
CONFERENCIA

“El populismo y la democracia en los Estados Unidos bajo Trump”

RAÚL L. MADRID, UNIVERSITY OF TEXAS AT AUSTIN

Abril, 2019

**CÁTEDRA NORBERT
LECHNER **udp****
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES E HISTORIA

Las últimas dos décadas han sido testigos del resurgimiento del populismo en todo el mundo. Los líderes populistas han ganado las elecciones y tomado el poder no solo en América Latina, sino también en África, Asia, Europa y los Estados Unidos. No obstante, las ideologías y las políticas de los líderes populistas han variado considerablemente. Hay populistas de izquierda, como Hugo Chávez y Nicolás Maduro en Venezuela, y populistas de derecha, como Viktor Orbán en Hungría y Donald Trump en los Estados Unidos. Sin embargo, una cosa que todos tienen en común es un desprecio por las instituciones y las normas de la democracia liberal.

En la conferencia de hoy, primero discutiré por qué y cómo los líderes populistas a menudo socavan la democracia. Luego argumentaré que aunque Trump es claramente un populista, en los Estados Unidos faltan las condiciones permisivas que han permitido a los líderes populistas destruir las instituciones democráticas en América Latina. Como mostraré, Trump enfrenta al menos cuatro limitaciones importantes que le impedirán consolidar el poder y socavar la democracia. Trump sí puede violar muchas normas democráticas, la violación de estas normas no representa una seria amenaza para la democracia de los Estados Unidos.

Debo señalar que la conferencia que daré hoy se basa en el trabajo que he realizado con mi colega, Kurt Weyland, de la Universidad de Texas en Austin. Este trabajo fue publicado recientemente en un volumen editado por Cambridge University Press que incluye un excelente capítulo del propio Cristóbal Rovira-Kaltwasser de UDP. Ver Weyland y Madrid (2019).

¿Cómo se define el populismo?

Aunque hay poco consenso académico sobre la definición precisa del populismo, hay bastante acuerdo en que ciertas características prevalecen entre los populistas. Los académicos, por ejemplo, coinciden en gran medida en que los populistas tienden a ser líderes altamente personalistas que marginan a las instituciones y tratan de movilizar a las masas a través de llamamientos directos (Barr 2009, Madrid 2008, Weyland 2001, Forthcoming). Los académicos también argumentan que los populistas tienden a atacar el establecimiento político y económico, exaltando a las masas puras y denunciando a las élites corruptas (Hawkins and Rovira Kaltwasser 2017, Mudde 2004).

Como los populistas socavan la democracia

Estas características han demostrado ser problemática para la democracia liberal.

El liderazgo personalista, por ejemplo, se ha asociado con actos arbitrarios de autoridad y el debilitamiento de las instituciones democráticas. Mientras que las democracias liberales pretenden dispersar y limitar el poder político, los líderes personalistas buscan concentrar el poder en su persona. Estos líderes eliminan implacablemente a los rivales y evitan, marginan y cooptan a las instituciones que están diseñadas para difundir el poder y garantizar la responsabilidad.

La movilización masiva también puede socavar la democracia liberal. Los líderes populistas utilizan la movilización masiva como una demostración de fuerza para intimidar a la oposición y eliminar los controles de su autoridad. Realizan numerosos mítines, plebiscitos y elecciones para consolidar el poder y superar los obstáculos a sus políticas. Sin duda, la mayor participación e inclusión política que conlleva la movilización masiva tiene algunas implicaciones positivas para la democracia, pero puede convertirse fácilmente en la ley de la calle que se sobrepone a los derechos democráticos y los controles y equilibrios institucionales.

La tendencia de los populistas a atacar a las élites también puede debilitar fácilmente la democracia. Los populistas a menudo denuncian de manera virulenta

a la oposición, a los medios de comunicación y a las figuras o instituciones independientes que se interponen en su camino. Tampoco se limitan a los ataques retóricos. Los populistas a menudo se involucran en lo que Kurt Weyland (2013) ha llamado el legalismo discriminatorio, utilizando su control del sistema legal para procesar e intimidar selectivamente a sus rivales políticos. Estos ataques a menudo suprimen la disidencia, socavan el estado de derecho y empeoran la polarización política.

Estas características antidemocráticas han sido exhibidas por líderes populistas de todas las tendencias políticas. Desde Alberto Fujimori en Perú hasta Nicolás Maduro en Venezuela, los populistas han concentrado el poder, han manipulado las elecciones, han hostigados a los miembros de la oposición, han pisoteados a las libertades civiles, han socado la responsabilidad horizontal y han debilitado el estado de derecho.

Trump y la democracia en los Estados Unidos.

El impacto generalmente negativo que los populistas han tenido en la democracia en América Latina y otras regiones del mundo ha provocado una gran preocupación por el destino de la democracia en los Estados Unidos. Varios

académicos han emitido numerosas advertencias sobre la amenaza que Donald Trump representa para nuestra democracia. Ver Levitsky and Ziblatt (2018).

Hasta cierto punto, esta preocupación está justificada. Trump es claramente un populista, de acuerdo con cualquiera de las definiciones de populismo comúnmente utilizadas. Es un líder altamente personalista que ha buscado concentrar la autoridad de toma de decisiones y movilizar a las masas a través de apelaciones directas y sin mediación. Ha atacado a la oposición y las élites independientes con una retórica virulenta y burda, describiendo a los medios de comunicación, por ejemplo, como el enemigo del pueblo. En resumen, Trump ha demostrado poco respeto por las normas e instituciones democráticas.

Sin embargo, las condiciones cruciales que han permitido a los líderes populistas en otros países dismantelar la democracia están ausentes en gran medida en los Estados Unidos. El populismo ha sido más pernicioso cuando las instituciones son débiles y fácilmente transformables, y donde el sistema de partidos, la demografía electoral y la economía han favorecido a los populistas. Como veremos, ninguna de esas condiciones se aplica a los Estados Unidos en la era de Trump.

La fortaleza de las instituciones estadounidenses

Los populistas latinoamericanos han podido socavar la democracia porque los presidentes son poderosos en muchos países latinoamericanos y las instituciones son débiles y manipulables. Los populistas en América Latina a menudo han ignorado, marginado o manipulado las instituciones de responsabilidad horizontal (horizontal accountability) de sus países, como la legislatura, el poder judicial y los tribunales electorales. En muchos casos, han convocado asambleas constituyentes para revisar las constituciones de sus países de manera que les permitan concentrar el poder y marginar a la oposición.

El presidente de los Estados Unidos, por el contrario, se enfrenta a instituciones democráticas sólidas que no se pueden evitar o transformar fácilmente. La presidencia de los Estados Unidos es relativamente débil según los estándares internacionales y está limitada por varios cheques y balances. La legislatura, el poder judicial, las agencias federales independientes y las autoridades estatales y locales pueden bloquear los esfuerzos de los presidentes estadounidenses para concentrar el poder y socavar las garantías democráticas. En los Estados Unidos, el Congreso tiene control sobre la legislación y el gasto, el cual se puede usar para constreñir al presidente. Al mismo tiempo, el poder judicial es independiente y puede bloquear

las iniciativas ejecutivas y del Congreso, dictaminando que son inconstitucionales. Además, a la mayoría de los jueces federales, incluidos los jueces de la Corte Suprema, se les conceden condiciones de vida. Como resultado, el presidente de los Estados Unidos no puede simplemente remover a los jueces independientes que se nieguen a seguir su agenda antidemocrática.

La sólida estructura federal de los Estados Unidos significa que toda una serie de responsabilidades de gobierno desde las elecciones hasta el sistema educativo y la policía están fuera de la autoridad del presidente. Las elecciones, por ejemplo, son supervisadas por autoridades estatales y locales, lo que dificulta que los presidentes de los Estados Unidos intervengan para inclinar el terreno electoral en su favor.

Además, a algunas instituciones y agencias federales, como la Oficina Federal de Investigaciones y la Junta de la Reserva Federal, se les ha otorgado tradicionalmente un alto nivel de autonomía y se han resistido a los esfuerzos de los presidentes por controlarlos.

Quizás lo más importante es que Trump, a diferencia de sus contrapartes latinoamericanas, no puede revisar fácilmente la constitución para expandir sus poderes y debilitar a la oposición. Las enmiendas constitucionales en los Estados

Unidos deben ser aprobadas por las tres cuartas partes de las legislaturas estatales o de las convenciones de ratificación del estado, lo cual es extremadamente difícil, particularmente en un país que está altamente. De hecho, solo 27 enmiendas constitucionales han sido aprobadas en la historia de los Estados Unidos, y ninguna ha sido promulgada desde 1992. Por lo tanto, la fortaleza y la durabilidad de las instituciones estadounidenses representan un obstáculo considerable para las maquinaciones populistas de Trump.

El sistema de partidos

El sistema de partidos de los Estados Unidos también difiere en aspectos importantes de los de la mayoría de los países latinoamericanos. Los sistemas de partidos latinoamericanos tienden a ser fluidos y fragmentados. En la mayoría de los países de la región, hay numerosos partidos y surgen nuevos partidos todo el tiempo, lo que facilita el ascenso de los líderes populistas. Los populistas latinoamericanos típicamente crean sus propios partidos para postularse a la presidencia, lo cual es más factible en países con sistemas de partidos fluidos y fragmentados. Además, los líderes populistas ponen a sus amigos y familiares en el liderazgo de sus partidos para poder controlarlos. Esto les facilita a los líderes populistas consolidar el poder y socavar las instituciones democráticas.

Por el contrario, Trump se ha aparecido en un sistema de partidos bien establecido con dos partidos fuertes y estables. Se enfrenta a un partido de oposición relativamente bien organizado, el Partido Demócrata, que está unido en oposición a Trump. El Partido Demócrata controla una cámara del Congreso y casi la mitad (23) de los cargos de gobernador. Tiene un fuerte control sobre el electorado, habiendo ganado una pluralidad del voto popular en 6 de las últimas 7 elecciones presidenciales. Por lo tanto, está en una buena posición para bloquear cualquier intento de socavar las instituciones democráticas.

El Partido Republicano, mientras tanto, solo ha abrazado a regañadientes a Trump. El establecimiento del partido se opuso vigorosamente a su nombramiento y, incluso ahora, muchos líderes del partido se mantienen alejados de él. Trump tiene un fuerte apoyo de la base del partido, lo que le proporciona influencia, pero no controla el partido de la manera en que muchos líderes populistas han controlado a los partidos personalistas que fundaron.

Dado que los legisladores tradicionalmente han sido reacios a renunciar a su poder y sus prerrogativas, parece bastante probable que algunos legisladores del Partido Republicano se opondrían a mucho de los esfuerzos de Trump para concentrar el

poder y socavar la democracia. De hecho, 12 senadores Republicanos votaron recientemente a favor de una resolución que condena su uso de los poderes de emergencia para construir un muro en la frontera de los EE. UU y México. Además, incluso con el pleno apoyo del Partido Republicano, hay un límite a lo que Trump puede hacer ya que los republicanos solo controlan una cámara de la legislatura.

Los clivajes políticos

Los clivajes políticos de los Estados Unidos también complican cualquier esfuerzo por parte de Trump para socavar las instituciones democráticas en los Estados Unidos. Los populistas latinoamericanos típicamente se han elevado al poder en contextos donde los votantes no tenían fuertes identidades partidistas. Esto ha permitido que los populistas y sus partidos políticos ganen grandes mayorías del voto popular. Por el contrario, Trump asumió el cargo en un país con un electorado relativamente polarizado. La mayoría de los demócratas apenas podían imaginar votar por un republicano y viceversa. Sin duda, un tercio o más de los estadounidenses se identifican a si mismos como independientes, pero incluso estos independientes autodenominados suelen inclinarse hacia un partido y rara vez apoyan a los candidatos presidenciales del otro. Como resultado, será difícil para

Trump reunir las mayorías abrumadoras que los populistas latinoamericanos han utilizado para transformar y debilitar las instituciones democráticas.

La estructura socioeconómica de los Estados Unidos también debería obstaculizar los esfuerzos de Trump para consolidar el poder y debilitar las instituciones democráticas. Los populistas latinoamericanos han obtenido la mayor parte de su apoyo de las clases trabajadoras urbanas y rurales. Las clases trabajadoras representan a una gran mayoría de la población en la mayoría de los países latinoamericanos, y los partidarios de la clase trabajadora han proporcionado a los populistas latinoamericanos el apoyo electoral abrumador que les ha permitido triunfar en las elecciones y ganar un control firme de las legislaturas y asambleas constituyentes. Este control, a su vez, ha permitido a los líderes populistas aplastar a la oposición y transformar las instituciones democráticas.

Trump, al igual que los populistas latinoamericanos, obtiene la mayor parte de su apoyo popular de las clases trabajadoras, pero las clases trabajadoras representan una proporción mucho menor del electorado en los Estados Unidos. Además, gran parte de la clase trabajadora está compuesta por afroamericanos y latinos que se oponen fuertemente a Trump. La base principal de apoyo del presidente de los Estados Unidos, las clases trabajadoras blancas, representa solo alrededor de un

tercio del electorado, según la mayoría de los estudios. De esa forma, los clivajes políticos, socioeconómicos y raciales de los Estados Unidos han limitado la popularidad de Trump. Los índices de aprobación de Trump han rondado el 40 por ciento, lo que es bastante bajo para un populista. Hasta ahora Trump se ha centrado en movilizar a su base, en lugar de llegar a las minorías o los votantes centristas. Por lo tanto, es difícil ver cómo Trump puede ganar los votos necesarios para consolidar su poder y destruir las instituciones democráticas.

Ausencia de crisis

Paradójicamente, una restricción adicional que enfrenta Trump es la ausencia de una crisis económica aguda. Algunos populistas latinoamericanos, como Carlos Menem en Argentina y Alberto Fujimori en Perú, asumieron el cargo durante profundas crisis económicas caracterizadas por la hiperinflación. Esto resultó ser una ventaja para ellos, ya que su popularidad se disparó una vez que vencieron la inflación. Fujimori utilizó su nueva popularidad para cerrar el Congreso, suspender la constitución y asumir poderes dictatoriales. Menem no llegó tan lejos, pero él también concentró el poder a medida que aumentaba su popularidad.

En cambio, Trump asumió la presidencia cuando la economía estaba relativamente en buena forma, con bajos niveles de inflación y desempleo, y crecimiento sólido. Por eso, fue difícil para Trump presentarse como el salvador económico del país. Ciertamente, la economía de los Estados Unidos tenía algunos problemas cuando Trump tomó el poder: los salarios, por ejemplo, estaban creciendo lentamente y las tasas de participación laboral habían disminuido. Además, como Trump señaló repetidamente, ciertos sectores de la economía, como la industria del carbón y el sector manufacturero, estaban en declive. Sin embargo, a diferencia de la hiperinflación, estos problemas estructurales no se prestan a soluciones rápidas. De hecho, la administración de Trump ha avanzado poco hasta la fecha en la reactivación de la industria del carbón y la manufactura.

La economía ha tenido un buen desempeño bajo Trump, pero el éxito económico no ha aumentado significativamente su popularidad. Esto sugiere que los votantes reconocen que Trump heredó una economía relativamente buena y que no le están dando todo el crédito por la fuerte economía.

Sin duda, una crisis de seguridad nacional podría potencialmente aumentar el apoyo popular de Trump. De hecho, varios presidentes se han beneficiado de una oleada de apoyo a raíz de ataques internos o guerras internacionales. Sin embargo,

el llamado “rally round the flag effect” o “efecto de la bandera” tiende a ser de corta duración. Y no está del todo claro si Trump recibiría un aumento en el apoyo popular si interviniera militarmente en otro país, ya que el interés público por la intervención militar se ha visto socavado por nuestra participación en las guerras de larga duración en Afganistán, Irak y Siria. Además, tal intervención podría alimentar las percepciones públicas de que Trump es imprudente e inestable.

Por lo tanto, no está claro que Trump pueda hacer mucho para aumentar su popularidad. La demografía desfavorable, la polarización partidista y una economía estable parecen poner un techo firme a su apoyo popular. Esto hace que sea muy poco probable que pueda transformar nuestras instituciones y desmantelar nuestra democracia

Las violaciones de las normas democráticas.

Aunque Trump no pueda debilitar o transformar las instituciones democráticas de los Estados Unidos, él puede violar las normas democráticas a su discreción. Muchas normas democráticas son prácticas no escritas y consuetudinarias que los presidentes pueden romper sin la aprobación del Congreso, del poder judicial o del electorado. De hecho, Trump ha violado numerosas normas democráticas en sus

dos años en el cargo. Ha ignorado los conflictos de intereses financieros, se ha negado a liberar sus declaraciones de impuestos, ha denunciado a sus oponentes y a los medios de comunicación en términos mordaces, ha hecho declaraciones racistas, ha despedido al jefe del FBI y ha tratado de cerrar las investigaciones de sus asesores y de él mismo.

Sin embargo, la violación de estas normas no ha socavado ni amenazado gravemente la democracia de los Estados Unidos. Muchas agencias federales, como el FBI, han resistido efectivamente la interferencia presidencial. Las instituciones de responsabilidad horizontal, como la legislatura y el poder judicial, han demostrado ser sorprendentemente sólidas y han bloqueado, enmendado o retrasado varias iniciativas de Trump. Los medios de comunicación y la sociedad civil siguen siendo libres y han monitoreado y desafiado agresivamente a la administración de Trump. No ha habido represión en la libertad de expresión u otras libertades civiles. Quizás lo más importante, el principio básico de la democracia liberal, la competitividad electoral, ha sobrevivido intacto. Trump no ha podido inclinar el campo de juego electoral a su favor. De hecho, la oposición ha sido estimulada por las transgresiones de Trump y ha logrado una serie de victorias electorales, sobre todo en las elecciones intermedias de 2018.

Sin embargo, algunos observadores temen que las violaciones de las normas democráticas por parte de Trump puedan debilitar la democracia a largo plazo, al crear un precedente que los futuros presidentes y otros políticos seguirán. Alternativamente, podrían llevar a la oposición a responder de la misma manera, dando lugar a un deterioro general de las normas liberales sobre las que tradicionalmente se ha apoyado la democracia de los Estados Unidos. Sin embargo, parece poco probable que numerosos políticos traten de emular un estilo de gobierno que en gran medida ha sido un fracaso hasta la fecha. Si bien el estilo populista de Trump puede ser una estrategia efectiva para obtener la nominación republicana o para competir en distritos sólidamente republicanos, parece ser mucho menos eficaz para ganarse a los independientes y los demócratas o para competir en estados de batalla. El hecho de que los republicanos hayan perdido terreno constantemente en las elecciones en los últimos dos años y que solo el 40 por ciento de los ciudadanos apruebe el desempeño de Trump como presidente sugiere que el estilo político de Trump no sería atractivo de copiar.

Parece más probable que las transgresiones de Trump puedan impulsar los esfuerzos para fortalecer las normas democráticas en los Estados Unidos una vez que Trump deje el cargo. La legislatura podría tratar de controlar a los futuros líderes mediante la promulgación de leyes que impiden a los presidentes consolidar

el poder, intervenir en las investigaciones y cometer otras transgresiones. De hecho, los abusos de autoridad del Presidente Nixon llevaron al Congreso a aprobar una ola de reformas democráticas que buscaban mejorar la supervisión legislativa, restringir el financiamiento de las campañas, hacer que el gobierno sea más transparente y responsable, y frenar futuros abusos de poder. Los futuros presidentes también pueden tratar de distinguirse de Trump reclamando el terreno elevado y respetando las normas e instituciones liberales.

En América Latina, los líderes populistas a menudo han dado paso a los sucesores que buscan cumplir con las normas democráticas. Esto ocurrió, por ejemplo, en Brasil después de Fernando Collor de Melo, en Perú después de Fujimori y en Ecuador después de Rafael Correa. No es difícil imaginar un movimiento similar del péndulo en los Estados Unidos.

Conclusión

En muchos aspectos, Trump representa una seria amenaza para el futuro de los Estados Unidos. Sus políticas económicas, especialmente la reforma fiscal, han empeorado significativamente el déficit. Sus políticas exteriores han desestabilizado nuestras relaciones con los aliados. Sus políticas ambientales han

retrasado los esfuerzos para mitigar el cambio climático. Y su retórica y políticas contra la inmigración han empeorado las relaciones interétnicas y han puesto en peligro la vida de millones de personas.

Al igual que otros populistas, Trump también ha tratado de concentrar el poder y socavar la democracia, pero hasta la fecha ha hecho poco daño a nuestras instituciones democráticas. Trump ha violado muchas normas democráticas y, sin duda, continuará haciéndolo, pero hay pocas razones para creer que esas violaciones debilitarán a nuestra democracia. Por el contrario, es muy posible que tales violaciones de las normas conduzcan a esfuerzos para fortalecer nuestras instituciones democráticas una vez que Trump haya dejado el cargo.

Trump no representa una amenaza significativa para la democracia de los Estados Unidos porque el contexto político de los Estados Unidos no empodera a los populistas de la manera en que lo hacen muchos países latinoamericanos. La fortaleza y la inmutabilidad de nuestras instituciones democráticas, la naturaleza institucionalizada de nuestro sistema de partidos, la estructura de nuestras clivajes sociales y políticos y el estado de nuestra economía restringirán a Trump. Nuestra democracia sobrevivió a Nixon y sobrevivirá a Trump.

Referencias

- Barr, Robert R. 2009. "Populists, Outsiders and Anti-Establishment Politics." *Party Politics* 15 (1):29-48.
- Hawkins, Kirk A., and Cristóbal Rovira Kaltwasser. 2017. "The Ideational Approach to Populism." *Latin American Research Review* 52 (4):513-528.
- Levitsky, Steven, and Daniel Ziblatt. 2018. *How Democracies Die*. New York: Crown Publishing Group.
- Madrid, Raúl L. 2008. "The Rise of Ethnopolitism in Latin America." *World Politics* 60 (3):475-508.
- Mudde, Cas. 2004. "The Populist Zeitgeist." *Government and Opposition* 39 (3):541-563.
- Weyland, Kurt. 2001. "Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics." *Comparative Politics* 34 (1):1-22.
- Weyland, Kurt. 2013. "Latin America's Authoritarian Drift: The Threat from the Populist Left." *Journal of Democracy* 24 (3):18-32.
- Weyland, Kurt. Forthcoming. "Populism: A Political-Strategic Approach." In *The Oxford Handbook of Populism*, edited by Cristóbal Rovira Kaltwasser, Paul A. Taggart, Paulina Ochoa Espejo and Pierre Ostiguy. New York: Oxford University Press.

Weyland, Kurt, and Raúl L. Madrid. 2019. *When Democracy Trumps Populism: European and Latin American Lessons for the United States*. New York: Cambridge University Press.