupaban por llegar a fin de mes.

Convencer a los votantes franceses de clase media de que el aumento de los precios del combustible era *bueno* para ellos siempre fue una batalla difícil. Pero los antecedentes y el estilo de Macron lo hicieron aún más difícil. Tal vez fue una consecuencia inevitable de los antecedentes del presidente como banquero de inversión, su estilo imperial, o de la abolición del impuesto a la riqueza como prioridad inicial de su administración. Macron podría haber prometido devolver los ingresos del impuesto sobre el combustible a las familias y empresas de clase media, pero no lo hizo. Lo que podría haber sido una estrecha disputa fiscal se convirtió en un choque de identidades imposible de ganar. Al final Macron tuvo que echarse atrás. Fue su mayor derrota.

¿Qué más pueden hacer los demócratas liberales? También pueden abandonar la vana esperanza de que simplemente ajustando las políticas económicas el populismo desaparecerá. Políticas mejores y más audaces para mejorar la distribución de los ingresos y aumentar la movilidad social son el principio del camino, no el final del mismo. El populismo es un problema político; requiere soluciones políticas.

Por eso el camino a seguir no puede ser meramente tecnocrático. El título de un reciente artículo de Sheri Berman [31] es acertado: *Populism Is a Problem. Elitist Technocrats Aren't the Solution* ("El populismo es un problema. Los tecnócratas elitistas no son la solución"). Los políticos populistas están capitalizando el desagrado y la desconfianza del público hacia los tecnócratas. En medio del debate de Brexit, el ministro Michael Gove exclamó: "La gente de este país está harta de expertos". Donald Trump ha dicho cosas peores. Que los expertos y tecnócratas lideren el contraataque contra el populismo es exactamente lo que los populistas esperan.

Katherine Cramer descubrió en Wisconsin que los votantes buscan un candidato que inspire confianza, uno que haga las elecciones que ellos hubieran hecho si hubieran tenido tiempo, conocimiento e inclinación a estudiar y entender los temas. Esperan

---

<sup>7</sup> De diferentes maneras y apelando a diferentes argumentos, Austin y otros [29] y Rajan [30] llegan a esta conclusión.

un candidato que sea "como ellos" en lo que se refiere a valores y preferencias. Macron se queda corto aquí. Al igual que la mayoría de los demás políticos liberales. La democracia liberal tiene un problema de personal. Los partidos democráticos necesitan un Departamento de Recursos Humanos renovado con un nuevo mandato: contratar mejor y diversificar sus fuentes de reclutamiento.

Pero una mejor política de RRHH por sí sola no servirá. Algo más debe cambiar: los demócratas deben aprender a practicar políticas identitarias, pero políticas identitarias del tipo correcto. Los seres humanos no pueden ni quieren prescindir de identidades estrechas, que son las más arraigadas. Pero también existen identidades ampliamente compartidas, que pueden servir de base para el sentido de destino compartido que está en el centro de la buena política.<sup>8</sup> Como ha observado Michael Ignatieff [32], "la identidad nacional es una competencia continua sobre quién pertenece al *nosotros* nacional". Los demócratas deben proporcionar una definición amplia de ese *nosotros* nacional.

Según Paul Collier [33], el Reino Unido construyó esa identidad compartida en los campos de batalla de las guerras mundiales, "un inmenso esfuerzo común en el que los líderes habían elaborado narraciones de pertenencia y obligación mutua". El legado fue convertir la nación "en una comunidad gigantesca, una sociedad con un fuerte sentido de identidad compartida, obligación y reciprocidad". Pero, lamenta Collier, en las últimas décadas gran parte de eso se perdió. Profesionales altamente educados en Londres comenzaron a sentir que tenían más en común con sus pares de Ámsterdam o París que con los británicos de clase trabajadora de Sheffield (la ciudad natal de Collier), quienes a su vez se refugiaban en el nacionalismo inglés contrario a la UE.

En los Estados Unidos el proceso ha sido similar, pero tal vez incluso más radical, con los prósperos residentes de las costas que miran al resto como un mero "país de paso", mientras que los habitantes rurales y los sureños caen presa de un nativismo basado en "la sangre y la tierra", que es lo que los supremacistas blancos (los mismos que Trump describió como "gente muy fina") coreaban mientras marchaban por las calles de Charlottesville, Virginia.

La única alternativa a este abismo es una identidad compartida, un amor a la patria basado no en un sentido equivocado de superioridad racial, sino en el hecho de que nuestra patria representa nobles valores universales. Emmanuel Macron se llama a sí mismo un orgulloso patriota francés porque Francia dio al mundo *liberté, égalité, fraternité*. A Justin Trudeau le gusta decir que la diversidad inclusiva es lo que Canadá y el espíritu canadiense son. Estos son ejemplos de lo que el filósofo Jürgen Habermas ha llamado patriotismo constitucional. Sí, *patriotismo*. Los liberales no tienen por qué asustarse por la palabra.

Ya en 1945, George Orwell explicaba la diferencia entre nacionalismo y patriotismo: "Por nacionalismo... me refiero al hábito de identificarse con una sola nación u otra unidad, situándola más allá del bien y del mal y no reconociendo ningún otro deber

---

<sup>8</sup> En el modelo de Grossman y Helpman [35], los votantes pueden elegir una identidad estrecha o una identidad nacional más amplia. Cuando esta última se erosiona, aumentan las presiones políticas para protegerse de las importaciones.

que el de promover sus intereses... Por "patriotismo" me refiero a la devoción a un lugar y a un modo de vida particulares, que uno cree que es el mejor del mundo pero no quiere imponerlo a los demás" [36]. El nacionalismo es tóxico; el patriotismo no. Y el mejor tipo de patriotismo es el que se basa en antiguos valores como la libertad, la dignidad y el respeto mutuo. ¿Por qué no llamarlo patriotismo liberal?

Ahora la clave es arraigar estos conceptos abstractos en la experiencia cotidiana. Si los líderes hablan de inclusión pero la experiencia cotidiana de los ciudadanos es de discriminación, entonces la retórica no tendrá consecuencias. La filósofa política americana Martha Nussbaum, en un libro titulado *Political Emotions* [34], ha argumentado que la clave es suscitar emociones positivas hacia las instituciones democráticas, y hacerlo a través de acciones, palabras y rituales muy concretos.

Piensen en Lincoln y Gandhi, sugiere Nussbaum. Las palabras que pronunciaron, la ropa que usaron y los rituales que diseñaron fomentaron un sentido amplio e inclusivo del nosotros republicano. O piensen en Mandela: se puso la camiseta verde del equipo blanco de rugby precisamente por esa razón. Es el mejor ejemplo imaginable de *patriotismo liberal* y de política identitaria democrática y saludable.

## 7. El camino a seguir

El relato estándar del auge del populismo - la hipótesis de inseguridad económica- es una descripción inadecuada de la realidad. No encaja con los hechos en las naciones emergentes como Polonia o Turquía. Tiene poca relevancia en Israel y la India, donde el populismo de derecha tiene claros matices étnicos y religiosos. Y no puede explicar toda la historia en los Estados Unidos y el Reino Unido o en otras democracias avanzadas, donde el apoyo a fuerzas nacionalistas y extremistas va mucho más allá de las personas "dejadas de lado" por la globalización.

La sabiduría convencional también malinterpreta fundamentalmente la naturaleza del populismo. Sólo una vez que entendamos la base identitaria de las políticas populistas podremos señalar las políticas -las políticas basadas en el lugar son sólo un ejemplo- que pueden ser eficaces en la lucha contra el populismo. Un enfoque en la identidad también revela que la democracia liberal necesita no sólo un mejor mensaje sino también mejores mensajeros, con los que los votantes puedan identificarse de manera plausible. Los demócratas liberales no deben desdeñar la política identitaria, sino que deben reinventarla, ayudando a construir identidades nacionales fuertes basadas en valores liberales compartidos como la dignidad y el respeto. Pongámoslo de esta manera: La única oportunidad de Joe Biden contra Donald Trump es ganarle en su propio juego.

*Estoy en deuda con George Akerlof, Tim Besley, Erik Berglöf, Julia Black, Daniel Brieba, Chris Canavan, Francesco Caselli, Roberto Chang, Jason Furman, Robert Funk, Luis Garicano, Sara Hagemann, Sara Hobolt, Ricardo Hausmann, Simon Hix, Sebastián Hurtado, Michael Ignatieff, José Gabriel Krauss, Yascha Mounk, Pipa Norris, Esteban Ovalle, Toni Roldán, Minouche Shafik, Paul Sullivan, Nick Stern y Tony Travers por sus comentarios y/o conversaciones sobre los temas de este ensayo. Parte de él se basa en mi conferencia inaugural como Decano de la Escuela de Política Pública de la LSE, titulada "La elaboración de políticas en una época de populismo". Los errores son todos míos.*



## Referencias

1. Linz J, Stepan A. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press; 1996.
2. Levitsky S, Ziblatt D. *How Democracies Die*. New York: Crown Books; 2018.
3. Dornbusch R, Edwards S. The Macroeconomics of Populism in Latin America. In: Dornbusch R, Edwards S (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press; 1991. DOI: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226158488.001.0001>
4. Müller J. *What Is Populism?* Philadelphia: University of Pennsylvania; 2016. DOI: <https://doi.org/10.9783/9780812293784>
5. Mudde C, Rovira C. *Populism: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press; 2017. DOI: <https://doi.org/10.1093/ac-trade/9780190234874.001.0001>
6. Dahrendorf R. *A History of the London School of Economics and Political Science 1895–1995*. Oxford: Oxford University Press; 1995. DOI: <https://doi.org/10.2307/40203191>
7. Mounk Y. The Inverted Likability Test. *The Atlantic*. (2 January 2020).
8. Autor D, Dorn D, Hanson G. *The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States*. *American Economic Review*. October 2013. DOI: <https://doi.org/10.3386/w18054>
9. Autor D, Dorn D, Hanson G, Majlesi K. A Note on the Effect of Rising Trade Exposure on the 2016 Presidential Election. *Working Paper*, MIT, January 2017a.
10. Autor D, Dorn D, Hanson G, Majlesi K. Importing Political Polarization? The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure. *Working Paper*, MIT, December 2017b. DOI: <https://doi.org/10.3386/w22637>
11. Algan Y, Guriev S, Papaioannou E, Passari E. *Brookings Papers on Economic Activity, Fall 2017*. DOI: <https://doi.org/10.1353/eca.2017.0015>
12. Mutz DC. Status threat, not economic hardship, explains the 2016 presidential vote. *Proceedings of the National Academy of Sciences*. 8 May 2018; 11(19). DOI: <https://doi.org/10.1073/pnas.1718155115>
13. Reny T, Collingwood L, Valenzuela A. Vote Switching in the 2016 Election: How Racial and Immigration Attitudes, Not Economics, Explain Shifts in White Voting. *Public Opinion Quarterly*. Spring 2019; 83(1). DOI: <https://doi.org/10.1093/poq/nfz011>
14. Becker S, Fetzer T, Novy D. Who voted for Brexit? A comprehensive district-level analysis. *Economic Policy*. Oct. 2017; 32(92). DOI: <https://doi.org/10.1093/epolic/eix012>

15. Inglehart R, Norris P. Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash. *Faculty Research Working Paper Series*, RWP16-026, Harvard Kennedy School, August 2016. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2818659>
16. Margalit Y. Economic Insecurity and the Causes of Populism, Reconsidered. *Journal of Economic Perspectives*. Fall 2019; 33(4). DOI: <https://doi.org/10.1257/jep.33.4.152>
17. Rodrik D. Populism and the Economics of Globalization. *Journal of International Business Policy*. 2018. DOI: <https://doi.org/10.3386/w23559>
18. Fukuyama F. *Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment*. New York: Farrar Straus and Giroux; 2018.
19. Akerlof G, Kranton R. Economics and Identity. *Quarterly Journal of Economics*. 2000; 115. DOI: <https://doi.org/10.1162/003355300554881>
20. Akerlof G, Kranton R. Identity and Schooling: Some Lessons for the Economics of Education. *Journal of Economic Literature*. 2002; 40. DOI: <https://doi.org/10.1257/.40.4.1167>
21. Akerlof G, Kranton R. A Model of Poverty and Oppositional Culture. In: Basu K, Nayak PB, Ray R (eds.), *Markets and Governments*. Oxford and New Delhi: Oxford University Press; 2003.
22. Akerlof G, Kranton R. Identity and the Economics of Organizations. *Journal of Economic Perspectives*. 2005; 9. DOI: <https://doi.org/10.1257/0895330053147930>
23. Akerlof G, Kranton R. *Identity Economics*. Princeton: Princeton University Press; 2010. DOI: <https://doi.org/10.1515/9781400834181>
24. Acemoglu D, Egorov G, Sonin K. A Political Theory of Populism. *Quarterly Journal of Economics*. 2012; 127. DOI: <https://doi.org/10.3386/w17306>
25. Di Tella R, Rotemberg J. Populism and the Return of the Paranoid Style: Some Evidence and a Simple Model of Demand for Incompetence as Insurance Against Elite Betrayal. NBER Working Paper 22975, December 2016. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2887389>
26. Gennaioli N, Tabellini G. Identity, Beliefs, and Political Conflict. *Working paper*, Università Bocconi, December 2018. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3300726>
27. Shayo M. Social Identity and Economic Policy. *Working Paper*, Hebrew University of Jerusalem, September 2019. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-082019-110313>
28. Besley T, Persson T. The Rise of Identity Politics: Salience, Polarization and Competition. *Working paper*, LSE, 2019.

29. Austin B, Glaeser E, Summers LH. Saving the heartland: Place-based policies in 21st century America. *Brookings Papers on Economic Activity*. Spring 2018. DOI: <https://doi.org/10.3386/w24548>
30. Rajan R. *The Third Pillar: How Markets and the State Leave the Community Behind*. New York: Penguin Press; 2019.
31. Berman S. Populism Is a Problem. Elitist Technocrats Aren't the Solution. *Foreign Policy*. December 2017.
32. Ignatieff M. Is Identity Politics ruining democracy? *Financial Times*. 5 September 2018.
33. Collier P. *The Future of Capitalism: Facing the New Anxieties*. London: Harper Collins; 2018.
34. Nussbaum M. *Political Emotions: Why Love Matters for Justice*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press; 2013.
35. Grossman G, Helpman E. Identity Politics and Trade Policy. *Working paper*, Harvard University, October 2018. DOI: <https://doi.org/10.3386/w25348>
36. Orwell G. *Notes on Nationalism. Polemic: A Magazine of Philosophy, Psychology, and Aesthetics*. London, October 1945.
37. Colantone I, Stanig P. Global Competition and Brexit. *American Political Science Review*. May 2018; 112(2), 201–218. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055417000685>
38. Colantone I, Stanig P. The Trade Origins of Economic Nationalism: Import Competition and Voting Behavior in Western Europe. *American Journal of Political Science*. October 2018; 62(4), 936–953. DOI: <https://doi.org/10.1111/ajps.12358>
39. Cramer K. *The Politics of Resentment: Rural Consciousness in Wisconsin and the Rise of Scott Walker*. Chicago: University of Chicago Press; 2016. DOI: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226349251.001.0001>