



# Procesos Políticos Comparados en América Latina:

## Representación e incorporación política de los sectores populares

Clase 5

---

**Maestría en Ciencia Política**

Verónica Pérez Bentancur

# Contenidos

1- Repaso

2- "El giro inclusivo en América Latina"



TERRITORIO y la DIGNIDAD  
Pueblos Indígenas del B

- El modelo económico de industrialización implicó un grado significativo de intervención estatal en la economía
- Las clases trabajadoras se politizaron y los sindicatos se convirtieron en su principal agente de intermediación de intereses frente a los partidos y el Estado.
- Régimen de intermediación de intereses "**Union-party hub**".
- El agotamiento del modelo ISI dio paso a un período de ajuste estructural y reformas de mercado
- Surgen nuevos agentes de intermediación de intereses, como organizaciones comunitarias, ONG's y nuevos movimientos sociales, que configuran un nuevo modelo de intermediación de intereses.
- Se pasa de *union party hub* a "**Associational networks**".
- Esta modalidad de intermediación de intereses sería más flexible y horizontal al tiempo que sus lazos con los partidos políticos son más débiles y desarticulados que bajo *union party hub*.

En definitiva...existiría una aparente paradoja:

en el marco del período más largo de democracia que han vivido la mayoría de los países de América Latina, las desigualdades sociales aumentan, pero la movilización no se articula en torno a clivajes de clase



# Liberalización e inclusión de outsiders

Década del '90: democracia y retracción del rol del Estado en la economía. Procesos de liberalización en AL.

A la misma vez expansión de las políticas sociales hacia los outsiders.

Esta expansión solo abarcó a los sectores más vulnerables y desempoderados de la población: trabajadores informales

Son outsiders porque no habían sido tenidos en cuenta por el viejo modelo corporativo forjado en la ISI.

Esta expansión no es clientelar.

Hay dos tipos de expansión:

Causas: competencia por el voto de los pobres + movilización social



**Fairfield, T., & Garay, C. (2017).  
“Redistribution Under the Right in Latin  
America: Electoral Competition and  
Organized Actors in Policymaking”.  
Comparative political studies, 1-36.**

- Explican una aparente paradoja: la extensión de políticas sociales (*outsiders*) e impuestos directos a los empresarios durante gobiernos de derecha en América Latina.
- La teoría no espera esto.
- Estos partidos tienen fuertes vínculos con los empresarios por lo tanto no debería esperarse este tipo de política pública bajo estos gobiernos.
- ¿Qué explica la paradoja? ¿Bajo qué condiciones los gobiernos de partidos conservadores (con base electoral en sectores de renta alta) impulsan reformas redistributivas?

Casos:

México: Fox y Calderón (2000-2012)

Chile: Sebastián Piñera (2010-2014)

(También ocurrió durante los gobiernos de Uribe)

Diseño de casos menos probables (least-likely)

# Teoría

- ¿Por qué lo hicieron, siendo que sus bases de apoyo principal son las élites económicas?
  - La competencia electoral motiva la expansión de las políticas sociales, pero esa expansión es modesta cuando gobierna la derecha y los empresarios están bien organizados.
  - La movilización social conduce a una mayor redistribución al contrabalancear el poder de los empresarios y llevar a que el gobierno se concentre en mantener la paz social y tener continuidad.

## **Variables explicativas:** Competencia electoral por el voto de los sectores de menores ingresos

- Gobiernos buscan elegirse o reelegirse
- En contextos de competencia electoral cerrada, pueden buscar el voto de los *outsiders*, prometiendo la expansión de las políticas sociales que los beneficiarían.
- El alcance de esas políticas varía en función de la ideología del gobierno.
- En general, los gobiernos no compiten prometiendo aumento de impuestos sobre los más ricos.

# Variables explicativas: Empresarios organizados

- Empresarios prefieren que el gasto social sea modesto y financiado por el crecimiento económico.
- Tienen un rol central en la decisión de política tributaria → Tienden a oponerse a impuestos sobre la renta.
- La organización es una fuente principal de poder de los empresarios.
- Los empresarios tienen múltiples fuentes de poder y constriñen las decisiones sobre impuestos de los gobiernos.
- Cuando los incentivos electorales motivan a los políticos de derecha a desviarse de las preferencias empresariales, los desvíos son menores.
- Pero contextos extraordinarios (disciplina fiscal o movilización social) pueden alterar los cálculos estratégicos de los empresarios y llevarlos a consentir las reformas.

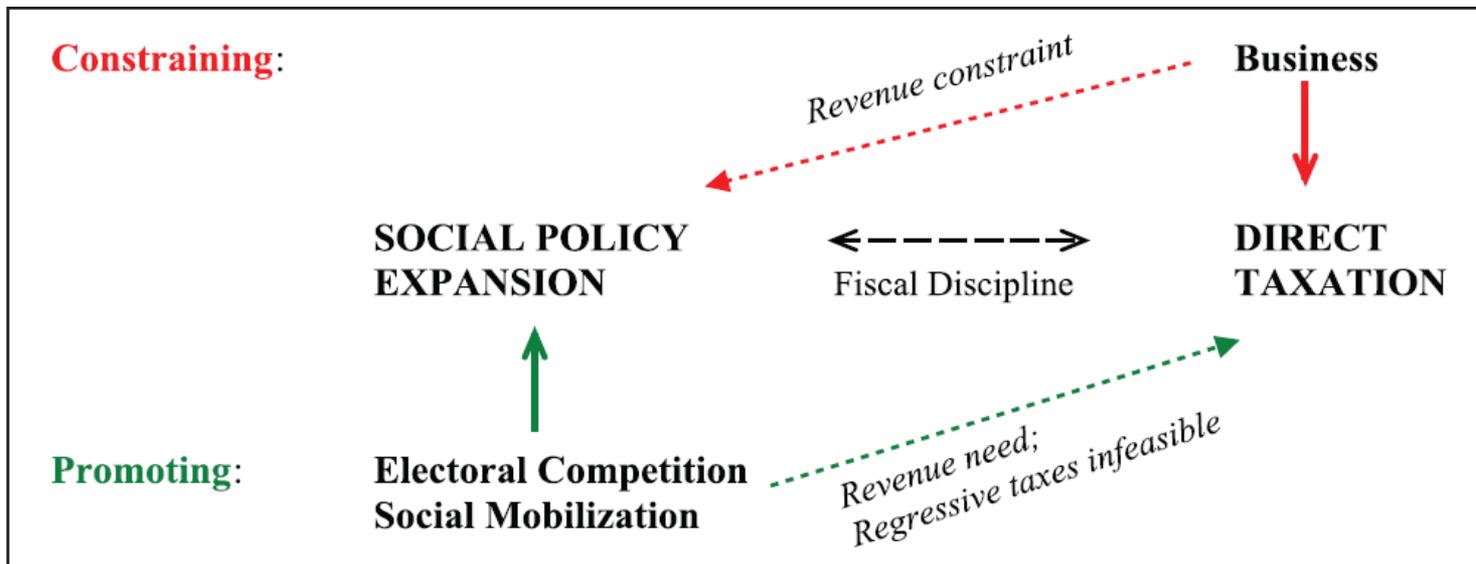
# Variables explicativas: Movimientos sociales

- La movilización sostenida puede ser muy eficaz
  - Protesta sostenida puede desestabilizar el gobierno
  - En contextos de alta desigualdad, el movimiento social que se moviliza en torno a asuntos distributivos, puede ganar el apoyo de la población, amenazando la suerte electoral del gobierno
  - Protestas en un ámbito pueden catalizarse en protestas en otros asuntos, generando un ciclo de inestabilidad que incentive al gobierno a hacer reformas
- La movilización sostenida puede conducir al gobierno a desviarse de forma excepcional de sus prioridades de política
- En ocasiones excepcionales, puede contrabalancear el poder de los empresarios y llevar a que estos acepten reformas tributarias progresivas

# Variables explicativas: integración del análisis de política social y tributaria

Los gobiernos “están constreñidos”.

Sus primeras preferencias pueden cambiar

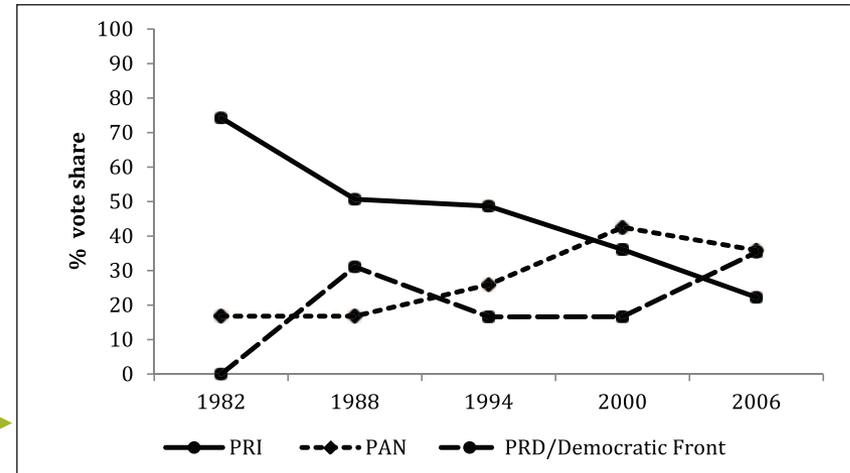


Líneas enteras: influencia directa

Líneas punteadas: influencia indirecta

# Casos: México

- Gobierno Fox (2000-06) y Calderón (2006-12), del PAN.
- **Fuerte competencia electoral** por el voto de los sectores pobres a fines de los 90, promovió:
- Expansión de la política social, pero con beneficios limitados
- Creación de impuesto sobre empresarios significativo, aunque con límites (la competencia electoral dificultó aumentar impuestos indirectos)



**Figure 2.** Vote shares in presidential elections, Mexico (1982-2006).

Source: Federal Electoral Institute.

PRI = Institutional Revolutionary Party; PAN = National Action Party; PRD = Party of the Democratic Revolution.

En 2000, el 39% de los municipios de bajos ingresos experimentaron competencia electoral - definida como un margen de menos de 10% para el ganador y/o una victoria para el candidato del partido desafiante.

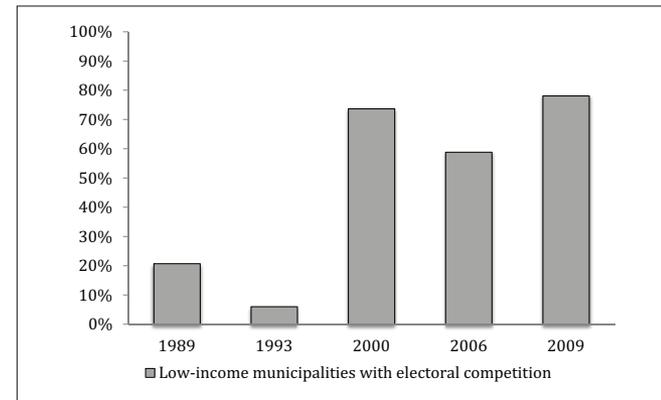
En 2006, cuando el PAN defendió la presidencia contra el PRD, 71% de los municipios de bajos ingresos experimentaron competencia electoral.

# Casos: México

- Gobierno Fox (2000-06) y Calderón (2006-12)
- Fox promesa de campaña: “todos los mexicanos podrán acceder a servicios de salud y cuidados primarios”
- Pobres votaron al PAN en proporciones sin precedentes.
- En el gobierno:
  - Expandió programas existentes de transferencias condicionadas.
  - Creó Oportunidades, incluyendo pensiones no contributivas
  - Creó Seguro Popular (salud)
  - Aumentó impuestos directos a los empresarios aunque levemente

# Casos: Chile

- Gobierno de Piñera (2010-14)
- Dos momentos:
- Primer momento: competencia electoral por el voto de los sectores pobres promovió expansión moderada de las políticas sociales y aumento de impuestos transitorios para financiar reconstrucción



**Figure 3.** Electoral competition for low-income voters, presidential elections, Chile 1989 to 2009.

*Source.* Electoral data from historical data set of elections from Observatorio Politico-Electoral Universidad Diego Portales. Health coverage data for 2011 from Observatorio Social, Gobierno de Chile. 2000, 2006 and 2009 are run-off elections.

*Notes.* Share of low-income municipalities in which the challenging party wins and/or the margin of victory is less than 10 percentage points. Low income municipalities are understood as those with at least 55% of the population classified in FONASA health insurance Group A or B—indigent or earning under minimum wage.

# Casos: Chile

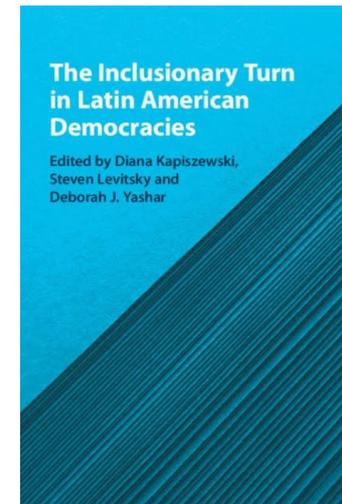
- Gobierno Piñera
- Ingreso ético familiar: nuevas transferencias y asistencia a indigentes.
- Reforma en educación: hacia menor presencia del mercado en la educación. Disminuyó intereses de créditos estudiantiles (movilización estudiantil).
- Aumento de impuestos a los empresarios
  - los empresarios optaron por la contención estratégica, previendo que obtendrían otros logros políticos en el futuro: "Decidimos no mostrar los dientes... era nuestro Gobierno" (informante de una asociación empresarial, 2011).

# Casos: Chile

- Gobierno de Piñera (2010-14)
- Segundo momento: fuerte movilización social de los estudiantes, forzó a que el gobierno incorporara nuevas reformas (educativa y tributaria), contrabalanceando el poder de los sectores empresariales
- El principal factor que motivó las reformas fue el imperativo de alcanzar la paz social.
- En el contexto electoral competitivo, la opinión pública, que se puso del lado de los estudiantes en contra del gobierno, también desempeñó un papel
- La coalición de derecha reconoció que no tenía futuro en el palacio presidencial a menos que el gobierno resolviera el conflicto.



Kapiszewski, Diana, Steven Levitsky, and Deborah Yashar. 2021a. "Inequality, Democracy, and the Inclusionary Turn in Latin America." In *The Inclusionary Turn in Latin American Democracies*, edited by Diana Kapiszewski, Steven Levitsky and Deborah Yashar, 1-50. New York: Cambridge University Press.



- Inclusión de los sectores populares es diferente a incorporación.
- No habría incorporación en el período reciente.

- El giro hacia la inclusión se dio desde los inicios de los 90' en América Latina.
- Este giro hacia políticas inclusivas en AL marcó un hito, dado que históricamente intentos de este tipo terminaron usualmente en golpes de estado
- En los 90', en un ambiente post Guerra Fría más favorable y frente la "ausencia de regímenes alternativos", sobreviven democracias débiles.
- Esto generó la oportunidad para que se movilizaran sectores populares y sus aliados partidarios en la organización y ejecución de demandas.
- La competencia electoral en un entorno de desigualdad impulsó a que los partidos de todos los espectros políticos atrajeran votantes marginados y de bajos ingresos.
- A diferencia de instancias anteriores en que estos movimientos culminaban en golpes de estado, esto permitió que estos esfuerzos de incorporación se mantuvieran en el tiempo.

- Sin embargo, las ganancias políticas en esta época no deben exagerarse.
- Los avances en cuanto a reconocimiento de los sectores populares, acceso y recursos, fue más lenta y menos importantes de lo que podrían sugerir las innovaciones legales y los cambios a nivel “los papeles”.
- Además, el movimiento a la inclusión siempre genera resistencias.
- La inclusión en algunas áreas puede coexistir con movimientos de exclusión en otras áreas

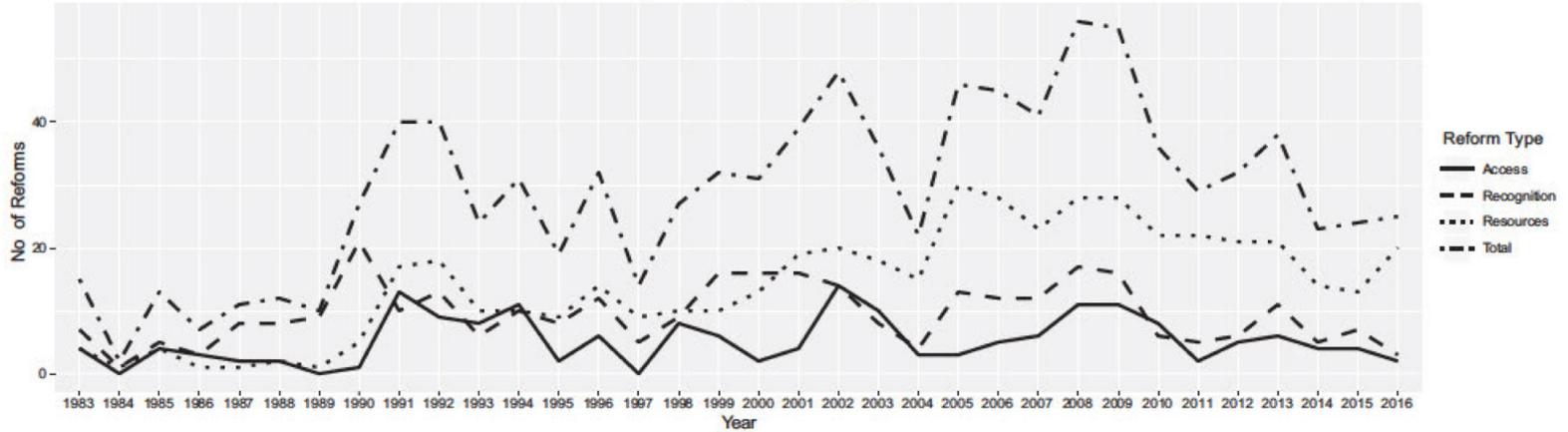
# ¿Qué es el giro inclusivo?

- Un proceso multidimensional a través del cual actores previamente marginalizados ganan más y más significativa ciudadanía.
- Tres dimensiones: **reconocimiento, acceso y recursos.**



- **Reconocimiento:** reconocer a grupos previamente marginados como actores legítimos. Ej: legalizar organizaciones previamente prohibidas o reprimidas, reconocer en la constitución Estados multi o pluriculturales, reconocer derechos iguales (o distintos) de personas previamente discriminadas; comprometiéndose a proteger y defender esos derechos.
- **Acceso:** generar canales institucionales para influir en la toma de decisiones en política o entorno a la formulación de políticas. Ej: extender el derecho al voto de ciertos grupos, reducir el clientelismo, descentralización, establecer instituciones de gobierno consultivas, participativas, etc.
- **Recursos:** distribución de activos materiales, financieros y legales a miembros de grupos previamente marginados de forma de que puedan alcanzar oportunidades como ciudadanos. Ej. acciones como expandir políticas redistributivas, desarrollar políticas de acción afirmativa.

Yearly Reforms by Reform Type



Cumulative Reforms by Reform Type

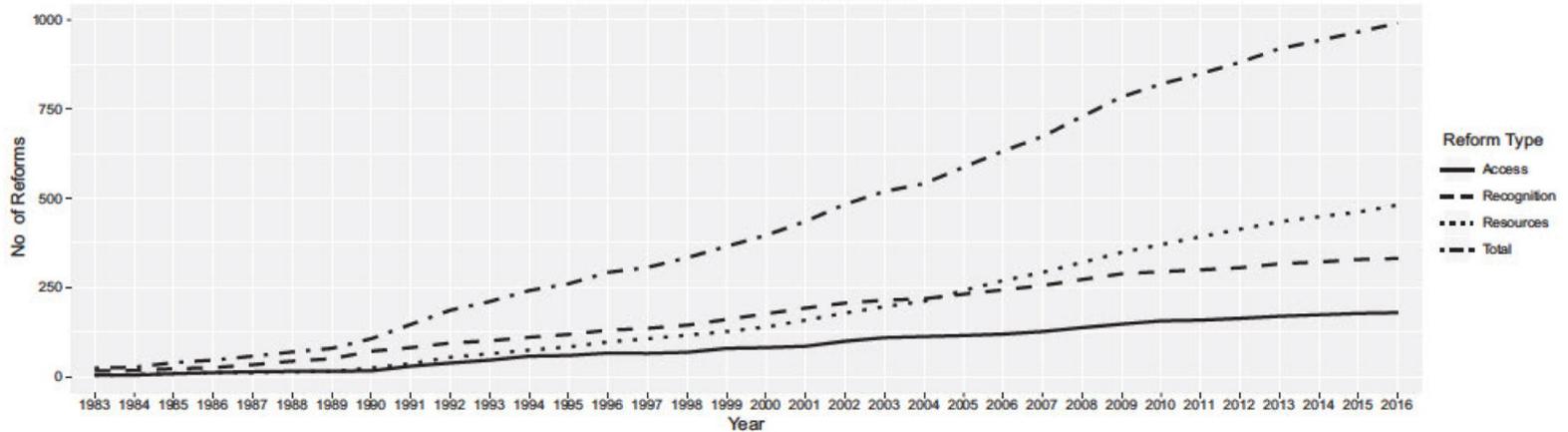


FIGURE I.1 Subset of inclusionary reforms for Latin America (1983-2016)  
(includes reforms italicized in Table I.1)

# Diferencias respecto al primer giro inclusivo (I)

- Hubo otra fase inclusiva en AL: “incorporación” en el sentido de Collier y Collier 1991 o Collier y Samuels 2009), coincidencia con la ISI.
- El giro inclusivo es diferente.
- Abarca otros sujetos: ambos sectores populares, pero “incorporación” abarcó trabajadores, mientras período reciente de inclusión trabajadores informales y rurales, pueblos indígenas y minorías raciales.
- Otros clivajes como el de género u orientación sexual también presionaron a los gobiernos para reconocer la importancia política de estos nuevos “outsiders”, modificando constituciones y creando nuevas instituciones políticas.

## Diferencias respecto al primer giro inclusivo (II)

- La incorporación era corporativista y generalmente de arriba hacia abajo.
- En algunos casos comprometió la autonomía de los sindicatos.
- La inclusión está está marcada por una lógica más pluralista.
- Muchas de las reformas del giro inclusivo llevadas no implicaron altos costos, y por tanto, eran más aceptables políticamente (ej: programas de transferencias condicionadas).
- En contraste, aquellas significativas, que habrían requerido mayor gasto social, planificación e infraestructura (como la reforma de los sistemas de salud) han sido menos habituales.

- Hubo pocas reformas redistributivas.
- No observan una segunda incorporación.
- La incorporación como un subtipo clásico de inclusión.
- Un evento puntual con consecuencias duraderas: la incorporación de la clase trabajadora condujo al surgimiento de la política de masas, remodelando permanentemente la política en formas y grados que no tienen paralelo en la región en el período contemporáneo
- Si bien los pobres estaban indiscutiblemente en desventaja por las duras reformas neoliberales, no fueron “desincorporados” económicamente sino “abandonados” a valerse por sí mismos en democracias altamente desiguales.
- Por lo tanto, no habría ninguna base para (nuevamente) “incorporarlos”, aunque ciertamente había formas de reestructurar los términos de su inclusión .

# Giro inclusivo y ciclo político

- El giro no es producto del tipo de **conducción política**.
- El **giro inclusivo comienza con los gobiernos neoliberales** de la década del '90 cuando se estaban implementando reformas radicales de mercado, consideradas excluyentes .
- Parece que en este momento se dan fuerzas contradictorias.
- Por una parte, los trabajadores pierden recursos materiales y canales de participación en los sindicatos;
- Sin embargo, se observan reformas inclusivas sin precedentes reconociendo pueblos indígenas, reformas descentralizadoras genera nuevas formas de acceso institucional .

# Giro inclusivo y ciclo político

- Los gobiernos de izquierda aceleraron el paso a la inclusión, pero el cambio a gobiernos de derecha no hizo que esta se detuviera (ej. Macri en Argentina, Piñera en Chile o Duque en Colombia) y algunos continuaron con (mantuvieron) las reformas.
- El giro inclusivo de incorporación precede al **boom de los commodities** de 2002.
- Las reformas no pueden atribuirse a las ganancias extras correspondientes al boom de precios de los commodities.

# ¿Qué explica el giro inclusivo?

- Explicaciones tradicionales:
  - Reformas neoliberales y las movilizaciones sociales que estas reformas desataron.
  - Reformas de libre mercado generaron diversos movimientos de oposición a las políticas neoliberales. La oposición a las reformas neoliberales contribuyó con el giro a la izquierda. Esta fue una “segunda incorporación” (Silva 2017).

Esta explicación tiene debilidades:

1. El argumento de Silva se enfoca en la incorporación de recursos y no en otros aspectos como el reconocimiento o el acceso.
2. El inicio del giro de incorporación coincidió o al menos precedió, el inicio de las reformas neoliberales, lo que implica que las reestructuras económicas no pueden ser el único factor de reformas de incorporación.
3. La relación entre las reformas de mercado y la respuesta social no es clara.
4. La relación entre las movilizaciones sociales y la incorporación presenta desafíos analíticos ya que por un lado la movilización social en AL ha sido errática y desigual, lo que limita su capacidad de catalizar un fenómeno amplio y en curso. Por otro lado, AL ha presenciado importantes instancias de movilización (Argentina y Bolivia en los 2000, Chile en 2011 y 2019), pero no siempre condujo a una respuesta estatal.

- Explicación alternativa: **inequidad y democracia duradera.**
- La profunda y persistente inequidad en AL, conlleva el potencial de estimular a los actores claves para que realicen reformas inclusivas.
- La desigualdad por sí misma no produce movilizaciones, pero puede motivar a ciudadanos en desventaja a reclamar por reconocimiento y/o acceso a recursos y votar a políticos que acompañen estos reclamos.
- Las movilizaciones, sin embargo, alientan a los políticos a tomar medidas que avancen en inclusión.
- **Rol de la competencia electoral respecto a la generación de incentivos para los gobernantes en expandir políticas sociales** para incluir outsiders, como indígenas y trabajadores informales.