

¿Segunda incorporación?

Florencia Antía

Plan para hoy

- Candelaria Garay . 2016. Incluyendo a los outsiders: expansión de las políticas sociales en América Latina
- Rossi, Federico. M. 2015. "The Second Wave of Incorporation in Latin America: A Conceptualization of the Quest for Inclusion Applied to Argentina." *Latin American Politics and Society*.

Incorporación de los *outsiders*

- Durante el siglo XX la mayor parte de la población de AL no tuvo acceso a los servicios de salud, jubilaciones o un ingreso estable
- Los estados construyeron políticas sociales que protegían a los trabajadores formales, pero quienes se mantenían fuera del mercado de trabajo formal quedaban desprotegidos (entre 40 y 80%)
- Consenso académico: si bien la transición a la democracia abría oportunidades para ampliar la participación electoral y de expresión de intereses organizados, la crisis de la deuda y la implementación de reformas de mercado auguraban un escaso involucramiento del Estado en la protección social

Incorporación de los *outsiders*

- Contrariamente a las expectativas, durante los 90 y 2000 en los países de ingreso medio de AL se produjo una gran expansión de las políticas sociales hacia los outsiders

Table 1.1. Outsiders Receiving Pension Benefits before and after Expansion, Selected Countries¹

	Argentina		Brazil		Mexico		Chile	
% Outsiders Covered (estimates)	1990	2007	1980	2007	1990	2007	1992	2009
	10.3	97.0	32.0	79.6	0	38.6	28.0	62.0

Sources: See Appendix 2.

¹ Outsiders 65+ (except for Brazil 1980, 60+).

- Cambios llamativos: alcanzan a los más vulnerables e implican beneficios no discrecionales

Incorporación de los *outsiders*

- Explicar la formidable expansión de las políticas sociales hacia los trabajadores informales (*outsiders*)
 - Masiva
 - Basada en reglas
- Explicar la existencia de distintos modelos

Incluyendo a los *outsiders* II

- Expansión era considerada como poco probable por la literatura, que destacaba:
 - Debilidad de la capacidad del Estado para expandirse hacia los *outsiders*; contracción del Estado; cobertura hacia los pobres a través de redes de clientela
 - Baja capacidad de los trabajadores informales de influir sobre la elaboración de las políticas sociales

¿Cómo explicar esa formidable expansión?

- La expansión ocurrió en regímenes democráticos en lo que se produjo:
 - Alta competencia electoral por el voto de los *outsiders* y/o
 - Fuerte movilización desde abajo

Explicaciones alternativas: crecimiento económico y boom de las *commodities*

- El momento de la expansión no coincide con el momento del boom, ya que gobiernos adoptaron nuevos beneficios antes y después del boom
- Países que no son exportadores de *commodities*, como México, expandieron sus políticas sociales
- Algunos países que se beneficiaron del boom de las *commodities*, no expandieron sus políticas de forma masiva y no discrecional (Perú, Paraguay y Venezuela)
- Los países que se beneficiaron más del boom de las *commodities* no son quienes más expandieron
- La abundancia de recursos no explica por qué algunos gobiernos decidieron destinarlos a los *outsiders*

Explicaciones alternativas: giro a la izquierda

- Cuestiona esa hipótesis sobre la base de:
 1. Los partidos políticos en AL se enfrentan a una estructura social dividida, y los partidos de izquierda y de izquierda populista han priorizado los intereses de sus aliados sindicales sobre los *outsiders*.
 - Dichos partidos solo expanden las políticas sociales hacia los outsiders bajo ciertas circunstancias
 2. Gobiernos de izquierda y de derecha expandieron las políticas hacia los outsiders (ej. PAN en México, Sarney e Itamar Franco en Brasil)

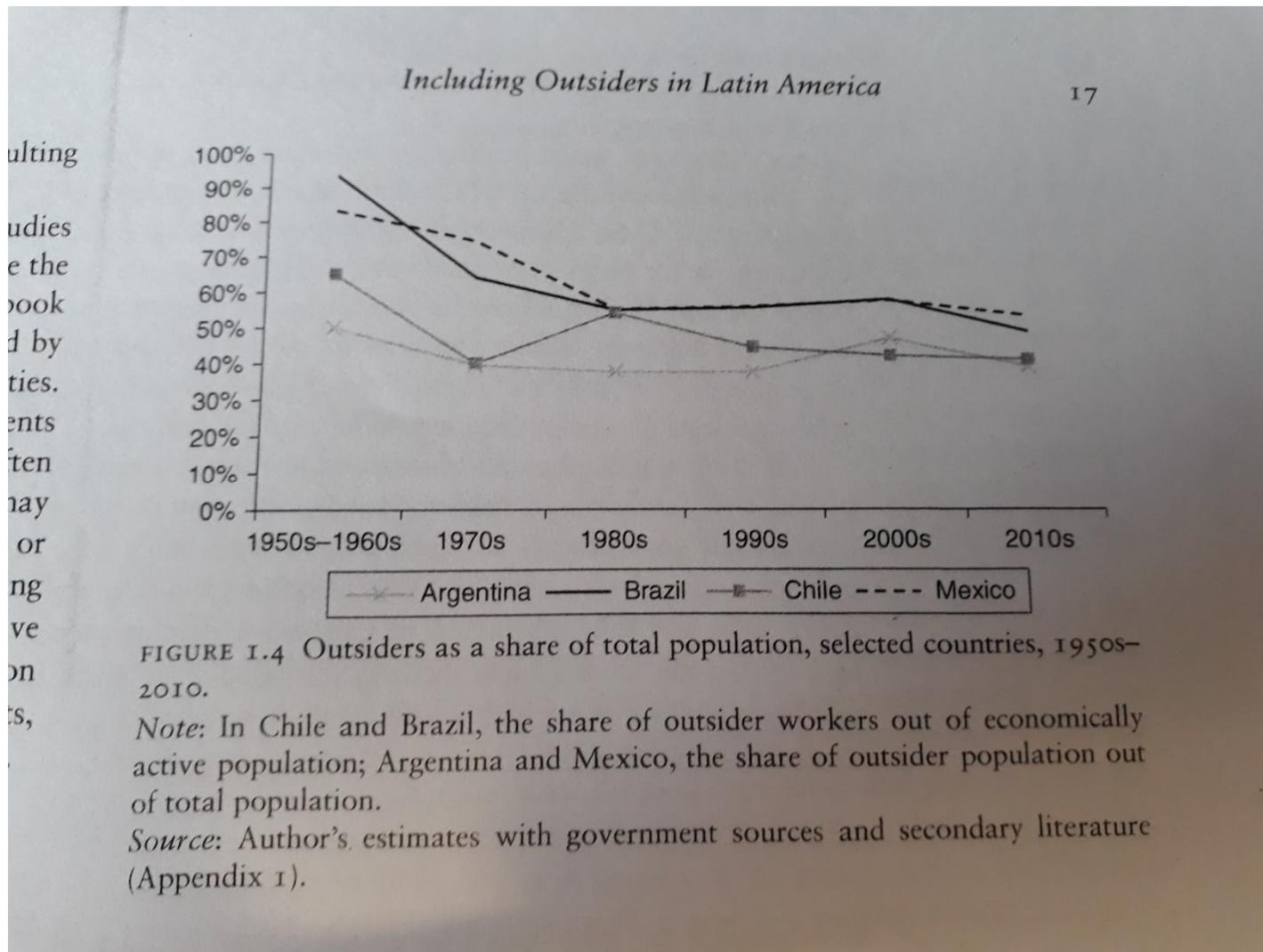
Explicaciones alternativas: difusión de modelos de política

- La difusión de modelos de políticas lleva a que gobiernos distintos adopten la misma política
- Dos mecanismos:
 - Actor internacional que presiona o provee fuertes incentivos para que el gobierno adopte una política
 - Decisores emulan modelos de políticas que ven como apropiados, prestigiosos o legítimos para resolver un problema

Explicaciones alternativas: difusión de modelos de política

- La difusión no explica la expansión en los casos que estudia porque:
- No hay evidencia de los mecanismos de difusión
 - OI no fueron los actores que promovieron la expansión
 - Emulación requiere la existencia de un modelo que los demás países copien; no había tal cosa.
- No hay convergencia entre las políticas adoptadas por los países
- Casos de no adopción de políticas para los *outsiders* (ej. Perú y Venezuela)

Evolución del número de outsiders



Outsiders: creciente relevancia política, pero exclusión de las políticas sociales

- Cuando el número de outsiders se estabilizó en los 90 y 2000, su relevancia política aumentó
- A fines de los 70, comenzó un período de democratización en AL, que amplió el peso político a los *outsiders*:
 - Acceso al voto a través del fin de restricciones al sufragio para analfabetos
 - La democracia creó un ambiente más favorable para la organización política y la protesta, elevando los costos de la represión
 - Con eso, los outsiders se volvieron una población electoralmente más atractiva para los líderes partidarios

¿Cómo explicar esa formidable expansión?

- La expansión ocurrió en regímenes democráticos que experimentaron alguna de estas condiciones:
 - Incentivos desde arriba: Fuerte competencia electoral por el voto de los *outsiders* -> el partido en el gobierno ve amenazada su continuidad por otro partido que apela al voto de los *outsiders*
 - Incentivos desde abajo: Fuerte movilización social promovida por coaliciones entre movimientos sociales representando a los *outsiders* y sindicatos

Cuando las democracias **no** generaron esos incentivos, los gobiernos fueron menos propensos a expandir los beneficios sociales, aun siendo que los *outsiders* constituyen un electorado amplio y están excluidos de las políticas sociales.

Mecanismos que vinculan las condiciones políticas con la expansión

- Competencia electoral por el voto de los *outsiders*:
- *amenaza con el reemplazo del gobierno*, lo que motiva a que el gobierno expanda las políticas sociales
- *aumenta la importancia de la política social* que afectan a los outsiders en el debate público, generando incentivos a que el gobierno actúe
- Cuando la expansión de la política social se discute públicamente, el gobierno puede *perder popularidad* si no actúa

Dos modelos de política social para los outsiders

- Restringido:
 - Cobertura limitada
 - Bajos beneficios
 - Sin participación de organizaciones sociales en la implementación
- Amplios:
 - Cobertura casi universal
 - Alto nivel de beneficios, similares a los más bajos de los *insiders*
 - Participación de las organizaciones sociales en la implementación

¿Por qué hay diferencias entre los modelos de política adoptados?

Modelo restrictivo (México y Chile)

- Competencia electoral por el voto de los *outsiders* llevó al gobierno a expandir la política social
- Partidos conservadores tenían fuerte poder institucional
- Necesidad de negociar la expansión en el Parlamento, lo cual implicó compromisos
- Ausencia de presión de actores movilizados

¿Por qué hay diferencias entre los modelos de política adoptados?

Modelo inclusivo (Argentina y Brasil)

- Movimientos sociales participaron en las negociaciones que condujeron a la expansión, o bien porque presionaron por ese proceso a través de protestas o porque influyeron en el proceso a partir de su alianza con el partido en el gobierno
- Coaliciones entre movimientos sociales y sindicatos llevaron a beneficios más amplios (similares a los que reciben los *insiders* de bajo ingreso) y participación en la implementación
- Competencia electoral por los outsiders fue importante en Argentina en 1999, y en Brasil en 2002

Momentos de la expansión

- Argentina y Chile: a inicios de los 2000, después de varios años de democracia
- México: en 2001 con las primeras administraciones democráticas luego de la larga hegemonía del PRI
- Brasil: al inicio de la nueva democracia, con la inclusión de nuevos derechos en la Constitución de 1988, que comenzaron a ser implementados a inicios de los 90
 - nueva fase de innovación alrededor de las elecciones de 2002

Brasil: Modelo inclusivo

- Dos momentos de expansión
 1. **A fines de los 80**, gobiernos conservadores adoptaron reformas en salud y en pensiones respondiendo a la presión de una coalición de movimientos sociales y sindicatos
 - Implementación se demoró. Presión desde abajo persuadió a Collor de Mello (1990-92) y a Itamar Franco (1992-95) de implementar nuevos beneficios
 2. **Próximo a las elecciones de 2002**, cuando aumentó la competencia electoral por los outsiders
 - El PT era un desafiante creíble que amenazaba con quedarse con los votos de los outsiders, que antes respondían a los partidos “máquina” a nivel local
 - Estos partidos presionaron a sus aliados en el gobierno para que expandiera políticas de transferencia que evitara la pérdida electoral
 - PT ganó las elecciones e implementó políticas de transferencia para outsiders

Argentina: Modelo inclusivo

- Ausencia de expansión en los 80-90 se debió a: ausencia de competencia electoral por el voto de los *outsiders*, PJ se convirtió en una máquina clientelar, sindicatos defendían intereses *insiders*.
- Expansión comenzó en los 2000, guiada por una fuerte movilización social de desocupados y sindicatos aliados, que presionaron al gobierno previo a la crisis de 2001
- Primera expansión durante el gobierno de Duhalde, en salud y transferencias
- Alianza de gobierno de Kirchner con movimientos sociales guio posteriormente la expansión

Chile: Modelo restrictivo

- Expansión de las políticas sociales se inició en los 2000, luego de 10 años de gobiernos de la Concertación
- Las elecciones de 1999 fueron altamente competitivas por el voto de los outsiders
- Ante la ausencia de movilización social, las políticas fueron negociadas en el Congreso
- Los partidos de derecha no tenían incentivos para bloquear las políticas, pero sí influyeron en su diseño

Proceso que impulsa la expansión		
	Competencia electoral	Movilización desde abajo
Objetivo del gobierno	Ganar elecciones, sobrevivir en el gobierno	Contener la presión y el conflicto social
Proceso de diseño de la política	Negociación con la oposición en el Congreso	Negociación con líderes de movimientos sociales
Modelo de política resultante		
Características de la política	Restringida	Inclusiva
Alcance de la cobertura	Limitado	Amplio
Nivel de beneficio	Bajo, Moderado	Alto, Moderado
Participación social en la implementación	No	Si
Casos	México, Chile	Brasil, Argentina

La segunda ola de la incorporación en AL

Federico Rossi, 2015

Segunda ola de incorporación de los sectores populares

- Segunda redefinición de la arena sociopolítica, causada por una inclusión amplia y selectiva de los sectores populares en el sistema político luego de haber sido excluidos por los regímenes autoritarios y las reformas neoliberales durante el período democrático
- Resulta de las luchas por la reincorporación de los sectores populares, organizados sobre bases territoriales

Conceptualización: movimientos de reincorporación

- Las reformas neoliberales produjeron cambios en el foco de la protesta en AL, que ahora busca el reconocimiento por parte del Estado para sectores pobres y desempleados ignorados
- Ese reconocimiento forma parte de las demandas de incorporación
- Tipo de acción colectiva que busca conectar a los segmentos excluidos con el Estado , para obtener derechos o beneficios que éste dejó de proveer
- Demanda por el retorno del Estado como articulador de las relaciones sociales

Conceptualización: movimientos de reincorporación

- Las demandas de reconocimiento e incorporación están ligadas
- La búsqueda de reconocimiento es la primera etapa que se procura a partir de la protesta
- Una vez que se ha conseguido cierto reconocimiento (con subsidios de desempleo, atención de los medios) se puede abrir espacio a la lucha por la reincorporación:
 - como un actor que requiere estima y es portador de ciertos derechos que el orden neoliberal le ha quitado
- El movimiento piquetero es un tipo de actor que surge como consecuencia del neoliberalismo

Definición del movimiento de reincorporación

- Compuesto por 6 categorías:
 - 2 centrales
1. Período de emergencia: movimiento resulta del proceso de desincorporación que empezó en 1970 y de la crisis de los partidos de masa-laboral de los 80-90.
 2. Demandas: predominantemente de inclusión, aunque pueden ser enmarcadas como "revolucionarias"

Definición del movimiento de reincorporación

- 4 categorías no centrales

3. Método y lugar de las protestas: protestas radicales, como acción directa insurreccional, mientras que al mismo tiempo el movimiento se abre a la negociación con el gobierno

4. Liderazgo: Proviene fundamentalmente de sindicatos, comunidades cristianas de base y organizaciones que antes fueron guerrilleras

5. Formato organizativo: redes territoriales de organizaciones verticales

6. Percepción de la democracia: evaluación positiva del valor de la democracia, que es vista como necesaria. Reformas se pueden obtener por vías electorales

“Movimiento de reincorporación” como concepto radial

- Dos miembros de una misma categoría no comparten todos los atributos definitorios del concepto, sino que comparten el atributo central (el prototipo de la categoría)
- Las categorías no centrales son variantes de la central
- No necesariamente comparten atributos con las demás categorías no centrales, sino que lo hacen con la categoría central
 - se relacionan a través del conectivo lógico “O”

Definición del movimiento de reincorporación

- La segunda incorporación se asocia con la emergencia de un actor político específico con esas características centrales, en un contexto histórico particular
- Otros movimientos no son de ese tipo, aun cuando comparten algunos atributos no centrales:
- Ej. Movimientos culturales , movimientos ambientalistas, movimientos antiinmigrantes

La primera y segunda incorporación

- La lucha de los piqueteros es parte de las demandas de largo plazo de la población pobre en Argentina por participar en el sistema político
- Secuencia histórica:

1915-1943	Reforma
1943-1955	Incorporación corporativa a través de un partido
1955-1962	Período posterior – Legado – Golpe
1962-1976	Equilibrio – Juego de suma cero
1976-1996	Golpe – Desincorporación
1996-2002	Reconocimiento – Legitimación
2002-2009	Reincorporación territorial a través de un partido

La primera y segunda incorporación

- **Primera incorporación:** “primer intento sostenido y parcialmente exitoso por parte del Estado de legitimar y modelar las características del movimiento laboral institucionalizado” (Collier y Collier, 1991)
 - se produjo entre 1943-1955, combinando movilización de los trabajadores a nivel de la industria y las políticas del partido Peronista para canalizar esas demandas mediante instituciones corporativas
- **Segunda incorporación:** 2002-2009, piqueteros fue el principal actor movilizado
- Partido Peronista estuvo a cargo de desarrollar las políticas para canalizar esas demandas

Segunda ola de incorporación

- Incorporación territorial: a través de instituciones creadas o reformuladas en respuesta a actores que no eran diferenciados funcionalmente; por fuera de los sindicatos
 - Autoritarismo y reformas neoliberales habían debilitado los arreglos neocorporativos para resolver conflictos políticos
- Barrios y Villas Miseria se volvieron espacios centrales de la demanda de la población pobre organizada
- Se llegaba a esos sectores a través de políticas dirigidas a espacios territoriales y a la multiplicidad de necesidades asociadas a su situación, y no solo hacia trabajadores sin empleo

La primera y segunda incorporación: similar secuencia

- Precedidos por una fase (neo) liberal que creó una “cuestión social” → cuestión política, con la emergencia de un actor que reivindicaba cambios, y que fue gradualmente reconocido y legitimado
- 1870-1930: ante protestas de anarquistas, sindicalistas y socialistas, las élites crearon leyes antiinmigración y de seguridad
- Después crearon derechos sociales y reconocieron al movimiento sindical
- Secretaría de Empleo y Seguridad Social en 1943
- 1990-2000: desempleo emerge como cuestión social, modificación de las formas de policiamiento, creación de programas sociales masivos
- Después crearon derechos sociales y reconocieron al piquetero
- Ministerio de Desarrollo Social en 1999

Secuencia histórica de la segunda ola de incorporación

Golpe de 1976
Inicio del período de desincorporación

1996: la movilización de los pobres se organiza en el mov. piquetero

2001: el mov. piquetero es gradualmente legitimado como un actor, ampliando la arena política

Nueva cuestión social se transformó en asunto político como resultado de las protestas de los sectores populares para que se reconociera su sufrimiento y se los reincorporara

Nuevas instituciones, políticas sociales e innovaciones en la forma de actuar de la policía, que gradual y selectivamente reincorporaron al sector popular.

La desincorporación neoliberal, 1976-1996

- 1991, gobierno de Menem, dos etapas de reforma: políticas de estabilización, privatización y desmonte de ISI; reformas de políticas sociales hacia un aproximación individualista
- Aumento de desempleo (18,4% en 1995, 21,5% en 2002), informalidad y desigualdad
- Sindicalismo había sido organizado por el Peronismo, gran cambio de los vínculos
- Metamorfosis del Peronismo, de un partido basado en los sindicatos a una máquina clientelar y de patronazgo
- Emergencia del movimiento piquetero

Los piqueteros y la lucha por la reincorporación, 1996-2009

- Proceso de resistencia y lucha por la reincorporación, que contribuyó al fin del neoliberalismo
- Dos olas de protesta, sucesivas puebladas en 1993-1996 y 1997-1999



Del origen de los piqueteros a su reconocimiento, 1996-1999

- Desempleados empezaron a protestar en ciudades de Neuquén, posterior surgimiento de movimiento de piqueteros en distritos del Gran Buenos Aires
- Existía una densa red de activistas, que reemplazaron la lucha armada y la política partidaria con una movilización territorial de los desempleados pobres urbanos, usando una racionalidad sindical
- Ausencia de políticas para abordar el problema del desempleo
- Durante el gobierno de Menem, comienza a reconocerse el problema del desempleo como un asunto de política nacional, aunque sin interlocutor claro

Del reconocimiento a la legitimación, 1999-2001

- FTV y CCC fueron reconocidos como interlocutores del gobierno de De la Rúa
- Primera reunión de piquetero con Rodríguez Saa durante su breve gobierno
- Creación de nuevos movimientos piqueteros
- Expansión de la responsabilidad de la Gendarmería para tratar conflictos sociales

De la legitimación a la reincorporación, 2001-2009

- Dos etapas:
- Intento inicial de incorporación por el Estado
- Expansión de incorporación a través de un partido

- 1. durante el gobierno de Duhalde, 2002-3:
 - Expansión de planes sociales a 2 millones de beneficiarios, pero a través de un nuevo sistema
 - Pacto de gobernabilidad con FTV, CCC y Duhalde
 - Mesa de diálogo argentino
 - Algunos grupos no pactaron, asesinato de dos piqueteros, elecciones

De la legitimación a la reincorporación, 2001-2009

- Gob. Kirchner, incorporación partidaria con base territorial
- Inclusión de los piqueteros en la coalición de gobierno
 - Movilización de los piqueteros a nivel electoral
 - Elección de diputados piqueteros
 - Inclusión en cargos ejecutivos
 - Desarrollo de políticas sociales

De la legitimación a la reincorporación, 2001-2009

- El movimiento piquetero se ha diversificado: 17 organizaciones resultan de la multiplicidad de fracciones del PJ que gobiernan a nivel local y se vinculan de forma distinta con los movimientos
- El proceso de reincorporación siguió una lógica fragmentada y territorial (diferente a la centralizada y corporativa del primer período)

¿Cómo viaja el argumento a otros países?

- ¿Hay un pasaje de una incorporación corporativa a una territorial en otros países que han experimentado el neoliberalismo?
- ¿Se puede aplicar la conceptualización de movimiento de reincorporación a otros países?
- Brasil: movimiento sin tierra
- Bolivia: cocaleros / indígenas
- Ecuador: indígenas