



# Sociedades enojadas: buscando las bases para nuevos acuerdos democráticos en América Latina

*Jorge Resina*

Profesor de Ciencia Política en la Universidad Complutense de Madrid

jresina[@]uclm.es

## Resumen

¿Por qué las sociedades latinoamericanas están tan enojadas? Durante los últimos meses, miles de ciudadanos han salido a las calles a protestar en América Latina contra decisiones que consideran injustas. Reclaman un cambio de rumbo de los gobiernos pero también una nueva forma de relacionarse con sus instituciones. El objetivo de este artículo es abordar este enojo, indagar en sus raíces y plantear cómo se ha interpretado en América Latina. Para ello, primero, se caracteriza el enojo como emoción pública y se establece su relación con la democracia. Después, se presentan los dos principales diagnósticos que se han hecho en la región: uno institucional y que tiene como respuesta el Gobierno Abierto, y el otro estructural y orientado a reforzar el contrato social. A continuación, se ofrecen nuevas claves de análisis para contextualizar las últimas manifestaciones y comprender sus particularidades. En último lugar, se propone una serie de mecanismos y alternativas de acción para canalizar el enojo a través del diálogo público y llegar a nuevos acuerdos democráticos.

## Palabras clave

América Latina, desigualdad; enojo; Gobierno Abierto; reforma institucional; protestas.

## Abstract

Why are Latin American societies so angry? Over the past few months, thousands of citizens are taking to the streets in Latin America to protest against decisions they consider unfair. They demand a change of direction of the governments but also a new way of relating to their institutions. The objective of this article is to address this anger, to investigate what its roots are and to raise how it has been interpreted in Latin America. To do this, first, anger is characterized as public emotion and its relationship with democracy is established. Then, the two main diagnoses that have been made in the region are presented: an institutional one that has the Open Government as main response, the other structural and aimed at strengthening the social contract. Next, new analysis keys are offered to contextualize the latest manifestations and understand their particularities. And finally, a series of mechanisms and alternatives of action are proposed to channel anger through public dialogue and reach new democratic agreements.

## Keywords

Latin America, inequality; anger; Open Government; institutional reform; protests.

## Jorge Resina

Profesor del Departamento de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Es investigador del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (ICCA) y miembro del Grupo de Estudios sobre Sociedad y Política (GESP). Ha sido Visiting Scholar en el Center for Iberian and Latin American Studies (CILAS) de la Universidad de California San Diego (UCSD). Sus principales líneas de investigación son: procesos de reforma institucional, cambio social y democracia en América Latina y España.

Página web: [www.ucm.es/jorgeresina](http://www.ucm.es/jorgeresina)

En Academia.edu: <https://ucm.academia.edu/JorgeResina>

Twitter: @jorgeresina

## 1. Introducción<sup>1</sup>

La imagen es esta: seguidores de la U de Chile corren a abrazarse con hinchas del Colo-Colo, dos rivales históricos del fútbol chileno<sup>2</sup>. La escena no termina ahí. Días después se viraliza en las redes una pancarta elaborada por las hinchadas de seis equipos que cuelga en la Torre Telefónica en Santiago con el lema: “Perdimos mucho tiempo peleando entre nosotros”<sup>3</sup>. ¿Qué ha pasado para que la rivalidad futbolística sea ahora secundaria? La respuesta hay que encontrarla en el terreno emocional, y en un sentimiento que une como pocos: el enojo.

Este enojo es una actitud compartida y además un síntoma de que algo no va bien. Nos informa de que son muchas las personas con rabia y de que esa sensación es producto de algún agravio. Las protestas de Chile, escenario de esta imagen, no son un acontecimiento aislado. En Ecuador, en Colombia o en Bolivia, por distintos motivos, la gente también se manifiesta. Tampoco es nuevo en el tiempo: desde 1990, las movilizaciones se han convertido en una forma habitual de expresar el malestar en América Latina. La pregunta, entonces, es ineludible: ¿por qué las sociedades están tan enojadas?

El objetivo de este trabajo es aproximarse al enojo, explorar sus causas y presentar cómo se ha interpretado; examinar las respuestas que se le han dado e identificar nuevas claves de análisis que nos permitan comprender las últimas protestas en la región. Para ello, el documento se estructura en cuatro apartados.

En el primero, se caracteriza conceptualmente el enojo como emoción pública. Se describen sus principales rasgos y se establece su relación con la democracia. Asimismo, se reflexiona sobre su capacidad para informarnos sobre las injusticias sociales y sobre cómo puede convertirse en un catalizador de protestas, identidades colectivas y propuestas innovadoras. En el segundo, se aborda cómo se ha interpretado el enojo en América Latina, y se presentan dos diagnósticos. El primero es una lectura institucional que interpreta que ese malestar es producto de la corrupción y la deficiente representación política. El segundo parte de una lectura estructural que interpreta el enojo como una reacción ante los problemas de desigualdad e inseguridad. En el tercer apartado, el propósito es complementar los dos diagnósticos descritos con nuevas claves analíticas que nos permitan comprender mejor los últimos episodios acontecidos en la región. Para ello, nos acercamos a otros contextos y a la forma en que se han interpretado fenómenos tan diversos como el *brexit*, el ascenso de fuerzas iliberales o el triunfo

---

<sup>1</sup> El autor agradece a Hugo Camacho, Tomás Mallo y José Antonio Sanahuja la inspiradora conversación en la sede de la Fundación Carolina que sirvió de punto de arranque de este trabajo, y a Cecilia Güemes sus comentarios y aportes, fundamentales para el desarrollo del texto.

<sup>2</sup> El video está disponible en: [https://chile.as.com/chile/2019/10/26/videos/1572060393\\_114593.html](https://chile.as.com/chile/2019/10/26/videos/1572060393_114593.html) (consultado el 6 de enero de 2020).

<sup>3</sup> El afiche estaba formado por los colores de los seis equipos que participaron en la pancarta que, además del Colo-Colo y la U de Chile, fueron la Universidad Católica, el Cobreloa, la Unión Española y el Santiago Wanderers.

de Donald Trump en EE.UU., con el fin de identificar y sistematizar rasgos comunes a todos estos acontecimientos. Por último, en el cuarto apartado, se ponen en relación estas claves de análisis con la realidad latinoamericana, y se concluye con una propuesta que plantea varios mecanismos de acción para gobiernos e instituciones que pueden contribuir a canalizar el enojo mediante dispositivos de diálogo y compromisos que conduzcan a explorar nuevos acuerdos democráticos.

## 2. El enojo, una emoción política sintomática

“Estamos en guerra”. De esta forma tan contundente, el presidente de Chile, Sebastián Piñera, describió la situación que vivía el país cuando apenas comenzaban las manifestaciones a mediados de octubre de 2019. Lo singular de la expresión es que el mandatario acababa de poner en palabras una sensación que se estaba extendiendo por la región. Casi en paralelo a lo sucedido en Chile, las protestas florecían en Ecuador, Bolivia y Colombia, mientras que, en otros países, con el caso paradigmático de Brasil, esta sensación se había convertido ya en una condición permanente.

Todos tienen en común una ciudadanía enojada que sale a la calle y unos gobiernos nerviosos que recurren a prácticas que se creían felizmente superadas. Se declara el estado de sitio, de emergencia y el toque de queda, y, bajo el pretexto de poner orden, los militares retornan a primera línea de la escena política. Pero ¿guerra entre quiénes? ¿De dónde surge ese enojo? Y, en todo caso, y a juzgar por la reacción de los gobiernos, ¿es peligroso? ¿Es malo estar enojado?

Durante los últimos años, son cada vez más los estudios que subrayan la relevancia que tienen las emociones para entender el comportamiento humano. Se coincide en señalar que razón y emoción no son universos separados, y se apunta a la existencia de mecanismos emocionales que influyen de forma crucial en la toma de decisiones. Forman parte de nuestra vida diaria. Enmarcan la realidad, generan identidades y son importantes para crear significados. Tienen un fuerte componente performativo y simbólico: por un lado, contribuyen a dar forma a los problemas, definir realidades y hacer explícitos los conflictos; por otro, tienen la capacidad de unir, generar conexiones y movilizar (Arfuch, 2016; Damasio, 2018; Lordon, 2018; Polleta y Jasper, 2001).

Martha Nussbaum (2014) señala la importancia de no relegar las emociones al ámbito privado y ha relacionado su reconocimiento público con la existencia misma de las democracias, en cuanto nos permiten vincularnos con la comunidad, reforzar compromisos y desarrollar adhesiones hacia valores cívicos. En ese sentido, el Estado debería incentivar y promover emociones positivas, y contar con mecanismos de escucha que permitan prestarles atención. No hacerlo o pensar en las emociones como terreno exclusivo de regímenes autoritarios supone darles ventaja en la tarea de interpretar cómo se sienten los ciudadanos, favoreciendo así el atractivo de las fuerzas iliberales frente a las democracias, cuyo encanto decaería por parecer demasiado frías, distantes e incluso aburridas. En una línea parecida, Chantal Mouffe (1999) ha reflexionado sobre la frecuente falta de interés de las democracias liberales en las emociones y cómo esto ha provocado que muchas veces hayan sido incapaces de comprender las pasiones, mostrando serias dificultades para explicar conflictos identitarios. Apunta como causa a la preeminencia de la idea de razón universal y a las limitaciones que tiene para captar la esencia conflictiva de lo político y tratar con antagonismos y subjetividades, con lo que termina estigmatizando, negando o simplemente excluyendo los aspectos más emocionales.

Dentro de esta relación entre democracia y emociones, el enojo ocupa un lugar destacado en la medida en que nos informa sobre el nivel de justicia de una sociedad y sobre cómo las personas experimentan la diferencia entre discursos igualitarios y sus condiciones reales de existencia. Implica, por un lado,

un juicio y una evaluación sobre algo que valoramos negativamente, como daño, agravio o maltrato que alguien inflige de buena gana o sin consideración. Y, por otro, una reclamación que busca restituir esa situación de injusticia (García Ruiz, 2017; Shklar, 2010). Se trata de una emoción activa y de carácter subversivo, muy efectiva para encauzar el conflicto. Ayuda a comprender por qué las personas se movilizan, al conseguir que la gente se junte, salga a la calle y reclame. Permite generar conexiones con facilidad entre los agraviados y crear comunidades afectivas, donde las personas se sienten parte de una misma colectividad, comparten significados y adquieren sensación de poder frente a las élites (Flam, 2005; Goodwin y Pfaff, 2001; Ost, 2004).

Sin embargo, este proceso no es automático y el enojo no siempre se manifiesta públicamente, ya sea por temor a las consecuencias o por considerarse una prerrogativa de los más poderosos. Para que suceda, es necesario que la gente adquiera conciencia de las desigualdades mediante una relectura sobre su situación, un “pensamiento caliente” que provoque indignación moral. En otras palabras, es la sensación de injusticia la que hace posible la acción colectiva y no solo la existencia de una situación injusta (Kemper, 2001; Gamson, 1992). Contener el enojo puede tener consecuencias negativas a medio y largo plazo, al provocar actitudes serviles en las que el conflicto permanece latente y las sociedades quedan sumidas en un estado de resignación, cinismo o apatía, lo que provoca un efecto final de desafección hacia la democracia. Por el contrario, su canalización puede servir de revitalizador de la propia democracia, en cuanto permite pensar alternativas de acción y proponer soluciones innovadoras a conflictos sociales (White, 2012).

En síntesis, se puede caracterizar el enojo como una emoción que, como tal, expresa un sentimiento profundo. Remite a experiencias vividas, surge como reacción a un hecho considerado injusto y, cuando se manifiesta públicamente, provoca turbulencias. Es sintomático de la existencia de conflictos, puede ser compartido y se propaga con rapidez. Es, por tanto, una emoción social, central para la vida política. Sobre qué cabida ha tenido en América Latina, cómo se ha interpretado y a qué tipo de respuestas ha dado lugar, tratan los siguientes apartados.

### **3. La interpretación del enojo en América Latina**

¿Cómo se ha gestionado el enojo en América Latina? Durante las últimas décadas, varias y diversas han sido las muestras de malestar en la región: demandas identitarias de jóvenes, trans, indígenas o mujeres, movilizaciones en defensa de los servicios públicos, disputas por el territorio, o manifestaciones contra la corrupción y la falta de transparencia institucional, con episodios que han ido desde el *que se vayan todos* argentino hasta el *#yosoy132* mexicano. Este apartado se propone analizar cómo se ha interpretado este enojo, qué diagnósticos se han efectuado y cuáles han sido las principales respuestas. Para ello, primero se presenta una lectura institucional, que se centra en las instituciones como problema y en el paradigma del Gobierno Abierto como solución. Y después, en una mirada más estructural, que entiende que el problema de la región se debe a que el Estado ha dejado de garantizar la seguridad y la igualdad, lo que pone el foco en las bases del contrato social.

#### ***Diagnóstico 1: el problema son las instituciones***

La primera interpretación considera que la causa del enojo ciudadano es la corrupción y la falta de participación en la toma de decisiones públicas. Se trata de una visión de carácter liberal: el foco se pone en las instituciones como problema. El diagnóstico es que funcionan de forma opaca, sin control, bajo prácticas informales, de manera burocratizada pero sin un sistema público profesionalizado, en el que

las decisiones se toman sin consultar, por una minoría y en despachos a los que no hay acceso, lo que da lugar a un sistema de privilegios para quienes ocupan esos cargos de poder. El resultado es la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas y un proceso de toma de decisiones arbitrario, marcado por la incertidumbre y la falta de transparencia.

Razones para este diagnóstico no faltan. De entre los escándalos de corrupción conocidos, el caso Odebrecht se ha convertido, sin duda, en el más significativo: se sabe que, al menos, 145 políticos y funcionarios fueron sobornados en ocho países de la región (Ecuador, Perú, Panamá, Chile, Uruguay, Colombia, Brasil y Argentina)<sup>4</sup>. Aunque no es el único caso. La corrupción también ha penetrado en los últimos años en otros países, como México, Guatemala o Puerto Rico. Se trata de un fenómeno transversal que ha involucrado, entre otros, a partidos tradicionales —como la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) en Perú o el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en México—, a fuerzas progresistas —como el Partido de los Trabajadores (PT) brasileño—, a empresas estatales —como Pemex o PDVESA— e incluso a políticos que prometían luchar contra la corrupción, como Jimmy Morales, que terminó asediado contra aquello que al inicio de su mandato aseguró combatir.

La falta de participación, por su parte, se ha asociado con un problema de representatividad y con la crisis de los sistemas de partidos surgidos de los procesos de democratización, con dificultades para incluir nuevos actores y puntos de vista, más allá de las élites y sujetos políticos tradicionales. Esto ha provocado que esos actores excluidos se hayan movilizado desde 1990 con demandas de inclusión y participación. Movimientos indígenas, jóvenes y mujeres han sido los más activos en este periodo, reclamando mayor visibilidad y presencia.

La premisa de la que parte esta interpretación es que, cambiando las instituciones, se cambia el estado de ánimo. Se señala como problema la falta de mediación entre la sociedad civil y el Estado y, como objetivo, la necesidad de encontrar canales de comunicación que sirvan para reconectar con la ciudadanía. La creación de confianza ocupa un lugar destacado en este diagnóstico, al igual que la mejora de la gobernabilidad y la eficacia de los gobiernos. La respuesta pasa, en todo caso, por la reforma de la Administración Pública, y los principales debates se centran en: cambios de normativa, reforma de burocracias públicas, gestión pública, cooperación y coordinación institucional, ética pública, innovación tecnológica y nuevas formas heterárquicas de gobernanza.

De forma secuencial, los principales tipos de respuesta que se han dado son tres:

Durante los años noventa, el interés se centró sobre todo en impulsar procesos de descentralización territorial y mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) como nuevas formas de participación y control institucional. Se buscaron soluciones que permitieran, por un lado, que la ciudadanía se involucrase desde lo local en los asuntos que le afectan y, por el otro, tener dispositivos de rendición de cuentas de aquello que hacen las autoridades.

La creación de nuevas entidades territoriales se consideró una oportunidad para generar nuevos procesos de participación. En especial, la atención se centró en el nivel local, visto como espacio idóneo debido a la mayor proximidad entre instituciones y ciudadanos. Se aprobaron nuevas normas que permitieron la participación electoral de otros actores sociales, como sucedió en Bolivia con la Ley de Participación Popular de 1994. Se impulsaron mecanismos de participación como agendas locales, audiencias públicas, consultas ciudadanas o consejos consultivos que se fueron consolidando y que

---

<sup>4</sup> Para una descripción detallada de los distintos casos puede consultarse: “El caso Odebrecht. Los papeles secretos del mayor escándalo de América”. Disponible en: [https://elpais.com/tag/caso\\_odebrecht/a](https://elpais.com/tag/caso_odebrecht/a) (consultado el 12 de enero de 2020).

también comenzaron a replicarse en otros niveles de gobierno. De entre estos procesos, destacan los presupuestos participativos, implementados de forma pionera en Porto Alegre (Brasil) y Cotacachi (Ecuador), que se han convertido en un referente de los procesos de participación contemporáneos, y constituyen una práctica habitual de muchas instituciones dentro y fuera de América Latina.

También se puso especial atención en la creación de mecanismos de control y rendición de cuentas de las autoridades públicas. Se estudiaron tres formas de control: horizontal, orientado a reforzar el sistema de pesos y contrapesos mediante la creación de agencias y entidades de fiscalización de instituciones; vertical, a través de prácticas de transparencia en las elecciones, y social, con la creación de nuevos medios de comunicación y mecanismos de control, como radios comunitarias, veedurías y auditorías ciudadanas (O'Donnell, 1998; Smulovitz y Peruzzotti, 2000).

Con el nuevo siglo y la digitalización, se vio en las nuevas tecnologías una oportunidad para reformar la Administración Pública y mejorar los canales de comunicación con la ciudadanía. Se comenzó a hablar en la región del *e-government* o gobierno electrónico. Desde una perspectiva bastante técnica, se llama a tecnologizar el sector público, facilitar los procedimientos y, con ello, fomentar mayor capacidad de respuesta y transparencia por parte de las instituciones. En el marco de la XVII Cumbre Iberoamericana, celebrada en Chile en 2007, se adoptó la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, donde los países de la región acordaron las bases de la estrategia<sup>5</sup>. Como principales acciones, se estableció el desarrollo de las infraestructuras digitales, una mejor organización y planificación del sector público, y lograr la interoperatividad. Este último concepto se convirtió en el aspecto clave de la estrategia, destinado a intercambiar y compartir información entre distintas organizaciones y niveles de gobierno, buscando nuevas formas de colaboración. El objetivo era mejorar la eficiencia y la provisión de información y servicios. También se planteó como una oportunidad para impulsar nuevos procesos de interacción ciudadana a través de mecanismos de comunicación bidireccionales, como chats, foros o sistemas de consulta (Criado, 2009; Naser y Concha, 2011).

El supuesto es que las administraciones públicas electrónicas van a permitir generar una mayor igualdad de oportunidades, ya que, al transparentar procesos, simplificarlos y mejorar las vías de comunicación con la ciudadanía, se reduce el coste de acceso y también se mejoran los controles. Las políticas han de ir orientadas a superar la brecha y el analfabetismo digital, consideradas las principales causas de desigualdad para esta propuesta.

El paradigma más reciente, y también el más acabado, corresponde al Gobierno Abierto. Contiene y trasciende las propuestas anteriores. A diferencia del gobierno electrónico, el planteamiento del Gobierno Abierto es más integral y menos tecnocrático. Su objetivo no es tanto mejorar procesos administrativos mediante nuevos canales digitales, sino hacer de estos un instrumento que contribuya a cambiar la forma de gobernar, hacia un modelo más heterárquico, con una concepción más compleja y problematizada de la transparencia y la participación (Dassen y Cruz, 2012; Güemes y Brugué, 2017; Montero, 2017; Oszlak, 2012; Ramírez-Alujas y Güemes, 2012).

Bajo el planteamiento de “abrir las ventanas”, se propone pasar de un modelo de instituciones cerradas a un sistema abierto, que permita a la ciudadanía saber qué hacen los gobiernos, participar en la toma de decisiones y ser parte de su puesta en marcha. Se propone un doble cambio: de la naturaleza de las instituciones, sujetas a un proceso de apertura, y del ejercicio de ciudadanía, con la construcción de un modelo de ciudadanía proactiva. De esta forma, si por un lado los gobiernos abren espacios, por el

---

<sup>5</sup> Disponible en: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf> (consultado el 27 de diciembre de 2019).

otro la ciudadanía los aprovecha. Se trata de una visión renovada de gobernanza, que pretende articular actores diversos en un plano más horizontal. Los esfuerzos se centran en que se reduzcan las asimetrías de recursos, la opacidad y la toma centralizada de decisiones. El punto de partida es que se den unas condiciones de transparencia en la actuación pública que favorezcan el intercambio de información y, con ello, la creación de confianza entre los actores como prerequisite para que se propicien prácticas de cooperación y colaboración.

Los antecedentes más cercanos de Gobierno Abierto se encuentran en los planteamientos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en varios documentos producidos por el organismo durante la primera década del 2000<sup>6</sup>, aunque es con el gobierno de Barack Obama en EE.UU. cuando se concretan sus principios y el término se populariza. Al comienzo de su mandato, Obama aprobó el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto del 21 de enero de 2009, basado en el derecho de los ciudadanos al acceso a la información pública y el deber de los funcionarios a explicar sus actuaciones. Con él, se proclamaron los tres principios de funcionamiento del Gobierno Abierto: transparencia, participación y colaboración<sup>7</sup>.

El primer pilar se basa en el derecho a saber de los ciudadanos, a conocer cómo actúan sus gobiernos, qué decisiones toman y con base en qué criterios. Para ello, el funcionamiento de las administraciones ha de regirse por principios de transparencia y acceso a la información pública, lo que posibilita que sean responsables y que haya un ejercicio de rendición de cuentas y monitoreo de políticas. Se impulsan acciones orientadas a la apertura de datos y procesos, con políticas que velen no solo por la cantidad de información disponible, sino también por la calidad, con datos comprensibles, reutilizables y libres de licencia.

El segundo de los pilares se refiere al derecho a tomar parte y participar en el diseño, formulación e implementación de políticas. Se establecen consultas y mecanismos de participación y deliberación que favorezcan que los ciudadanos puedan involucrarse en la toma de decisiones públicas, aportar su punto de vista, ideas y propuestas, y debatir sobre cuestiones de interés público.

El tercer pilar remite al derecho a contribuir, mediante procesos de codiseño y coproducción de políticas, y la creación de valor público a través de conocimientos compartidos. Para ello, se propone la creación de nuevos espacios, físicos y digitales, que propicien el encuentro entre actores y que, mediante metodologías flexibles, se promuevan prácticas de colaboración. El objetivo es articular ámbitos, territorios y organizaciones a distintos niveles, generar sinergias y aprovechar recursos y capacidades de los diferentes actores.

En América Latina, la mayoría de países han puesto en marcha políticas de Gobierno Abierto, y organismos regionales como la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) lo han incluido entre sus prioridades y acciones estratégicas. Quince países de la región —con la excepción de Bolivia, Cuba, Nicaragua y Venezuela— forman parte de la Alianza para el Gobierno Abierto, una iniciativa multilateral promovida por agentes de la sociedad civil y gobiernos, en 2011, destinada a concretar y asegurar acciones de Gobierno Abierto, y a ejercer como ámbito para el intercambio de buenas

<sup>6</sup> En especial destaca el documento *Open Government. Fostering Dialogue with Civil Society* de 2003, en el que se establecen los pilares que caracterizan hoy al Gobierno Abierto. Disponible en: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/open-government\\_9789264019959-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/open-government_9789264019959-en) (consultado el 14 de enero de 2020).

<sup>7</sup> Memorando disponible en el sitio web de la Casa Blanca: <https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/memoranda/2009/mo9-12.pdf> (consultado el 14 de enero de 2020).



prácticas<sup>8</sup>. Esta alianza se considera el principal instrumento para que los países, de forma voluntaria, se adhieran, asuman los principios del Gobierno Abierto y establezcan compromisos con acciones concretas. Los países que forman parte, además de suscribir la declaración, tienen que presentar planes de acción en los que asumen compromisos concretos de actuación. Quedan sujetos también a un informe elaborado por un mecanismo de información independiente que evalúa el grado de cumplimiento de las medidas y hasta qué punto favorecen realmente la apertura institucional.

Brasil, Chile, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Uruguay ya han puesto en marcha su cuarto plan de acción. De forma general, en los primeros planes de acción, los países incluyen compromisos orientados sobre todo a mejorar el acceso a la información, la integridad pública, los servicios públicos y la rendición de cuentas para, en un segundo momento, incluir aspectos más relacionados con la participación ciudadana y la colaboración (CEPAL, 2017).

Otro de los mecanismos regionales que comparten los países ha sido la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, adoptada en la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de Cartagena de Indias en 2016, con el fin de establecer un marco común de actuación<sup>9</sup>. El propósito es establecer pautas para la reforma del sector público, adaptando las instituciones a los principios de transparencia con la aprobación de nuevos marcos jurídicos y el diseño de nuevas arquitecturas organizativas. También se establece la evolución del Gobierno Abierto hacia el Estado Abierto, con el objetivo de convertirlo en una política de Estado, de forma que no solo el poder ejecutivo funcione bajo los principios de apertura sino también el legislativo y el judicial, con políticas de Parlamento Abierto y Justicia Abierta.

Todos los países de la región han impulsado algún tipo de política de Gobierno Abierto en los últimos años, lo que se ha convertido en un paradigma común de reforma del Estado, más allá del perfil ideológico del gobierno. En mayor o menor medida, con más o menos éxito, se han creado instituciones específicas, marcos regulatorios y programas destinados a abrir el gobierno y la Administración Pública a los ciudadanos, con iniciativas muy diversas que han ido desde el monitoreo de obras públicas (como la *Plataforma OnTrack* del gobierno de La Paz, en Bolivia, o *BA Obras* en Buenos Aires), hasta la mejora de la seguridad (como el programa *Vecinos Vigilantes* en El Salvador, México, Panamá y Perú, o las *Mesas Barriales y Zonales para la Seguridad*, en Buenos Aires) o el estímulo para el debate de nuevas ideas (como *Termómetro de Ideas*, en México, *Dialoga Brasil* o *Idea.info*, en Chile).

En el ámbito de la transparencia, la rendición de cuentas y la integridad pública, los países han desarrollado plataformas web, portales de datos abiertos y redes digitales, con experiencias en los distintos niveles de gobierno (como el programa *GANa*, en el Departamento de Nariño, Colombia; la experiencia provincial de Gobierno Abierto en Santa Fe, Argentina, o distintas iniciativas municipales, como *Bogotá Abierta*, en Colombia, o *Sao Paulo Abierta*, en Brasil); se han aprobado leyes de transparencia y acceso a la información, códigos éticos y de conducta; se han creado espacios regionales para coordinar acciones y compartir experiencias (como la *Red de Transparencia y Acceso a la Información*), y se han puesto en marcha diversos mecanismos e instancias de vigilancia para favorecer el control tanto de las instituciones como de las personas que las forman, con el diseño de aplicaciones para conectar a la ciudadanía con la Administración, reportar problemas, denunciar la corrupción y elevar demandas (como *Denuncia la Corrupción Querétaro*, en México; *Bacheando*, en Asunción, Paraguay; *Dilo Aquí*, en Honduras, o *Reportes MP*, en Guatemala).

<sup>8</sup> El sitio web de la Alianza para el Gobierno Abierto es: <https://www.opengovpartnership.org/>.

<sup>9</sup> Disponible en: <https://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA-October-2016.pdf> (consultado el 14 de enero de 2020).

Para impulsar la participación, se han profundizado los presupuestos participativos con la creación de plataformas digitales que permiten plantear y votar propuestas (como *Montevideo Decide*, en Uruguay; *Recife Participa*, en Brasil, o *Mi Medellín*, en Colombia); se han promovido consultas ciudadanas, sobre todo en el ámbito local y en temas relacionados con el territorio, como los recursos naturales (por ejemplo, en Chile se celebraron los *Diálogos por un Chile Sostenible*, y en Guatemala, los *Diarios por el Agua*); se han formado consejos ciudadanos y consultivos en distintos ámbitos de la Administración, y se han desarrollado mecanismos de participación legislativa (como el *Laboratorio Hacker* de la Cámara de Diputados en Brasil; o los proyectos *Mi Senado*, en Colombia; las *Iniciativas Ciudadanas Virtuales*, para participar en la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia, y *Conozca su Diputado*, del Congreso Nacional de Honduras).

En cuanto a la colaboración, se han creado espacios y prácticas como los mapeos y los *hackatones*, en los que se busca el apoyo de la ciudadanía para explorar y utilizar datos públicos, detectar necesidades, y compartir información y conocimientos (como el *Mapa Colaborativo de Desarrollo Rural Sostenible* en Brasil o el *Diálogo de Saberes Ancestrales* en Loja, Ecuador). Sobre todo, se han fomentado procesos basados en la innovación abierta y ciudadana, para favorecer un acceso más equitativo al proceso de formulación de políticas, mejorar el diagnóstico de problemas públicos y tejer redes de confianza social e institucional (ejemplos de ellos son *Diálogo social-Uruguay hacia el futuro* o el *Debate Digital CDMX*, celebrado en Ciudad de México para diseñar propuestas sobre movilidad).

Entre estos mecanismos, destacan los laboratorios de innovación —ya sean laboratorios de gobierno o de innovación social o ciudadana—, que se han convertido en un instrumento clave para explorar nuevas formas de colaboración e ideación para identificar y plantear soluciones a problemas complejos. A través de metodologías flexibles, tienen en común que se basan en procesos de inteligencia colectiva, en los que participan actores muy diversos y en los que se incluye necesariamente la voz de los afectados por un problema. Funcionan con la lógica del prototipado, mediante el diseño de prototipos que son soluciones experimentales que han de ser testadas y que pueden replicarse, adaptándose a distintos contextos e incorporando los conocimientos propios de estos. Durante los últimos años se han constituido como una nueva institucionalidad bajo diferentes formas y niveles de gobierno, tanto en el ámbito local (entre ellos, el *Laboratorio de Gobierno*, en Buenos Aires; el *Laboratorio de Innovación Ciudadana de Montevideo*, o *LabCapital*, en Bogotá) como en el departamental (como el *Centro de Innovación Social* de Nariño) y nacional (el caso del *Laboratorio de Gobierno de Chile*), con experiencias incluso en toda la región, a través de los *Laboratorios de Innovación Ciudadana* promovidos por la Secretaría General Iberoamericana (Pascale y Resina, 2019; Resina, 2019).

### ***Diagnóstico 2: el problema es el incumplimiento del contrato social***

La segunda interpretación es estructural y sitúa la causa del enojo en el incumplimiento de dos funciones esenciales del pacto social: la igualdad y la seguridad. El problema está, por tanto, en las condiciones de desigualdad e inseguridad que viven las sociedades. Las respuestas que se plantean con este diagnóstico parten de un punto de vista republicano, que se cuestiona por el proyecto que subyace al Estado, por su legitimidad y por la capacidad para intervenir en la sociedad y reconstruir el orden social.

La desigualdad ha sido un diagnóstico frecuente en la región. En foros, seminarios y artículos se repite la idea de que América Latina es la región más desigual del mundo. Diversos organismos e instituciones llevan décadas centrando esfuerzos en abordar la desigualdad como un tema crucial, aunque con distintos enfoques. Por ejemplo, la OCDE ha asociado la desigualdad con los problemas de empleabilidad; la CEPAL, con el fomento de derechos y ciudadanía social; el Programa de las Naciones Unidas

para el Desarrollo (PNUD), con la discriminación; el Banco Mundial, con la necesidad de un funcionamiento transparente de las instituciones; el BID, con las dificultades para garantizar la movilidad social, y Oxfam, con la captura fiscal del Estado por parte de las élites.

En el ámbito de la política, la respuesta más reciente y concertada se ha dado durante la primera década del nuevo siglo, producto de dos factores principales. El primero es externo y está asociado al precio que alcanzaron entonces las *commodities* en el mercado internacional, muy favorable para países primarioexportadores como los latinoamericanos. El segundo es un factor interno, efecto de las nuevas coaliciones de gobierno que surgieron en un nutrido número de países y que dio lugar al denominado “giro a la izquierda” (Arditi, 2009). Gracias a las nuevas agendas sociales de estos gobiernos y a su visión desarrollista, se comenzó a hablar en la región de un periodo de políticas económicas postneoliberales.

Lula da Silva en Brasil, Néstor Kirchner en Argentina, Evo Morales en Bolivia o Rafael Correa en Ecuador, todos ellos pusieron en marcha políticas orientadas a reducir la pobreza y lograr un crecimiento de las clases medias, con una estrategia que combinó la focalización en los sectores más vulnerables con el estímulo de las nuevas clases medias. Por un lado, se pusieron en marcha políticas sociales, y se popularizaron las medidas en forma de transferencias monetarias condicionadas, con programas dirigidos a determinados sectores de la población a través de bonos (como *Bolsa Familia*, en Brasil; el *Bono de Desarrollo Humano*, en Ecuador; *Juancito Pinto*, en Bolivia, o las *Asignaciones Universales por Hijo*, en Argentina). Y, por el otro, se impulsó un plan de reforma del Estado con el propósito de tener una mayor presencia e intervención social, con un incremento de la inversión pública, destinada, entre otros aspectos, a mejorar los niveles educativos y de formación.

El efecto más inmediato de estas políticas fue lo que se calificó como la “década ganada” de América Latina, con una reducción notable de los índices de pobreza y desigualdad. Sin embargo, a pesar de los avances, esta estrategia encontró diversos problemas durante su aplicación y no consiguió consolidarse. En ese sentido, no se logró cambiar el sistema productivo, y el patrón de crecimiento reforzó el modelo primario-exportador, con políticas extractivistas que provocaron frecuentes conflictos medioambientales con poblaciones indígenas asentadas en territorios ricos en recursos petroleros y mineros, como sucedió en Bolivia y Ecuador. Tampoco pudo cambiarse el sistema fiscal, y las únicas reformas que se aprobaron tuvieron resultados más limitados de lo inicialmente esperado debido a las resistencias de las rentas más altas y la permanencia de privilegios. Esto provocó que este periodo se caracterizase más por sus políticas distributivas que por una verdadera redistribución de recursos, lo que impidió que las brechas pudieran cerrarse (Lustig, Morrison y Ratzlaff, 2019; Cañete, 2018; Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe, 2018).

Por otro lado, los orígenes de la inseguridad se identifican comúnmente con la presencia creciente del crimen organizado y el narcotráfico en el territorio, y su penetración institucional. La otra causa habitual tiene relación con el incremento de la criminalidad callejera, asociada sobre todo al desordenado proceso de urbanización de ciudades medias y grandes durante las últimas décadas. Una evolución que ha generado, reproducido y ampliado bolsones de pobreza y marginalidad, con espacios “fuera de la ley”, como las favelas, los cerros o las villas miseria, y la proliferación de bandas juveniles.

La respuesta frecuente han sido las políticas de mano dura: una línea de acción que, en términos del contrato social de Hobbes, propone renunciar a cierta cuota de libertad personal en favor del Estado a cambio de lograr mayor seguridad, con la promesa de que estas políticas permitirán erradicar amenazas y pacificar el territorio. Durante las últimas décadas son varios los ejemplos de presidentes que alcanzaron el poder con esta promesa: en México, Felipe Calderón declaró la guerra a las drogas; en Guatemala, Otto Pérez Molina, exgeneral del Ejército, tuvo la seguridad como eje de acción; en Costa

Rica, Laura Chinchilla definió la lucha contra el crimen organizado como objetivo prioritario; en Colombia, Álvaro Uribe llegó al poder por su posición contra la guerrilla; incluso en Chile, Sebastián Piñera se convirtió por primera vez en presidente con el eslogan de ganar la batalla a la delincuencia.

Mención aparte merece el caso más reciente de Brasil, donde Jair Bolsonaro venció con un discurso orientado a combatir la inseguridad ciudadana, y encontró apoyo en sectores populares de las favelas, atraídos por su promesa de “tolerancia cero” hacia el delito. Durante la campaña, prometió facilitar la compra de armas para favorecer la “autodefensa” de los ciudadanos ante la delincuencia callejera, y reforzar las penas y castigos sobre los criminales, facilitar el encarcelamiento y reducir la edad penal.

Otra estrategia común ha sido la de reformar y reforzar los cuerpos policiales, crear nuevas unidades y, en algunos casos, utilizar al Ejército para cuestiones de seguridad interior. El caso de México es paradigmático en ese sentido, ya que se ha convertido en un asunto recurrente: si con Felipe Calderón el Ejército y la Marina tomaron las calles, Peña Nieto creó un nuevo cuerpo, la Gendarmería Nacional, y López Obrador ha hecho lo propio al poner en marcha la Guardia Nacional.

Sin embargo, estas políticas no alcanzaron para resolver la cuestión securitaria. Hay viejos problemas que siguen presentes, como la corrupción de la Policía o la penetración del narco en el Estado; otros se han acrecentado, como la transnacionalización del delito o el auge de la seguridad privada; y otros han adquirido nuevas formas, como las sociedades duales y el efecto de amurallamiento de las ciudades. Estas políticas han provocado, además, sus propios efectos nocivos, como la militarización del espacio público, la estigmatización de la protesta y la persecución de activistas o resultados perversos, como el sistema de incentivos utilizado por el Ejército colombiano, que dio lugar a los “falsos positivos”, expresión con la que los medios de comunicación denominaron el asesinato indiscriminado de civiles, a quienes una vez muertos se vestía con el uniforme de las FARC para contabilizarlos como guerrilleros caídos en combate y dar muestra de la eficacia del Ejército<sup>10</sup>.

Los dos diagnósticos presentados pretenden resumir cómo desde gobiernos y organismos se ha interpretado en distintos momentos el enojo en la región durante las últimas décadas. La forma de abordarlo ha marcado en buena medida las respuestas y el tipo de acciones y políticas que se pusieron en marcha para resolver las causas que provocaron ese malestar social. Como se ha visto, estas causas apuntaron hacia dos direcciones: deficiencias de las propias instituciones y problemas estructurales. Sin embargo, las muestras de enojo más recientes nos ponen sobre la pista de nuevos factores que demandan buscar otras claves interpretativas que complementen los clásicos diagnósticos. Con ese propósito, en el próximo apartado se introducen las características que definen el enojo hoy y los elementos comunes que pueden identificarse tras su irrupción.

#### **4. Identificando nuevas claves para el análisis**

Interpretar el enojo, saber cuándo y cómo puede surgir, se ha convertido en una labor central para los gobiernos, que asisten desprevenidos a las consecuencias de algunas de sus decisiones. Cuando el primer ministro David Cameron decidió convocar un referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea, probablemente desconocía todo lo que iba a venir después. La consulta sirvió de catarsis para una parte considerable de los británicos que estaban enojados y que vieron en la votación sobre el *brexit* la mejor vía para canalizar su malestar. De forma parecida, en Chile, la subida de la tarifa

<sup>10</sup> Para más información sobre los “falsos positivos”, puede consultarse la revista *Semana*. Disponible en: <https://www.semana.com/noticias/falsos-positivos/103256> (consultado el 15 de enero de 2020).

del metro provocó la mayor expresión de enfado que se recuerda en décadas en el país. Lo mismo sucedió en Ecuador, con el intento de retirar la subvención del combustible o con las medidas que se anunciaban en Colombia. En todos los casos el hecho desencadenante tuvo su origen en una decisión gubernamental, y en todos ellos la ciudadanía desató sus ánimos.

Lo singular de este periodo es la facilidad con la que el enojo emerge, su inmediatez y la velocidad con la que se propaga. Detrás de esta dinámica está la transformación de la esfera pública y el impacto que ha tenido internet en la forma de ver y sentir el mundo. La aparición de redes, blogs y medios digitales ha roto con el monopolio de las instituciones de comunicación tradicionales en la construcción de realidad y los centros de producción se han multiplicado. Ello ha permitido que la ciudadanía pueda poner en marcha sus propias formas de comunicación, más horizontales y sin necesidad de mediación, que dan mayor cabida a la expresión de sus emociones (Castells, 2010).

Como demuestran los intereses en disputa tras el escándalo de Cambridge Analytica, las redes digitales son un terreno muy fértil para conocer el estado de ánimo de la gente. Redes como Twitter o Facebook se han convertido en plataformas habituales donde expresar disensos y compartir sentimientos. Muchas personas tienen la sensación de ser escuchadas en estos espacios y de poder decir aquello que realmente piensan y sienten. Las redes permiten seguir en tiempo real acontecimientos muy diversos que suceden en lugares muy distintos del mundo a través de sus propios protagonistas. Esto hace posible compartir experiencias y también vivirlas en primera persona, como si se estuviera allí, lo que favorece conectar emocionalmente y politizar las realidades locales a partir de lo que uno vive y experimenta en los contextos digitales (Bennet y Segerberg, 2012; Papacharissi, 2015).

¿Qué hay detrás de estos procesos? ¿De qué nos informan las nuevas muestras de enojo? El objetivo de este epígrafe es actualizar y proporcionar nuevas herramientas analíticas que nos ayuden a comprender las particularidades de las últimas manifestaciones de enojo en América Latina. Para ello se parte de los trabajos *The Politics of Resentment*, de Katherine J. Cramer (2016), y de *Estados Nerviosos*, de William Davies (2019), dos aproximaciones que, a pesar de estar centradas en el ámbito anglosajón y abordar realidades diferentes a la latinoamericana, ofrecen claves útiles para ordenar y explicar lo que sucede en la región. Si, por un lado, tienen rasgos estructurales y marcos institucionales distintos, por el otro comparten efectos comunes derivados de los procesos de globalización y del cambio cultural que ha implicado la digitalización de la vida cotidiana. El propósito de ambos trabajos es interpretar cómo la gente ordinaria experimenta hoy, en primera persona, la política, los riesgos y las incertidumbres globales, y cuáles son sus sentimientos y las lentes con las que miran esa realidad cambiante. En especial, ponen el foco en aquellos sectores que se sienten ignorados y en cómo viven esa sensación de menosprecio.

La obra de Cramer adquirió relevancia por su capacidad para avanzar rasgos fundamentales que explican el triunfo de Donald Trump en EE.UU. En su investigación sobre el Estado de Wisconsin, la autora detectó fracturas sociales profundas que nadie parecía estar viendo en las zonas rurales. A través de sus entrevistas, identificó que el problema no se trataba tanto de un enfado temporal del ciudadano medio de esas áreas por su falta de expectativas, sino de un resentimiento permanente hacia las élites políticas y ciertos sectores de la sociedad a quienes consideran privilegiados. Por su parte, Davies se pregunta por aquellos sucesos que se desencadenan a velocidad de vértigo en los que las emociones se inflaman. El autor analiza cómo ante estas situaciones los Estados se encuentran desbordados, ya que carecen de herramientas para interpretarlas. El resultado es una ciudadanía más escéptica, que mira con desconfianza a los gobiernos, ya que siente que no cumplen con su tarea principal de proveer seguridad y certidumbre.

Aunque con puntos de partida distintos, los dos trabajos intentan explicar situaciones en las que predomina la sensación de agravio comparativo, y ofrecen un esquema de análisis que se sintetiza en cinco secuencias.

### ***Primer rasgo: nadie nos escucha***

La sensación de muchos ciudadanos es que su voz no se toma en cuenta. Tienen la impresión de que ningún político representa sus intereses reales, lo que supone una distancia insalvable para hacer llegar sus demandas. Esto provoca una sensación de vulnerabilidad permanente, ya que, si las preferencias divergen, serán siempre otros los que impongan su voz. Cramer detectó que este sentimiento predominaba en el mundo rural estadounidense, donde sus ciudadanos miran con recelo a sus representantes. Para Davies se trata de una sensación generalizada en áreas desindustrializadas, ya sea Alsacia, Virginia o el sur de Gales, y que tiene como efecto común una mayor incertidumbre y falta de expectativas entre sus poblaciones.

### ***Segundo rasgo: la culpa es de los mediadores***

Para la gente, el problema de que su voz no se escuche está relacionado con el uso interesado de un cuerpo intermedio de mediadores que se fundamenta en el conocimiento técnico y el saber experto. Cramer identifica que el rechazo es contra ciertos sectores urbanos, pero sobre todo contra académicos y empleados públicos. Davies señala a mediadores habituales como jueces o periodistas y, en especial, a la tecnocracia, surgida de la alianza entre expertos y políticos, que aparece como principal responsable. Se les percibe como cuerpos fríos, desapasionados y ajenos a las emociones cotidianas, que viven cómodos en sus espacios privilegiados de poder. Por estos motivos, los ciudadanos no se fían de ellos, lo que hace que pierdan credibilidad y dejen de ser vistos como cuerpos independientes. Se les considera hipócritas —ya que, sobre esa supuesta frialdad, se levanta una barrera para el acceso en la toma de decisiones— y deshonestos —puesto que utilizan el lenguaje experto para defender sus propios intereses y estatus—. Se les percibe como soberbios y arrogantes, porque hablan de la realidad, de *su* realidad, sin conocerla, e ignoran lo que sucede en su día a día, cómo es su vida y cuáles son las dificultades a las que se enfrentan.

La sensación es que el conocimiento técnico puede ser bueno para obtener regularidades sobre cómo son las sociedades, pero no para entender cómo ni con qué intensidad se experimentan las desigualdades. Además, los ciudadanos recelan del uso interesado de las estadísticas por parte de los gobiernos, y cómo pueden utilizar cifras y datos para justificar, legitimar y reforzar intereses propios.

### ***Tercer rasgo: nos engañan con falsas promesas***

El hecho de que muchas de las medidas que proponen los expertos para resolver los problemas de la ciudadanía terminen por no lograr los resultados esperados provoca una fuerte frustración social. El contraste entre lo que se promete y el alcance posterior de las reformas suscita la impresión de que se está ante una falsa promesa, lo que provoca una percepción de incumplimiento. La sensación de mucha gente es que siempre va a salir perdiendo con las reformas, ajustes y medidas que se tomen, lo que refuerza el escepticismo y desacredita el contenido especializado tanto de las medidas como de los expertos y políticas que las proponen y aplican.

#### ***Cuarto rasgo: son privilegiados a nuestra costa***

Esta distancia entre la gente y los expertos y políticos conduce inevitablemente a que se hagan comparaciones. Como se señala en ambos trabajos, el resentimiento surge con la sensación de agravio: cuando sentimos que a otros les va mejor que a nosotros, y además a costa de nosotros. Esta sensación lleva a poner el foco de atención en cómo se experimenta la desigualdad, en el efecto psicológico que tiene y en cómo repercute en la autoestima. La impresión que deja es que la economía es un juego de suma cero: para que unos ganen, otros tienen que perder. Y ya sabemos quiénes son los que pierden, los de siempre, es decir, *nosotros*. Esto conlleva otra idea: si hay unos perdedores, hay también unos ganadores, sectores que salen beneficiados, que ganan con nuestra pérdida.

Cramer describe cómo esta sensación está generalizada en el mundo rural, cuyos habitantes sienten que pagan los privilegios de quienes viven en la ciudad. Creen además que no se lo merecen, puesto que no experimentan las duras condiciones de vida con las que ellos tienen que lidiar a diario, y ni siquiera son conscientes de sus privilegios: “la gente que tiene seguro no se da cuenta de lo afortunada que es” (Cramer, 2016: 136).

Este sentimiento da lugar a posiciones que, *a priori*, pueden resultar chocantes, como que sean los estratos medios que lo están pasando peor los primeros que se oponen a que los gobiernos incrementen el gasto público o pongan en marcha políticas de redistribución, ya que la creencia general es que los fondos irán a los privilegiados. Se produce así una ruptura clasista, no solo de la clase media hacia la clase alta, sino también hacia las clases más populares. La idea de fondo es que, si los primeros son unos privilegiados, los segundos viven de nuestros esfuerzos sin aportar nada al bien común.

#### ***Quinto rasgo: nosotros, los perdedores, somos el pueblo verdadero***

Cuando se activa el enojo, la sensación de sentirse perdedor tiene un efecto añadido: sirve de motor para configurar identidades. La experiencia compartida como perdedores hace que muchas personas se refugien y sientan acogida en una identidad común. La idea de clase no depende ya tanto del ingreso, la educación o la ocupación, sino de los valores y estilos de vida que se representen. De esta forma, los perdedores invocan ser ellos el pueblo verdadero: *nosotros* que lo pasamos mal y sabemos cómo se vive la desigualdad somos genuinos, frente a aquellos privilegiados, que son impostores. Esta sensación es la que detectó Cramer en su estudio sobre la población rural, que se percibe a sí misma como la “América real y verdadera” que ha sido excluida injustamente de la toma de decisiones y del reparto del pastel. Es la misma sensación que describe Davies cuando relata cómo el enojo se extiende velozmente entre las poblaciones. Lo emocional adquiere importancia y pasa al primer plano.

Es en este punto donde adquiere especial importancia leer e interpretar emociones, comprender de dónde vienen y saber por qué surgen. Como se señaló al principio, las democracias han de dotarse de mecanismos para escuchar y atender emociones como el enojo. De no hacerlo, se corre el riesgo de dejar el terreno expedito a otras propuestas capaces de manejarse mejor en el ámbito emocional.

Como apuntan Cramer y Davies, las élites liberales están siendo incapaces de entender y explicar muchos de los sentimientos que hoy afloran, de darles una respuesta convincente. Si se espera a que las emociones se inflamen para actuar, es probable que las personas enojadas rechacen soluciones complejas y demanden soluciones contundentes, con discursos simples, que conecten con ellas, y busquen alternativas rupturistas: alguien en quien confiar, que diga “hola, yo sí te escucho”, “sé por lo que estás

pasando”, una esperanza a la que agarrarse. Porque, total, si las élites que dicen representarnos ya no lo hacen, ¿por qué vamos a seguir apoyándolas?

Este esquema de análisis, que sirve para explicar fenómenos tan diversos como la victoria de Donald Trump, el triunfo del *brexít* o el auge de fuerzas iliberales, deja sobre la mesa algunas pistas para interpretar los acontecimientos de finales de 2019 en América Latina. Parece que aplicar únicamente los diagnósticos y recetas habituales ya no es suficiente, y que cada vez más gobiernos, organismos e instituciones tendrán que desarrollar marcos de diálogo y espacios de negociación que sirvan tanto para escuchar como para gestionar el enojo acumulado durante varias décadas de democracia imperfecta.

## 5. Buscando las bases para nuevos acuerdos

No cabe duda de que las últimas expresiones de malestar en América Latina informan de la existencia de sociedades enojadas. Es un enojo que viene de lejos, pero al que se añaden nuevos motivos de enfado y que se manifiesta de formas muy diversas. Quieren cambios que exigen incorporar nuevos elementos de análisis que permitan interpretar tanto la manera en la que las soluciones se pusieron en marcha como la forma en la que las sociedades han percibido estos procesos. La secuencia planteada en el apartado anterior puede ser útil para entender qué está pasando en la región.

A juzgar por las protestas, predomina un fuerte sentimiento de injusticia y la sensación de que, detrás de las nuevas reformas, hay un agravio comparativo entre aquellos que diseñan y aplican las políticas y quienes sufren sus consecuencias. Se trata de un sentimiento que hunde sus raíces en la falta de resultados y en la percepción de que las medidas adoptadas durante las últimas décadas han sido promesas incumplidas que han multiplicado las diferencias sociales. Esto ha provocado una falta de credibilidad tanto de las políticas en sí como de quienes las diseñan y aplican, con un enojo que se canaliza hacia las élites políticas, a las que se culpabiliza como principales responsables de la situación.

Las élites no atendieron a cómo buena parte de la ciudadanía estaba experimentando las desigualdades. En ese sentido, para que el enojo se hiciera explícito no importaba tanto el alcance de la reforma —por ejemplo, una subida en la tasa del billete de metro— como la sensación que dejaba en los afectados, la sensación de fragilidad y la percepción de que los expertos, de nuevo, recomendaban una serie de medidas para mejorar la economía, pero que las consecuencias se vivirían de forma inequitativa, ya que ellos no “sentirán” su impacto como lo haremos “nosotros”. Muchos ciudadanos latinoamericanos se sienten desiguales y perdedores continuados frente a aquellos que no experimentan las dificultades de su día a día. La sensación es que, además, esta situación no va a cambiar, ya que, si su voz no ha sido tomada en cuenta, tampoco hay motivos para creer que vaya a ser escuchada en el futuro. Esta falta de expectativas provoca que el enojo no solo mire atrás, como lectura de injusticias pasadas, sino también adelante, como ausencia de horizonte.

Estas sensaciones nos alertan de los riesgos de que los países no aborden con tacto y de forma profunda las causas del enojo. En ese sentido, las respuestas iniciales que dieron los Estados a las protestas no fueron precisamente esperanzadoras. La imagen que ha quedado muestra Estados que actúan de forma atropellada, sin tener claro cómo interpretar el malestar ni cómo afrontarlo, y cuya primera reacción es estigmatizarlo, atacando a quienes protestan para, después, intentar aplacarlo, retirando la medida que lo había disparado.

Mientras los Estados sean incapaces de realizar nuevas lecturas y encontrar nuevas formas de gestión del enojo, seguirán irrumpiendo nuevas protestas y, lo que es peor, surgiendo soluciones simplistas



con mayor facilidad para moverse en el terreno emocional, que intenten rentabilizar ese malestar. La elección de Jair Bolsonaro como presidente de Brasil o el aumento de las iglesias evangélicas en la región son casos paradigmáticos a ese respecto.

Para evitar tales salidas, los Estados han de ofrecer una alternativa creíble y buscar formas democráticas de canalizar el malestar y afrontarlo como un *input* imprescindible que contribuya a atender, identificar y resolver injusticias. Para ello, gobiernos e instituciones han de comenzar a incluir en sus instrumentos de política mecanismos y herramientas específicas de atención al enojo que permitan no solo escuchar las demandas sino también procesarlas como un producto fundamental para la construcción de un orden social en el que todos puedan vivir. Con ese ánimo, identificamos a continuación elementos fundamentales para la acción, con una serie de pasos que pueden contribuir al diseño de dichos mecanismos:

1. Reconocer el enojo, aceptar su manifestación y considerar a los actores protagonistas como interlocutores legítimos; escuchar sus demandas y necesidades, y comprender y contextualizar su punto de vista.
2. Iniciar un diálogo que incluya a todas las voces involucradas en las causas que propiciaron el enojo; equilibrar las diferencias de poder entre las distintas partes: fortalecer a los más débiles y limitar la capacidad de los más fuertes.
3. Formular los problemas incluyendo diversos puntos de vista, de forma que el diagnóstico integre necesariamente la perspectiva de los enojados; abrir distintos escenarios de futuro, fijar una base con valores compartidos y establecer un horizonte común, aunque sea de mínimos.
4. Negociar y consensuar una serie de acuerdos que sean considerados creíbles y justos por todas las partes, con un reparto proporcional de esfuerzos; en su caso, refrendar y validar estos acuerdos por las bases de los actores sociales que participen.
5. Asumir compromisos concretos por parte de todos los actores que incluyan objetivos de corto, medio y largo plazo; crear mecanismos que permitan observar y medir los avances para evaluar su grado de cumplimiento y, en caso de incumplimiento, fijar y aplicar formas de compensar, resarcir y sancionar.

En Chile se ha abierto la puerta a un proceso constituyente; en Ecuador, a un diálogo social; y en Colombia, a una suerte de gran debate, tomando como inspiración el celebrado meses atrás en Francia. Se trata de tres respuestas que bien podrían suponer un cambio de dirección en relación a la primera respuesta que dieron los Estados, así como una oportunidad para reflexionar sobre la naturaleza de las instituciones y apuntalar las bases del contrato social desde un quehacer más abierto y democrático.

Sin embargo, esto será posible siempre y cuando tales procesos sean capaces de hacer una interpretación profunda del enojo, y plantear una respuesta que vaya más allá de la lectura superficial de las demandas. En consecuencia, se requiere no tanto del anuncio de nuevas medidas destinadas a atemperar la sensación de desigualdad como de la voluntad decidida de actuar contra las injusticias que dieron lugar a esa sensación. Solo rompiendo con las inercias que impidieron terminar antes con el enojo podrá superarse. De otra forma, se corre el grave riesgo de provocar un enojo mayor.

## Referencias bibliográficas

- ARDITI, B. (2009): "Argumentos acerca del giro a la izquierda en América Latina. ¿Una política post-liberal?", *Latin American Research Review*, 43(3), pp. 59-81.
- ARFUCH, L. (2016): "El 'giro afectivo'. Emociones, subjetividad y política", *DeSignis*, 24, pp. 245-254.
- BENNETT, W. L. y SEGERBERG, A. (2012): "The logic of connective action: Digital media and the personalization of contentious politics", *Information, communication & society*, 15(5), pp. 739-768.
- CASTELLS, M. (2010): *Comunicación y Poder*, Madrid, Alianza Editorial.
- CAÑETE, R. M. (2018): *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos*, Oxfam Intermón.
- CEPAL (2017): "Plan de Gobierno Abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región", *Serie Manuales*, nº 81, Santiago de Chile, CEPAL.
- CRAMER, K. J. (2016): *The politics of resentment: Rural consciousness in Wisconsin and the rise of Scott Walker*, Chicago, University of Chicago Press.
- CRiado, J. I. (2009): "Gobierno electrónico en Latinoamérica. Aproximación desde una perspectiva intergubernamental", *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 14, pp. 9-35.
- DAMASIO, A. (2018): *El error de Descartes. La emoción, la razón y el cerebro humano*, Barcelona, Destino.
- DASSEN, N. y CRUZ, J. (eds.) (2012): *Gobierno Abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, Washington D.C., BID.
- DAVIES, W. (2019): *Estados nerviosos. Cómo las emociones se han adueñado de la sociedad*, Madrid, Ediciones Sexto Piso.
- FLAM, H. (2005): "Emotion's map. A research agenda", en H. FLAM y D. KING: *Emotions and Social Movements*, Londres, Routledge, pp. 19-40.
- GAMSON, W. A. (1992): *Talking politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- GARCÍA RUIZ, A. (2017): "Ira, política y sentido de la injusticia", *Crítica Contemporánea - Revista de Teoría Política*, 7, pp. 54-71.
- GOODWIN, J. y PFAFF, S. (2001): "Emotion work in high-risk social movements: Managing fear in the US and East German civil rights movements", en J. GOODWIN, J. JASPER y F. POLLETA, *Passionate politics: Emotions and social movements*, Chicago y Londres, The University of Chicago Press, pp. 282-302.
- GÜEMES, C. y BRUGUÉ, Q. (2017): "Confianza y Gobierno Abierto en América Latina", *Desde el Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 253-282.
- KEMPER, T. (2001): "A structural approach to social movement emotions", en J. GOODWIN, J. JASPER y F. POLLETA, *Passionate politics: Emotions and social movements*, Chicago y Londres, The University of Chicago Press, pp. 58-73.
- LORDON, F. (2018): *La sociedad de los afectos. Por un estructuralismo de las pasiones*, Buenos Aires, Adriana Hidalgo editora.
- LUSTIG, N.; MORRISON, J. y RATZLAFF, A. (2019): *¿Cómo dividimos la cuenta? Impuestos y gasto público para cerrar brechas étnicas y raciales en América Latina*, Washington D.C., BID.
- MONTERO, G. (2017): "Del Gobierno Abierto al Estado Abierto: la mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo", en: A. NASER, Á. RAMÍREZ-ALUJAS y D. ROSALES (eds.), *Desde el Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 53-81.
- MOUFFE, C. (1999): *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Barcelona, Paidós.
- NASER, A. y CONCHA, G. (2011): "El gobierno electrónico en la gestión pública", *Serie Gestión Pública*, 73, Santiago de Chile, CEPAL.
- NUSSBAUM, M. (2014): *Emociones políticas. ¿Por qué el amor es importante para la justicia?*, Barcelona, Paidós.
- O'DONNELL, G. (1998): "Horizontal accountability in new democracies", *Journal of Democracy*, 9(3), pp. 112-126.
- OST, D. (2004): "Politics as the Mobilization of Anger: Emotions in Movements and in Power", *European Journal of Social Theory*, 7(2), pp. 229-244.

- OSZLAK, Ó. (2012): “Gobierno Abierto: promesas, supuestos, desafíos”, VIII Conferencia Anual INPAE, San Juan de Puerto Rico.
- PAPACHARISSI, Z. (2015): *Affective Publics. Sentiment, Technology and Politics*, Nueva York, Oxford University Press.
- PASCALÉ, P. y RESINA, J. (2019): “Prototipando las instituciones del futuro: el caso de los laboratorios de innovación ciudadana (Labic)”, *Iberoamerican Journal of Development Studies* (en prensa). Disponible en: <http://ried.unizar.es/public/abstracts/prototipandolasinstituciones.pdf>.
- POLLETA, F. y JASPER, J. M. (2001): “Collective Identity and Social Movements”, *Annual Review of Sociology*, 27(1), pp. 283-305.
- RAMÍREZ-ALUJAS, Á. y GÜEMES, C. (2012): “Gobierno Abierto: oportunidades y desafíos. Una reflexión socio-política con la mirada puesta en Latinoamérica”, *XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*, CEEIB, Madrid, Trama Editorial, pp. 369-384.
- RED DE JUSTICIA FISCAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2018): “Nuestra América, reformas fiscales necesarias”, *Reformas fiscales en América Latina y el Caribe, América Latina en Movimiento*, 537, pp. 1-4.
- RESINA, J. (2019): “Qué es y para qué sirve un Laboratorio de Innovación Ciudadana. El caso del LABICx-laPaz”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 74, pp. 31-62.
- SHKLAR, J. (2010): *Los Rostros de la injusticia*, Barcelona, Herder.
- SMULOVITZ, C. y PERUZZOTTI, E. (2000): “Societal Accountability in Latin America”, *Journal of Democracy*, 11(4), pp. 147-158.
- WHITE, P. (2012): “Making political anger possible: A task for civic education”, *Journal of Philosophy of Education*, 46(1), pp. 1-13.



Fundación Carolina, febrero 2020

Fundación Carolina  
C/ Serrano Galvache, 26. Torre Sur, 3ª planta  
28071 Madrid - España  
[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)  
[@Red\\_Carolina](https://twitter.com/Red_Carolina)

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT31>

Cómo citar:

Resina, J. (2020): “Sociedades enojadas: buscando las bases para nuevos acuerdos democráticos en América Latina”, *Documentos de Trabajo* nº 31 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

La Fundación Carolina no comparte necesariamente  
las opiniones manifestadas en los textos firmados  
por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons  
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional  
(CC BY-NC-ND 4.0)

