

Moisés Arce, compilador

Perú: cuatro décadas de contienda popular



© 2023 FLACSO Ecuador
Diciembre de 2023

Cuidado de la edición: Editorial FLACSO Ecuador

ISBN: 978-9978-67-667-7 (impreso)
ISBN: 978-9978-67-668-4 (pdf)
<https://doi.org/10.46546/2023-50foro>

FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803
www.flacso.edu.ec

The Center for Inter-American Policy and Research (CIPR),
Tulane University
7025 Freret Street, New Orleans, LA 70118
Telf.: 504-862-3141
<https://cipr.tulane.edu>

Perú : cuatro décadas de contienda popular / compilado
por Moisés Arce.- Quito, Ecuador ; New Orleans, Estados Unidos :
FLACSO Ecuador : The Center for Inter-American Policy
and Research (CIPR), 2023

xv, 212 páginas : ilustraciones, figuras, tablas. – (Serie FORO)

Bibliografía: p. 179-209

ISBN: 9789978676677 (impreso)
ISBN: 9789978676684 (PDF)
<https://doi.org/10.46546/2023-50foro>

MOVIMIENTO DE PROTESTA ; POLÍTICA ; CORRUPCIÓN ;
GOBERNABILIDAD ; DEMOCRACIA ; CONFLICTOS
SOCIALES ; PERÚ. I. ARCE, MOISÉS, COMPILADOR

322.84- CDD



A mis tres hijas:
Isabel, Marcela y Emilia

Índice de contenidos

Lista de abreviaciones, acrónimos y siglas	XI
Agradecimientos	XIII
Capítulo 1	
¿Cómo protesta la población peruana?	1
<i>Moisés Arce</i>	
Capítulo 2	
Mobilización y desmovilización	18
<i>Moisés Arce</i>	
Capítulo 3	
El efecto desmovilizador diferenciado de las políticas de ajuste neoliberal	55
<i>Renzo Aurazo</i>	
Capítulo 4	
Entre la coexistencia y la resistencia, una mirada de largo plazo a la protesta en torno a la minería.	88
<i>Tania Lucía Ramírez</i>	
Capítulo 5	
El rezago del magisterio peruano: una permanente movilización con demandas inmutables	125
<i>Andrea Segovia Marín</i>	

Índice de contenidos

Capítulo 6	
Conclusiones	158
<i>Moisés Arce</i>	
Apéndice	174
Referencias	179
Autor y autoras	210
Sobre el compilador	212

Ilustraciones

Figuras

Figura 1.1. Componentes de la acción colectiva	7
Figura 1.2. Tres unidades temporales y espaciales de la protesta: reunión, evento y campaña.	10
Figura 2.1. Niveles de democracia y globalización: Perú en comparación con América Latina, 1970-2020	21
Figura 2.2. Protesta popular, 1980-2020	25
Figura 2.3. Participación de los actores laborales y sociales en las contiendas populares, 1980-2020	27
Figura 2.4. Participación de los actores sociales, 1980-2020	29
Figura 2.5. Participación de los actores laborales por sector económico, 1980-2020	31
Figura 2.6. Participación de los actores laborales de servicios públicos, 1980-2020	33
Figura 2.7. Frecuencia de las acciones de protesta, 1980-2020	35
Figura 2.8. Huelgas y marchas, 1980-2020	36
Figura 2.9. Tipos de reclamos, 1980-2020	37
Figura 2.10. Reclamos laborales, 1980-2020	39
Figura 2.11. Reclamos políticos, 1980-2020	41
Figura 2.12. Adversarios de la contienda popular, 1980-2020	43
Figura 2.13. Los ministerios como adversarios de la contienda popular, 1980-2020	45

Figura 2.14. Las empresas públicas y privadas como adversarios de la contienda popular, 1980-2020.	46
Figura 2.15. Protesta popular por región, 1980-2020.	48
Figura 3.1. La protesta laboral de los grandes sindicatos peruanos, 1980-2020.	59
Figura 3.2. La protesta laboral y las huelgas, 1980-2020.	62
Figura 3.3. La contienda laboral por sector, 1980-2020	73
Figura 3.4. La contienda laboral por sector y actividad económica, 1980-2020	74
Figura 3.5. Las acciones de la contienda laboral por sector y nivel de rentabilidad, 1980-2020.	77
Figura 3.6. Los reclamos de la contienda laboral por sector y nivel de rentabilidad, 1980-2020.	81
Figura 3.7. Los adversarios de la contienda laboral por sector y nivel de rentabilidad, 1980-2020.	83
Figura 4.1. Protesta en torno a la minería por región, 1980-2020.	98
Figura 4.2. Participación de actores sociales en la protesta en torno a la minería, 1980-2020.	101
Figura 4.3. Reclamos de la protesta en torno a la minería, 1980-2020.	105
Figura 4.4. Adversarios de la protesta en torno a la minería, 1980-2020.	107
Figura 4.5. Huelgas y marchas como acciones de la protesta en torno a la minería, 1980-2020.	108
Figura 4.6. Acciones de la protesta en torno a la minería, 1980-2020.	109
Figura 5.1. Evolución del poder adquisitivo del magisterio peruano, 1942-2022	131
Figura 5.2. Desempeño de los actores laborales peruanos, 1980-2020.	133
Figura 5.3. Reclamos del magisterio por categoría, 1980-2020.	137
Figura 5.4. Adversarios de la protesta del sector educativo, 1980-2020.	139
Figura 5.5. Reclamos políticos del sector educativo, 1980-2020	144
Figura 5.6. Reclamos laborales del sector educativo, 1980-2020.	148

Figura 5.7. Escenarios regionales de la protesta del sector educativo, 1980-2020	152
Figura 6.1. Tolerancia al cierre del Congreso en América Latina, 2021	166
Figura 6.2. Percepciones sobre la corrupción generalizada en Perú, 2006-2021	170
Figura 6.3. Solicitud de sobornos en Perú, 2006-2021	171

Tablas

Tabla 2.1. Síntesis de los componentes de la acción colectiva	26
Tabla 3.1. La tesis de la desmovilización diferenciada	68
Tabla 3.2. Tipos de rentabilidad de las actividades económicas por sector	71
Tabla 3.3. Componentes de la acción colectiva	72
Tabla 4.1. Protesta en torno a la minería, casos Pasco y Piura	111
Tabla 4.2. Pasco: componentes de la acción colectiva, 1980-2020	116
Tabla 4.3. Piura: componentes de la acción colectiva, 2003-2020	121

Lista de abreviaciones, acrónimos y siglas

admin.	administración
adtvo.	administrativo
agropec.	agropecuario
CGTP	Confederación General de los Trabajadores del Perú
CAFAE	Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo
CEN SUTEP	Comité Ejecutivo Nacional del SUTEP
Centromin	Centromin Perú
CITE	Confederación Intersectorial de Trabajadores Estatales del Perú
CONACAMI	Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería
CONARE-	
SUTEP	Comité Nacional de Reorientación del SUTEP
CPM	Carrera Pública Magisterial
CTP	Confederación de Trabajadores del Perú
CUT	Confederación Unitaria de Trabajadores
CVR	Comisión de la Verdad y Reconciliación
EE. UU.	Estados Unidos
Empr.	empresas
FENEP	Federación Nacional de Educadores del Perú
FNTMMSP	Federación Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú

Lista de abreviaciones, acrónimos y siglas

Gobs.	Gobiernos
GRFFAA	Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas
hidrocarb.	hidrocarburos
infraestr.	infraestructura
IPSS	Instituto Peruano de Seguridad Social
LAPOP	Proyecto de Opinión Pública de América Latina
MCM	Movimiento Clasista Magisterial
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MOTC	Movimiento Obrero de Trabajadores Clasistas
Movadef	Movimiento por la Amnistía y los Derechos Fundamentales
ONG	organizaciones no gubernamentales
orgs.	organizaciones
PAP	Partido Aprista Peruano
PCP	Partido Comunista del Perú
PCP-SL	Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso
PEA	análisis de eventos de protesta
PIB	producto interno bruto
pob.	población
PPL	personas privadas de la libertad
serv.	servicio/s
subnacs.	subnacionales
SUTEP	Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú
SUTE	Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación (departamentales)
telecomun.	telecomunicaciones
trad.	tradicionales
UIT	unidad impositiva tributaria

Agradecimientos

El concepto de construir una base de datos sobre eventos de protesta en Perú nació alrededor del Arequipazo, la gran movilización que tuvo lugar, en 2002, en la región sur de Arequipa en rechazo a la privatización de los servicios de electricidad. En la primera década del siglo XXI y en un contexto de democratización, posgobierno de Fujimori, comenzó una ola ascendente de protestas con una gran diversidad de actores, acciones y reclamos. Los medios de prensa hablaban de estallidos. Los trabajos académicos hacían hincapié en una gran insatisfacción social, pero en un entorno de expansión económica y fragmentación política. La revista *The Economist* se refirió a esa ola de movilizaciones como “la política de las protestas de no parar” (“the politics of non-stop protests”). Sin embargo, no existía una fuente que pudiera proveer una representación sistemática de las protestas en el espacio o tiempo. La base de datos sobre eventos de protesta, de la cual se ocupa este libro, presenta un acercamiento a la gran variación de la contienda popular en el Perú desde 1980 hasta 2020.

La recopilación de datos se hizo en cuatro etapas y con diferentes intervalos de años en cada una de ellas, empezando en 2004 y terminando en 2021. Durante cada etapa se formaron diferentes grupos de coordinación y recopilación. Por ejemplo, Martín Tanaka y Carolina Garay, ambos del Instituto de Estudios Peruanos (IEP), junto con el apoyo de Óscar Bravo, Pamela Cabala, Gabriela Pelaez y Talía Ganoza, iniciaron la primera etapa

de recolección de datos. Posteriormente, con el apoyo de Eduardo Dargent de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Daniel Encinas Zevallos, Yamile Guibert y Félix Puémape se continuó el segundo tramo. Daniel Encinas Zevallos luego coordinó la tercera etapa y se contó con el apoyo de Gelin Espinoza Prado, Claudia Concha Vásquez, Lucero Abarca Pineda y Mariel Rupay Cuenca. La cuarta y última etapa la coordinó Renzo Aurazo, apoyado por Evelin Sumoso Gamarra, Guillermo Mogollón Sandoval y José Manuel Mejía Villena. Agradezco a todas las personas que formaron estos grupos de coordinación y recopilación.

Conforme iban avanzando las diferentes etapas de recopilación, la variable de conteo de protestas ha aparecido en varios libros o capítulos de libros, por ejemplo, *La iniciación de la política* (Fondo Editorial de la PUCP 2010), *Resource Extraction and Protest in Peru* (University of Pittsburgh Press 2014), *Handbook of Social Movements across Latin America* (Springer 2015) y *La extracción de recursos naturales y la protesta social en el Perú* (Fondo Editorial de la PUCP 2015). A diferencia de tales trabajos, esta compilación es la primera en presentar una codificación sistemática y consolidada de todas las variables de la base de datos con el propósito de hacerlas públicas y de libre acceso.

Un agradecimiento muy especial a Renzo Aurazo por su destacado apoyo en la construcción de esta base de datos. Conocí a Renzo leyendo uno de sus artículos en *Encrucijadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales*, una revista de acceso abierto. En ese artículo Renzo presentaba una serie de datos originales sobre protestas, que había tomado de la prensa escrita y con los cuales complementaba la base de datos que yo estaba construyendo. Renzo obtuvo su Bachiller en Ciencia Política en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Posteriormente lo invité a aplicar al programa de Doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad de Missouri, donde yo trabajaba en ese entonces. Luego migramos al sur de Estados Unidos y nos vinimos a la Universidad de Tulane, en New Orleans, donde actualmente Renzo está terminando sus estudios de doctorado. Renzo ha trabajado en la base de datos de este libro por varios años, completando la información faltante en algunos casos, corrigiendo la duplicidad de eventos en otros casos y mejorando la codificación de las grandes categorías de los componentes de la acción colectiva.

Por sus valiosas contribuciones, que ayudaron a definir los parámetros de esta base de datos de Perú, agradezco a Paul Almeida, Mauricio Archilla Neira, Omar Coronel, Martha Cecilia García, María Inclán, Roberto Laserna, Margarita López Maya, Rodrigo M. Medel, Santiago Ortiz Crespo, Nicolás M. Somma y Takeshi Wada. El trabajo académico de Takeshi Wada, de la Universidad de Tokyo, en especial su base de datos sobre campañas de protesta en México, ha sido una inspiración que animó la construcción de la base que sustenta esta publicación. En el año 2020, Takeshi Wada y yo empezamos una compilación de bases de datos de eventos de protestas en 10 países de América Latina, la cual pronto será publicada por la University of New Mexico Press.

Este libro no sería posible sin la ayuda y la contribución de varias instituciones y organizaciones. Me gustaría agradecer el apoyo de Ludovico Feoli, director ejecutivo del Centro de Política e Investigación Interamericana de la Universidad de Tulane, y Thomas Reese, director ejecutivo del Centro Stone para Estudios Latinoamericanos de la misma universidad. La financiación de este proyecto de investigación fue apoyada por la Escuela de Artes Liberales de la Universidad de Tulane, las Becas y Premios de Investigación de la Universidad de Missouri y el Sistema de la Universidad de Missouri, respectivamente, y las Becas de Investigación de la Universidad Estatal de Louisiana.

Dentro de la casa editorial de FLACSO Ecuador estoy muy agradecido con los pares que evaluaron el libro por su lectura detallada de esta compilación, así como por sus recomendaciones para las revisiones. También agradecemos a Barbara Sáez Laredo y María José Andrade por su inestimable apoyo editorial durante el proceso de publicación. De igual manera, agradezco a María Cuvi Sánchez, coordinadora de la Editorial, por su apoyo en promover la publicación de este libro.

Por último, agradezco a Tania Ramírez, Andrea Segovia y Renzo Aurazo, cuyos trabajos forman parte de esta compilación. Sus capítulos demuestran las ventajas del método de análisis de eventos de protesta y al mismo tiempo abren otras preguntas de investigación.

Capítulo 1

¿Cómo protesta la población peruana?

Moisés Arce

Introducción

Como es reconocido, en el Perú la calidad de la representación política resulta deficiente, lo que hace que la protesta sea un fenómeno recurrente y común en el panorama social cotidiano. La capacidad institucional del Estado peruano para resolver los problemas también es débil, lo que también constituye un hecho persistente. En consecuencia, cuando los medios de prensa reportan sobre las protestas, por lo general, se enfocan exclusivamente en la cantidad de protestas y el uso de la violencia, si la hubo.

Existen contribuciones académicas importantes centradas en determinados actores que participan en las protestas, por ejemplo, en el estudiantado (Lynch 1990) o en la clase trabajadora (Parodi 1985), así como en determinadas campañas de protestas, como las que se hicieron en contra de la privatización (Arce 2008), el autoritarismo (Burt 2007; Ilizarbe 2022) y la minería (Scurrah 2008; Bebbington 2007; Echave et al. 2009). Nuestro objetivo es ampliar la explicación de las características de la protesta en el país, además de su cantidad, actores o reclamos específicos. Para ello se plantea la pregunta: ¿cómo protesta la población peruana?

En las últimas cuatro décadas hubo grandes cambios políticos y económicos en el Perú. En los años ochenta, por ejemplo, regresó la democracia al inicio del Gobierno de Fernando Belaúnde, pero en los noventa, el país pasó por un periodo de autocratización, durante los mandatos de Alberto

Fujimori. Posteriormente, el Perú se redemocratizó durante la presidencia de Valentín Paniagua, a finales de la primera década del siglo XXI. Uno de los sucesos y desafíos que más sobresale durante estos periodos, políticamente hablando, es el debilitamiento de los partidos políticos y el surgimiento de políticos novatos (*outsiders*) con poca o ninguna experiencia en el ámbito gubernamental. En cuanto a la economía, en los ochenta hubo un periodo generalizado de crisis con alta inflación y decrecimiento. En la década siguiente, sin embargo, el país empezó su giro a una economía de libre mercado; las políticas de reforma controlaron la inflación, se privatizaron varias empresas estatales y se promovió el comercio libre, entre otras medidas. Desde la primera década del siglo XXI, la dirección de la economía siguió las directrices que impulsó Fujimori, pero el crecimiento económico se fortaleció a consecuencia del auge de los precios de las materias primas (aproximadamente entre 2002 y 2014 [Mendoza 2013]). Aunque la dirección de la economía no ha cambiado mucho desde Fujimori, las elecciones presidenciales produjeron un incremento de la incertidumbre por la calidad deficiente de la representación política existente (Meléndez 2019; Arce y Vera 2022).

En la literatura se reconocen estas transformaciones en cuanto *transición dual*, es decir, de economías intervencionistas y cerradas a mercados libres, y de autocracias a democracias. En América Latina, el ritmo de esta transición fue muy desigual. Se produjo lo que Almeida (2010) ha caracterizado como un *entorno político-económico híbrido*, en el cual la democracia proporciona a los actores nuevas ventajas u oportunidades políticas (tolerancia a las organizaciones no gubernamentales [ONG], representación más amplia de los partidos políticos, mayor acceso a las instituciones, entre otras), pero la liberación económica genera amenazas para los medios de vida y el bienestar humano –tales como precios altos para el consumidor, desempleo debido a la privatización de las empresas estatales, impacto socioambiental por la extracción de recursos naturales, etc. (Auyero 2007; Simmons 2016; Almeida y Chase-Dunn 2018)–. De este modo, se puede pensar que las amenazas económicas del libre mercado desmovilizan la acción colectiva, mientras que las ventajas políticas de la democracia la repolitizan (Arce 2008; Arce y Bellinger 2007; Arce y Kim 2011; Bellinger y Arce 2011). Estos cambios de desmovilización y repolitización no son excluyentes.

La llegada de las políticas de liberalización económica y de globalización amenazó con que se perdieran los beneficios materiales de los periodos intervencionistas y con disminuir la intervención de un Estado involucrado en las tareas de producción de bienes (Almeida 2007). En este contexto, por un lado, la literatura se enfocaba en varias actividades contenciosas, por ejemplo, las protestas *contra la austeridad* (Walton y Seddon 1994; Ellis-Jones 2003), el Sacudón o Caracazo de 1989 en Venezuela (López Maya 2003) y la guerra del agua en Cochabamba, Bolivia (Perreault 2006; Farthing y Kohl 2007). Por otro lado, cuando se trata de los cambios en la política como consecuencia de nuevas oportunidades o ventajas, producto de la expansión de la democracia, en la literatura se habla de una posible *segunda ola de incorporación [política]* (Roberts 2008). Esta segunda ola, a diferencia de la primera, que estuvo centrada en los trabajadores, revela un *arcoíris de actores sociales* (Rich, Mayka y Montero 2019) que han *normalizado* la protesta (Moseley y Moreno 2010; Goldstone 2004; Boulding 2014; Moseley 2018). Quizás, este panorama se asemeje a los países del sur global, en particular a lo que Meyer y Tarrow (1998) denominan *sociedades en movimiento*.

La gran interrogante que planteamos es cómo los periodos de crisis y de reforma económica, además de los de democratización y autocratización, influyen en la protesta y en sus componentes más importantes, entre ellos: actor (quién), reclamo (por qué), adversario (contra quién), acción (cómo) y lugar (dónde). Para responder a esta pregunta, hemos recurrido a las ventajas del método de análisis de eventos de protesta (PEA, por sus siglas en inglés [McAdam 1982; Tarrow 1989; Beissinger 2002]). Este método permite a quienes investigan “mapear, analizar e interpretar sistemáticamente la incidencia y las propiedades de un gran número de protestas por medio del análisis de contenido” (Koopmans y Rucht 2002, 231).

Además de examinar la cantidad y las características de las protestas en sí mismas, investigadores e investigadoras pueden asociarlas con otros eventos, estructuras o acontecimientos políticos o económicos, para evaluar cómo estos contextos influyen en los niveles de movilización o en los repertorios de la acción de la protesta (Hutter 2014). Cuando hay datos longitudinales disponibles, este método puede ayudar a dilucidar las olas y

los ciclos de protesta (Tarrow 1998) y a identificar cómo estas varían con los cambios en la economía o en la política. Asimismo, cuando se dispone de datos transversales, se puede examinar la variación geográfica de la protesta dentro de un país o en un periodo determinado. En general, el método PEA es una herramienta importante para la investigación en ciencias sociales puesto que “proporciona una base sólida en un área [de estudios] que todavía suele estar marcada por una especulación más o menos informada” (Koopmans y Rucht 2002, 251).

Para aplicar este método, utilizamos la “Base de Protestas Sociales del Perú (1980-2020)” (Arce 2023). Esta base de datos aloja 41 años –desde enero de 1980 hasta diciembre de 2020– de actividades contenciosas que ocurrieron durante los gobiernos de nueve presidentes:

- Fernando Belaúnde (1980-1985)
- Alan García (1985-1990)
- Alberto Fujimori (1990-2000)
- Valentín Paniagua (2000-2001)
- Alejandro Toledo (2001-2006)
- Alan García (2006-2011)
- Ollanta Moisés Humala (2011-2016)
- Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018)
- Martín Alberto Vizcarra (2018-2020)

En esta base constan 21 921 hechos de protestas recolectados de los tres diarios de mayor circulación del país: *La República*, *Expreso* y *El Comercio*. Los registros cuentan con la fecha (día, mes, año) y los cinco componentes más importantes de la acción colectiva: actor (quién), reclamo (por qué), adversario (contra quién), acción (cómo) y lugar (dónde); dentro del campo lugar se especifica si se trata de un distrito, una provincia, un departamento o una región.

Empezaremos señalando las contribuciones del método PEA y delineando los componentes de la acción colectiva. Luego explicaremos la forma en que adaptamos estas contribuciones para explicar cómo protesta la población peruana. Aquí presentamos la “Base de Protestas

Sociales del Perú (1980-2020)” (Arce 2023), sus alcances y limitaciones. Al final de este capítulo, describiremos las variables más relevantes de dicha base.

El método de análisis de eventos de protesta

El método PEA, relativamente nuevo en el sur global (Arce y Wada [de próxima aparición]), es muy original y cada vez más divulgado para examinar la contienda popular. Proporciona información minuciosa de las características más relevantes de la protesta, además de que se adapta bien al objetivo de descubrir los patrones de estas con relación a las amenazas económicas de la liberación económica y las oportunidades políticas de la democracia en el país.

Los investigadores y las investigadoras que aplican este método adoptan en gran medida propiedades y componentes comunes cuando construyen bases de datos de eventos específicos de cada país, lo que a su vez hace que las comparaciones de sus hallazgos con otras bases de datos sean significativas. La literatura sobre los movimientos sociales ha contribuido a nuestra comprensión de la contienda popular porque establece propiedades comunes para identificar los eventos de protesta, al igual que componentes comunes para entender la acción colectiva.

La anterior asociación de la protesta con disturbios, desorden, o incluso violencia, no solo impedía el análisis de las manifestaciones pacíficas o simbólicas, sino que dificultaba la elaboración de análisis comparativos e históricos. Dado que los comportamientos etiquetados como caóticos o violentos se utilizan para describir las acciones que las autoridades, la sociedad y las instituciones generalmente desaprueban, sus significados también varían a lo largo del tiempo y de los casos. En otras palabras, algunos comportamientos pueden ser aceptables en algunos contextos, pero no en otros. Esto complica la comprensión, interpretación y comparación de acciones similares fuera de contextos específicos. Sin embargo, la identificación de propiedades comunes permitió ofrecer explicaciones aplicables a una amplia gama de casos en el espacio y el tiempo. Si bien los eventos de protesta están moldeados

por sus propios contextos, estos tienen cuatro propiedades principales: son colectivos, contenciosos, públicos y episódicos.

La literatura presenta los eventos de protesta como comportamientos colectivos llevados a cabo por grupos de personas que buscan avanzar o proteger sus intereses comunes. Los intereses son contenciosos en la medida en que afectan directamente a los intereses de los adversarios o, indirectamente, a los de terceros. Para captar la atención de un adversario, estos eventos de protesta son públicos y episódicos, porque suceden fuera de las instituciones y sin regularidades estrictas de tiempo o espacio.

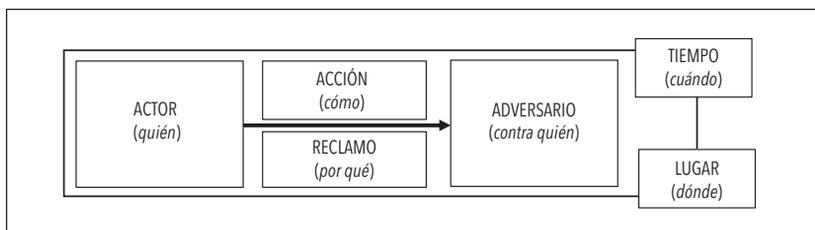
Identificar estas propiedades también sirvió para que quienes investigan puedan reconocer otras acciones de protesta y, a su vez, incorporarlas en comparaciones más estructuradas. Saber qué es realmente una protesta y contar con las herramientas teóricas para determinar estos hechos ayudó para definir el alcance del análisis. Estas propiedades permitieron a la academia desmitificar el componente irracional intrínseco que subyace a los comportamientos relacionados con la violencia, el desorden y actos similares, y, al mismo tiempo, distinguir las acciones colectivas de otros comportamientos no intencionales o de actividades puramente delictivas. Ahora, las revoluciones, rebeliones y movilizaciones masivas de gran escala, entre otros fenómenos sociales, han sido analizadas con las mismas herramientas teóricas que se aplican para examinar las movilizaciones de baja intensidad y las manifestaciones pacíficas. La intensidad o la relevancia histórica de ciertos eventos dejaron de ser condiciones para segregarlos de comparaciones más amplias.

Asimismo, reconocer estas propiedades comunes llevó a la academia a resaltar, inicialmente, la racionalidad en la protesta. Bajo la lógica de la acción colectiva, las protestas se explican en términos de ganancias esperadas (Olson 1965). En consecuencia, se entiende que la participación de los actores está mediada por una estrategia cooperativa cuando las ganancias superan los costos, y la contención exitosa se basa en el compromiso a través de la participación continua. Este enfoque racional, sin embargo, no logra incorporar factores externos que pueden influir tanto en el comportamiento de los individuos como en el de los grupos; tampoco permite observar el proceso de elección que tiene lugar dentro de las agrupaciones.

Pese a sus limitaciones, la perspectiva racional proporciona dos ideas fundamentales para entender los comportamientos colectivos. La primera es que el antagonismo emerge como una realidad necesaria en tales comportamientos. Los actores están motivados por defender sus intereses, por tal razón, sus acciones colectivas siempre están dirigidas a quienes tienen el poder (uno o más adversarios); consecuentemente, hay una interacción entre quien demanda y quien recibe la demanda. La segunda es que dentro de esta relación antagónica se pueden captar otros mecanismos de protesta, los cuales condicionan las acciones de los adversarios porque básicamente se restringen a ciertas formas de interacción. Así, tenemos que un actor (quién) lleva a cabo una acción (cómo) para presentar un reclamo (por qué) a un adversario (contra quién) en una región espacial particular (dónde) y en un momento temporal (cuándo) (figura 1.1).

Estos componentes sirvieron para examinar cómo opera la acción colectiva en el lugar y en el tiempo. Considerando que la interacción entre el actor y el adversario está mediada por un número limitado de acciones, que se aprenden, comparten y ejecutan a través de un proceso deliberado de elección que emerge de la lucha misma, Tilly (1993) sugiere la presencia de patrones temporales estables. Ambas partes en disputa saben más o menos cómo comportarse y qué esperar (Tilly 2008). Sin embargo, a medida que cambian los intereses de los actores y las oportunidades para alcanzarlos, se espera que también lo hagan en cuanto a sus formas colectivas de actuar (Tilly 1977). Pese a que operan dentro de los límites de acciones bien establecidas –término conocido como repertorio de contienda (Tilly 2005; Wada 2023)–, los actores tienen espacio para experimentar constantemente con acciones nuevas, en especial cuando buscan ventajas tácticas.

Figura 1.1. Componentes de la acción colectiva



Las selecciones estratégicas proporcionan a los actores ventajas durante las disputas. Pueden recurrir a acciones innovadoras o, incluso, prohibidas para captar la atención del adversario (McAdam, Tarrow y Tilly 2001; Tarrow 2012); incluso, la selección de acciones culturalmente aceptadas puede ayudar a que un actor se identifique con las protestas (Cohen 1985; Kane 1997; Sewell 1999; Goodwin y Jasper 2003; Tilly 2005). La gama de alternativas constituye un *juego de herramientas* de hábitos, habilidades y estilos que los actores pueden adoptar para desarrollar sus ventajas tácticas (Swidler 1986; Williams 2004). Sobre la base de esta lógica, los actores tienen más formas de presentar sus reclamos ante sus adversarios, las cuales variarán en función del lugar, del momento y del grupo de adversarios (Tilly 2008).

Quienes se interesan en analizar eventos de protesta tienen suficientes herramientas teóricas para distinguir las protestas de otros comportamientos colectivos no contenciosos, además de que saben qué buscar cuando advierten cambios y continuidades en los patrones de protesta (en concreto, actores, adversarios, acciones, reclamos y lugares). Sin embargo, si no hubiera fuentes de información nuevas, sus contribuciones no llegarían muy lejos. La construcción de bases de datos según el método PEA (Beissinger 1998; Koopmans y Rucht 2002; Fillieule y Jiménez 2003; Soule 2013) aceleró la recolección de eventos de protesta (Orbuch 1997) conforme a criterios coordinados que involucran identificación de fuentes, recopilación de datos y procesos de codificación (Kriesi et al. 1995). La base de datos utilizada para este libro sigue estas herramientas teóricas y reproduce muchas de estas técnicas provechosas a la hora de explicar cómo protesta la población peruana.

En síntesis, en la literatura de la contienda política y los movimientos sociales se presentan los eventos de protesta como fenómenos públicos, episódicos, colectivos y contenciosos, que involucran actores, adversarios, reclamos, acciones y lugares en un momento determinado. Los cambios temporales entre y dentro de cualquiera de estos cinco componentes de acción colectiva resultan de un proceso de interacción continua; dichas transformaciones son observables en bases de datos de eventos de protesta a lo largo del tiempo. Sin embargo, la acción colectiva siempre es permeable al efecto de factores externos, y estas variables tienen una repercusión significativa en las estrategias de movilización en el país y en otros lugares.

Alcances y limitaciones

Siguiendo las contribuciones de Tarrow (1989), uno de los pioneros en recopilar datos de eventos de protesta, definimos un *evento de protesta* como una acción colectiva pública disruptiva dirigida a instituciones, élites, autoridades u otros grupos, que se lleva a cabo en nombre de los reclamos colectivos de los actores o de aquellos a quienes dicen representar.¹ Los ejemplos de eventos de protesta incluyen marchas (o demostraciones), paros, bloqueos de vías, huelgas, huelgas de hambre, tomas de locales, plantones, etc.

Sin embargo, debido a que dichos eventos son dinámicos –los actores y los adversarios cambian durante las luchas, las acciones y los reclamos se diversifican, y el número de manifestantes se expande un día y se contrae al siguiente–, es justificable explicar brevemente los límites temporales y espaciales de la protesta. Las protestas pueden ser registradas y contadas en diferentes unidades temporales y espaciales, tales como reunión, evento y campaña (figura 1.2).

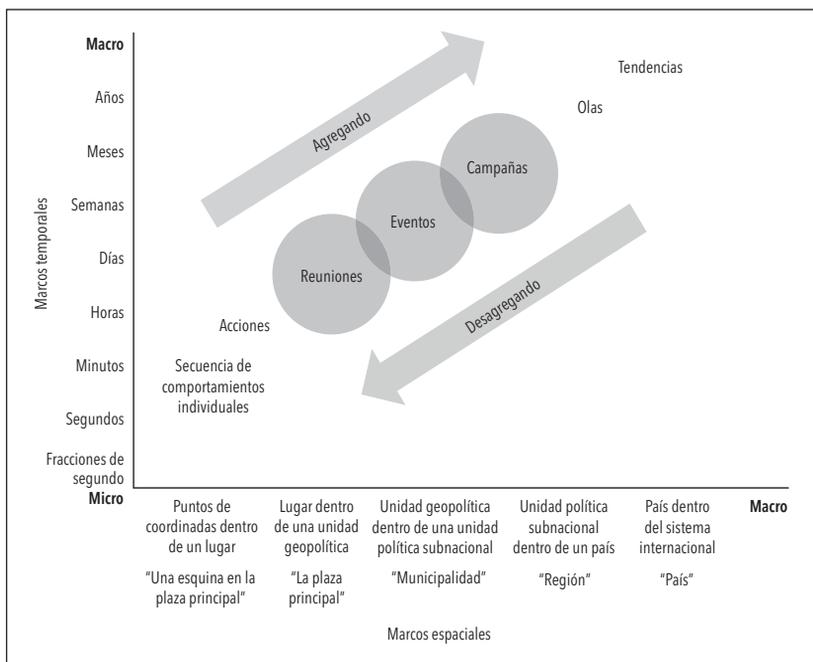
- La reunión representa una oportunidad para que dos o más personas puedan actuar colectivamente y protestar.
- Dos o más reuniones (por ejemplo, una marcha dirigida a algún destino seguida de un plantón) constituyen un evento.
- La agregación de dos o más eventos, acompañados de dispersas reuniones (marchas diarias seguidas de esporádicos bloqueos de vías, entre otros) forman una campaña. Adicionalmente, en una campaña los actores defienden los mismos reclamos ante un adversario común protestando en varios lugares a lo largo del tiempo.²

¹ La “Base de Protestas Sociales del Perú (1980-2020)” (Arce 2023) también incorpora acciones de protesta no disruptivas o contenciosas. Estas acciones se desarrollan dentro del marco legal establecido y tienen un carácter más pacífico o simbólico (consulte Stephan y Chenoweth 2008; Francisco 2010; Chenoweth 2021).

² Las otras unidades temporales y espaciales representadas en la figura 1.2 pueden ser utilizadas para hacer otros tipos de análisis. Las acciones en la figura representan secuencias de comportamientos colectivos e individuales que no son protestas. Por ejemplo, la asistencia a un evento deportivo es una acción pública y colectiva, pero no es episódica o contenciosa (condiciones de la protesta). Aunque podría identificarse un actor, acción y lugar, la acción generalmente no

Como señalamos, el método PEA es una forma de investigar contenido para recopilar y cuantificar sistemáticamente información sobre protestas en diferentes unidades temporales (día, mes, año) y espaciales (distrito, provincia, departamento o región [Hutter 2014]). La unidad de análisis utilizada en este libro es el evento por año. Estos eventos brindan información minuciosa sobre los componentes principales de la acción colectiva. En nuestro

Figura 1.2. Tres unidades temporales y espaciales de la protesta: reunión, evento y campaña



Fuente: Adaptado de McPhail y Schweingruber (1998) y Arce y Wada (de próxima aparición).

tiene un reclamo o un adversario (componentes de la protesta). Las reuniones, eventos y campañas sí recogen todas estas condiciones y, por consiguiente, se facilita determinarlas como una acción colectiva de protesta. Cuando las protestas se extienden a diferentes espacios geográficos de manera rápida, estas se convierten en olas. La activación y desactivación de olas da lugar a tendencias de protesta, también conocidas como ciclos. Para obtener más información, sugerimos consultar a McPhail y Schweingruber (1998), y Arce y Wada (de próxima aparición).

análisis desagregamos estos datos de manera que se pueda visualizar los grandes cambios y las continuidades en estos componentes.

En el caso peruano, de lo que conocemos, no existe una base amplia de eventos de protesta,³ pero hay muchos trabajos académicos en los que se estudia la conflictividad social en el país que se basan en los datos de la Defensoría del Pueblo como fuente primaria (Bravo 2009; Caballero y Cabrera Espinoza 2008; Meléndez y León 2009; Tanaka y Vera 2008). La cobertura temporal de los datos de la Defensoría es limitada y se ocupa de determinado tipo de conflictos (por ejemplo, de los socioambientales). Estos datos los recopila el Gobierno, en concreto, la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo, cuya misión es contribuir a la *solución pacífica de los conflictos sociales*.⁴

Hasta cierto punto, hay un sesgo de orden en los datos de la Defensoría del Pueblo que los académicos o las académicas que citan tales datos no cuestionan. Estas cifras –sobre todo en el área socioambiental– pueden ser vistas como parte de las estrategias de varios Gobiernos peruanos para reproducir y expandir el modelo neoliberal de extracción de materias primas (Merino 2020). Nosotros no percibimos a la actividad contenciosa (o los conflictos, usando la terminología de la Defensoría) como algo negativo. Por el contrario, la protesta es un elemento esencial para el cambio social y necesario para la interacción humana. Cuando se tiene en cuenta la calidad deficiente de la representación política y la débil capacidad institucional del Estado es difícil pensar en las protestas como algo negativo o previsible.

Algunos trabajos previos sobre la construcción de bases de eventos sirvieron de antecedente para elaborar la “Base de Protestas Sociales del Perú (1980-2020)” (Arce 2023) se utilizó como fuente de información principal a tres periódicos de divulgación nacional. Las protestas fueron

³ Por ejemplo, Mejía Villena y Aurazo Díaz (2015) estudian la protesta peruana utilizando una base de datos de tres años (2001-2003).

⁴ En la página *web* de la Defensoría del Pueblo (2023) dice: “La adjuntía tiene por función contribuir a la solución pacífica de los conflictos sociales mediante la investigación de las problemáticas de fondo que subyacen a los conflictos (mediante el monitoreo, análisis y gestión de conflictos sociales, y el seguimiento de actas) y mediante el diseño de mecanismos confiables de atención de la conflictividad”.

manualmente identificadas, recolectadas y codificadas de *La República*, *Expreso* y *El Comercio*. Cuando una noticia publicada permitía capturar las propiedades y componentes de un evento de protesta, se la registraba y almacenaba electrónicamente. En el caso de que una misma protesta hubiera recibido una cobertura en más de un periódico, dichos registros independientes fueron convertidos en un solo evento. En dicho caso, la información colectada en los distintos registros se consolidó de manera complementaria para no perder información relevante. De esa manera, esta base de datos no tiene eventos duplicados en su versión final.⁵

Este libro se basa en las contribuciones de trabajos similares de Archila et al. (2019) Laserna et al. (2013) y Wada (2019). Estos autores examinan periodos muy largos –en algunos casos más de cinco décadas– mediante la recopilación de eventos de protestas que la prensa escrita y otras fuentes han reportado. Sus estudios permiten observar cómo la protesta cambia debido a transformaciones políticas y económicas y, a su vez, el modo en que la política y la economía se transforman después de una protesta. Asimismo, hacemos referencia a los hallazgos comunes o a las diferencias que encontramos entre estas fuentes y otras (Medel y Somma 2016; Ortiz Crespo 2021).

En cuanto a las limitaciones del método PEA, este solo captura un segmento de los eventos que ocurren en un tiempo y lugar determinados. Ortiz et al. (2005) documentan cuatro tipos diferentes de sesgos que se producen en la cobertura de la prensa escrita de estos eventos: características del evento, factores contextuales, estructura de los medios y proceso de investigación. Los tres primeros están asociados con el tamaño y la intensidad del evento, su proximidad a una agencia de noticias, el ciclo de atención del tema, los motivos de lucro y los intereses corporativos de los medios de comunicación (McPhail y Schweingruber 1998; Earl et al. 2004). La investigación sobre el método PEA ha demostrado que estos sesgos se mantienen en el tiempo y, en la mayoría de los casos, la información sobre los reclamos de las protestas es incompleta (Earl et al. 2004).⁶

⁵ Revise Arce (2010a, 2015b) para obtener mayor detalle sobre el proceso de identificación y registro de las protestas en la base de datos.

⁶ Para ampliar la discusión sobre las desventajas de la prensa internacional escrita en la cobertura de los eventos de protesta, sugerimos consultar a Herkenrath y Knoll (2011).

En nuestra revisión de la base de datos constatamos que los eventos de protesta en Lima están sobrerrepresentados en comparación con otras regiones (50,09 % en toda la serie) y esto probablemente se debe a la proximidad de los periódicos a ellos. Como reflejo de diferentes motivos empresariales, el periódico de tendencia izquierdista *La República* reporta más eventos de protesta que *El Comercio*, de tendencia derechista. En concreto, y si se toma en cuenta los eventos de protesta que aparecen en un periódico y no en los otros a través de toda la serie, *La República* reporta el 32,51 % de eventos, mientras que *El Comercio* solo recoge el 19,57 %, seguido de muy cerca por *Expreso*, con 19,11 %. Además, el 20,45 % de las protestas se encuentran catalogadas conjuntamente en al menos dos de los tres periódicos consultados.

La Base de Protestas Sociales del Perú (1980-2020)

En cuanto a los componentes de la acción colectiva, algunos de estos son más fáciles de agregar (los adversarios [quién] y las regiones [dónde]), pero hay otros componentes en los cuales es necesario el criterio del compilador (los actores [quién] y los reclamos [por qué]). En esta sección resumimos la clasificación de estos componentes.⁷

Se recopiló una muestra grande de actores (quién), los cuales subdividimos, según su relación con el mercado, en laborales (21 sectores) y sociales (ocho sectores). Por ejemplo, un trabajador de la construcción civil tiene una conexión clara con el mercado, lo que no sucede con un estudiante de nivel universitario. Así, el trabajador de la construcción civil fue clasificado como actor laboral (dentro del sector obrero-industrial) y el estudiante universitario como actor social (dentro del sector estudiantes). De acuerdo con esta clasificación, los actores laborales que más participaron en los eventos de protesta pertenecen a los siguientes sectores: educativo (15,12 %), salud (14,14 %), agropecuario (10,58 %), extractivo (10,46 %) y administrativo (8,54 %), respectivamente. En cuanto a los actores sociales, los que

⁷ El apéndice contiene una descripción más detallada de estos.

más participaron en los eventos de protesta son los del sector ciudadanía (44,02 %), seguidos por estudiantes (18,61 %), operadores/as políticos/as (12,14 %) y las comunidades tradicionales (10,08 %). Cuando no se hace referencia a un sector laboral o social específico, se puede agregar a los actores según las organizaciones que los representan, por ejemplo, los sindicatos generales y organizaciones civiles.⁸ La Confederación General de los Trabajadores del Perú (CGTP), con 53,20 %, y los frentes de defensa, con 49,06 %, aparecen como las principales organizaciones laborales y sociales, respectivamente.

Se recogieron 29 acciones de protestas (cómo) y, al igual que en el caso de los actores, fue posible contabilizar los eventos de protestas que tenían múltiples acciones o actores. A lo largo de la serie, las marchas (24,07 %), las huelgas (21,76 %), los paros (16,70 %) y los bloqueos de vías (9,78 %) son las acciones de protesta más comunes. En la base de datos también se recolectaron los eventos de protesta de baja intensidad como las vigiliass (0,58 %) y los lavados (0,19 %).

En cuanto a los reclamos (por qué), se agregaron siete tipos grandes de reclamos, pero los más comunes son los laborales (39,73 %), seguidos por los políticos (34,91 %) y, al final, los económicos o presupuestales (10,97 %). Cada uno de ellos puede ser desagregado en función de reclamos más específicos. Por ejemplo, las categorías

- *reclamos laborales* que incluyen demandas por aumentos salariales, mejores condiciones laborales, reposición laboral, pagos atrasados de salarios, entre otros;
- *reclamos económicos* que contienen demandas presupuestales, incremento de bienes de consumo, condonación de deudas, reducción de impuestos y mejor manejo de recursos;

⁸ Las organizaciones laborales no están conectadas a una ocupación en particular; estas representan los intereses de actores laborales de diferentes sectores. Ejemplos de los grandes sindicatos son la CGTP, la Confederación Intersectorial de Trabajadores Estatales del Perú (CITE), la Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Confederación de Trabajadores del Perú (CTP). Las organizaciones sociales son categorizadas según la etiqueta asignada por sus participantes, por ejemplo, comités, frentes de defensa, federaciones.

- *reclamos políticos* que agrupan varias demandas a favor de la rendición de cuentas de las autoridades políticas electas en cuanto al cumplimiento de pactos, rechazo a las normas, destitución de autoridades, promulgación de normas, entre otras.

Se registraron 14 adversarios (contra quién), pertenecientes tanto al sector público del Gobierno como al sector privado. El sector público engloba una muestra amplia de adversarios que incluye a los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo, judicial), los Gobiernos regionales, las empresas estatales y los organismos autónomos gubernamentales (por ejemplo, el Jurado Nacional de Elecciones, el Tribunal Constitucional, la Asamblea Nacional de Rectores). Dentro de este sector, el poder ejecutivo es el adversario más común (55,83 %) y, después, por el lado del sector privado, constan las empresas (10,48 %).

Por último, se tomaron en cuenta 25 regiones (dónde) que pueden ser subdivididas en provincias y distritos. Las regiones con menos eventos de protestas son Amazonas, Huancavelica, Madre de Dios, Pasco, Tumbes y Ucayali, todas ellas con menos del 1 % de protestas en toda la serie. Después de Lima (50,09 %), las regiones con mayores eventos de protesta se encuentran en el sur del país, representadas por Arequipa (4,74 %), Cusco (4,29 %) y Puno (3,44 %).

Retomando los 41 años de la serie, los mandatos de Fernando Belaúnde (1980-1985), con 19,87 %; Alan García (2006-2011), con 17,10 %; Ollanta Humala (2011-2016), con 14,21 % y Alejandro Toledo (2001-2006), con 13,78 %, son los que enfrentaron mayor cantidad de protestas. Así como los Gobiernos, también se puede encontrar los meses en los cuales ocurrieron más o menos protestas. En la serie, la población peruana normalmente protestó más a mediados y fines de año. Los meses con altas frecuencias de protestas son junio (9,97 %), septiembre (9,62 %) y mayo (9,60 %);⁹ en contraste, febrero (6,75 %) y diciembre (5,96 %) son los meses cuando se evidencia poca protesta.

⁹ Los meses en los que hubo la mayor cantidad de protestas en toda la serie fueron septiembre de 1983 (190), junio de 2009 (177), noviembre de 1984 (171) y septiembre de 1981 (166).

Capítulos

Hasta este momento hemos resaltado las ventajas del método PEA y cómo la “Base de Protestas Sociales del Perú (1980-2020)”, elaborada por Arce (2023), representa estas ventajas y limitaciones. También hemos resumido cómo se clasifican los componentes más importantes de la acción colectiva en dicha base.

En el capítulo 2 analizamos cómo estos componentes varían con las transformaciones en la política o economía de la transición dual. En efecto, desde los ochenta el Perú ha experimentado grandes cambios económicos, relacionados con el giro hacia el libre mercado, y políticos, asociados con la democracia y la autocratización. En paralelo a dichas transformaciones, la calidad deficiente de la representación política y la débil capacidad institucional del Estado que alimentan y retroalimentan la frecuencia de las protestas constituyen desafíos persistentes. En consecuencia, presentamos una versión panorámica de tales componentes tomando en cuenta estos contextos en los 41 años de la serie.

La “Base de Protestas Sociales del Perú (1980-2020)” permite investigar detalladamente determinados componentes de la acción colectiva, por ejemplo, las acciones (cómo), los actores (quién) y los reclamos (por qué). Asimismo, es posible analizar campañas de protestas específicas en los sectores más importantes de la economía. En el capítulo 3, Renzo Aurazo estudia la protesta laboral partiendo de la pregunta sobre qué tan generalizada es la desmovilización de los actores laborales en el país. El autor señala que es necesario ir más allá de las huelgas a fin de indagar sobre la repercusión de la economía en la dinámica laboral peruana. Aurazo demuestra que la desmovilización laboral no es tan homogénea como se pensaba.

En el capítulo 4, Tania Lucía Ramírez aborda el sector minero y en el capítulo 5, Andrea Segovia Marín se ocupa del sector educativo. La minería es el motor de la economía peruana y, en años recientes, a consecuencia del auge de los precios de las materias primas, se han desarrollado numerosas protestas por la expansión de estas actividades (Paredes 2022). El rol del Estado pasó de productor a regulador de la actividad minera. En cuanto al sector educativo, quienes trabajan en este rubro

despliegan un alto y persistente grado de movilización en comparación con otros actores laborales tanto del sector público como del privado. En consecuencia, dentro del Ejecutivo, el Ministerio de Educación constituye el adversario con más protestas en su contra. Las movilizaciones de este sector permiten analizar las limitaciones de las reformas de libre mercado en curso.

En el capítulo 6, dedicado a las conclusiones, resumimos los hallazgos de este libro, destacamos las contribuciones del método PEA y los desafíos persistentes en torno a la calidad deficiente de la representación política y la débil capacidad institucional del Estado. Concluimos reexaminando el rol del Estado en su papel de adversario principal en la protesta.

Capítulo 2

Movilización y desmovilización

Moisés Arce

Introducción

Los años noventa marcaron un periodo decisivo para el realineamiento de la política peruana. El inicio de la liberalización económica se remonta a esta década y, aunque el país ya había alcanzado importantes logros democráticos en años anteriores, ese decenio dio paso a un periodo de autocratización, distinto de las tendencias democráticas en el resto de América Latina. Las amenazas materiales que surgieron de dicha liberalización, junto con las ventajas limitadas para desafiar las políticas de mercado, debido a la autocratización, colocaron a los actores en una posición muy difícil. Las políticas de liberalización económica permanecieron estables y fueron incuestionables mucho más allá de esa década; no obstante, a inicios del siglo XXI se reestableció el régimen democrático y el panorama económico parecía mejorar por el auge de los precios de las materias primas. Tanto los cambios en la economía como en la política repercutieron en la contienda popular del país y ocasionaron olas de movilización y desmovilización.

La calidad de la representación política del Perú es muy baja. Poco después del retorno de la democracia en los ochenta, dos crisis profundas, la hiperinflación y la violencia política afectaron el sistema de partidos. En consecuencia, desde los noventa, el panorama político está ocupado por una amplia franja de políticos novatos (*outsiders*), que no cuentan con el apoyo de organizaciones o instituciones partidarias estables, y, al mismo tiempo, en

casi todos los ciclos electorales se crean nuevos partidos o movimientos políticos. En la literatura se caracteriza al Perú como una democracia sin partidos (Levitsky y Cameron 2003). Elecciones tras elecciones, el electorado peruano busca una cara nueva y vota por el mal menor (Degregori y Grompone 1991; Dargent y Muñoz 2016; Arce y Vera 2022).

La persistencia de la calidad deficiente de la representación política hace que la política de protesta sea un fenómeno recurrente y fragmentado. Las protestas van y vienen en diferentes regiones y momentos en el país. En investigaciones previas se ha examinado la dinámica de la movilización de conjuntos específicos de actores: trabajadores/as (Parodi 1985; Sulmont 1978), profesorado (Wilson 2007; Morales Morante 2014), personas dedicadas al cultivo de coca (Castillo y Durand 2008), campesinado (Quijano 1979; Starn 1991), ciudadanía (Montes Pastor 2022), población indígena y amazónica (Benavides 2010; Espinosa de Rivero 2009), juventud (Acevedo Rojas 2015) y mujeres (Canaza-Choque 2021; Soto Canales 2020), así como la oposición a la privatización (Arce 2008), el autoritarismo (Burt 2007; Ilizarbe 2022) y, recientemente, la minería (Scurrah 2008; Arce 2014, 2015a). También se han analizado dinámicas específicas de movilización social en determinadas coyunturas, entre ellas el segundo gobierno de Alberto Fujimori (1995-2000) y el retorno a la democracia o posfujimorismo (2000-2006 [Garay y Tanaka 2009; Durand 2014]). Sin embargo, aún no se ha concretado un análisis longitudinal y comparado de los distintos componentes de la acción colectiva (quién, contra quién, por qué, cómo y dónde). Por ello, en este capítulo, y sobre la base de estas contribuciones, examinamos el panorama de protesta a nivel nacional entre 1980 y 2020 utilizando la “Base de Protestas Sociales del Perú (1980-2020)” (Arce 2023).

Las décadas que componen estos 41 años de datos se superponen con una amplia gama de sucesos económico-políticos, tales como los tiempos difíciles económicos y la creciente insurgencia en los ochenta, el declive de la democracia y el progreso hacia la pacificación en los noventa, así como el auge de los precios de las materias primas en la primera década del siglo XXI en adelante. El análisis termina con el periodo de inestabilidad política, a finales de 2010, cuando hubo cuatro presidentes en menos de cinco

años y se marcó el inicio de la pandemia de la COVID-19. La naturaleza longitudinal de los datos nos sirve para distinguir las olas de protesta y ver cómo varían según los cambios en el entorno económico y político (Hutter 2014), por ejemplo, el inicio de la liberalización económica y el declive de la democracia en los noventa.

Nuestro argumento central es que tanto las políticas de liberalización económica como los cambios en la trayectoria democrática del país realinearon la contienda popular. Si bien la investigación existente ha identificado el surgimiento de nuevos actores y tipos de movilización —que ya no se centran en la dimensión laboral—, el impacto de dicha liberalización en la contienda popular ha sido mucho más profundo de lo documentado. En efecto, también se puede discernir cambios relevantes en los reclamos y en el lugar geográfico de la acción colectiva, pero el adversario de la protesta se ha mantenido sorprendentemente igual.

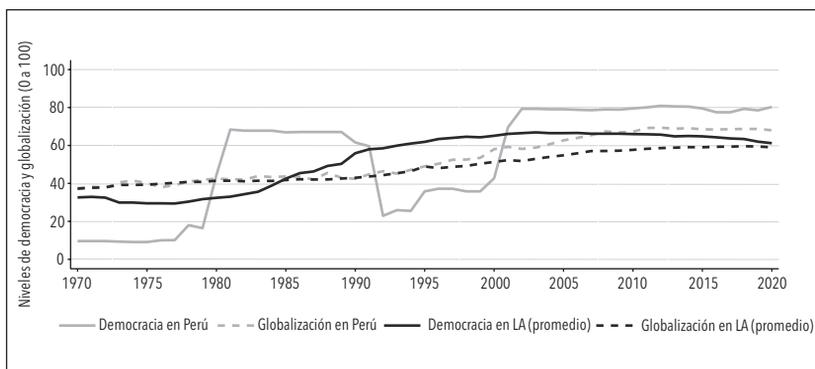
Comenzaremos este capítulo destacando los principales acontecimientos ocurridos en el Perú desde el retorno a la democracia. Aquí distinguimos tres periodos de cambio económico, que también se superponen con las olas de movilización y desmovilización, resultado de cambios en el entorno político. Luego desagregaremos los componentes de la acción colectiva (quién, contra quién, por qué, cómo y dónde) para mostrar las principales transformaciones y continuidades en la contienda popular. Ejemplificaremos estos cambios comparando las campañas de protesta típicas de los ochenta con las de la primera década del siglo XXI. En la conclusión resumiremos nuestros principales hallazgos.¹

Globalización y democratización

La figura 2.1 muestra que el país se situaba en el contexto regional de la democracia y la globalización en América Latina. El nivel de globalización del Perú seguía de cerca el promedio regional, que no varió mucho durante

¹ Una versión anterior del estudio de estos componentes, terminada en 2015, aparece en Arce y Wada (de próxima aparición).

Figura 2.1. Niveles de democracia y globalización: Perú en comparación con América Latina, 1970-2020



Nota: Los valores de democracia se tomaron de los índices de democracia electoral del Proyecto Varieties of Democracy (V-Dem [Coppedge et al. 2021]). Los valores de globalización se tomaron del índice KOF de globalización (Gygli et al. 2019; Dreher 2006). LA: Latinoamérica.

los años setenta y ochenta, pero comenzó a ascender en los noventa y a partir de principios de la primera década del siglo XXI. Tras ello, cuando Alejandro Toledo (2001-2006) fue presidente, el país se globalizó un poco más que la región misma. Pero el nivel de democracia era otra historia. En los setenta, la democracia estuvo ausente en gran parte de la región, incluso en el Perú. Si bien el país se volvió más democrático durante los ochenta y a inicios del siglo XXI en adelante, era significativamente menos democrático que la región latinoamericana durante los noventa, cuando Alberto Fujimori (1990-2000) fue presidente. Resulta que el periodo posterior al autogolpe de abril de 1992 se considera uno de los pocos retrocesos de la tendencia más amplia de la democratización en América Latina.

Para analizar los ascensos y descensos de las protestas, presentamos tres periodos de cambio económico desde el regreso a la democracia en 1980:

- la *crisis* durante los ochenta;
- el *ajuste estructural* durante los noventa;
- la *expansión del mercado* después de la primera década del siglo XXI en adelante.

Estos periodos también se superponen con décadas de democratización y autocratización. Tanto el periodo de crisis como el de expansión del mercado están asociados con los niveles de democracia superiores al promedio latinoamericano. No obstante, el periodo de ajuste, bajo el mandato de Fujimori, muestra una caída significativa en el nivel de democracia en comparación con la región (figura 2.1).

Durante los ochenta, que coinciden con la *década perdida* de América Latina, hablamos de un periodo de crisis. A lo largo de esos años, el Perú enfrentó una severa crisis económica marcada por la hiperinflación, así como por un conflicto armado interno, desatado por Sendero Luminoso y otros grupos insurgentes (McClintock 1998). La crisis resultó particularmente dura para los actores laborales y contribuyó al incremento de la informalización de la fuerza laboral. Sin embargo, contra todo pronóstico, en 1985, Fernando Belaúnde, un gobernante elegido democráticamente, hizo una transición pacífica del poder a otro mandatario electo en las mismas condiciones: Alan García. Durante esa década, el nivel de globalización del país se mantuvo estable (que comenzó en 43,1, en 1980, y terminó en 43,3, en 1989), pero el nivel de democracia del país aumentó considerablemente de 16,5, en 1979, a 67,9, en 1989 (figura 2.1).

La década de los noventa se caracterizó como el periodo de ajuste, debido a que el país adoptó amplias reformas de liberalización económica introducidas por Fujimori (Arce 2005; Dargent 2015). Las medidas estaban en correspondencia con el Consenso de Washington, el cual bosquejó la transición de América Latina hacia los mercados libres (Williamson 1990). Durante esa etapa, el Gobierno controló la alta inflación, privatizó numerosas empresas estatales, y el país abrió las puertas al comercio y la inversión extranjera directa, entre otros cambios económicos importantes. Los despidos masivos, resultado de las privatizaciones y de las nuevas leyes de flexibilidad laboral, contribuyeron a precarizar la fuerza laboral. Asimismo, el conflicto armado interno terminó, pero Fujimori impuso un gobierno autoritario después del autogolpe de 1992 (McClintock 2006). A pesar de la popularidad del expresidente, que condujo a su reelección en 1995, la calidad de la democracia se deterioró a causa de la fluidez de las instituciones políticas y el estado de derecho. Fujimori también se convirtió en uno

de los diez líderes más corruptos del mundo (Transparency International 2004). En los noventa, el nivel de globalización aumentó de 43,1, en 1990, a 53,9, en 1999, pero el nivel de democracia del país disminuyó de 63,3, en 1990, a 38,9, en 2000 (figura 2.1).

Finalmente, desde la primera década del siglo XXI en adelante, hablamos del periodo de expansión del mercado, que se caracterizó por la recuperación de la democracia, el crecimiento económico impulsado por el auge de los precios de las materias primas (2002-2014) y la sorprendente continuidad del modelo de liberalización económica (Vergara y Encinas 2016). En este periodo, el expresidente Toledo inició un proceso, largamente esperado, de descentralización política y fiscal, mediante la creación de los Gobiernos regionales (McNulty 2011). Más adelante, el exmandatario García consolidó el modelo de liberalización por medio de la implementación de tratados de libre comercio con Estados Unidos (EE. UU.) y China. Si bien el expresidente Ollanta Humala (2011-2016) adoptó en un principio una agenda política de centro-izquierda, una vez en el cargo continuó con las mismas políticas orientadas al mercado que había iniciado Fujimori. El nivel de globalización del país aumentó aún más, de 58,8, en 2000, a 70,4, en 2017, y el nivel de democracia incrementó de 35,3, en 2000, a 78,4, en 2019 (figura 2.1).

Aunque este modelo de liberalización se mantuvo sin grandes cambios, el periodo posterior a Humala es una etapa de gran inestabilidad política cuyas consecuencias repercuten en el contexto actual. En el periodo presidencial de 2016 a 2021, el Perú tuvo al menos cuatro presidentes: Pedro Pablo Kuczynski (julio 2016-marzo 2018), Martín Vizcarra (marzo 2018-noviembre 2020), Manuel Merino (noviembre 2020) y Francisco Sagasti (noviembre 2020-julio 2021). El Congreso, controlado por Fuerza Popular, partido liderado por Keiko Fujimori (hija del expresidente), influyó en este proceso de inestabilidad al no colaborar con el Gobierno de Kuczynski, a pesar de que ambos partidos eran de derecha.

En resumen, y comparativamente hablando, en el Perú se visualiza un aumento gradual de la globalización, pero un patrón en zigzag respecto a la democracia. Este entorno impactó en la contienda popular de manera significativa y confirma las expectativas de la teoría de la oportunidad política, en la medida en que los entornos políticos más abiertos se asocian

con mayores niveles de movilización (Tarrow 2011). En los ochenta, por ejemplo, la alta inflación ocasionó dificultades económicas graves a la población, pero el contexto político era propicio para que los actores desafiaron el aumento del costo de vida en las calles.

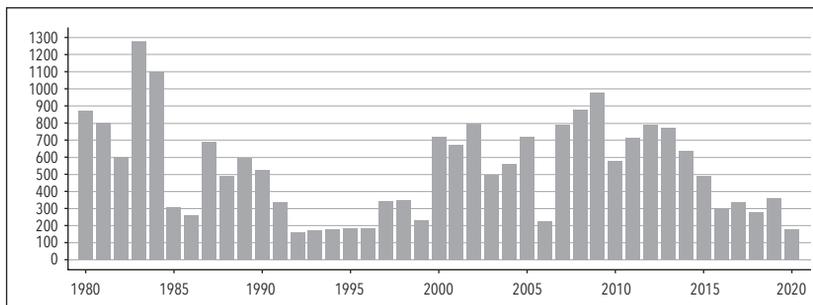
En los noventa, luego de las reformas de austeridad prescritas por el Consenso de Washington, los profundos recortes de gasto que hizo el Gobierno magnificaron la gravedad de la crisis económica y, a su vez, el periodo de autocratización de esta década supuso que las oportunidades políticas para desafiar esas medidas fueran limitadas. No obstante, cuando se restableció la democracia, en la primera década del siglo XXI, el país ya no atravesaba por una crisis, sino por una expansión económica sin precedentes asociada al auge de los precios de las materias primas. En este periodo, el porcentaje de población en situación de pobreza disminuyó del 48,5 %, en 2004, al 27,7 %, en 2017. Las condiciones de quienes vivían en la pobreza extrema descendieron del 17,4 %, en 2004, al 3,8 %, en 2017 (INEI 2018). El PIB per cápita de Perú se duplicó significativamente entre 1990 (en el inicio del Gobierno de Fujimori) y 2019, de \$5249 a \$12 853.² Estos grandes cambios a consecuencia de la liberalización económica y la democracia repercutieron en la contienda popular.

La contienda popular

Desde el retorno a la democracia en 1980, el Perú ha vivido un amplio ciclo de protesta, con oleadas ascendentes y descendentes de movilización. Los tres periodos descritos son analíticamente distintos porque coinciden con diferentes olas de protestas. Como ilustra la figura 2.2, hecho consistente con la teoría de la oportunidad política que enfatiza las condiciones políticas favorables (Tarrow 2011), hay una ola ascendente de movilizaciones en los ochenta que coincide con el periodo de crisis y mayor democratización, seguida de una ola de desmovilización en los noventa durante los periodos de ajuste y autocratización, y, posteriormente, una nueva ola ascendente

² Estas cifras corresponden a dólares a precios internacionales constantes de 2011 (Banco Mundial 2022).

Figura 2.2. Protesta popular, 1980-2020



Fuente: Arce (2023).

de movilización en la primera década del siglo XXI, que converge con el periodo de expansión del mercado y el retorno a la democracia.

El periodo de crisis incluye 6995 eventos de protesta, los cuales descendieron a 2657 en el periodo de ajuste, pero volvieron a incrementarse a 6835 eventos durante los primeros diez años del periodo de expansión del mercado.³ En los 41 años que abarca este estudio, 1983 fue el año de mayor conflictividad (con un promedio mensual de 107 protestas), mientras que 1992 –año del autogolpe de Fujimori– fue el de menor conflictividad (con un promedio mensual de 13 protestas). En 1983, la economía se redujo en un 10 % del PIB y la inflación alcanzó el 125 % por primera vez en la historia económica del país. Asimismo, marcó el inicio de la crisis de la deuda externa en América Latina y la llegada del fenómeno de El Niño, que tuvo consecuencias devastadoras sobre la producción agrícola y la infraestructura física del Perú. Como es de imaginar, en 2020 también se registró una menor conflictividad por la pandemia de la COVID-19 (con un promedio mensual de 15 protestas).

Estos periodos tienen similitudes y diferencias entre los cinco componentes de interés de la acción colectiva (tabla 2.1). Si bien los niveles

³ Para hacer comparables estas etapas, los periodos de crisis, ajuste y expansión se fijaron en los siguientes años cada uno: 1980-1989, 1990-1999 y 2000-2009, respectivamente. El número de eventos de protestas durante la segunda década del periodo de expansión del mercado (2010-2020) fue de 5434.

de movilización disminuyeron durante el periodo de ajuste, a partir de finales de los noventa y durante el periodo de expansión del mercado, en particular, los actores, las acciones, los reclamos y el lugar de la acción colectiva comenzaron a cambiar, pero el adversario general de la contienda popular siguió siendo el mismo. Los actores se centraron menos en el trabajo y en las organizaciones sindicales, lo que abrió las puertas a otros actores que provenían en su mayoría de la sociedad civil en general (estudiantes, comunidades tradicionales, ciudadanía). Las huelgas dejaron su lugar a las marchas y paros. Los reclamos también se enfocaron menos en los asuntos laborales (aumentos salariales, pagos atrasados de salarios, mejores condiciones laborales) y se trasladaron a una amplia gama de reclamos políticos (rechazo a los mandatos, cumplimiento de pactos, promulgación de normas). En cuanto al lugar, aunque Lima continuaba siendo el epicentro de la contienda popular, varias regiones fuera de la capital comenzaron a demostrar mayores niveles de protesta. Asimismo, pese a estos cambios, el adversario de la protesta siguió siendo el mismo. El Ejecutivo, en particular, los ministerios que brindan servicios públicos, tales como salud y educación, fueron y son uno de los principales adversarios de la acción colectiva. Estos componentes de la acción colectiva son, por lo tanto, dependientes; es decir, un cambio en los actores está asociado con una transformación en las acciones y reclamos, y así sucesivamente.

Ahora desagregaremos cada uno de los componentes de la acción colectiva.

Tabla 2.1. Síntesis de los componentes de la acción colectiva

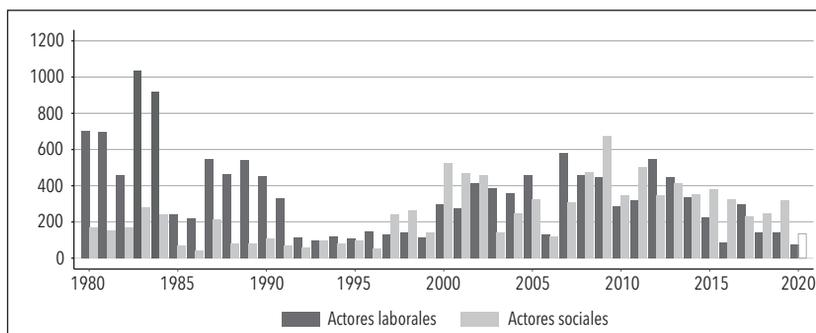
	Periodo de crisis	Periodo de expansión
Actores (quién)	Laborales	Sociales
Acciones (cómo)	Huelgas	Marchas y paros
Reclamos (por qué)	Laborales	Políticos
Adversarios (contra quién)	Ejecutivo	Ejecutivo
Lugares (dónde)	Lima	Lima y regiones periféricas

Actores (quién)

Analizamos a los actores dividiéndolos en dos grandes grupos: actores laborales y sociales. Los laborales incluyen grupos de individuos que ejecutan funciones remuneradas y tienen una relación directa con el mercado. Los ejemplos incluyen a la población trabajadora de la construcción, docencia, medicina, minería, servicio público, entre otros, así como sus sindicatos. En el primer grupo se incluye a quienes se ubican tanto en el sector público como en el privado. Por el contrario, los actores sociales son individuos que no están conectados a una actividad de mercado determinada. Estos actores se describen mejor por su posición en la sociedad. En este grupo se incluye a estudiantes, comunidades tradicionales, población desempleada, pensionistas y ciudadanía.

Pasando por los 41 años que abarca este estudio, ambos grupos de actores denotan cambios relevantes durante los tres periodos principales de transformaciones económico-políticas descritas (figura 2.3). En el periodo de crisis, por ejemplo, las protestas fueron protagonizadas fundamentalmente por actores laborales. En el de ajuste, sin embargo, su participación se redujo al punto de casi igualar el desempeño de los actores sociales, particularmente en la primera mitad de la década de los noventa. A partir de finales de ese decenio, y continuando con el periodo de expansión del

Figura 2.3. Participación de los actores laborales y sociales en las contiendas populares, 1980-2020



Fuente: Arce (2023).

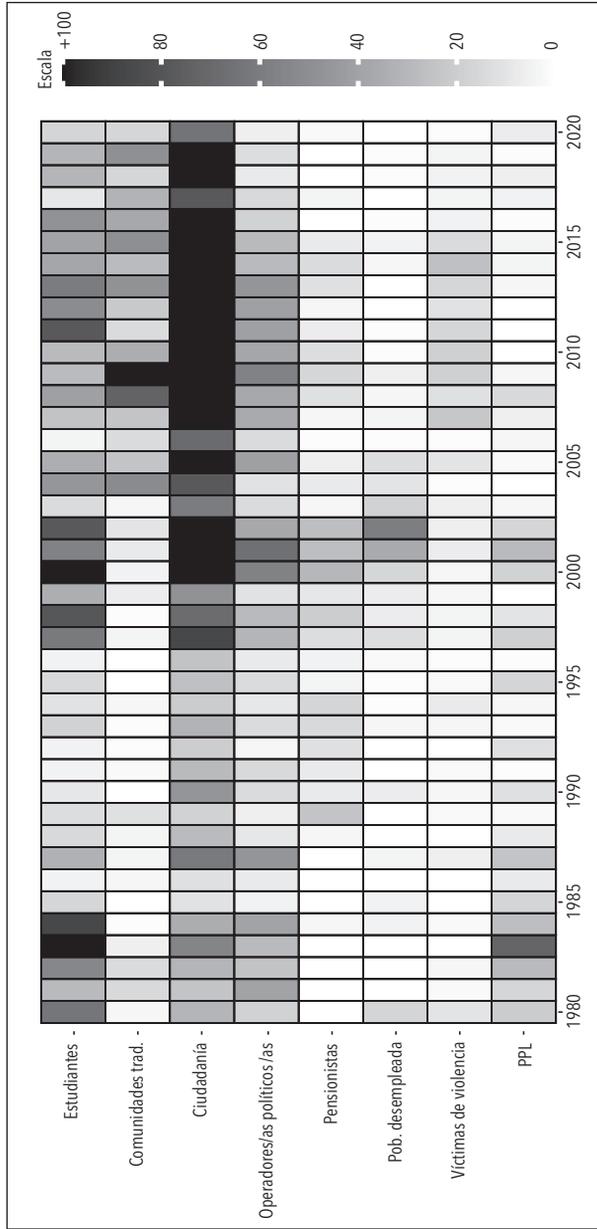
mercado, los actores laborales y sociales mostraron actuaciones intercambiables, pues ninguno de ellos parecía destacarse más que el otro. Si bien el desempeño de los laborales resurgió en dicho periodo, esta revivificación es significativamente inferior a la del periodo de crisis. Por el contrario, los actores sociales se volvieron más visibles a finales de los noventa y continuaron así durante todo el periodo de expansión del mercado. En general, los actores que participaron en las protestas se centraron menos en los/las trabajadores/as y las organizaciones sindicales, por lo que dieron espacio a otros actores que provenían en su mayoría de la sociedad civil.

Para comprender mejor quiénes son estos actores, desagregaremos estos dos grupos.⁴ Durante el periodo de estudio, y con base en su frecuencia porcentual de participación en las protestas, dividimos a los actores sociales en ocho categorías: ciudadanía (44,08 %), estudiantes (18,61 %), operadores/as políticos/as (12,14 %), comunidades tradicionales (10,08 %), personas privadas de la libertad (PPL 5,05 %), pensionistas (3,97 %), víctimas de violencia (3,11 %) y población desempleada (2,96 %).⁵ Cuando graficamos estas frecuencias por año, constatamos que las densidades más oscuras corresponden a ciudadanía, esta recurrencia se mantiene relativamente constante desde principios de la primera década del siglo XXI (figura 2.4). Ningún otro actor social igualó la frecuencia de participación de la ciudadanía. Varios actores sociales participaron intermitentemente en la contienda popular, mientras que otros presentaron picos en años específicos. Por ejemplo, los estudiantes participaron de manera activa a principios de los ochenta y, más adelante, su participación en la protesta resurgió por un periodo de seis años (1997-2002) y nuevamente después de 2011.

⁴ A partir de aquí y en adelante solo graficamos las categorías con mayores frecuencias. La categoría *otros* resume los resultados de los componentes con frecuencias bajas (revise la definición en el apéndice).

⁵ La creciente relevancia de la categoría *ciudadanía* amerita un estudio más desagregado para poder detallar quiénes se han movilizado. De hecho, estos resultados se alinean con investigaciones recientes, en las cuales se resalta el rol de la sociedad civil organizada en la contienda popular (Boulding y Holzner 2021). En cuanto a los periódicos, en la mayoría de los casos, no brindan muchos detalles sobre quiénes son las personas movilizadas y se las nombra simplemente como ciudadanía de una determinada área (por ejemplo, pobladores de Lima).

Figura 2.4. Participación de los actores sociales, 1980-2020



Fuente: Arce (2023).

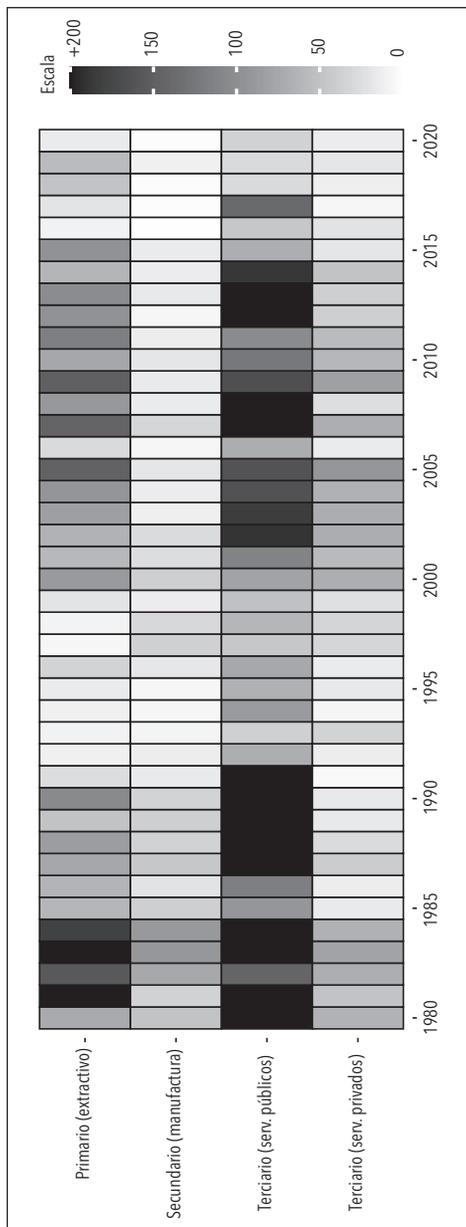
Su comportamiento se asocia con la coyuntura política de ese momento, como el cierre del Tribunal Constitucional, en 1997, y el incremento de la autocratización del Gobierno de Fujimori en vista de su segunda reelección en 2000.

El surgimiento de actores sociales como comunidades tradicionales durante el periodo de expansión del mercado, y en regiones fuera de Lima, favoreció a un clivaje político basado en la etnicidad (figura 2.4) y sirvió de apoyo a los argumentos de las teorías sobre la importancia de la identidad como factor de movilización social (Escobar y Álvarez 1992; Fuchs 2006). La aparición de estos actores está relacionada con el incremento de los reclamos ambientalistas ligados al auge de los precios de las materias primas y la extracción de recursos naturales (este particular se ilustra en la figura 2.9). La aparición de operadores/as políticos/as está conectada con los procesos de descentralización política y fiscal (McNulty 2011) y los procesos electorales de revocatoria (Welp 2016).

Una manera de agrupar a los actores laborales es en función a los sectores económicos de mayor importancia: primario (agricultura y minería), secundario (manufactura) y terciario (servicios). Con base en esta clasificación, casi dos tercios de las protestas laborales están ligadas al sector terciario de servicios, sobre todo al de los servicios públicos. En la figura 2.5, tanto el sector primario como el terciario, en específico el de servicios públicos, participaron en la contienda popular en el periodo de crisis, pero el de servicios públicos reapareció en el periodo de expansión del mercado. El sector manufacturero, en cambio, no presentó una participación significativa en toda la serie. Varias industrias colapsaron durante la recesión económica en los ochenta, y las que permanecieron se enfrentaron a una intensa competencia en el mercado durante el periodo de ajuste en adelante. El aumento de la informalización de la economía también explica el declive del sector manufacturero.

Debido a que la mayor parte de las protestas laborales están asociadas con el sector terciario de servicios, en particular con los públicos, en la figura 2.6 se divide este sector en ocho categorías según sus frecuencias porcentuales: educativo (26,04 %), salud (25,59 %), administración pública (15,56 %), municipal (10,12 %), judicial (6,89 %), transporte

Figura 2.5. Participación de los actores laborales por sector económico, 1980-2020



Fuente: Arce (2023).

(5,37 %), saneamiento (2,92 %) y otros (10,43 %). Durante el periodo de crisis, varios actores del sector de servicios públicos estuvieron activos, tales como salud, educación, administración pública, municipal y, en cierta medida, transporte. Sin embargo, durante el de expansión del mercado, solo los de educación y salud reaparecieron, lo que es notorio por los picos que aparecen en determinados años (por ejemplo, 2007 y 2012 para educación, y 2008 para salud).

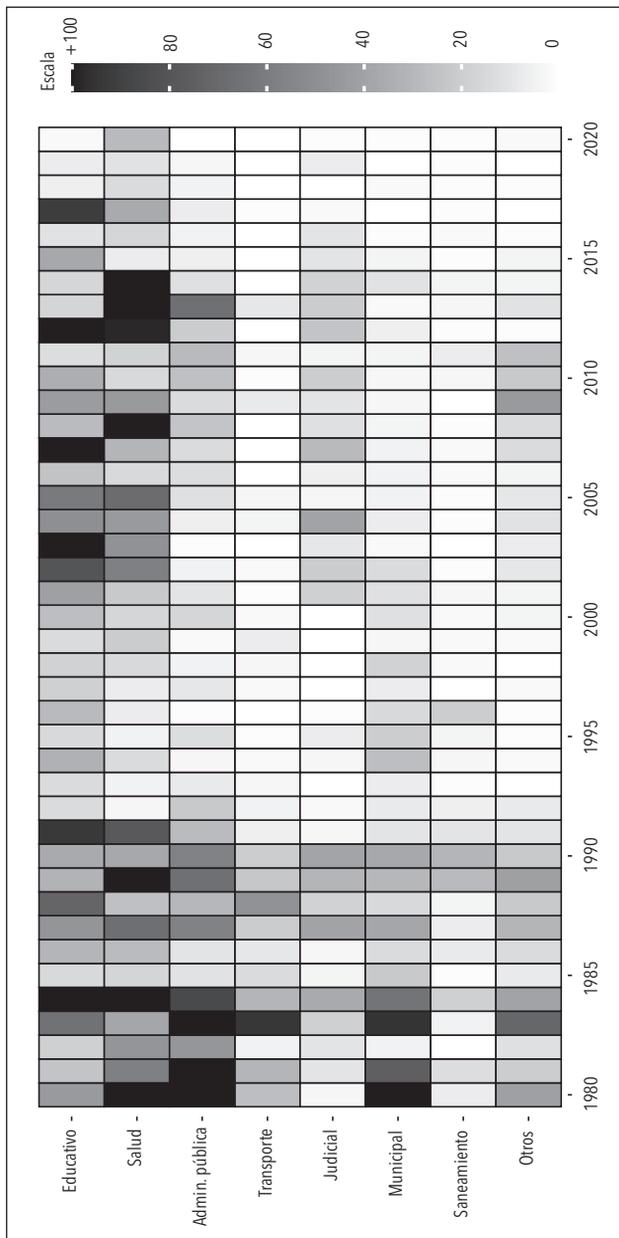
Resumiendo, nuestro principal hallazgo sobre el actor como componente de la acción colectiva es que surgieron actores sociales a finales de los noventa y principios de la primera década del siglo XXI. Estos actores pertenecen mayoritariamente a la ciudadanía y han ocupado el espacio que dejaron los laborales, cuyo peso político disminuyó a raíz de la crisis económica y la implementación de políticas de liberalización. Nuestro estudio también revela que los actores laborales estuvieron conectados, en su mayoría, al sector público, y mientras hubo varios actores del sector terciario de servicios con comportamientos activos en los ochenta, solo los de salud y educación estuvieron primariamente activos en el periodo de expansión del mercado.

Acciones (cómo)

Identificamos siete grandes acciones de protesta: marchas, paros, huelgas, huelgas de hambre, bloqueos de vías, plantones y tomas de locales.⁶ Según su frecuencia en el periodo de estudio, las marchas (24,07 %), las huelgas (21,76 %) y los paros (16,70 %) fueron las acciones de protesta más comunes. Además, mientras que las tomas de locales (6,81 %) y las huelgas de hambre (4,35 %) eran las acciones comunes en el periodo de crisis, los plantones (9,65 %) y bloqueos de vías (9,78 %) ganaron más visibilidad en el de expansión del mercado. Cuando desglosamos sus frecuencias por año (figura 2.7), aparecen densidades más oscuras en los periodos de crisis y de expansión del mercado con un notorio cambio de posición entre huelgas y marchas.

⁶ El 6,86 % de las protestas corresponden a la categoría *otras acciones de protesta*.

Figura 2.6. Participación de los actores laborales de servicios públicos, 1980-2020



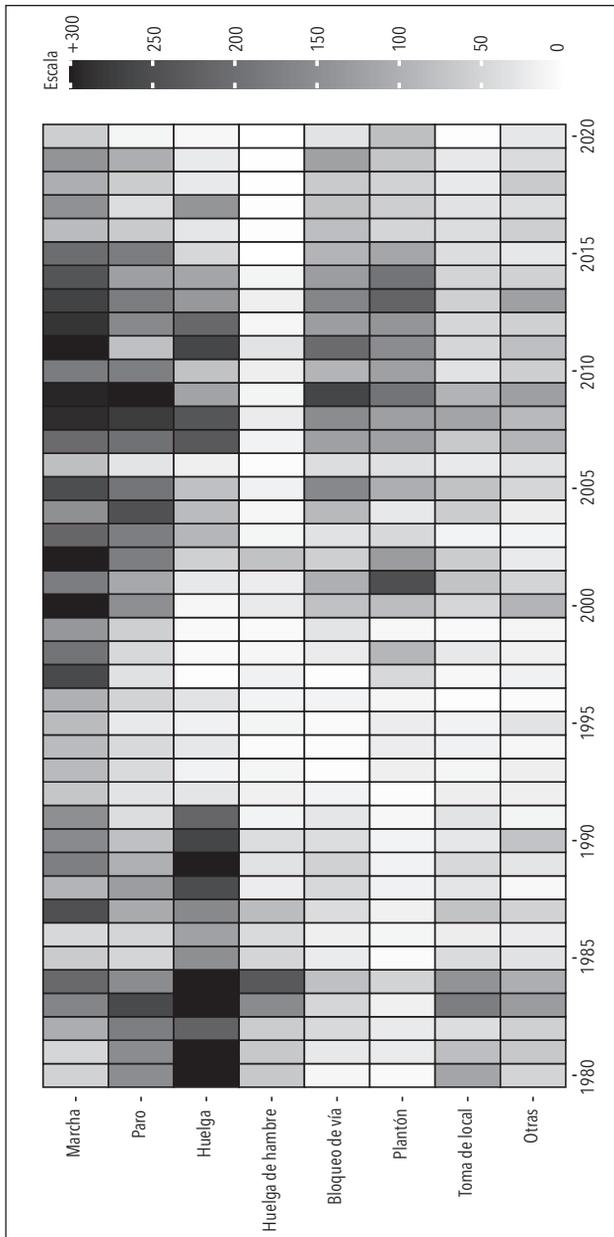
Fuente: Arce (2023).

Las huelgas dominaron la contienda popular durante todo el periodo de crisis y el comienzo del periodo de ajuste. Por ejemplo, el 65,8 % de las protestas con huelgas ocurrieron entre 1980 y 1991. En esos doce años, hubo un promedio de 346 protestas laborales canalizadas a través de huelgas por año, los picos más altos se ubicaron en 1981 (493), 1980 (552), 1984 (596) y 1983 (743). Como muestra la figura 2.7, si bien hay una reducción significativa en el número de huelgas a partir del periodo de ajuste, aparecen pequeños picos en el de expansión del mercado en 2012 (211), 2007 (233), 2008 (239) y 2011 (262).

Aunque las marchas no tuvieron la intensidad de las huelgas de los ochenta, estas se convirtieron en la principal acción de protesta a partir de mediados de los noventa, tendencia que continuó durante el periodo de expansión del mercado (figura 2.8). Cuando consideramos el total de marchas ejecutadas en estos 41 años, en los cuales hubo 6970 marchas, el 64,43 % de ellas se llevaron a cabo entre 1997 y 2015. En promedio, se llevaron a cabo 244 marchas por año entre 2000 y 2015. Con base en las densidades más oscuras de la figura 2.7, podemos ver que estas incluyen a los años 2000, 2002 y 2011 correspondientes a 396, 356 y 314 marchas, respectivamente.

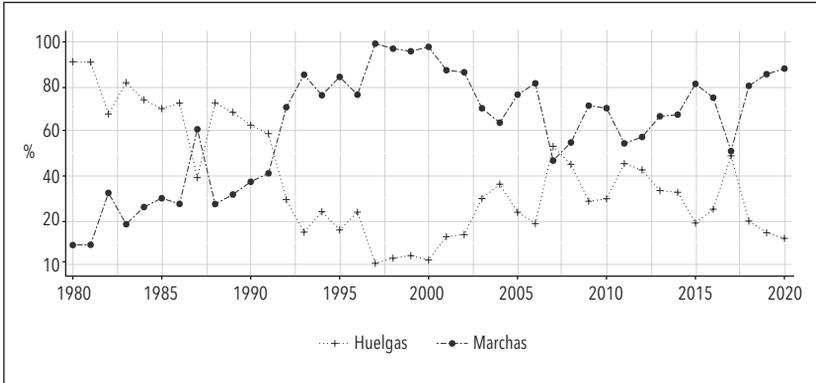
Además de las huelgas y las marchas, los paros también figuran tanto en el periodo de crisis como en el de expansión del mercado (figura 2.7). Los paros implican el control de ciertas áreas geográficas por periodos cortos de tiempo (normalmente de 24 a 48 horas) y la presencia probable de una variedad de actores con reclamos más amplios. La frecuencia de los paros refleja un legado duradero de la liberalización económica. En el periodo de crisis, antes de la llegada de las políticas de mercado y cuando las leyes laborales favorecían fuertemente a los sindicatos, se preferían las huelgas (muchas de ellas indefinidas) y podría decirse que estas eran, políticamente hablando, más seguras. Pero después de la liberalización económica, a medida que las leyes laborales cambiaron para adaptarse a las reglas del libre mercado, los paros a corto plazo se volvieron políticamente más seguros y estratégicamente más contenciosos en comparación con las huelgas. En otras palabras, los actores laborales acogieron esta acción durante el periodo de expansión del mercado y, más adelante, estas acciones pasaron a ser recurrentes en la protesta de los actores sociales a partir de dicho periodo.

Figura 2.7. Frecuencia de las acciones de protesta, 1980-2020



Fuente: Arce (2023).

Figura 2.8. Huelgas y marchas, 1980-2020



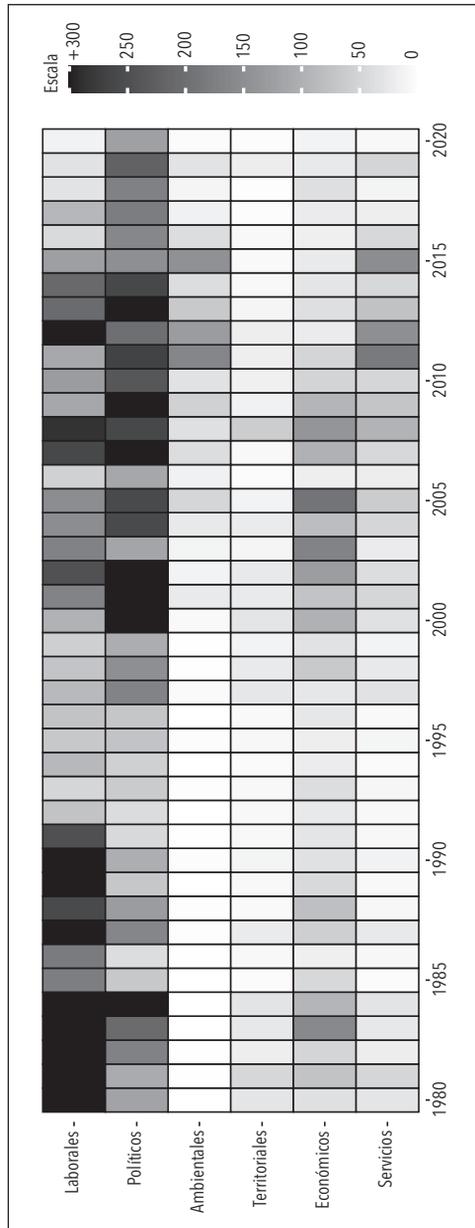
Fuente: Arce (2023).

Nuestro hallazgo central sobre la acción en cuanto componente de la acción colectiva es que las marchas y los paros han reemplazado a las huelgas en la configuración de la contienda popular. Las huelgas fueron dominantes en el periodo de crisis, pero la frecuencia de marchas y paros aumentó a partir de mediados de los noventa, durante el periodo de expansión del mercado. Las huelgas que ocurrieron en el periodo de expansión provenían, fundamentalmente, de los sectores de minería y transporte del lado del sector privado, y de salud y educación del lado del sector público. La frecuencia de los paros en dicha etapa revela que la capacidad de movilización de los actores laborales cambió después de la liberalización económica, porque las leyes laborales fueron adaptadas a la competencia y al libre mercado y no necesariamente a los sindicatos.

Reclamos (por qué)

Presentamos seis grandes categorías para comparar los reclamos que motivaron a los actores a protestar: laborales, políticos, ambientales, territoriales, económicos y servicios. Según su frecuencia porcentual, los reclamos laborales (39,73 %) y los políticos (34,91 %) concentran la mayor parte de las protestas. Al observar sus frecuencias por año (figura 2.9), los reclamos

Figura 2.9. Tipos de reclamos, 1980-2020



Fuente: Arce (2023).

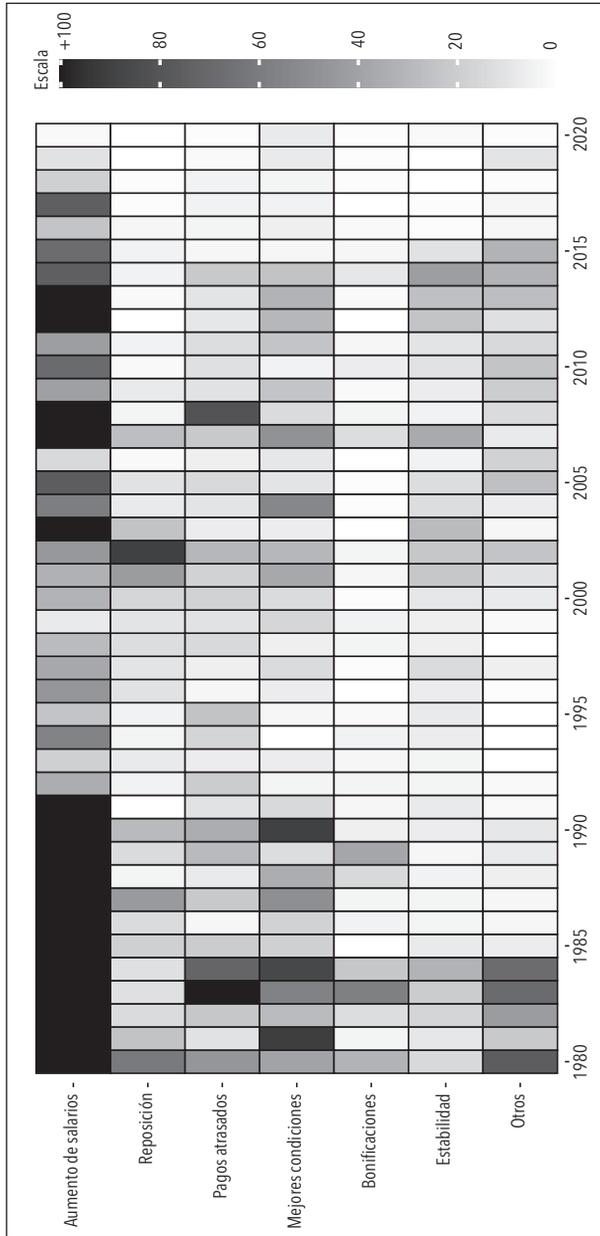
laborales dominaron la contienda popular durante el periodo de crisis, con picos notorios a principios de los ochenta, y recuperaron cierta importancia a finales de la primera década del siglo XXI, aunque de manera intermitente. En sentido contrario, las protestas con reclamos políticos tuvieron poca visibilidad durante ese periodo, pero se hicieron más comunes durante el de expansión del mercado, con picos notorios en 2000 y 2009. Las protestas con reclamos económicos, ambientales y de servicios también adquirieron mayor visibilidad en el periodo de expansión del mercado con respecto a los periodos anteriores. Mientras que los reclamos económicos estuvieron asociados con temas presupuestarios, los ambientales se relacionaron con el auge de los precios de las materias primas y la extracción de recursos naturales.

Debido a que los reclamos laborales y políticos representan la mayoría de los reclamos, los desagregamos a continuación. Los reclamos laborales se desglosaron en seis categorías principales: aumentos salariales (56,30 %), mejores condiciones laborales (11,45 %), pagos atrasados de salarios (9,75 %), reposición laboral (6,57 %), estabilidad laboral (5,50 %) y bonificaciones (3,25 %).⁷ Cuando se grafican estos porcentajes por año, las densidades más oscuras corresponden a las protestas en las que se exigía aumentos salariales, tendencia que se mantuvo constante durante el periodo de crisis (figura 2.10). Los reclamos por aumento de salarios representaron el 66,55 % del total de reclamos laborales desde 1980 a 1991. En esos once años hubo un promedio de 266 protestas, con los picos más altos en 1981 (392), 1980 (395) y 1983 (467). En el periodo de expansión del mercado, se notan dos pequeños picos relacionados con los reclamos por aumentos salariales, en 2008 (164) y en 2012 (290).

Las demandas de reposición laboral se manifiestan en pequeños picos de protesta en 2001 (43) y 2002 (90). En esos años, en respuesta a las promesas de campaña electoral de Toledo, el personal despedido de las empresas estatales privatizadas exigió su reincorporación laboral inmediata. Grandes sindicatos nacionales como la CGTP, la CITE, la CUT y la CTP resurgieron en la escena política en apoyo a este reclamo.

⁷ El 7,19 % de las protestas corresponden a la categoría *otros reclamos laborales*.

Figura 2.10. Reclamos laborales, 1980-2020



Fuente: Avce (2023).

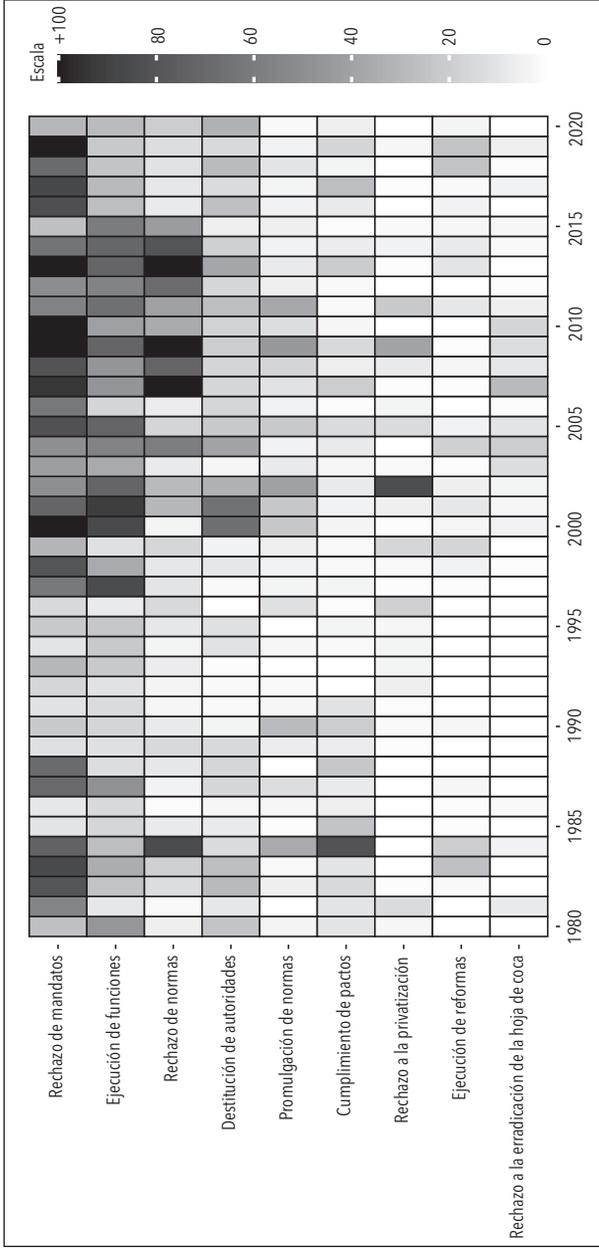
A continuación, desagregamos los reclamos políticos en nueve categorías: rechazo de mandatos (32,81 %), ejecución de funciones (20,75 %), rechazo de normas (16,92 %), destitución de autoridades (9,77 %), promulgación de normas (5,70 %), cumplimiento de pactos (5,51 %), rechazo a la privatización (3,54 %), ejecución de reformas (2,84 %) y rechazo al programa de erradicación de la hoja de coca (2,14 %). Cuando graficamos estas frecuencias anualmente (figura 2.11), los reclamos relacionados con el rechazo a los mandatos comenzaron a surgir a finales de los noventa y se mantuvieron estables durante el periodo de expansión del mercado. Otros reclamos políticos con visibilidad durante el mismo periodo incluyen ejecución de funciones, el rechazo a las normas y, en cierta medida, la destitución de autoridades políticas electas.

Los picos más altos vinculados a los reclamos políticos corresponden al rechazo a los mandatos (257 protestas en 2000) y el rechazo a las normas (264 protestas en 2009). Así, por ejemplo, las protestas que ocurrieron en 2000 están relacionadas con la segunda reelección de Fujimori, que fue fraudulenta y tuvo muchas irregularidades (Schmidt 2002). Las de 2009 están asociadas con las protestas en oposición a los decretos dirigidos a la apertura de la Amazonía al desarrollo. Estas culminaron con el conflicto social conocido como el *Baguazo* (Rénique 2009; Stetson 2010).

El rechazo a la privatización se representa con una densidad oscura única en 2002 (84 protestas) y da cuenta de las movilizaciones regionales en contra de privatizar las empresas eléctricas en el sur del Perú. En un inicio, las protestas comenzaron en Arequipa y se extendieron rápidamente a otras regiones del sur, como Puno, Moquegua y Tacna. Curiosamente, el rechazo a la privatización no muestra una visibilidad importante durante el periodo, cuando se adoptó esta política (en los noventa), lo que refleja, quizás, las condiciones precarias de la mayoría de las empresas públicas.

Al concluir el análisis sobre el componente de acción colectiva del reclamo, nuestro principal hallazgo es el papel intercambiable que jugaron los reclamos laborales y políticos en los periodos de crisis y de expansión del mercado, respectivamente. Con el aumento de la inflación durante el periodo de crisis, el deseo de mejorar los salarios dominó los reclamos laborales, en particular, y la contienda popular, en general. Pero con una

Figura 2.11. Reclamos políticos, 1980-2020



Fuente: Arec (2023).

mejor economía, los reclamos políticos gradualmente ganaron más visibilidad. Las protestas con demandas de rechazo a los mandatos, ejecución de funciones y rechazo a las normas fueron mucho más comunes durante el periodo de expansión del mercado. En general, a medida que el país pasó de los tiempos difíciles de los ochenta a los mejores tiempos en la primera década del siglo XXI, los reclamos de la protesta se centraron menos en cuestiones materiales (aumentos salariales, pagos atrasados de salarios, entre otros) y se trasladaron a una amplia gama de reclamos políticos (por ejemplo, a la rendición de cuentas de las autoridades políticas electas).

Hasta ahora, podemos observar la interactividad de los actores (quién), las acciones (cómo) y los reclamos (por qué). A grandes rasgos, los actores laborales persiguieron reclamos materiales a través de huelgas, y los sociales asumieron reclamos políticos relacionados con la gobernabilidad mediante marchas. Se puede afirmar que los cambios a consecuencia de la democracia y la liberalización económica desmovilizaron (Roberts 2002; Aidi 2009) a la vez que repolitizaron (Almeida 2007; Arce 2008; Silva 2009) la actividad contenciosa.

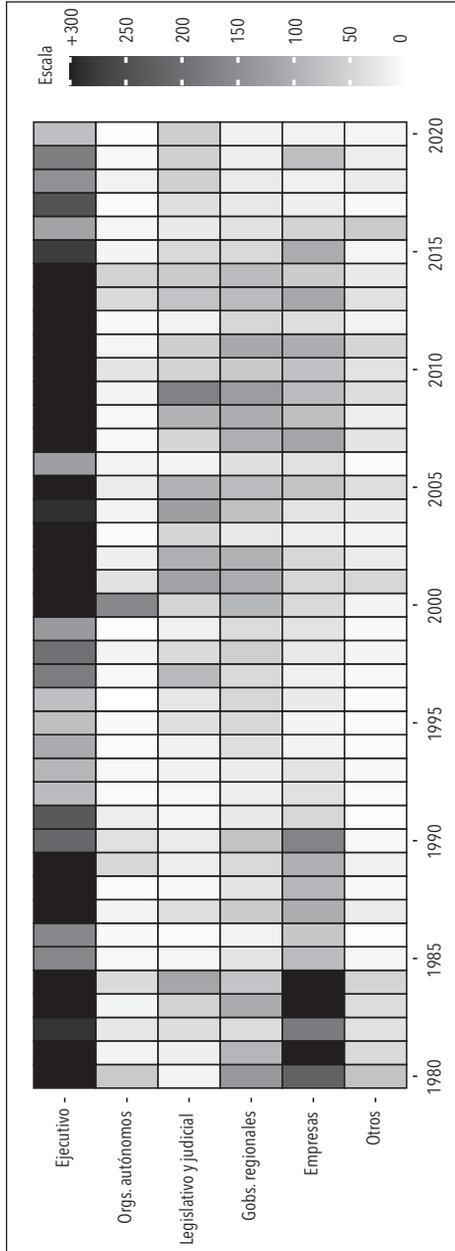
Adversarios (contra quién)

Queda la pregunta de si el adversario (contra quién) de la acción colectiva también puede haber cambiado como consecuencia del giro hacia el mercado y la democracia. Un argumento sugiere que no debería ser así porque, al final, el Estado constituye tanto el problema como la solución a los reclamos colectivos (Jenkins y Klandermans 1995). Otro argumento sugiere que deberíamos tomar en cuenta los niveles subnacionales del Gobierno como nuevos adversarios de la acción colectiva debido a la descentralización política y fiscal en curso (McNulty 2011).

Para explorar estos argumentos, graficamos las categorías más relevantes a fin de identificar contra quién se dirigen las protestas, sea hacia el poder ejecutivo, legislativo o judicial, Gobiernos regionales, organismos autónomos, empresas públicas y privadas.⁸ Durante los 41 años en los que se enfoca este estudio, y según su frecuencia porcentual, el Ejecutivo (55,83 %), las

⁸ El 13,58 % de las protestas corresponden a la categoría *otros adversarios*.

Figura 2.12. Adversarios de la contienda popular, 1980-2020



Fuente: Arce (2023).

empresas (15,97 %) y el legislativo y judicial (9,18 %) recibieron la mayor cantidad de protestas. Con base en estas frecuencias por año (figura 2.12), el Ejecutivo fue el adversario en la mayoría de las protestas durante los periodos de crisis y de expansión del mercado, con picos en 1983 (702) y nuevamente en 2012 (670). Las empresas, el segundo adversario más común de las protestas, tuvieron cierta visibilidad durante el periodo de crisis (1983, 1981 y 1984 con 363, 325 y 300 protestas, respectivamente), pero se disipó en los noventa y resurgió levemente durante el periodo de expansión del mercado (2007 [116] y 2013 [111]).

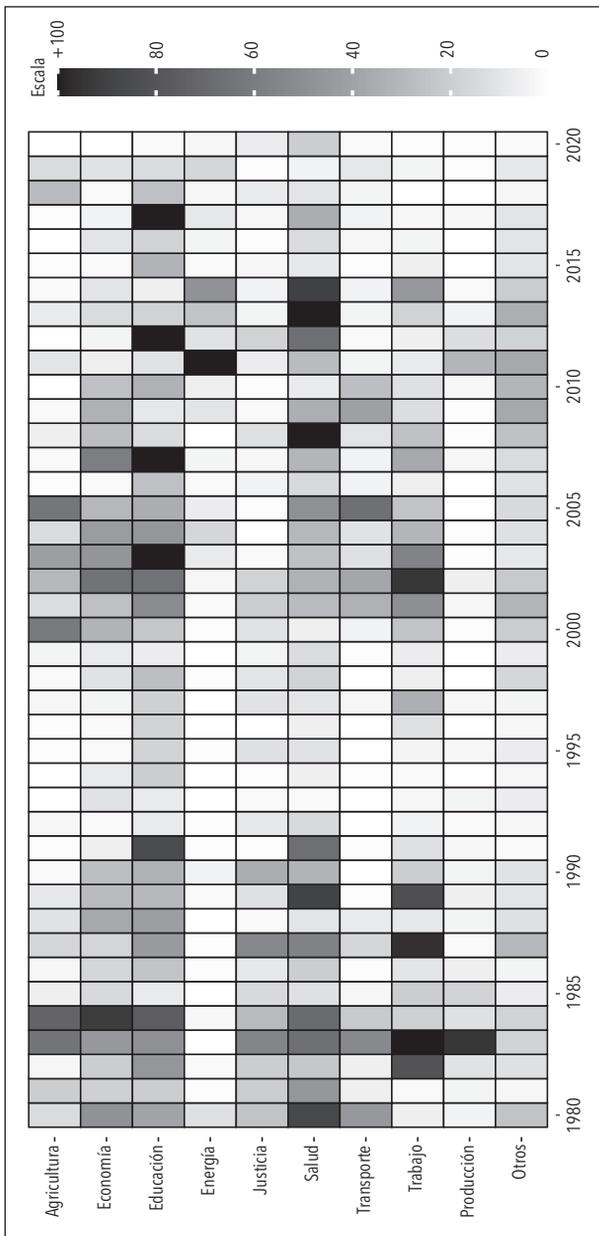
Cuando desagregamos al poder ejecutivo, los ministerios son los adversarios más comunes de las protestas durante los periodos de crisis y de expansión del mercado (figura 2.13). Diecinueve ministerios fueron seleccionados como blanco de las protestas, sin embargo, los de mayor frecuencia correspondieron a Educación (21,13 %), Salud (19,58 %), Trabajo (13,24 %), Economía (11,44 %), Agricultura (7,01 %), Justicia (6,03 %), Transporte (6,02 %), Energía (4,53 %) y Producción (3,37 %).⁹ Los ministerios de Salud, Educación, Trabajo y Economía representan dos tercios del número total de protestas durante el periodo de estudio. En la figura 2.13 estas frecuencias se desglosan por año con el fin de demostrar que ciertos ministerios concentraron una intensidad alta de protestas en determinados periodos y años específicos.

En el periodo de crisis, por ejemplo, los adversarios de las protestas eran más generalizados, entre ellos contaban varios ministerios, tales como Economía, Educación, Justicia, Salud y Trabajo, pero en el de expansión del mercado solo se señaló a los ministerios de Educación y Salud. El Ministerio de Educación afrontó oleadas de manifestaciones en 2003 (113), 2007 (131), 2012 (195) y 2017 (121). El Ministerio de Salud enfrentó dos oleadas: una en 2008 (182) y otra en 2013 y 2014 (114 y 90, respectivamente). La frecuencia de estos ministerios como adversarios de protestas se superpone con la participación de actores laborales en el sector terciario de servicios (figura 2.6).¹⁰

⁹ En 2002, el Ministerio de Producción absorbió al Ministerio de Pesquería.

¹⁰ En 2011, el Ministerio de Energía acumuló más de 130 protestas debido a las movilizaciones en las que se exigía suspender las concesiones mineras y de hidrocarburos en Puno.

Figura 2.13. Los ministerios como adversarios de la contienda popular, 1980-2020

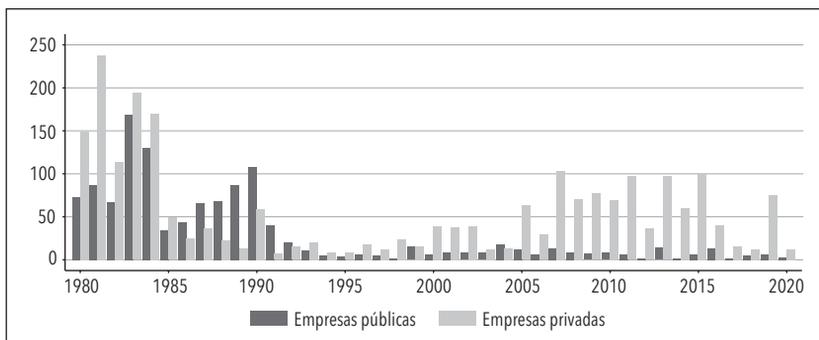


Fuente: Arce (2023).

Las empresas fueron el segundo adversario más común de las protestas, particularmente durante el periodo de crisis (figura 2.12). Cuando dividimos estas empresas en entidades privadas y públicas (figura 2.14), vemos que durante este periodo ambos tipos de empresas enfrentaron varias protestas. Esta situación cambió a principios de los noventa, cuando la presencia de empresas públicas como adversarios de protestas disminuyó considerablemente, y esta tendencia continuó durante el periodo de expansión del mercado. La ausencia de empresas públicas como adversarios de las protestas fue consecuencia de su privatización, una de las políticas emblemáticas del programa de liberalización económica de Fujimori. En contraste, la presencia de empresas privadas como adversarios de la protesta resurgió lentamente a finales de los noventa y aumentó durante el periodo de expansión del mercado. Como se mencionó, estas empresas están asociadas a los sectores de minería y transporte.

En síntesis, el principal hallazgo sobre la categoría adversario como componente de acción colectiva gira en torno al papel del Estado en la contienda popular. El poder ejecutivo, en particular, los ministerios que brindan servicios públicos, como Salud y Educación, fueron y siguen siendo el objetivo primordial de la acción colectiva desde los ochenta. La llegada de las políticas de liberalización económica en los noventa y su expansión después del mandato de Fujimori no ha cambiado el rol del Estado

Figura 2.14. Las empresas públicas y privadas como adversarios de la contienda popular, 1980-2020



Fuente: Arce (2023).

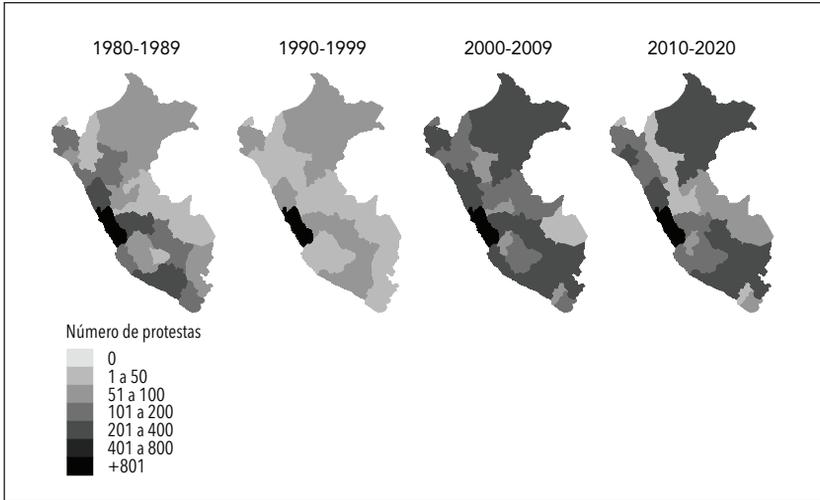
como problema y solución de las demandas colectivas. Además, tanto las empresas del sector público como las del privado fueron blanco común de las protestas a principios de los ochenta, pero tras la privatización de las empresas públicas, durante el periodo de ajuste, solo las privadas emergieron como adversarios de las protestas en el periodo de expansión del mercado. Finalmente, parece que los Gobiernos regionales también se convirtieron en adversarios de las protestas, consecuencia de la descentralización política y fiscal (McNulty 2011), particularmente durante el periodo de expansión del mercado (figura 2.12). A continuación, exploraremos este argumento examinando el lugar (dónde) en el que ocurren las protestas.

Lugares (dónde)

El territorio peruano está dividido en 24 regiones y una provincia constitucional (el Callao). En términos demográficos, la mayoría de la población peruana vive en la Costa (norte y centro) y la Sierra (sur y centro). Más de 9 000 000 de personas residen en la región Lima, lo que representa el 32,3 % de la población. De esta cifra, el 90 % habita en alguno de los 43 distritos de la provincia de Lima (INEI 2022). Teniendo en cuenta estas características demográficas y geográficas, primero compararemos Lima con el resto de las regiones (en adelante, regiones periféricas). Luego desagregaremos la frecuencia de las protestas a lo largo de los periodos de interés.

La región de Lima es el epicentro de la contienda popular del país, pero debemos ser conscientes de los posibles sesgos debido a la proximidad de los periódicos a estos eventos. En esos 41 años, esta región acumuló 10 980 protestas, es decir, el 50,09 % del total. En promedio, 268 protestas tuvieron lugar en Lima cada año, mientras que las regiones periféricas concentraron el 49,01 % de ellas, con un promedio anual de 267 protestas distribuidas en las regiones restantes. Los años con los picos más altos de movilización en Lima fueron 1984 (624), 1980 (637) y 1983 (760). En cambio, los años con mayor cantidad de protestas en las regiones periféricas se ubican en la primera década del siglo XXI, en concreto, 2007 (532), 2008 (584) y 2009 (690).

Figura 2.15. Protesta popular por región, 1980-2020



Fuente: Arce (2023).

Esta comparación inicial entre Lima y las regiones periféricas sugiere un posible incremento de las protestas fuera de Lima, sobre todo al inicio del periodo de expansión del mercado. Para capturar mejor esta tendencia, desagregamos las frecuencias porcentuales por región durante los periodos de interés (figura 2.15). Observamos densidades más oscuras en diferentes regiones, particularmente las que se inician en la primera década del siglo XXI en adelante, es decir, durante el periodo de expansión del mercado. Cuando comparamos el número de protestas en ese periodo con los de crisis y ajuste estructural, el aumento porcentual de protestas es considerable. Durante el periodo de expansión del mercado, en lo que respecta a las regiones que tienen una alta frecuencia de protestas, en Puno, Loreto, Cusco y Arequipa estas acciones aumentaron en 363,43 %; 242,57 %; 185,25 %, y 110,15 %, respectivamente. En contraste, las protestas en Lima se redujeron en 19,32 % si comparamos los periodos de crisis y ajuste estructural con el de expansión del mercado.

Hay un realineamiento geográfico de las protestas durante los periodos de interés. Mientras que la mayoría de las movilizaciones ocurrieron

en Lima durante los periodos de crisis y de ajuste (55,35 %), durante el periodo de expansión del mercado buena parte de ellas se desarrollaron en regiones periféricas (67,09 %). Estas cifras, sin embargo, no sugieren que Lima esté perdiendo su estatus de epicentro de la protesta en favor de las regiones periféricas. La capital todavía promedia más de 230 protestas por año. Fuera de Lima, el pico más alto de protesta corresponde a Puno, con casi 100 movilizaciones durante 2011, en las cuales reclamaban la suspensión de concesiones mineras.

Por último, debido a que más del 50 % de las protestas se llevan a cabo en Lima, desagregamos a esta provincia para comprender dónde tienen lugar exactamente las movilizaciones (información que no consta en la figura 2.15). Entre 2000 y 2020, las protestas se concentraron mayoritariamente en tres distritos (74,5 % de ellas): Lima Cercado (2613), Jesús María (706) y San Isidro (191). Algunas de las características de estas locaciones son las siguientes:

- los principales edificios gubernamentales están ubicados en el distrito de Lima Cercado, entre ellos constan el Palacio Presidencial, el Congreso, varios ministerios y otras agencias gubernamentales;
- las plazas tradicionales, como Dos de Mayo, San Martín y Bolognesi, son puntos comunes de reunión para empezar las marchas por el centro de Lima;
- el distrito de Jesús María alberga a dos de los adversarios más comunes: ministerios de Salud y Trabajo;
- las avenidas principales, Salaverry y Arequipa, conectan estos ministerios con otros adversarios, tales como embajadas y hospitales del sector público;
- el distrito de San Isidro alberga a uno de los adversarios más buscados de la protesta: el Ministerio de Educación, y
- varias sedes del sector público y empresas privadas también se ubican en San Isidro.

En resumen, el análisis del lugar como componente de acción colectiva sugiere una descentralización de la contienda popular, particularmente en las regiones periféricas y durante el periodo de expansión del mercado. Este

crecimiento se superpone con el surgimiento de Gobiernos regionales que se convirtieron en los adversarios de las protestas (figura 2.12), consecuencia de la descentralización política y fiscal (McNulty 2011). Lima continúa siendo el epicentro de la protesta por el tamaño de su población y porque alberga los principales edificios gubernamentales que en conjunto conforman el poder ejecutivo. Los actores de las regiones periféricas a menudo viajan a Lima para protestar por sus reclamos, lo que hace que la contienda popular se mantenga activa en la capital.

Campañas de protesta en los periodos de crisis y expansión

Durante los ochenta, y en el contexto de una economía en crisis y con inflación en aumento, el personal de los ministerios que brindaba servicios públicos, como en los de salud y educación, ejemplifica el dominio de los actores laborales que persiguen reclamos materiales (aumentos salariales) a través de huelgas. Por el lado del sector de la salud, el Gobierno de Belaúnde no implementó los acuerdos previos sobre los aumentos salariales que se llevaron a cabo en 1981 y 1983; por lo que a principios de abril de 1984, el personal médico asociado al Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) se declaró en huelga. Los hospitales cerraron cuando médicos y médicas abandonaron sus puestos de trabajo. Los gremios y organizaciones sindicales de salud organizaron marchas, plantones y tomas, inicialmente en Lima, pero luego se extendieron al sur de Arequipa y Cusco. En junio del mismo año, cuando terminó la movilización del personal médico del IPSS, el personal asociado al Ministerio de Salud se declaró en huelga. Dicha acción se volvió violenta cuando la Policía arrestó a aproximadamente 30 médicos para evitar un intento de toma del edificio del ministerio.

En cuanto al sector de la educación, en junio de 1988, el profesorado del sector público encabezó una huelga nacional que obligó a cerrar las escuelas durante, aproximadamente, un mes. La Policía, en su intento de repeler las acciones de la protesta, detuvo a unos 150 docentes en Lima. El profesorado solo regresó a las aulas después de que, a través de sus líderes sindicales nacionales y funcionarios del Gobierno, acordaron aumentar los

salarios. En 1991, organizaron otra huelga que duró unos cuatro meses y casi provocó la pérdida del año académico, que es de nueve meses. Mirando hacia atrás, y pese a la reciente expansión económica sin precedentes asociada con el auge de los precios de las materias primas, las condiciones laborales de ambos sectores se han quedado rezagadas. El profesorado se declaró en huelga en 2007, 2012 y 2017, y el personal de la salud en 2008, 2013 y 2014; en los dos casos se movilizaron para exigir mejores salarios (figura 5.2). Las protestas con reclamos materiales continúan, pero claramente no son tan extensas como en los ochenta.

Dos campañas de protesta ejemplifican el surgimiento de actores sociales que reclamaban a las autoridades políticas electas la rendición de cuentas ante la ciudadanía. Por ejemplo, poco después del autogolpe, en abril de 1992, Fujimori convocó a una asamblea constituyente para redactar una nueva Constitución. En la nueva carta magna se centralizó el poder en el ejecutivo, lo que permitió a Fujimori postularse para la reelección. En 1997, su partido desmanteló el Tribunal Constitucional porque este se opuso a sus planes de buscar una segunda reelección. Este evento marcó el comienzo de una oposición política generalizada y a largo plazo en contra de Fujimori. En mayo de ese año, más de 15 000 personas marcharon en las calles para defender el Estado de derecho. En junio, varios actores, entre ellos estudiantes, sindicatos, periodistas, autoridades políticas y población trabajadora de la construcción civil organizaron manifestaciones acompañadas de plantones y paros laborales esporádicos de uno o dos días para manifestar su desaprobación a que el presidente sea reelecto.

Las primeras demandas contra la reelección pasaron a un marco político más amplio: la defensa de los valores democráticos, el respeto del Estado de derecho y, finalmente, un rechazo total al régimen del mandatario. Quienes manifestaban comenzaron a etiquetar al Gobierno de Fujimori como una dictadura. En 2000, en Lima, luego de las denuncias de fraude electoral, cientos de miles de personas rechazaron la segunda reelección de Fujimori y exigieron su renuncia. La campaña se denominó la Marcha de los Cuatro Suyos, en la cual seis personas murieron, varias resultaron heridas y otras fueron desaparecidas, resultado de la represión policial. En nuestro análisis, las densidades más oscuras que representan a estudiantes

y ciudadanía, quienes expresaron el rechazo a los mandatos a través de marchas y paros, captan bien estos eventos en las figuras 2.4, 2.11 y 2.7.

La campaña de protesta en oposición a los decretos que buscaban la apertura de la Amazonía al desarrollo de 2008 a 2009 es otro ejemplo de una movilización que presentó un reclamo de rendición de cuentas. En el contexto del auge de los precios de las materias primas, el Gobierno de García buscó expandir las actividades extractivas en la región amazónica. Las organizaciones indígenas exigieron derogar estos decretos, así como implementar los derechos de consulta sobre proyectos de desarrollo que impacten directamente en su vida.

En la movilización del 5 de junio de 2009, en la provincia de Bagua, 33 personas fallecieron (todas durante el mismo día) cuando la Policía se desplegó para reprimir a los manifestantes. El lamentable choque se conoce como el *Baguazo*. Múltiples manifestaciones se desencadenaron en todo el país en solidaridad con las comunidades agraviadas de Bagua y, a mediados de junio de 2009, el Congreso suspendió los decretos. En agosto de 2011, el Gobierno de Humala implementó la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT [N.º 29785/2011]) de Consulta Previa a favor de las comunidades indígenas. En nuestro análisis, estos eventos están representados por las densidades más oscuras para las comunidades tradicionales en el norte de Perú en las figuras 2.4, 2.11 y 2.14, las cuales expresaron su desaprobación a las normas. En este hecho, los adversarios constituyen el Ejecutivo, responsable de promulgar los decretos, y posteriormente el Legislativo, responsable de derogar esas leyes (figura 2.11).

Conclusiones

Nuestra revisión de los principales componentes de la acción colectiva sugiere que hay una nueva configuración en la contienda popular del país. Durante el periodo de crisis, los actores laborales dominaron la escena política principalmente en Lima. Organizaron huelgas y solicitaron

aumentos salariales. A finales de los noventa, y continuando durante el periodo de expansión del mercado, en contraste, los actores sociales comenzaron a surgir en las regiones periféricas, donde organizaron marchas y paros para demandar una amplia gama de reclamos políticos. Así, a medida que el Perú pasó de los tiempos difíciles de los ochenta a los mejores tiempos de la primera década del siglo XXI, la contienda popular cambió. Durante la crisis económica, los actores laborales estuvieron al frente de la contienda popular y se preocuparon fundamentalmente por su bienestar material y supervivencia. Pero, con una economía en crecimiento, estas preocupaciones materiales disminuyeron y nuevos actores sociales se movilizaron para exigir la rendición de cuentas de las autoridades políticas electas. En ambos casos, se dirigieron al Estado como adversario para exponer sus reclamos (tabla 2.1).

Los periodos de interés nos permiten reexaminar la relación entre la liberalización económica y la contienda popular. El periodo de crisis económica se caracterizó por el aumento de las protestas, pero hubo reformas limitadas dirigidas a los mercados abiertos y la competencia en ese momento. Cuando finalmente se expidieron estas medidas, durante el periodo de ajuste estructural, el país experimentó una ola de desmovilización generalizada. Una posible explicación detrás de este hecho está relacionada con la gravedad de la crisis económica de los ochenta, que provocó el colapso de múltiples industrias y el incremento de la informalización de la fuerza laboral. Otra posible explicación está relacionada con la represión política selectiva que caracterizó el periodo de autocratización de los noventa bajo el mandato de Fujimori. Lo más probable es que ambos factores contribuyeran a la ola de desmovilización durante esa etapa.

Tampoco está claro si el Perú pasó por una ola de rechazo en contra de la liberación económica como sucedió en países vecinos como Ecuador y Bolivia. Todos los expresidentes después de Fujimori y hasta la elección de Pedro Castillo, en julio de 2021, formaron Gobiernos de centro-derecha. La elección de Humala, por ejemplo, fue vista, inicialmente, como una amenaza al modelo de libre mercado, pero al final Humala moderó su discurso y su gobierno fue de centro-derecha (Vergara y Encinas 2016). En el periodo de expansión del mercado, el país experimentó niveles de

movilización similares a los de la década de los ochenta, pero los reclamos de los manifestantes ya no se dirigían a preocupaciones materiales. Hubo campañas importantes en contra de las políticas de liberalización económica en ese periodo, como las protestas en contra de la privatización de la electricidad a principios de la primera década del siglo XXI y de la apertura de la Amazonía al desarrollo, a finales de ese decenio, pero lo más notorio fue la frecuencia de las protestas con reclamos políticos. En general, tanto los malos tiempos de los ochenta como los mejores de la primera década del siglo XXI estuvieron ligados a mayores niveles de movilización y, aunque el denominador común en estos dos periodos fue el entorno político más abierto y propicio para la protesta (Arce 2010a, 2015b), la naturaleza de los reclamos se alejó relativamente de las preocupaciones materiales y se acercó a las demandas políticas.

Aun cuando las reformas de mercado han tenido éxito en disminuir el papel estatal frente a la economía, el Estado sigue siendo la vía principal para responder a estas demandas. En el contexto actual de expansión y estabilidad económica, tras el auge de los precios de las materias primas, los reclamos políticos predominan. Este hallazgo es congruente con la literatura que asocia a las instituciones políticas de baja calidad y la débil capacidad institucional del Estado para resolver problemas con una mayor frecuencia de protestas, tanto en la región de América Latina como en el Perú (Machado, Scartascini y Tomassi 2009; Arce 2010b, 2014, 2015b; Moseley 2018; Boulding y Holzner 2021). En presencia de estos desafíos persistentes de representatividad y gobernabilidad, la ciudadanía peruana está dispuesta a salir a la calle para manifestar sus reclamos políticos. Ayer y hoy, la protesta continúa siendo un mecanismo crucial para que las autoridades rindan cuentas a la sociedad civil.

Capítulo 3

El efecto desmovilizador diferenciado de las políticas de ajuste neoliberal

Renzo Aurazo

Introducción

Las huelgas sobresalen como la segunda acción de protesta más utilizada en el periodo de estudio solo por detrás de las marchas; el 21,76 % de las protestas paralizaron las líneas de producción o la provisión de un determinado servicio. Sin embargo, estas contundentes cifras agregadas esconden una interesante y largamente analizada tendencia: las huelgas dominaron la contienda popular principalmente durante los ochenta, etapa descrita como el periodo de crisis. Las paralizaciones laborales, después de casi desaparecer en los noventa (periodo de ajuste), volvieron a ganar espacio durante el periodo de expansión del mercado en la primera década del siglo XXI, aunque no con la misma intensidad (figura 2.6). La drástica disminución del número de huelgas sirvió de sustento para introducir la tesis de la desmovilización (Bravo Vargas 2012; Zepeda Martínez y Mora Hernández 2022). Esta tesis sostiene que la reducción de la protesta laboral responde a la implementación de políticas de ajuste neoliberal, porque dichas medidas perjudicaron la organización laboral y posterior ejecución de huelgas.

Existen dos argumentos principales que se han planteado para cuestionar la propuesta de la tesis de la desmovilización, los cuales ponen en evidencia sus limitaciones teóricas y metodológicas. La tesis recoge una descripción simplificada de la protesta laboral. En líneas generales, solo incorpora a su análisis la frecuencia de las paralizaciones laborales, lo cual

resulta problemático por dos razones. Primero, porque no se considera otras formas de protesta alternativas o complementarias a las huelgas que ocurren en la contienda laboral (bloqueos de vías, paros, plantones, entre otros); segundo, porque no se identifica a los actores envueltos en la disputa ni a los adversarios a quienes dirigen sus reclamos. Reconocer otras acciones ni considerar la diversidad de actores, reclamos y adversarios proporciona una visión más completa de la contienda laboral y permite capturar sus reconfiguraciones, producto de los efectos del giro hacia el mercado.

Sobre la base de tales deficiencias, en este capítulo se reevalúa la contienda laboral peruana para introducir una interpretación alternativa a la tesis de la desmovilización. Se sostiene que el efecto de las políticas de ajuste neoliberal (privatizaciones) en la movilización laboral no es homogéneo. La llegada de capital privado varía, por lo tanto, produce efectos desmovilizadores diferenciados. Primero, el capital es selectivo porque privilegia las actividades económicas que puedan maximizar sus ganancias (rentables). Segundo, debido a los diferentes niveles de rentabilidad (alta, media y baja), la contienda laboral (acciones, adversarios y reclamos) experimentó reconfiguraciones distintas. Esta tesis alternativa proporciona evidencia sugerente, aunque no concluyente, en cuanto a que la desmovilización, como producto de un ajuste estructural, es proporcional al nivel de rentabilidad: a mayor rentabilidad, mayor la reducción de la capacidad de contienda. Esta tesis reúne, en una sola línea de pensamiento, el trabajo de autores en cuyos argumentos asocian patrones de movilización con la rentabilidad económica.

Usando la “Base de Protestas Sociales del Perú (1980-2020)” (Arce 2023), y para corroborar estos efectos diferenciados, los actores laborales descritos en el capítulo 2 han sido agrupados en tres grandes sectores laborales: a) productivo, b) servicio comercial y c) servicio público. Mientras que las actividades laborales de los dos primeros sectores fueron privatizadas, el tercer sector se mantuvo al margen de la llegada del capital privado. Debido a su potencial para maximizar las ganancias, los niveles de rentabilidad explican sus patrones de protesta luego del giro hacia el mercado. Así, las actividades económicas con una alta rentabilidad, tales como minería e industria (productivo) y telecomunicaciones (servicio

comercial) experimentaron una alta desmovilización. Aquellas con una rentabilidad media como agropecuaria (productivo) y transporte (servicio comercial) presentaron una reducción moderada de su contienda. Las actividades educación y salud (servicio público) no experimentaron una reducción considerable en su capacidad de movilización debido a sus bajos márgenes de ganancias. Estos efectos diferenciados capturan un universo de actividades laborales, reclamos y, sobre todo, el abanico de acciones de protesta que tienen a su disposición. De esta manera, el análisis de la contienda laboral peruana confirma las expectativas de la tesis de la desmovilización diferenciada.

En este capítulo se empieza exponiendo la tesis de la desmovilización, sus principales argumentos y limitaciones teóricas y metodológicas. Después se describe la estrategia metodológica, seguida de la tesis alternativa de los efectos diferenciados del giro hacia el mercado y cómo esta diferenciación explica mejor los cambios estructurales ocurridos en la economía. Más adelante, recurriendo a la “Base de Protestas Sociales del Perú (1980-2020)” (Arce 2023), se mide la variación en la desmovilización de los sectores productivo, servicio comercial y servicio público tomando en cuenta sus niveles de rentabilidad. La última sección incluye las conclusiones y potenciales nuevas líneas de análisis.

La tesis de la desmovilización

El objetivo de implementar políticas de ajuste estructural fue enfrentar una etapa de crisis económica profunda y generalizada que se inició a fines de los años setenta y continuó en los ochenta. Liderados por los trabajos de Roberts (1996), Tanaka (2002), Yamada y Salgado (2005) y Arce (2005), quienes se concentran en resaltar la relación negativa entre la implementación de dichas políticas y la contienda laboral, posteriormente Kikeri (1998), Cotler (2000), Chong, Galdo y Saavedra (2008) comenzaron a investigar cómo las configuraciones del mercado, iniciadas en los noventa y consolidadas en la primera década del siglo XXI, fueron desfavorables para la organización laboral y posterior ejecución de huelgas. Se defiende que la apertura del mercado perjudicó a la protesta laboral debido a los

efectos de las privatizaciones. La reducción de personal, las dificultades para la organización sindical y la pérdida de la seguridad laboral explican la desmovilización de la fuerza laboral peruana.

Reducción de la fuerza laboral

La pérdida de la capacidad comercial del Estado es una consecuencia relevante del giro hacia el mercado (Przeworski 1991; Edwards 1995; Rodrik 1996).¹ El objetivo fundamental de una privatización es tomar una empresa estatal ineficiente y deficitaria para reorganizarla e insertarla en la dinámica del mercado (Yarrow 1986; Saunders y Harris 1994; Gonzalo, Pina y Torres 2003), por lo que parte de dicha reorganización envuelve la reducción de personal *dispensable*. El caso peruano no fue la excepción. Amparados en el Decreto Supremo 044-91-PCM (1991), se buscó la racionalización del personal mediante despidos masivos para reducir los flujos de efectivo producto de las nóminas sobrecargadas del funcionariado. Los indicadores de empleo directo, según Torero (2005), se redujeron en un 35 % cuando las empresas públicas adoptaron el modelo de negocio privado. Para la tesis de la desmovilización, la reducción del funcionariado explica el descenso de la protesta laboral peruana, debido a que este personal fue incapaz de llevar a cabo protestas masivas y contundentes similares a las ocurridas en el periodo de crisis (Cotler 2000; Saavedra y Torero 2004).

Sindicatos débiles

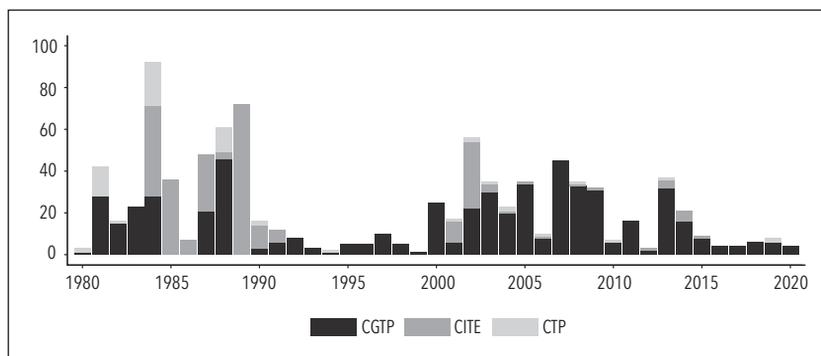
Los despidos masivos afectaron la capacidad de sindicalización de la fuerza laboral, por lo que perdieron su poder de contienda a causa del giro hacia el mercado (Yarrow 1986; Kingstone, Young y Aubrey 2013). En el caso peruano, el Decreto Ley N.º 25593 (1992) fue expedido con el fin de dividir y

¹ Si bien las privatizaciones fueron el efecto más visible durante el giro hacia el mercado, otras medidas acompañaron el ajuste estructural. Los recortes en el gasto social, en los beneficios y los derechos de la fuerza laboral también fueron políticas implementadas durante ese periodo. Dichas políticas impactaron en la movilización laboral.

atomizar a los sindicatos, con lo cual estos tuvieron menos acceso a recursos humanos y experimentaron dificultades para organizar a la fuerza laboral restante. En consecuencia, según Loayza (2019), la tasa de sindicalización se redujo del 20 % a casi el 3 % durante el periodo de ajuste. La figura 3.1 muestra la reducida participación de los tres principales sindicatos peruanos en la contienda laboral durante el periodo de ajuste: la CGTP, la CITE y la CTP. Solo la CGTP ha logrado recuperar su capacidad de contienda durante la expansión neoliberal.

Junto con ello, mientras el personal básico mantuvo su trabajo, el restante se refugió en el mercado informal. Si bien la informalidad no está asociada exclusivamente a la pérdida de capacidad empresarial del Estado, el desempleo producto de las privatizaciones ayuda a consolidarla. El trabajo informal está atomizado y opera fuera de la regulación fiscal de manera independiente; esta dinámica laboral hace que las actividades informales sean menos propensas a la organización.² La evidencia sugiere que el incremento del mercado informal también contribuyó a reducir la movilización laboral (Alexander 2007; Chong, Galdo y Saavedra 2008; Manky 2011).

Figura 3.1. La protesta laboral de los grandes sindicatos peruanos, 1980-2020



Fuente: Arce (2023).

² En algunos estudios se sugiere que el sector informal también tiene capacidad organizativa (Hummel 2017, 2021).

En ese contexto, la tesis de la desmovilización sostiene que la aparición de una fuerza laboral menos propensa a prácticas colectivas afectó a los sindicatos. Fundamentalmente, en el periodo de ajuste, los sindicatos redujeron su capacidad organizativa y de contienda debido a que dentro de las empresas el personal interesado en la sindicalización disminuyó y fuera de ellas abundaba una clase trabajadora a la que no se podía organizar (Roberts 1996; Aidi 2009; Barrientos 2009; Chen 2017). Aquellas condiciones desfavorables para la fuerza laboral fueron intensificadas por una creciente inseguridad laboral.

Inseguridad laboral

El giro hacia el mercado vino acompañado de leyes laborales para proteger y garantizar la expansión de las ganancias, pues la mano de obra representa costos permanentes para la empresa. Dicha normativa otorga a los inversionistas la capacidad para reducir su personal según las necesidades del mercado (Kikeri 1998; Bernedo Alvarado 1999). En el caso peruano, la aplicación del Decreto Legislativo N.º 728 (1991) y la Ley N.º 26513 (1995) causó que los contratos permanentes pasaran del 70 % al 30 %, a finales de los noventa (Thomas 1999; Rodríguez Gamero 2011). De esta manera, el personal se enfrentó a una inseguridad laboral constante porque su vinculación con la empresa fue temporal y a veces indirecta, por las subcontrataciones, además de que la recontractación no estaba asegurada. Según la tesis de la desmovilización, la pérdida de seguridad es pernicioso para la protesta laboral peruana porque erosiona a la clase trabajadora. Esencialmente, los intereses colectivos (personal permanente) e individuales (personal temporal) dentro de una empresa dificultan la organización sindical y reducen la capacidad de movilización (Balbi Scarneo 1995; Ugaz Olivares 2008).

En suma, la tesis de la desmovilización sostiene que las privatizaciones que formaron parte de las políticas de ajuste neoliberal tuvieron efectos negativos en el sector laboral. Los despidos masivos, el debilitamiento de los sindicatos y la inseguridad laboral colocaron a la fuerza laboral en una posición precaria; todo esto amparado en una nueva normativa que favoreció a la parte contratante. Sin embargo, las

limitaciones metodológicas y teóricas permiten refutar la propuesta de la tesis de la desmovilización.

Limitaciones de la tesis de la desmovilización

La tesis de la desmovilización brinda una descripción simplificada de la protesta laboral porque, en su análisis, solo incorpora el conteo de las huelgas. Este hecho es problemático por dos motivos. Primero, no se considera otras formas de protesta complementarias o sustitutas de las paralizaciones laborales, y, segundo, la tesis no desagrega los componentes de la acción colectiva. En general, en esta tesis no se considera la diversidad de actores, reclamos y adversarios. A continuación, se detallan dichas críticas y sus implicaciones teóricas y metodológicas.

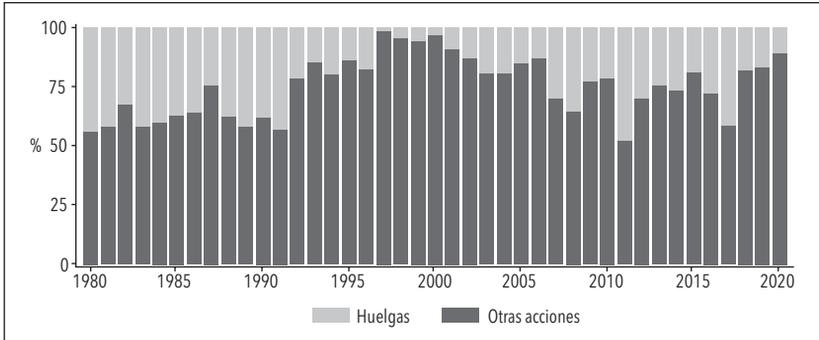
“Solo” el conteo de las huelgas

La huelga es la acción de protesta tradicional de la clase trabajadora. En una disputa entre dicha clase y quien la contrata, la paralización laboral maximiza las probabilidades de victoria de los primeros porque golpea a los segundos donde más les duele: sus ganancias (Johnson 2000; Biggs 2002; Banerjee y Burroway 2015).³ Usualmente, en la literatura se toma a las huelgas como un indicador de la protesta laboral (Alexander 2007; Manky 2011; Atilés-Osoria 2013); por lo tanto, la tesis de la desmovilización no es ajena a dicha tendencia metodológica. Sin embargo, medir la capacidad de movilización contabilizando solo las huelgas supone un serio riesgo: obviar otras acciones de protesta.

La evidencia empírica muestra que la clase trabajadora tiene a su disposición una serie de acciones de protesta complementarias a las huelgas. Por ejemplo, en la búsqueda de ventajas estratégicas, la fuerza laboral puede incorporar paros, bloqueos de vías y huelgas de hambre a su repertorio

³ En la literatura también se advierte que las huelgas muestran la debilidad de la fuerza laboral; recurrir a ellas constituye el último recurso frente a los adversarios fuertes (Simon 2006).

Figura 3.2. La protesta laboral y las huelgas, 1980-2020



Fuente: Arce (2023).

de contienda (Beckwith 2000; Stillerman 2003).⁴ De hecho, en algunos estudios se sugiere que las huelgas pueden ser sustituidas (Biggs 2013; Dixon, Danaher y Kail 2013; Stillerman 2003).⁵ Estas acciones, sea para complementar o para sustituir a las huelgas, forman parte de la protesta laboral; consecuentemente, dejarlas fuera del análisis proporciona resultados sesgados. La figura 3.2 ilustra la desproporción significativa entre la protesta laboral y las huelgas para el caso peruano. Dos implicancias importantes derivan de esta decisión metodológica, las cuales son relevantes para capturar los efectos de las políticas de ajuste neoliberal. Primero, no se contempla la posibilidad de respuesta incorporando otras acciones de protesta, y, segundo, se producen falsos negativos. Esto quiere decir que aquellos sectores, desmovilizados según la tesis, que protagonizaron pocas huelgas, en realidad, pudieron estar contendiendo con otras acciones, las cuales no han sido incluidas en el análisis.

⁴ Las acciones complementarias tornan a las huelgas más visibles, lo cual facilita atraer el apoyo externo. Este apoyo sitúa a los huelguistas en una mejor posición de disputa (Oliver y Marwell 1988; Minkoff 1999; Cress y Snow 2000; Andrews 2001; Larson y Soule 2009). Para profundizar en los tipos de acciones complementarias que favorecen la llegada de apoyo externo, consulte a Beckwith (2000); Dixon, Danaher y Kail (2013), y a Barrie y Ketchley (2018).

⁵ Cuando los huelguistas exceden los límites físicos del centro de trabajo, estos quedan sujetos al escrutinio público, lo cual puede incidir negativamente en el desarrollo de la protesta (Béland y Marier 2006; King y Soule 2007).

Componentes de la acción colectiva no desagregados

Analizar los componentes de la acción colectiva es esencial para observar cambios y continuidades en los patrones de protesta (figura 1.1). Sin embargo, la tesis de la desmovilización no considera la diversidad de actores, reclamos y adversarios; por lo tanto, sus resultados agregados son problemáticos. Primero, en el contexto de un giro hacia el mercado, no todos los sectores laborales son afectados por los despidos masivos, ni experimentan debilidad sindical e inseguridad laboral. Si bien la locación de capital se dirige a aquellos sectores más competitivos, lo que debilita su capacidad de contienda; otros sectores en turno mantienen su organización de trabajo y, potencialmente, sus estructuras de movilización, pues las privatizaciones no los alcanzaron. Segundo, el paso de un capital público a uno privado supone un cambio de adversarios en aquellos sectores que fueron privatizados. Aunque el Estado no desaparece de la protesta laboral, ahora las empresas privadas se convierten en el adversario directo de la fuerza laboral. Tercero, aunque las demandas laborales tradicionalmente dominan la contienda, las protestas dirigidas a buscar mayor seguridad laboral —en respuesta a leyes menos rígidas— adquieren un componente político. Este cambio en la naturaleza de los reclamos puede tener implicancias en la recurrencia de la protesta debido a la proximidad o lejanía de los actores al sistema político. De esta manera, si las políticas de ajuste neoliberal redujeron la protesta laboral, la tesis de la desmovilización no permite identificar a los actores perjudicados ni la forma en que sus reclamos y adversarios influyeron en la intensidad de dicho efecto.

En resumen, la tesis de la desmovilización deriva sus conclusiones de un análisis simplificado de la contienda laboral. En ese sentido, hay una necesidad teórica y metodológica para, primero, presentar una evaluación adecuada de la contienda laboral y, segundo, brindar una explicación alternativa en la cual se considere las limitaciones de dicha tesis. En la siguiente sección se aborda la tesis del efecto desmovilizador diferenciado del giro hacia el mercado. Según esta tesis, la variación en la contienda por sector laboral se explica por el nivel de competitividad de las actividades económicas.

El efecto desmovilizador diferenciado de las políticas de ajuste neoliberal

Existen dos argumentos para sustentar que la desmovilización laboral no es uniforme, sino que depende del nivel de rentabilidad. Primero, la inversión privada es selectiva y se asigna a las actividades económicas con capacidad para maximizar las ganancias (rentables). Segundo, debido a los niveles de rentabilidad (alta, media y baja), la contienda laboral experimenta reconfiguraciones diferentes. La intensidad de la desmovilización es proporcional al tipo de rentabilidad: a mayor rentabilidad, mayor la reducción de la capacidad de contienda, lo cual es consecuencia de los cambios en la selección de acciones, reclamos y adversarios. A continuación, se explica cómo el capital privado elige a las actividades económicas según su tipo de rentabilidad, la reconfiguración de la contienda laboral que genera y finalmente el respectivo efecto desmovilizador.

El capital privado y los niveles de rentabilidad

La llegada del capital privado es selectiva porque busca controlar las actividades económicas rentables. Estas se caracterizan esencialmente por tener el potencial para maximizar las ganancias. En otras palabras, garantizan al inversionista el retorno de su capital al que se suma un beneficio lucrativo adicional. Evidentemente, cada actividad económica posee un nivel de rentabilidad. Se puede identificar tres niveles de rentabilidad: alta, media y baja. En el marco de un giro hacia el mercado, dichos niveles son críticos para atraer la inversión privada. El capital privado prioriza las actividades económicas con retornos altos y medios, por lo tanto, aparta a aquellas que muestran una rentabilidad baja.

Cuando el Estado ofrece sus activos económicos principales, el capital privado toma el control de las actividades con un alto nivel de rentabilidad. Estas se caracterizan por ser las principales fuentes de ingresos estatales, usualmente operadas por sus empresas. Debido a ello, estas actividades siguen una lógica empresarial: poseen clientes que pagan por un bien o servicio (Saunders y Harris 1990). En ese sentido, el Estado

promueve la privatización de sus empresas para seguir recibiendo las rentas a través de los impuestos, por lo que la respuesta de los inversionistas es positiva. Dicha respuesta se debe a que la alta rentabilidad de estas actividades garantiza la maximización de sus ganancias, incluso en periodos de inestabilidad económica (crisis, fluctuaciones de mercado, entre otros). En el contexto de potenciales desequilibrios fiscales, las pérdidas pueden ser cubiertas por las ganancias de la actividad de manera más eficiente. De este modo, en el caso de un aumento en el precio de los combustibles, una actividad económica altamente rentable como la minera puede costear ese incremento, incluyéndolo dentro de sus pérdidas relativas, y aun así obtener un balance positivo. El Perú no fue ajeno a estos patrones de locación de capitales, y el 97 % de los capitales privados se dirigieron a las siete actividades con altos niveles de rentabilidad en su momento: telecomunicaciones, electricidad, minería, hidrocarburos, manufactura, finanzas y pesca.

La inversión privada también asume el control de las actividades con niveles medios de rentabilidad. A diferencia de sus pares con altos niveles de retorno, normalmente estas quedan rezagadas durante el proceso de privatización. Si bien continúan operando de la misma manera –empresas estatales y lógica empresarial–, su principal diferencia radica en su capacidad para lidiar con las inestabilidades del mercado. Estas actividades solo pueden garantizar un retorno medio, por lo tanto, las potenciales crisis económicas amenazan su rentabilidad porque las pérdidas son más difíciles de costear. Siguiendo el ejemplo del aumento de la gasolina, una actividad económica medianamente rentable como la agrícola se verá muy perjudicada en este escenario. Su margen de ganancia no le permitirá incluir el incremento como pérdida y esperar un retorno ampliamente positivo. Aunque se incorporen medidas adicionales para contrarrestar el desequilibrio, que por lo general es el aumento de sus precios, estas actividades quedan sujetas a las dinámicas del mercado con poco margen de maniobra. En el caso peruano se observa que las actividades económicas agrícolas y de transporte siguen este patrón de inversión. Debido a su rentabilidad media, estas no encontraron postores interesados durante las subastas, con lo cual el Estado tuvo que venderlas a su antiguo personal.

Por su parte, las actividades económicas con un margen bajo de ganancias no atraen inversiones privadas, además de que operan de manera diferente a la de sus pares con altos y medios niveles de retorno. Su nivel de rentabilidad se debe a que no funcionan bajo una lógica empresarial; en otras palabras, en lugar de clientes, cuentan con usuarios. Por lo general, sus rentas provienen de transferencias presupuestales y el Estado se encarga de administrarlas. Si bien durante el giro del mercado dichas actividades quedaron abiertas a una potencial privatización, su bajo (o percibido inexistente) margen de ganancias alejó a los inversionistas; consecuentemente, se han mantenido públicas, y como tal, los desequilibrios eventuales del mercado no han tenido una repercusión directa. Retomando el ejemplo anterior, la actividad educativa no se verá seriamente afectada si el precio del combustible aumenta. En caso de que eso suceda, el Estado tendrá que asumir la pérdida e incorporarla dentro de sus futuros presupuestos. En el Perú se identifican cuatro actividades principales que tienen un bajo margen de ganancia: educación, salud, administración pública y judicial.

Dicho esto, en la siguiente sección se explora cómo la llegada del capital privado puede reconfigurar la contienda laboral de estas actividades que tienen márgenes de ganancia diferentes e identificar sus posteriores efectos desmovilizadores. Para ello se toma en cuenta la selección de acciones, reclamos y adversarios antes y después del giro hacia el mercado.

La reconfiguración de la contienda laboral

El giro hacia el mercado reconfigura la contienda laboral; sin embargo, tal impacto varía según el nivel de rentabilidad de las actividades económicas. Antes del giro, independientemente de su margen de ganancia, la contienda laboral se gesta dentro de los estándares tradicionales de disputa (Kerr y Siegel 1954; Johnson 2000; Anderson y Meyer 2003) y organización del trabajo. Esto quiere decir que las demandas laborales (reclamos) motivan a la clase trabajadora a protestar mediante las huelgas (acciones) contra quien la contrata (adversarios). Sumado a ello, la fuerza laboral recibe un salario por el desempeño de sus funciones y la parte contratante es responsable de mantener (o administrar) los márgenes de

ganancias en su respectiva actividad económica. La llegada del capital privado reconfigura dichos patrones de contienda. Con base en los diferentes márgenes de ganancia, este análisis traspasa el conteo de huelgas e incorpora una diversidad de acciones, reclamos y adversarios.

Luego del giro hacia el mercado, quienes trabajan en actividades económicas con altos márgenes de ganancia solo cambian de adversarios; sus acciones y reclamos no varían. Cuando el Estado se deslinda de su rol empresarial, la empresa privada asume el control sobre ellas, por lo que se constituye en el adversario de la fuerza laboral. Con ello, la organización del trabajo se mantiene y, consecuentemente, la disputa laboral continúa siendo tradicional. Tal sería el caso de la contienda laboral en la actividad económica de extracción de minerales. El personal minero se moviliza contra la empresa, ahora privada, motivado por reclamos laborales, donde las huelgas son las principales acciones de protesta a las que recurren. En un caso similar, pero con menos evidencia de alteraciones en su contienda laboral, se encuentran las actividades con baja rentabilidad. Estas actividades no reciben capitales privados, por lo que su contienda no sufre alteraciones luego del giro hacia el mercado. Así, por ejemplo, quienes prestan el servicio de educación continúan interrumpiendo la provisión del servicio para incentivar a su empleador, el Estado, a ceder ante sus reclamos laborales. De esta manera, las actividades económicas con altos y bajos márgenes de ganancias siguen operando según condiciones tradicionales de contienda, aunque los primeros son quienes experimentan una relativa reconfiguración en su protesta.

A diferencia de las actividades económicas con alta y baja rentabilidad, el capital tiene efectos transformadores en aquellas con márgenes de ganancia medios. Estas actividades quedan rezagadas en el proceso de privatización, por lo tanto, el Estado tiene que venderlas a los únicos postores interesados: su antiguo personal. Esta venta transforma la contienda laboral y la coloca fuera de los estándares tradicionales. Cuando la fuerza laboral toma el control de la actividad, ella también se torna responsable de mantenerla operativa (como la parte empleada) y rentable (como la parte empleadora). De este modo, en un escenario de movilización, la selección de sus acciones, adversarios y reclamos cambia. Por ejemplo, la protesta de los

trabajadores de la actividad agropecuaria no se dirige a la parte empleadora, sino a las entidades responsables de regular dicha actividad (Ministerio de Agricultura, entre otros). Sus reclamos se tornan políticos porque buscan una intervención estatal (leyes, entre otros) que garantice la estabilidad en el margen de sus ganancias. Finalmente, las huelgas pierden eficacia a causa de que no pueden afectar a sus adversarios y tienen que ser reemplazadas por acciones con potencial disruptivo (paros, bloqueos de vías, entre otros).

En síntesis, identificar cómo el giro de mercado reconfigura la contienda laboral permite medir de una manera más adecuada el efecto desmovilizador según el nivel de rentabilidad en cada actividad económica.

La desmovilización diferenciada

En la tabla 3.1 constan los patrones de desmovilización diferenciados. Se sostiene que la desmovilización es proporcional al nivel de rentabilidad. A mayor nivel de rentabilidad en la actividad económica, mayor será la desmovilización. Las actividades con márgenes de ganancia medios se desmovilizarán moderadamente; de igual forma, si las actividades con baja rentabilidad lo hacen, su intensidad también será menor.

Quienes se ubican en las actividades económicas con alta rentabilidad verán reducida su capacidad de contienda significativamente, esto se debe a la reducción de personal, los sindicatos débiles y la pérdida de seguridad laboral. Sumado a ello, los tipos de inversiones mencionados tienen características desmovilizadoras propias. Las probabilidades de contienda pueden verse reducidas por la aplicación de mejores estándares laborales y prácticas de mediación (Soule 2009; Balsiger 2014; McDonnell, King y

Tabla 3.1. La tesis de la desmovilización diferenciada

Rentabilidad	Efecto desmovilizador	Contienda laboral		
		Acción (se observa el efecto)	Adversario	Reclamo
Alta	Alto	Huelgas disminuyen	Empresa	Laboral
Media	Moderado	Huelgas sustituidas	Estado	Político
Baja	Bajo	Huelgas continúan	Estado	Laboral

Soule 2015). Si esos mecanismos fallan, las empresas tienen la capacidad de contrarrestar las tradicionales paralizaciones, u otras acciones complementarias, que servirán potencialmente para desincentivar protestas futuras (Rose 1991).⁶

Cuando la rentabilidad es media, el efecto desmovilizador es moderado porque las huelgas son reemplazadas. Si bien estos sectores se encuentran bajo una constante presión del mercado, sus inestabilidades inducen a la clase trabajadora a protestar contra las autoridades reguladoras (Estado). Dado que las huelgas no afectan a sus adversarios, deben elegir otras acciones de protesta que sustituyan a las paralizaciones laborales tradicionales. Estas tienen que ser lo suficientemente disruptivas para llamar la atención de las autoridades y garantizar una victoria rápida.⁷ En ese sentido, los paros sustituyeron a las huelgas. Puesto que sus reclamos dejan de ser solo laborales, buscar cambios a nivel de políticas públicas torna su disputa recurrente, aunque condicionada por el acceso al sistema político. En consecuencia, si estos sectores experimentan desmovilización, esta será moderada.

A diferencia de las actividades con altos y medios márgenes de ganancia, las de baja rentabilidad no presentan una desmovilización significativa. Puesto que estas actividades no reciben capital privado, sus estructuras de movilización no son afectadas de igual forma que las estructuras de las actividades de alta y media rentabilidad. Asimismo, debido a que la reducción de personal no las golpea, los sindicatos no se debilitan, por lo tanto, siguen protestando con una intensidad relativamente similar. En este caso, las huelgas siguen siendo la principal acción de protesta contra la parte contratante (Estado) en la búsqueda de mejores condiciones laborales.

Esta tesis recoge y reorganiza una sola línea coherente de pensamiento: el trabajo de autores y autoras cuyos argumentos sugieren la asociación entre movilización y el nivel de rentabilidad de las actividades laborales. La relación protesta-rentabilidad no ha sido ajena a quienes

⁶ En la literatura también se exploran los mecanismos adoptados por los actores contenciosos para desafiar a las empresas de gran inversión (corporaciones). Para obtener mayor detalle, consulte a Soule (2009) y King (2008, 2011).

⁷ Las acciones deben ser cortas porque el ingreso de la fuerza laboral depende de su propia tasa de productividad. Mientras más tiempo dejen de trabajar, mayor será la pérdida de sus ingresos.

estudian la contienda laboral; sin embargo, tal asociación no ha sido abordada dentro de una misma corriente de análisis. Consecuentemente, de esos trabajos aislados se ha obtenido resultados contrastantes. Por ejemplo, las actividades económicas con altos niveles de rentabilidad experimentan tanto patrones de desmovilización como de movilización (Robertson 2007; Teitelbaum 2011; Wilmers 2017). Así, esta tesis alternativa conforma una línea de pensamiento articulada para explicar de manera más específica la relación entre la protesta y el nivel de rentabilidad económica.

La tesis de la desmovilización diferenciada se sustenta en que las políticas de ajuste estructural no afectaron la contienda laboral de manera homogénea. El efecto de las privatizaciones fue diferenciado y dependió del nivel de rentabilidad de cada actividad económica. Esta tesis alternativa supera las principales limitaciones de la tesis de la desmovilización y proporciona una evaluación completa de la protesta laboral, puesto que incorpora otras formas de protesta y considera a los diferentes actores, reclamos y adversarios. A continuación, se presenta la estrategia metodológica utilizada para corroborar la tesis de la desmovilización diferenciada aplicada al caso peruano en los periodos antes y después del giro hacia el mercado.

Estrategia metodológica

Hasta el momento, en el libro se ha presentado la data en tres diferentes periodos: crisis (1980-1989), ajuste (1990-1999) y expansión del mercado (2000-2020). La etapa de ajuste coincide con un periodo de autocratización, el cual produjo la desmovilización de varios actores, particularmente de los laborales. Como en este capítulo se busca capturar el impacto generado por el giro del mercado en la contienda laboral, estas tres etapas son reorganizadas en dos: pre y posgiro. El pregiro incluye el periodo de crisis; el posgiro contiene los periodos de ajuste y expansión.⁸

⁸ El posgiro también incorpora los once años restantes de la serie (2010-2020).

Para examinar el impacto del giro hacia el mercado sobre la contienda laboral, se recategoriza a los actores laborales, identificados en el capítulo anterior, según su nivel de rentabilidad y actividad económica. Además, para fines comparativos, el caso peruano permite agregar la fuerza laboral a tres grandes sectores laborales: productivo, servicio comercial y servicio público. La mayoría de las empresas estatales dedicadas a la extracción y procesamiento de materias primas (sector primario y secundario) fueron privatizadas, muchas de ellas correspondían al tipo de actividades económicas con alta y media rentabilidad dentro del sector productivo. Por su parte, el sector terciario está dividido entre servicio comercial y servicio público. El sector de servicio comercial, que incluye actividades de rentabilidad alta y moderada, recibió capitales privados; mientras que el de servicio público, ajeno a la privatización, incluye a las actividades con baja rentabilidad. Debido a la diversidad de actores laborales (en adelante actividades económicas), este estudio se concentra en las actividades más contenciosas durante el periodo 1980-2020. En la tabla 3.2 los sectores aparecen ordenados según su nivel de rentabilidad, sector y respectiva actividad. Quienes se desempeñan en estas 13 actividades económicas protagonizaron más del 90 % de la protesta laboral.

Tabla 3.2. Tipos de rentabilidad de las actividades económicas por sector

Rentabilidad	Sector	Actividad
Alta	Productivo	Minería Hidrocarburos Electricidad Industria Pesca
	Serv. comercial	Telecomunicaciones Finanzas
Media	Productivo	Agricultura
	Serv. comercial	Transporte
Baja	Serv. público	Educación Salud Administración Judicial

Tabla 3.3. Componentes de la acción colectiva

Componentes de la acción colectiva	Contienda (%)	
Acción	Huelga Paro Marcha	> 80*
Reclamo	Laboral Político Económico	> 95
Adversario	Ejecutivo Gov. subnacional Empresa	> 90

*A diferencia de los otros componentes, el porcentaje restante se divide entre más de 20 acciones.

Para entender los patrones de movilización de los sectores laborales, en el análisis empírico se incorpora tres componentes de la acción colectiva: acciones, reclamos y adversarios. Debido a la diversificación en cada uno de estos componentes, ya descrita en el capítulo anterior, en este capítulo también se recurrirá a aquellos que dominaron la contienda laboral.⁹ En la tabla 3.3 constan los componentes de la acción colectiva con el porcentaje de la contienda que lograron concentrar en el periodo 1980-2020.

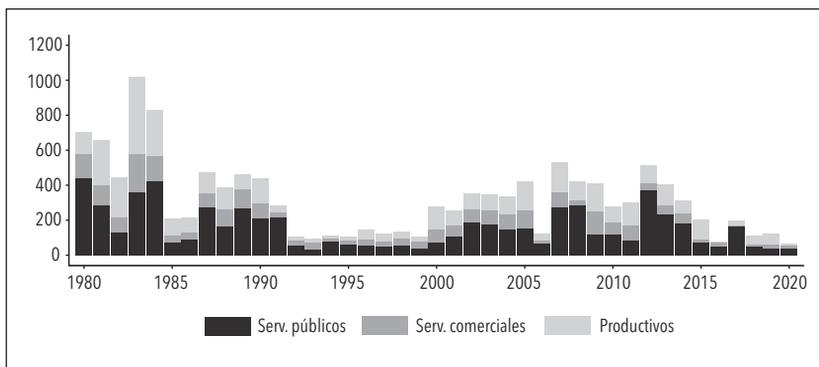
A continuación, se examinan los patrones de movilización de los tres sectores laborales antes y después del giro hacia el mercado. Particularmente, se indican las actividades económicas que experimentaron la mayor desmovilización dentro de cada actividad económica, enfatizando su nivel de rentabilidad. Posteriormente, se desagregan los patrones de contienda y exploran los cambios en la elección de acciones, reclamos y adversarios por cada categoría.

⁹ Si bien en una protesta laboral la fuerza laboral puede hacer uso de una serie de acciones, en este estudio consideramos a la huelga como la acción principal. Por ejemplo, si una huelga es acompañada por una marcha, entonces se tomará en cuenta a la primera.

El efecto desmovilizador diferenciado

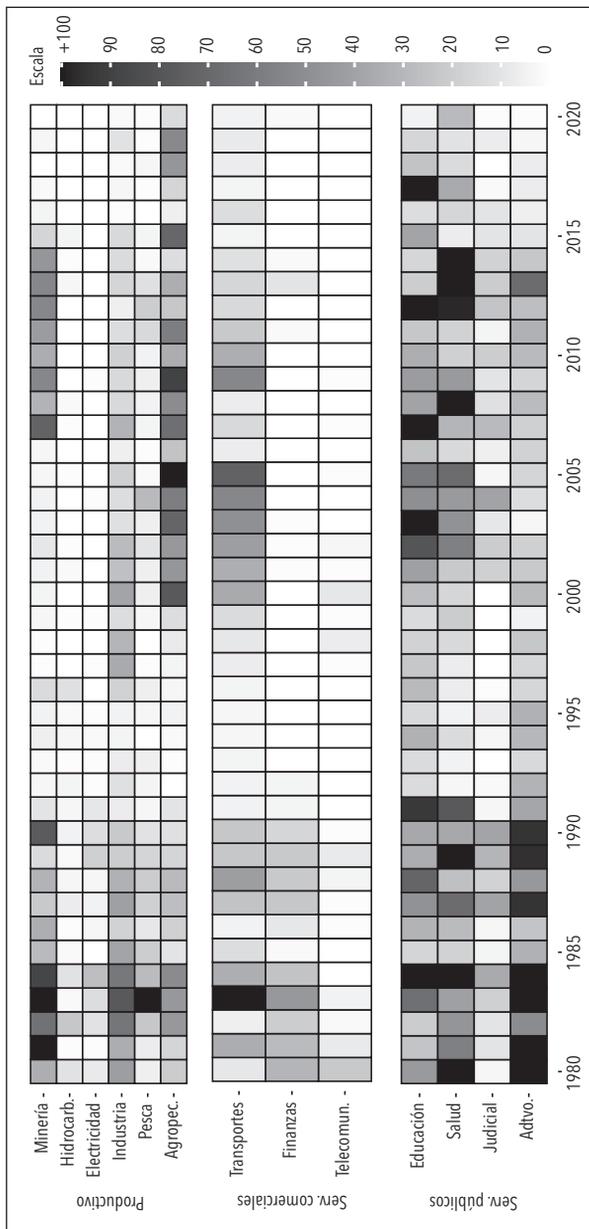
Comparando las actividades económicas según su nivel de rentabilidad, aquellas con un bajo margen de ganancias han dominado la contienda laboral y han sabido recuperarse del giro hacia el mercado. En términos agregados, las actividades del sector servicio público concentran casi el 50 % del total de la protesta laboral en el periodo 1980-2020. Pese a su desmovilización en el periodo de ajuste, el sector ha vuelto a presentar los patrones de movilización desplegados antes del giro (figura 3.3). Específicamente, la figura 3.4 ilustra que dicha recuperación ha sido liderada por las actividades de educación (cap. 5) y salud. Si bien las actividades de servicios judiciales y administrativos no presentan una desmovilización contundente en el periodo posgiro, su capacidad de movilización no se ha recuperado del todo después de este. En términos generales, las actividades dentro del sector servicio público han recuperado su rol como fuerza contenciosa, situación bastante distante a la de los sectores productivo y servicio comercial.

Figura 3.3. La contienda laboral por sector, 1980-2020



Fuente: Arce (2023).

Figura 3.4. La contienda laboral por sector y actividad económica, 1980-2020



Fuente: Arce (2023).

En contraste, las actividades económicas con una mayor rentabilidad han experimentado mayor desmovilización porque no han podido recuperarse consistentemente del giro hacia el mercado. Por un lado, las actividades del sector productivo solo concentran un tercio de la protesta laboral en el periodo 1980-2020; de hecho, la mayor parte de su contienda se ubica en el pregiro (figura 3.3). A partir de ahí se observa una reducción considerable en la cantidad de protestas. Los patrones más altos de desmovilización ocurrieron en las actividades productivas con altos márgenes de ganancia: hidrocarburos, electricidad, pesca e industria (figura 3.4). La única actividad productiva con muestras significativas de recuperación fue la agropecuaria (rentabilidad media). Por su parte, el sector servicio comercial logró concentrar solo el 20 % de la protesta laboral en toda la serie estudiada. Si bien el personal de este sector parece haber recuperado su capacidad de movilización luego del giro, en particular desde el periodo de expansión (figura 3.3), la figura 3.4 ilustra cómo dicho patrón positivo ha sido liderado únicamente por la actividad comercial de transporte (rentabilidad media). Sus pares en las ramas telecomunicaciones y finanzas (rentabilidad alta) se han desmovilizado en el periodo posgiro. En consecuencia, el tipo de rentabilidad explica los distintos niveles de desmovilización en las actividades económicas privatizadas. Tanto en el sector productivo como en el servicio comercial, aquellas actividades con altos márgenes de ganancias han reducido drásticamente su capacidad de contienda. Aunque quienes plantean esta tesis esperan un efecto moderado en las actividades con rentabilidad media, la evidencia muestra que la protesta en dichas actividades ha aumentado desde el periodo de expansión.

En líneas generales, el análisis de los patrones de protesta confirma que el giro hacia el mercado ha desmovilizado a las actividades económicas más rentables. Independiente de su nivel de rentabilidad, el periodo pregiro muestra una diversidad de actividades con una alta capacidad de contienda, tanto en el sector productivo como en el de servicio comercial. Luego de este, solo un grupo selecto de ellas muestra señales de recuperación (agropecuaria y transporte); es decir, aquellas actividades que se caracterizan por tener un margen de ganancia medio. Adicionalmente, quienes se ubican en las actividades económicas con una rentabilidad baja (sector

servicio público) siguen protestando contundentemente. Para explorar estos patrones de desmovilización diferenciados, en la siguiente sección se incorpora el análisis de los componentes de la acción colectiva.

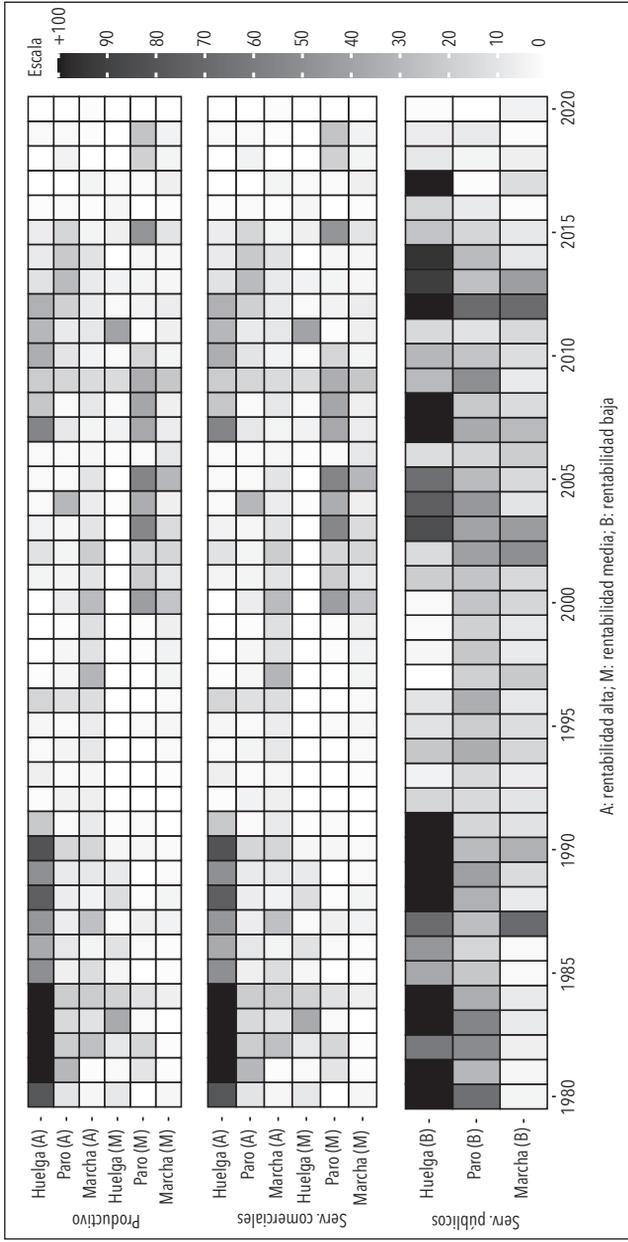
Acciones

La contienda laboral se ha caracterizado por el uso masivo de huelgas, paros y marchas. De estas tres, las huelgas dominan ampliamente la elección de las acciones. Prácticamente de diez protestas laborales, en la mitad de ellas se ha recurrido a la paralización de funciones. Sin embargo, a pesar de este amplio dominio, las huelgas han perdido su liderazgo luego del giro hacia el mercado. En esta sección se compara la selección de acciones por sector laboral tomando en cuenta el nivel de competitividad de sus actividades económicas.

Empezando por los sectores productivo y servicio comercial, se constata que las huelgas dejaron de ser su principal acción de protesta. Las huelgas fueron más recurrentes en el periodo pregiro, particularmente, debido a las actividades económicas con un alto nivel de rentabilidad. De igual manera, en dicho periodo, las huelgas tampoco fueron la acción predominante de las actividades con un margen de ganancia medio (agropecuaria y transporte). Luego del giro hacia el mercado, las paralizaciones tradicionales se redujeron drásticamente (figura 3.5).

En sintonía con las expectativas de la tesis de la desmovilización diferenciada, dos hechos explican este hallazgo. Primero, quienes laboran en las actividades productivas y de servicios comerciales con alta rentabilidad perdieron la capacidad para organizar huelgas. La llegada del capital no reconfiguró su selección de acciones, lo que es evidente en la figura 3.5; sin embargo, debido a la reducción del personal y el debilitamiento de los sindicatos, la paralización de funciones encontró una mayor resistencia. Segundo, las actividades con una rentabilidad media prácticamente sustituyeron a las huelgas. El arribo del capital reconfiguró la contienda de las actividades agropecuaria y transporte con lo cual las huelgas perdieron su eficacia. En respuesta a las dificultades para mantener sus márgenes de ganancia, la protesta de estas actividades se ha desarrollado a través de paros,

Figura 3.5. Las acciones de la contienda laboral por sector y nivel de rentabilidad, 1980-2020



Fuente: Arce (2023).

especialmente desde el periodo de expansión neoliberal. En otras palabras, las huelgas perdieron su rol dominante en la contienda luego del giro hacia el mercado debido a que, aunque aún eran útiles, ya no podían ser llevadas a cabo (actividades con rentabilidad alta) y, más adelante, fueron sustituidas (actividades con rentabilidad media).

Por su parte, el sector servicio público no experimentó un cambio significativo en la selección de las acciones. Las huelgas fueron las más utilizadas por esta clase trabajadora en toda la serie, y las retomaron intensamente luego del giro hacia el mercado, en particular desde el periodo de expansión neoliberal (figura 3.5). Este hallazgo también confirma las expectativas de la tesis de la desmovilización. El capital no introdujo cambios en la contienda de estas actividades con niveles bajos de rentabilidad, por ende, las huelgas siguen siendo su acción principal. El único cambio llamativo es el de las marchas, las cuales comenzaron a ganar un espacio cada vez mayor, con intensidades similares a los paros, desde el periodo de expansión del mercado. Con ello, la evidencia sugiere que la recuperación del sector servicio público luego del giro hacia el mercado respondió a su capacidad para continuar protagonizando huelgas y combinándolas con otras acciones de corta duración (paros y marchas).

El análisis comparado de las acciones de los sectores laborales indica que, en el periodo pregiro, estos tres sectores sobrellevaron su contienda con huelgas. Se observan dos decisiones estratégicas claras luego de esta etapa: continuidad y sustitución. Las personas que se insertan en las actividades del sector servicio público se mantuvieron organizando huelgas con la misma relativa intensidad. Por su parte, solo quienes se desempeñaban en las actividades de rentabilidad media en los sectores productivo y servicio comercial sustituyeron las huelgas por los paros. Este hallazgo produce dos implicancias importantes: primero, que la contienda de la fuerza laboral es relativa a su capacidad para llevar a cabo las huelgas. Cuando ello sucede, su contienda puede recuperarse de grandes cambios estructurales, como el giro hacia el mercado. Segundo, que las huelgas representan un indicador necesario pero insuficiente para medir la contienda laboral. Aunque esta tesis alternativa sigue apoyándose en una limitada aproximación de la movilización laboral —porque solo estudia

las huelgas, paros y marchas— ha permitido identificar alteraciones en los patrones de protesta en las últimas dos décadas que pasaron inadvertidas para la tesis de la desmovilización.

Reclamos

Los reclamos laborales, políticos y económicos han dominado la contienda laboral en toda la serie. Recopilándolos, los laborales hacen referencia a las condiciones de trabajo, por ejemplo, aumento de salarios, reposición de personal, etc. Los de índole político guardan relación con la rendición de cuentas de las autoridades políticas, en específico, la implementación de políticas, la promulgación de leyes o el desempeño de funciones. Por último, los económicos se refieren, principalmente, a los ajustes presupuestarios en cuanto al control en los precios de bienes e impuestos.¹⁰ Como es de esperarse, los primeros han dominado la contienda laboral con 62 % de las protestas en toda la serie; sin embargo, el giro hacia el mercado ha generado cambios sustantivos. En esta sección se compara la selección de los reclamos en los tres sectores laborales tomando en cuenta los niveles de rentabilidad.

Partiendo del análisis de los sectores productivo y servicio comercial, los reclamos laborales han dejado de ser los dominantes. Dichos reclamos presentan frecuencias significativas antes del giro hacia el mercado, liderados principalmente por las actividades económicas con altos niveles de rentabilidad (figura 3.6). La concentración de protestas laborales era tan alta que las protestas que se hacían por demandas políticas y económicas son prácticamente inexistentes en este periodo. Sin embargo, se constata que los reclamos laborales comenzaron a decaer luego del giro. Por un lado, quienes laboraban en las actividades con altos niveles de rentabilidad los seleccionaron con una menor intensidad —fenómeno que aparece en ambos sectores—, pero, en el caso del sector servicio comercial, los reclamos laborales desaparecieron. Por el otro, las actividades con márgenes medios de ganancia han tornado su atención a los reclamos políticos (productivo) y económicos (servicio comercial). Este hallazgo confirma las expectativas

¹⁰ El apéndice contiene una descripción más detallada de cada uno de estos reclamos.

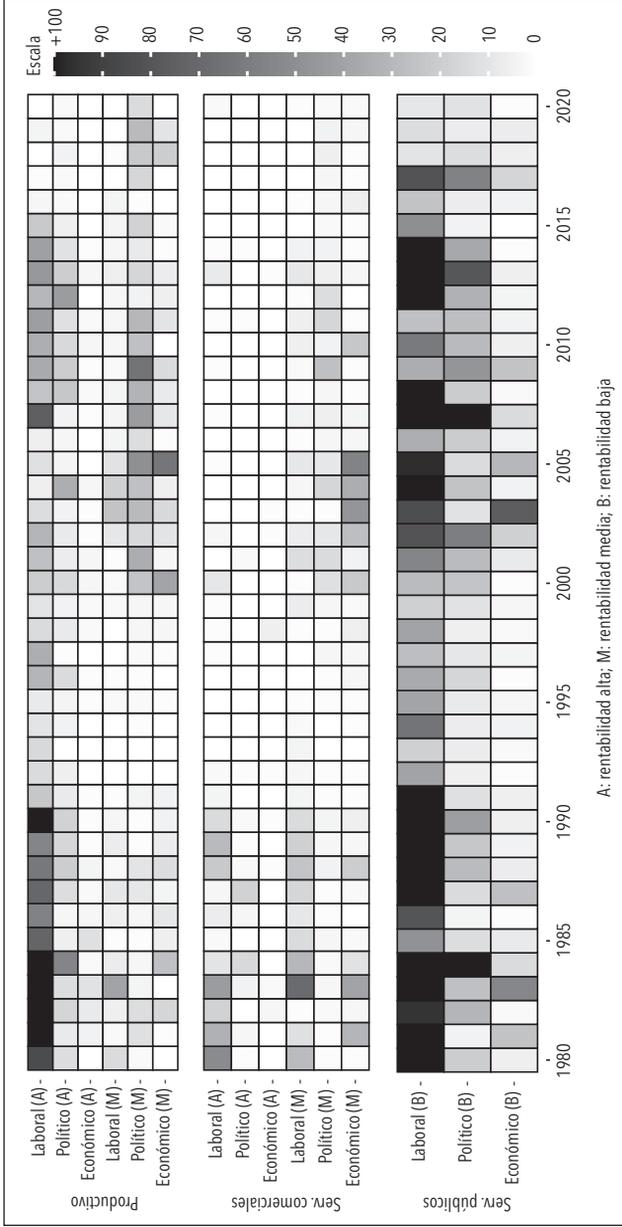
de la tesis que se presenta en este capítulo, aunque con algunas excepciones. Los reclamos laborales solo fueron recurrentes en las actividades económicas con alta rentabilidad correspondientes al sector productivo en el periodo posgiro. Las actividades con márgenes medios de ganancia, a partir de la expansión neoliberal, transitaron hacia otros reclamos además de los políticos.

De manera contraria, el servicio público no hizo un cambio drástico en la selección de sus reclamos. Los reclamos laborales dominaron la contienda de este sector. Tales reclamos comprenden dos tercios de su contienda en toda la serie, proporción que se mantuvo constante luego del giro hacia el mercado (figura 3.6), lo cual confirma la tesis de la desmovilización. La figura también indica que las actividades del sector complementaron sus reclamos laborales (principalmente aumentos salariales) con reclamos políticos en el periodo posgiro. Particularmente, los picos de protesta con demandas políticas coinciden con la solicitud que hicieron para que se promulguen leyes que garanticen sus niveles de ingresos obtenidos y la estabilidad de los puestos de trabajo.¹¹ En consecuencia, no se aprecian cambios considerables en los reclamos del sector servicio público; es decir, aquellos motivos que los movilizaron son muy similares antes y después del giro hacia el mercado.

En resumen, los reclamos laborales dominaron la contienda de los tres sectores antes del giro hacia el mercado, luego, solo los sectores productivo y servicio público mantuvieron esos reclamos. El sector productivo se mantuvo con una significativa reducción en aquellas actividades económicas de alta rentabilidad; sin embargo, el de servicio público presentó intensidades similares. Las actividades con márgenes medios de ganancia en los sectores productivo y de servicio comercial han reconfigurado su contienda, puesto que tornaron su atención a los reclamos políticos y económicos, respectivamente, para que los protejan de los efectos de las políticas neoliberales.

¹¹ Por ejemplo, en el capítulo 5 constan las principales demandas de la fuerza laboral educativa.

Figura 3.6. Los reclamos de la contienda laboral por sector y nivel de rentabilidad, 1980-2020



Fuente: Arce (2023).

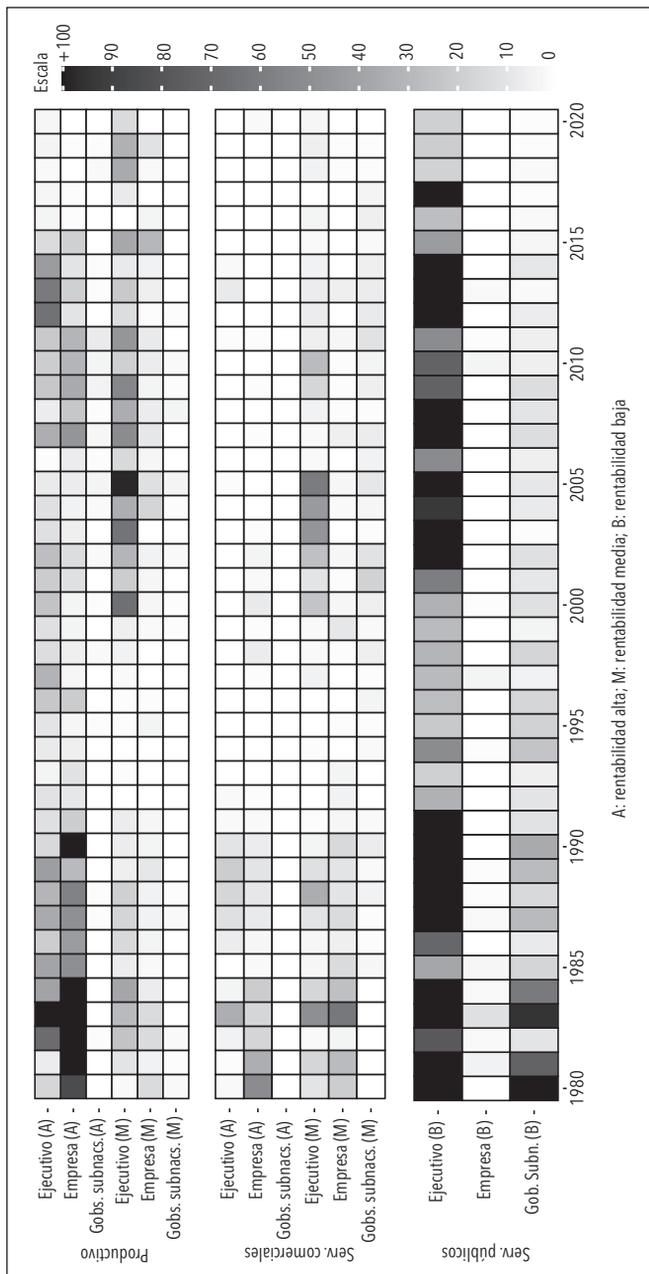
Adversarios

A nivel agregado, el poder ejecutivo es el principal adversario de la fuerza laboral. A este poder se ha dirigido más del 50 % de la contienda laboral en el periodo estudiado; mientras que las empresas se encuentran en segundo lugar con un distante 21 %. Contrario a los dos componentes anteriores, dicha diferencia se ha intensificado luego del giro hacia el mercado. La reducción del rol empresarial del Estado produjo que la contienda laboral se concentre en canalizar sus demandas hacia el ejecutivo. De manera similar a las acciones y reclamos, se comparará la selección de los adversarios en los sectores productivo, servicio comercial y servicio público según sus niveles de rentabilidad.

Comenzando por los sectores productivo y servicio comercial, la fuerza laboral ha dejado de protestar contra la empresa. Antes del giro hacia el mercado, la protesta de estos dos sectores se dividió entre la empresa y el ejecutivo. Sin embargo, el ejecutivo concentró las frecuencias más elevadas de protesta en su contra, lideradas por las actividades económicas con altos niveles de rentabilidad en ambos sectores laborales (figura 3.7). Estos patrones cambiaron después del giro hacia el mercado. En primer lugar, las actividades más rentables empezaron a seleccionar a la empresa como su adversario con una menor frecuencia; y, en segundo lugar, las actividades con rentabilidad media se tornaron contra el ejecutivo, patrones comunes también en ambos sectores laborales. En resumen, la selección de los adversarios en el periodo posgiro confirma las expectativas de la tesis. El ejecutivo se convirtió en el adversario más asiduo en la contienda laboral, particularmente desde la expansión neoliberal, debido a que la empresa ya no era seleccionada con la misma intensidad (actividades con rentabilidad alta) o fue reemplazada (actividades con rentabilidad media).

Por su parte, el sector servicio público no alteró la selección de su adversario. El poder ejecutivo continuó siendo el adversario de ese sector en poco más del 80 % de su contienda, lo que constituye la gran diferencia que se ha mantenido luego del giro hacia el mercado. En el periodo pregiro, las actividades del sector dirigieron mayoritariamente sus protestas contra el ejecutivo, al que lo siguieron los Gobiernos subnacionales, aunque solo a inicios del periodo de crisis.

Figura 3.7. Los adversarios de la contienda laboral por sector y nivel de rentabilidad, 1980-2020



Fuente: Arce (2023).

El rol del ejecutivo como adversario no se redujo luego del giro hacia el mercado, por el contrario, se intensificó en el periodo de expansión neoliberal (figura 3.7). Debido a la baja rentabilidad de sus actividades, el capital no reconfiguró la selección del adversario, con lo cual la protesta del sector se dirigió a sus respectivas partes empleadoras o las instancias estatales. En consecuencia, no se aprecian cambios radicales en cuanto al papel del adversario del sector servicio público; por ende, el ejecutivo sigue movilizando al sector con una intensidad similar. Tal hallazgo, es decir, la persistencia de su rol dominante como adversario luego del giro hacia el mercado, se encuentra en sintonía con la explicación de esta tesis.

Dicho esto, el ejecutivo ha venido dominando la contienda después del giro hacia el mercado. La privatización de las empresas estatales causó que la empresa pierda su rol dominante en cuanto objetivo de las protestas laborales. Por un lado, las empresas ya no son electas como adversario de contienda con la misma intensidad y, por otro, las actividades con rentabilidad media de los sectores productivo y servicio comercial dejaron de protestar contra las empresas y ahora se dirigen principalmente hacia el ejecutivo. Sumado a ello, la continua selección del ejecutivo por parte del sector servicio público consolidó su rol dominante de adversario de la contienda laboral en el periodo posgiro.

Conclusiones

La tesis de la desmovilización diferenciada se sustenta en que el giro hacia el mercado tiene la capacidad para reducir la protesta laboral; sin embargo, dicho efecto es proporcional al nivel de rentabilidad. El caso peruano proporciona información sugerente para sostener este argumento, porque los mayores patrones de desmovilización están presentes en las actividades económicas de los sectores laborales productivo y servicio comercial con altos márgenes de ganancia. Dentro de estos mismos sectores, las actividades con una rentabilidad media han respondido al ajuste estructural; específicamente, muestran señales notorias de recuperación, aunque restringidas a actividades particulares. El sector menos rentable (servicio público)

presenta intensidades de protesta similares al periodo del pregiro. Con ello, la evidencia sustenta la siguiente conclusión general: la desmovilización no ha sido homogénea.¹²

Las diferentes actividades económicas del sector servicio público no experimentaron una desmovilización rotunda porque su contienda no se vio afectada por el capital privado. De manera clara, este patrón de contienda positiva ha sido liderado por las actividades educación y salud, las cuales sobresalen por su gran capacidad de movilización en los periodos pre y posgiro del mercado. A nivel del sector, la intensidad de su contienda se explica por haberse desarrollado según estándares tradicionales. Para estas actividades, que no fueron privatizadas debido a su baja rentabilidad, las huelgas continuaron siendo sus principales acciones, siguieron expresando sus reclamos relacionados con las demandas laborales y el ejecutivo permaneció como su adversario.

En cuanto a los sectores laborales productivo y servicio comercial, se observa una gran pérdida en su capacidad de contienda; sin embargo, un grupo selecto de actividades se ha mantenido movilizado. De manera efectiva, este gran efecto desmovilizador se constata en las actividades económicas con altos niveles de rentabilidad en ambos sectores. Precisamente, las siete actividades más rentables en el proceso de privatización (minería, hidrocarburos, electricidad, industria, pesca, telecomunicaciones y finanzas) muestran la mayor desmovilización en toda la serie. El giro hacia el mercado reconfiguró su contienda, lo cual perjudicó el retorno a las intensidades de protesta previas al ajuste estructural. Después de que las empresas privadas reemplazaron al Estado como adversario, las huelgas se redujeron, por ende, los reclamos laborales fueron menos frecuentes. Si bien estas actividades no experimentaron una reorganización radical de su contienda, la llegada del capital privado puso trabas sustanciales para que estos sectores de rentabilidad alta vuelvan a movilizarse.

¹² La tesis de la desmovilización diferenciada invita a hacer una investigación más profunda con otras metodologías para calificar dicha relación como causal. La implementación de un diseño de investigación más apropiado (variables instrumentales, diferencias en diferencias o regresiones discontinuas, entre otros) podría confirmar de forma contundente el argumento de la tesis.

De manera contraria, el capital privado operó cambios significativos en la contienda laboral de las actividades económicas con rentabilidad media de los sectores laborales productivo y servicio comercial. Dichas transformaciones fueron esenciales para recuperar e incluso intensificar su movilización luego del giro de mercado. Las actividades con márgenes de ganancia medios (agropecuaria y transporte) atravesaron una reconfiguración radical cuando la inversión privada tomó el control de ellas. La parte empleada se convirtió en la parte empleadora, lo cual alejó a la contienda laboral de sus dinámicas tradicionales, puesto que el Estado, en su rol de regulador, se tornó en el principal adversario; los anteriores reclamos laborales se volvieron políticos, y las huelgas fueron reemplazadas por los paros. Debido a la capacidad de adaptarse a una nueva contienda laboral, estas actividades con rentabilidad media pudieron volver a movilizarse en el periodo posgiro. Aunque la tesis esperaba una desmovilización moderada, se constató que hubo patrones de protesta incluso superiores a los que existían antes del giro hacia el mercado. Este hallazgo sugiere que las inestabilidades del mercado tienen un gran potencial movilizador.

Con este texto se reaviva la discusión sobre los efectos del giro hacia el mercado sobre la contienda laboral. Dos frentes claros aparecen como líneas potenciales de investigación. Primero, las privatizaciones constituyeron parte sustancial en la implementación de las políticas de ajuste neoliberal; sin embargo, otras medidas vinieron de la mano. En este capítulo se toma como punto de partida el estudio de las privatizaciones porque facilita un análisis detallado de las diferentes configuraciones en la contienda laboral. Respecto a la contienda laboral, en futuros estudios se puede explorar el efecto de otras políticas de ajuste estructural sobre la contienda laboral. Por ejemplo, ¿cómo la pérdida de la seguridad laboral impactó en la capacidad de contienda de la clase trabajadora? ¿El efecto fue el mismo en cada sector laboral y actividad económica?

En segundo lugar, el estudio de las privatizaciones y su impacto desmovilizador diferenciado deja abierta una serie de preguntas con potencial de replicabilidad: ¿cuáles son las condiciones de la contienda y organización del trabajo que favorecen o perjudican a la protesta laboral?, ¿pueden las

huelgas tradicionales ser efectivamente reemplazadas con otras acciones?, ¿el ajuste estructural ha tornado al Estado en un actor más activo debido a su rol como principal adversario de la fuerza laboral? Dado que en muchos países, no solo en Latinoamérica, se experimentó un ajuste estructural similar, impulsado por el Consenso de Washington, responder estas preguntas tiene potencial para contribuir al estudio de los efectos movilizadores y desmovilizadores de las políticas de ajuste neoliberal a nivel global.

Capítulo 4

Entre la coexistencia y la resistencia, una mirada de largo plazo a la protesta en torno a la minería

Tania Lucía Ramírez

Introducción

En América Latina, la extracción de materias primas orientadas al mercado global ha sido un componente central en la historia de los modelos de desarrollo (Burchardt y Dietz 2014). En el Perú, la historia de la minería se remonta a tiempos prehispánicos y, en particular, desde inicios del siglo XX, con la instalación de la empresa norteamericana Cerro de Pasco Copper Corporation. La minería a gran escala ha sido parte de las estrategias de desarrollo impulsadas por las élites liberales y desarrollistas (Sanborn 2018). Esta apuesta por la minería no fue parte de un consenso. La población local se ha resistido al reclutamiento forzoso y al control de la mano de obra en las minas (Bonilla 1974; Flores Galindo 1974) y, posteriormente, a la expansión territorial de la frontera de extracción minera. (Echave et al. 2009).

La literatura sobre la protesta y la minería es amplia. Quienes publicaron trabajos entre los setenta y ochenta se interesaron por el surgimiento y la organización del sindicalismo minero en el Perú (Kruijt y Vellinga 1983). El interés académico en la clase trabajadora y los sindicatos mineros se redujo en el siglo XXI, en concordancia con el debilitamiento de ambos actores (Manrique y Sanborn 2021). Durante ese tiempo se avanzó en la categorización de la protesta en torno a la minería según la oposición a la actividad o en función de la demanda por una coexistencia con la extracción minera en mejores condiciones (Arce 2015a; Echave et al. 2009; Orihuela et al. 2021;

Arellano-Yanguas 2011), y por el nivel de disrupción de los repertorios que despliegan los actores que protestan (Paredes 2022).

La mayor producción de estudios sobre la protesta en torno a la minería coincidió con el superciclo de precios de los minerales a inicios del siglo XXI. Sin embargo, en esta producción académica no se suele considerar un periodo de mayor duración, que sitúe las características de la protesta contemporánea en perspectiva histórica. La “Base de Protestas Sociales del Perú (1980-2020)” (Arce 2023) permite examinar un espacio temporal que comprende cuatro décadas para evaluar los patrones de la protesta en torno a la minería en relación con los contextos políticos cambiantes.

En el capítulo 2 se identificó los procesos económicos clave, con dinámicas políticas propias, los cuales influyeron en la protesta (crisis, ajuste y expansión). En primer lugar, hubo un periodo de crisis económica y violencia política en los ochenta atravesado por un proceso de democratización, que se inició tras la elección de Fernando Belaúnde (1980). Este periodo fue sucedido por otro de ajuste estructural en los noventa, políticamente definido por la autocratización del gobierno de Alberto Fujimori. Este concluye con una transición a la democracia que empieza a fines de 2000 y que, en la dimensión económica, dio paso a una expansión del mercado a consecuencia del auge de los precios de las materias primas a principios de la primera década del siglo XXI. Estos tres periodos definieron escenarios distintos para la protesta en torno a la minería que, como argumentaremos, se manifestaron en cambios en los actores, reclamos, adversarios y en las acciones de protesta más frecuentes para cada periodo.

En la primera parte de este capítulo, caracterizaremos la protesta en torno a la minería a partir de la “Base de Protestas Sociales del Perú (1980-2020)” (Arce 2023) para identificar los cambios y las continuidades en los 41 años que conforman la serie. Argumentamos que la combinación de la desaparición del Estado como productor de minerales, desde la reforma para privatizar la minería, con la posterior democratización del régimen político en el Perú influyó en la diversificación de actores y adversarios de la protesta. Respecto de las demandas, también hubo una diversificación: de un periodo en el que predominaron los reclamos laborales a otro en el que lo laboral se mantuvo, aunque en menor intensidad, y surgieron

nuevas demandas como las ambientales. Finalmente, respecto a los repertorios, encontramos, por un lado, la continuidad de la huelga en cuanto acción de protesta, a pesar del debilitamiento de los sindicatos, y, por otro, un abanico más amplio de acciones de protesta durante la última apertura democrática –en particular, de marchas– y una mayor recurrencia a una acción disruptiva que coincidió con la apertura democrática: el bloqueo de carreteras. Si bien la democratización está asociada a los repertorios más institucionalizados que a los disruptivos, la mayor frecuencia de esta acción disruptiva indica la ausencia de canales de representación formal para canalizar los reclamos.

En la segunda parte, presentaremos dos casos que nos sirven para ilustrar la evolución de la protesta en torno a la minería: uno paradigmático del sector, en la etapa de preprivatización (Cerro de Pasco) y el otro de oposición a la minería, posperiodo de privatización (Río Blanco). Mientras el caso de Cerro de Pasco ejemplifica, en general, el patrón de cambios y continuidades; el de Río Blanco ilustra cómo ciertas condiciones del contexto local (recursos organizativos, identidad y rememoración de hitos de la protesta) pueden contrarrestar estas tendencias generales que los patrones cuantitativos muestran. La información recogida proviene de la revisión de archivo y el trabajo de campo. En Piura, consistió en cuatro visitas de campo que suman 47 días, en 2012. En Pasco, incluyó tres visitas que suman 21 días, en 2018. Al trabajo de campo, se sumó la revisión de artículos de prensa nacional y local.

El texto está organizado de la siguiente manera. En la primera parte, describimos los contextos cambiantes en los que se ha desarrollado la protesta en torno a la minería en el Perú, según la información de la “Base de Protestas Sociales del Perú (1980-2020)” (Arce 2023). A continuación, indicamos cómo construimos la variable *protesta en torno a la minería* en función de la base de datos de los eventos de protesta. Luego, mostramos la evolución de las cuatro variables distintivas de esta protesta (actores, demandas, adversarios y acciones) vinculándola con la estructura particular de oportunidades políticas identificadas en cada etapa:

- la democratización y el Estado productor en el periodo de crisis en los ochenta;

- la autocratización y la apertura del mercado en el periodo de ajuste estructural en los noventa, y
- la democratización y la expansión neoliberal en el periodo de expansión del mercado a principios de la primera década del siglo XXI.

Finalmente, describimos los estudios de caso seleccionados.

Metodología

En este capítulo se considera data cuantitativa y cualitativa de manera complementaria. Siguiendo las ventajas del método PEA, la cuantitativa permite ver las tendencias a lo largo del tiempo y analizar las variables de amenaza y oportunidad, descritas en la sección previa, las cuales están asociadas a los cambios en los patrones de protesta. Con lo cualitativo ilustramos, de un lado, las tres fases identificadas en el capítulo 2 (en los ochenta, noventa y la primera década del siglo XXI) y su influencia en la fragmentación y diversificación de la protesta a partir del caso de Cerro de Pasco, en la región de Pasco, y, de otro lado, proponemos variables que pueden, a manera de hipótesis, contrarrestar los patrones generales de fragmentación y diversificación con base en el caso de Río Blanco, en la región de Piura. Además, una aproximación más cercana a los casos nos permite conocer cómo los actores movilizados leen y capitalizan estas oportunidades y amenazas (McAdam, McCarthy y Zald 1999).

La “Base de Protestas Sociales del Perú” contiene 21 921 hechos de protestas, desde 1980 a 2020. Asimismo, cuenta con cinco variables para caracterizar la protesta: actores, acciones, adversarios, reclamos y lugares. El primer paso para crear la variable protesta en torno a la minería fue examinar cada tipo de demanda (ambiental, administrativa, presupuestal, servicios básicos, servicios de infraestructura, territorial) tras filtrar la categoría *extracción de minerales* de la variable *institución*. Solo para el tipo de demanda restante (*laboral*) se añadió un segundo filtro seleccionando las opciones que incluían el nombre de las empresas mineras estatales y los rubros de actividad asociada a la minería:

Centromin, siderúrgica, procesamiento de minerales, extracción de minerales, Hierro Perú, Minero Perú y Sider Perú.

A todos los casos filtrados, con base en el examen previamente descrito, se les asignó la categoría MINERO (= “1”) en la variable creada; al resto de casos, la categoría NO MINERO (= “2”). Con base en esta submuestra, se inspeccionó el texto con la herramienta buscador para detectar los siguientes caracteres asociados a la actividad minera: *miner, la mina, concesi, explot, explor*. Para cada resultado coincidente, se hizo una clasificación caso por caso.

Por último, se llevó a cabo un control de calidad de la categoría MINERO (= “1”) para excluir los eventos de protesta vinculados con otras actividades extractivas como la extracción de petróleo, de gas (por ejemplo, el transporte y venta de gas), la generación de energía (como los proyectos hidroeléctricos), la transformación o derivados de metales (como la industria metal mecánica); eventos relacionados con residuos sólidos no mineros, y la industria de ladrillos, mayólicas y fertilizantes. También se excluyó los eventos en los que, como parte de una protesta, se bloqueó alguna ruta asociada a un proyecto minero sin que la demanda de la protesta estuviera relacionada con la minería. En total, ubicamos 24 eventos de protesta.

Tras esta serie de procedimientos, la variable protesta en torno a la minería comprende:

- eventos en contra de los proyectos mineros, de los impactos de la actividad minera en el pasado (por ejemplo, pasivos ambientales mineros) o la demanda por mejores condiciones de coexistencia en entornos con actividad minera en curso (demandas laborales y ambientales, entre otras);
- eventos en reacción a las políticas económicas, laborales y decisiones estatales en cualquiera de sus niveles que afectaron al sector minero (por ejemplo, protestas redistributivas como las asociadas a la repartición del canon minero);
- protestas en defensa de la minería como medio de vida de las poblaciones locales típicamente relacionadas con la pequeña minería y minería artesanal, y
- casos de cese de operaciones mineras que afectaron a las fuentes de trabajo.

Entornos cambiantes para la protesta en torno a la minería (1980-2020)

La secuencia entre democratización-autocratización-retorno a la democracia, junto con la progresiva liberalización del sector minero, tras un periodo de mayor intervención del Estado en la economía (1968-1980) y la desaparición del Estado-productor, ha definido las estructuras de oportunidad para la protesta en torno a la minería a lo largo de los tres periodos estudiados.

Democratización y Estado productor

En medio de un entorno de crisis económica, alza del costo de vida y revueltas sociales, cuyo hito fue el paro nacional de 1977, en 1979, se convocó a la Asamblea Constituyente que dio paso a las primeras elecciones, tras 12 años del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (GRFFAA). Dichas elecciones se celebraron el 18 de mayo de 1980. El retorno a la democracia, que se inició en esa década, surgió no solo en un contexto de crisis, sino también con niveles elevados de endeudamiento, además de que la seguridad nacional estaba amenazada. En la víspera de esas elecciones, el Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso (PCP-SL) organizó una quema de ánforas y padrones electorales en el distrito de Chuschi, ubicado en la región Ayacucho, en el sur. Esta constituyó la primera aparición pública de la organización subversiva en el Perú.

Uno de los legados de la primera fase del GRFFAA, bajo el liderazgo del general Juan Velasco Alvarado (1968-1975), fue aumentar la participación estatal en la economía para reducir el control que habían ganado las empresas extranjeras en los sectores estratégicos, como el del petróleo y de la minería. En 1974, el GRFFAA nacionalizó la empresa norteamericana Cerro de Pasco Corporation que operaba un conjunto de minas ubicadas en el centro del país. El Gobierno creó empresas estatales para explorar, explotar y comercializar minerales e instauró comunidades industriales en las empresas mineras para impulsar la participación de la clase trabajadora en la gestión y reparto de ganancias.

Estos cambios destinados a erigir un Estado productor, luego del dominio del capital extranjero, coincidieron con una reducción del precio de minerales como el cobre, desde mediados de los setenta, lo que disminuyó los niveles de producción. A pesar de la preminencia del Estado en el control de la propiedad de las minas, su capacidad para invertir y sacar adelante los proyectos –como Cerro Verde, en la región de Arequipa, o Michiquillay, en la región de Cajamarca– estaba seriamente mermada (Sanborn 2018). A nivel mundial, la industria minera introducía cambios tecnológicos que implicaban el incremento de la tercerización laboral que afectaba la estabilidad de la clase trabajadora.

Respecto al sindicalismo, aunque el régimen pretendió movilizar a las organizaciones sociales bajo un esquema corporativo, en el rubro minero los sindicatos venían gestando una línea más autónoma en el seno de la Federación Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú (FNTMMSP), creada en 1969 (Rénique 2021).¹ Además, la FNTMMSP se vinculó con partidos de nueva izquierda que proponían no solo una lucha por mejorar los salarios y condiciones de vida, sino también para que la clase trabajadora tuviera mayor control sobre las minas (Manky 2019). Con el retorno a la democracia, luego de la caída del general Morales Bermúdez –quien condujo la segunda fase del GRFFAA (1975-1980)– empezó una etapa de debilitamiento sindical con dirigentes que enfrentaban despidos y la asonada del PCP-SL, que intentó hacer trabajo político en algunas bases de sindicatos mineros.

En balance, el periodo de crisis económica de los ochenta estuvo marcado por un escenario social en el que los sindicatos mineros agrupados en la FNTMMSP gestaron una línea ideológico-programática con demandas tanto a nivel de las condiciones de vida en las minas como referentes a las políticas económicas generales. En este periodo, el PCP-SL intentó capitalizar el descontento en las minas, incluso llegó a asesinar a líderes sindicales que obstaculizaban sus planes. En respuesta, el Estado productor, en control de las minas nacionalizadas, militarizó algunos centros mineros.

¹ En 1973, la FNTMMSP se desafilió de la CGTP por su orientación más negociadora con el Gobierno militar (Portugal y Gálvez Olaechea 2021).

Por ello, el legado de la política del miedo, junto con la crisis económica, impactó en el debilitamiento de los sindicatos, principales actores de la protesta en torno a la explotación minera al menos desde los años treinta (Kruijt y Vellinga 1983).

Autocratización y apertura del mercado

Los noventa se iniciaron con una profunda crisis económica, alta inflación, un campo social debilitado, incremento de la informalidad de la fuerza laboral y los sindicatos aún amenazados por la violencia política. El gobierno de Alberto Fujimori comenzó un periodo de ajuste estructural, lo cual significó el aglutinamiento de una coalición de élites “en torno a dinámicas económicas promercado y a la reapertura radical de la economía a la competencia internacional” (Sanborn 2018, 68). Además, en esta década se consolidó una tecnocracia que fue clave para implementar las reformas de liberalización de la economía y que gozó de una relativa autonomía respecto a los vaivenes de la política posfujimorista (Dargent 2015). El giro autoritario tuvo un hito en el *autogolpe* de 1992 que ocasionó el cierre del Congreso y la elección de un Congreso Constituyente Democrático, el cual redactó una nueva Constitución, en 1993, que aún está vigente. Hubo un declive del número de huelgas que se explica tanto por un ambiente político que deslegitimó la protesta como por la precariedad económica que debilitó la acción colectiva (Arce 2011).

En el sector minero se puso en marcha un plan de privatización de las empresas estatales como Centromin Perú (Centromin), Hierro Perú y Minerero Perú. Se aprobó el Texto Unico Ordenado de la Ley General de Minería (Decreto Supremo N° 014-92-EM/1992) orientado a brindar incentivos para fomentar la inversión privada en este sector. El proceso de adecuación de las empresas estatales para venderlas incluyó el despido de personal. Si en 1990, dichas empresas empleaban a 267 000 personas; en 1998, esta cifra se redujo a 2300 (Ruiz Caro 2002). Como resultado de este proceso, durante los noventa el sector recuperó los niveles de producción y se registró un incremento en el valor de las exportaciones de 1500 millones USD, en 1990, a 3200 millones USD, en 2000 (Ruiz Caro 2002).

En el campo social, los actores capaces de movilizar recursos organizativos para protestar sufrieron un debilitamiento general tanto por la violencia política como por las políticas económicas, la corrupción y el asistencialismo que caracterizaron a los noventa (Bebbington, Schurrah y Bielich 2008). El sindicalismo, en específico el sindicalismo minero, se debilitó. La privatización elevó los niveles de contratación de trabajadores mineros a través de empresas contratistas o *services* y los trabajadores perdieron el acceso a servicios como vivienda y educación que proveía el Estado productor. Por ejemplo, la privatización de Marcona causó el despido del 40 % de la plantilla, equivalente a 1500 personas (Manky 2019). Esta debilidad se agudizó por las políticas económicas que dificultaron negociar por rama de actividad de los trabajadores, es decir, a un nivel superior al de las empresas (Villavicencio 2015). Asimismo, los partidos políticos también se debilitaron, lo que dio lugar a un periodo dominado por *outsiders* sin filiaciones partidarias duraderas.

La atracción de flujos de inversión minera transnacional también requirió adecuar la regulación ambiental aplicable al sector minero. Para impulsarla, durante los noventa, la banca multilateral condicionó la entrega de préstamos y asistencia técnica a cambio de crear la institucionalidad ambiental para el sector (Orihuela y Paredes 2017). Otra innovación en esta etapa fue la creación de la Defensoría del Pueblo —a partir de la Constitución aprobada en 1993— como organismo autónomo, encargado de velar por los derechos constitucionales y fundamentales.

La creación de las primeras regulaciones ambientales en el sector minero y la intervención de la Defensoría del Pueblo, para prevenir, intermediar y habilitar el diálogo entre protestantes y el Estado, sentaron bases que, en el periodo de democratización, habilitaron los recursos para la protesta en torno a la minería. Así, las comunidades pudieron participar estratégicamente en las regulaciones, como el estudio del impacto ambiental, para avanzar en sus demandas o protestar cuando sentían que dichas normas no representaban sus intereses (Jaskoski 2021). Hay evidencia sobre el rol de la Defensoría del Pueblo para instituir *mesas de diálogo* como espacios donde una serie de demandas derivadas de la protesta se negociaron con autoridades estatales (Paredes y De la Puente 2017);

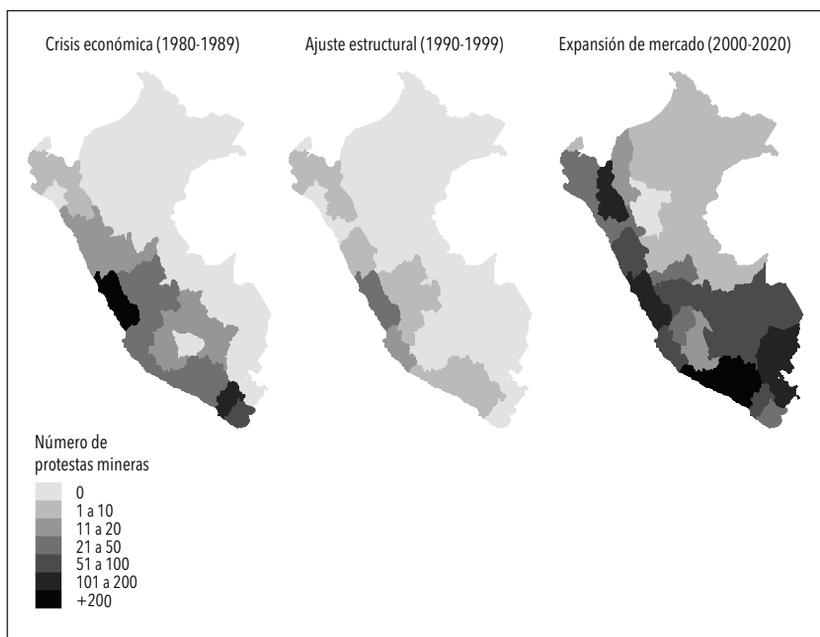
sin embargo, no hay prueba más general para determinar la efectividad de esta institucionalidad, ni de que esta haya podido contener la protesta en el mediano plazo.

El periodo de ajuste estructural de los noventa se caracterizó por un declive general de la protesta, el debilitamiento del sindicalismo minero como el actor más importante de la protesta en torno a la minería del periodo previo y la desaparición del Estado productor como su adversario. Un legado de este periodo es el surgimiento de nuevas instituciones para regular la minería, en especial, de instituciones ambientales que, en el contexto de democratización, definieron nuevos ejes de protesta en torno a este sector. El surgimiento de nuevas empresas de capital privado, que tenían menor capacidad de empleo y de provisión de servicios públicos que el Estado productor, junto con la mayor extensión del área bajo uso minero y la descentralización de la renta minera, generó un nuevo patrón de protesta en el siglo XXI.

Democratización y continuidad neoliberal

El inicio del siglo XXI coincidió con el retorno de la democracia que aumentó los niveles de protesta en relación con el periodo previo. El gobierno de transición liderado por Valentín Paniagua y los Gobiernos sucesivos impulsaron reformas de descentralización y participación ciudadana que influyeron en la forma de distribuir la renta minera y regular la minería. Estas medidas, a su vez, generaron más oportunidades de rendición de cuentas sobre las decisiones asociadas a la extracción minera. Este periodo, al cual denominamos de expansión del mercado, también se caracterizó por el crecimiento económico impulsado por el auge de los precios de los minerales, que aumentó los flujos de inversión privada (nacional y extranjera) y la expansión de la frontera minera en regiones sin una historia previa de extracción en ese campo. Esto multiplicó y descentralizó los lugares de la protesta como se aprecia en la figura 4.1.

Figura 4.1. Protesta en torno a la minería por región, 1980-2020



Fuente: Arce (2023).

Si bien el legado del debilitamiento sindical de la década previa no se revierte, los sindicatos tampoco desaparecieron. En este periodo, las comunidades locales se volvieron actores centrales en la negociación con las empresas mineras (Manky 2020). La capacidad de contratar mano de obra local en las minas se redujo sustancialmente y las comunidades presionaron por tener más empleo, en particular, en las empresas contratistas y como proveedores locales de servicios de baja intensidad tecnológica. Los partidos siguieron sin ser intermediarios de la protesta y su distancia respecto a la sociedad movilizada se agudizó (Meléndez 2012; Panfichi y Coronel 2014; Manky 2019). En cuanto a la tecnocracia, esta continuó siendo un grupo de poder estable estatal, concentrado en algunas *islas de eficiencia*, pero que influyó en otras áreas del Gobierno como la regulación ambiental (Vergara y Encinas 2016).

En 2001, se aprobó la Ley de Canon (N.º 27506/2001), que respondía a una demanda de los movimientos regionales desde los setenta (Madueño 2007). La descentralización de la renta minera a través del canon generó expectativas de redistribución y competencia entre las regiones impactadas por la minería (Arellano-Yanguas 2011). El contexto de democratización, de igual forma, influyó en el incremento de la participación de los actores locales en las decisiones sobre la extracción minera, como es el caso de los estudios de impacto ambiental (Jaskoski 2021) y la promulgación de la ley de consulta previa (Sanborn, Hurtado y Ramírez 2016).

El Estado dejó de ser el gran adversario de la protesta en su calidad de empleador. En el contexto posprivatización, se le exigió anular proyectos mineros, cumplir un rol fiscalizador frente a los impactos de la minería o intermediar una serie de reclamos formulados a las empresas mineras en primera instancia. La diversificación de reclamos se encuentra con un Estado que, si bien desarrolló una institucionalidad para intermediar la protesta a través de entidades que podían reportar y facilitar la negociación, como la Defensoría del Pueblo (Paredes y De la Puente 2017), no impidió que los Gobiernos sucesivos también reprimieran a los actores que protestaban. Así sucedió en el conflicto de Bagua (2009) con un saldo de 33 víctimas (23 policías y diez indígenas) y en el conflicto de Conga (2012) con un saldo de cinco protestantes muertos y decenas de personas heridas (Aprodeh 2019; López 2021). Además, los Gobiernos tuvieron dificultades para cumplir con los acuerdos que firmaban con las comunidades locales luego de las iniciativas de diálogo. Consecuentemente, el diálogo corre el riesgo de volverse performativo (Merino 2020; Orihuela et al. 2021).

Durante este periodo las ONG intervinieron facilitando recursos a quienes protestaban, al vincular sus demandas con la defensa de derechos humanos o ambientales, o llevar a cabo labores de representación legal de casos emblemáticos ante órganos transnacionales de justicia como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En los últimos años, estas ONG también presionaron a las instituciones financieras para influir en los flujos de financiamiento de los proyectos mineros controvertidos. Sin embargo, y en concordancia con la tesis de la *glocalización de la protesta* de Paredes (2016), aun cuando estos actores transnacionales pueden presionar a los Estados, a

su vez, desincentivan la formación de plataformas organizativas de alcance regional o nacional capaces de agregar intereses comunes que se expresen en los conflictos más localizados.

La expansión territorial de la actividad minera en el proceso de democratización incentivó la protesta. Las demandas se diversificaron y hubo actores como las comunidades campesinas y los Gobiernos subnacionales que protagonizaron la intermediación de reclamos materiales y de nuevos reclamos. La expansión del mercado y la democratización, no obstante, no significaron la ausencia de la represión estatal contra la protesta, lo que constituye una continuidad respecto a los periodos previos. Los repertorios disruptivos eficaces para el escalamiento de la protesta aumentaron la posibilidad de reprimirla. Finalmente, el Estado, sin dejar de ser el adversario al que se le exige la fiscalización o anulación de los proyectos mineros a los que se opone una localidad, desarrolló una institucionalidad para intermediar las protestas de los actores locales contra las empresas mineras, en particular, cuando estas escalan al plano nacional.

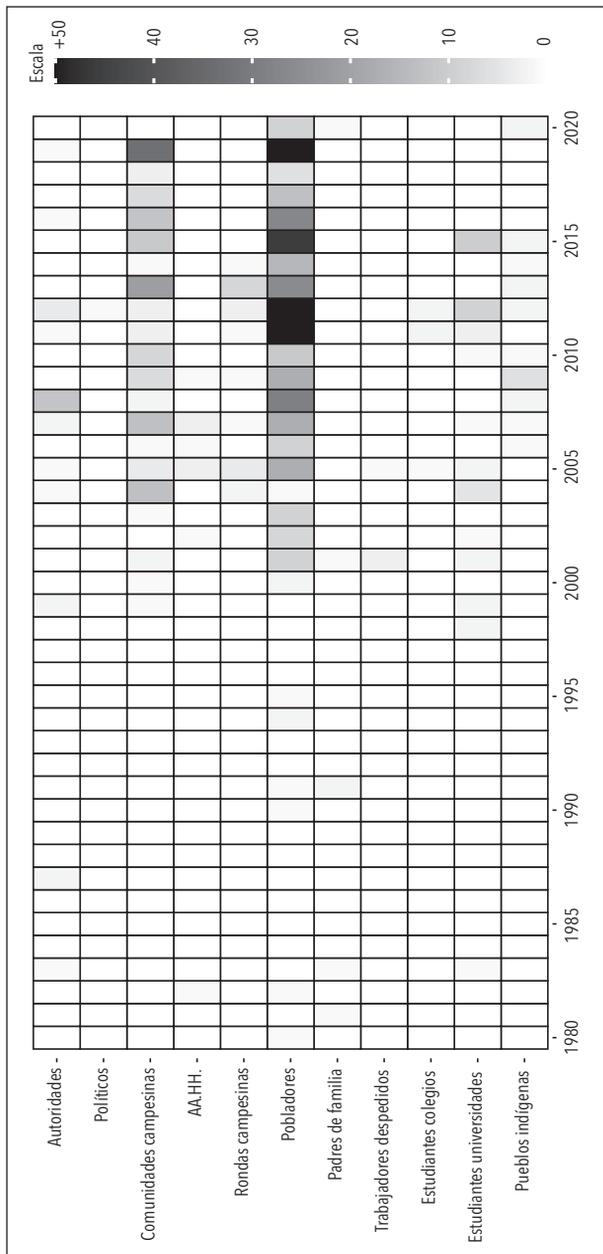
Patrones de la protesta en torno a la minería

A partir del recuento de los periodos que definen el entorno de la protesta frente a la minería, analizaremos la evolución de cuatro variables de la “Base de Protestas Sociales del Perú”: qué actores protestan, qué reclamos formulan, a qué adversarios se enfrentan y qué acciones despliegan.

Actores (quién)

El cambio central entre 1980 y 2020 fue el descenso de la preponderancia de los actores laborales en relación con los actores sociales –como la ciudadanía y las comunidades– que no se definían por su vínculo laboral con las empresas del sector minero. La clase trabajadora minera no fue más el principal actor de la protesta. En el proceso de democratización (periodo de expansión del mercado) hay otros actores sociales que la protagonizaron.

Figura 4.2. Participación de actores sociales en la protesta en torno a la minería, 1980-2020



Fuente: Arce (2023).

Durante los ochenta la clase trabajadora sindicalizada de los grandes complejos mineros como Southern Perú Cooper Corporation y Centromin fue la que más protestó, seguida por los sindicatos de empresas más pequeñas como Atacocha, Raura y Condestable. Durante los noventa, siguieron protestando, pero con mucha menor frecuencia que durante la década previa. Mientras que en los ochenta dicha frecuencia estuvo protagonizada por actores laborales, frecuencia que alcanzó 795 eventos, en los noventa solo llegó a 71 eventos. En dichas protestas, los sindicatos de Minero Perú y Hierro Perú –que luego se convirtió en el sindicato de la privatizada Shougang Hierro Perú– fueron los más activos.

Como se aprecia en la figura 4.2, que ilustra la presencia de los actores sociales en la protesta en torno a la minería, desde el retorno a la democracia (año 2000 en adelante), esos actores se diversificaron y adquirieron prevalencia respecto de los sindicatos mineros. Esto ocurrió en un contexto más favorable para la movilización y con una extensión territorial más amplia para las minas nuevas, incluso en departamentos sin historia en extracción minera.

A pesar de haber sido un ambiente más hostil para los sindicatos, estos no desaparecieron. En el periodo de expansión del mercado, los sindicatos más activos fueron los de Casapalca, Shougang y Southern, que precisamente tienen una historia organizativa que se remonta a los *buenos tiempos* del sindicalismo minero.

En el periodo de expansión y de democratización, los actores, cuyas demandas oscilaban entre la oposición a los proyectos mineros y los reclamos por un mejor acceso a los beneficios derivados de la actividad minera, adquirieron más protagonismo en la protesta. Entre esos actores constaban:

- habitantes, actores que vivían en zonas en riesgo o impactadas por la minería;
- comunidades campesinas, actores asociados a un territorio e integrados por familias que se identificaban como parte de la comunidad (Diez 2006);

- rondas campesinas (en particular, asentadas en la Sierra norte del Perú);²
- los pueblos indígenas de la Amazonía afectados por la minería legal e ilegal (Merino y Quispe Dávila 2021), y
- autoridades subnacionales que actuaban como operadores de la protesta en sus regiones (Panfichi 2011), cuya mayor exposición pública coincidió con las reformas de descentralización y redistribución de la renta minera.

Reclamos (por qué)

El periodo de crisis económica concurrió con una predominancia de las demandas laborales en favor de los aumentos salariales y la mejora de las condiciones de vida; no obstante, dichos reclamos empezaron a disminuir hacia la segunda mitad de la década. Los noventa marcaron un retroceso de la contienda popular en general y, en particular, de los sindicatos mineros. Los reclamos por medio de los que se exigían mejores sueldos y condiciones de trabajo continuaron, pero, en el contexto de las reformas de ajuste estructural, las demandas contra la privatización de las empresas y por la estabilidad laboral ganaron importancia relativa. Hacia el final del último gobierno de Fujimori, surgieron reclamos enfocados en mejorar la distribución de la renta minera en las regiones que se expresaron en las protestas en Áncash y Moquegua.

Si bien el contexto del retorno a la democracia y de la expansión de la economía de mercado influyó en el decaimiento de los reclamos laborales respecto a otro tipo de demandas, esto no quiere decir que lo laboral haya desaparecido. Esto tiene sentido si vemos la figura 4.3, en la que lo laboral no desaparece, puesto que el número de eventos con demandas laborales se recuperó en el periodo de democracia, entre 2003 y 2014, aunque sin llegar a igualar la frecuencia de los ochenta. Siguiendo lo planteado por Manky (2020), este tipo de reclamo ahora podría estar representado por

² Las rondas campesinas son organizaciones que surgieron en la Sierra norte del Perú, en los ochenta, para frenar el robo de ganado. Luego asumieron funciones como la intermediación de conflictos entre la población, la defensa del territorio y la organización de la protesta (Ramírez 2013).

actores sociales como las comunidades con expectativas de empleo local. En ese periodo, las demandas laborales incluían aumento salarial, mejores condiciones de trabajo y más empleo derivado de la actividad minera para la población de la zona. Por su parte, las personas que laboran en la minería informal reclamaban ampliar el plazo para los procesos de formalización minera.

Otra tendencia es el aumento de la frecuencia de los reclamos ambientales en los conflictos mineros durante la democratización. En la historia de la protesta en torno a la extracción minera podemos destacar antecedentes emblemáticos en localidades de la Sierra central del Perú en la primera mitad del siglo XX.³ Los sindicatos mineros, menos centrados en las demandas salariales, incluyeron reclamos ambientales en sus pliegos. El caso más antiguo encontrado en la base de datos corresponde a 1986, cuando un conjunto de bases sindicales, ubicadas en la central, incluyeron entre sus demandas un reclamo por vertimiento de relaves⁴ en los ríos.

En el contexto del periodo de expansión del mercado y continuidad neoliberal, planteamos que la preeminencia de reclamos ambientales sobre los laborales se asoció con:

- 1) una industria minera que empleaba menos trabajadores directamente debido a las transformaciones tecnológicas (el método de extracción a tajo abierto se volvió más común en las nuevas operaciones que la extracción subterránea)⁵ y el incremento de la tercerización, y
- 2) el aumento del área geográfica para uso minero, incluso en los territorios sin historia de extracción. Dicho aumento fue impulsado por el crecimiento de los flujos de inversión, en particular, desde el *boom* de los precios de los minerales.

³ Se trata de los reclamos ante las afectaciones por los humos contaminantes que proceden de la fundición instalada en La Oroya (región de Junín), en los veinte, y las protestas en contra de la fundición de Tamboraque, localidad de San Mateo (región de Lima), en los treinta (Bravo 2015; Chacón 2003).

⁴ Los relaves son un subproducto común del proceso de recuperación de los metales y los minerales... Sin las precauciones adecuadas, los relaves pueden provocar consecuencias negativas crónicas en el ambiente y en la salud y el bienestar de las personas.

⁵ En comparación con la minería subterránea, el método de extracción a tajo abierto es más intensivo en tecnología y menos intensivo en mano de obra.

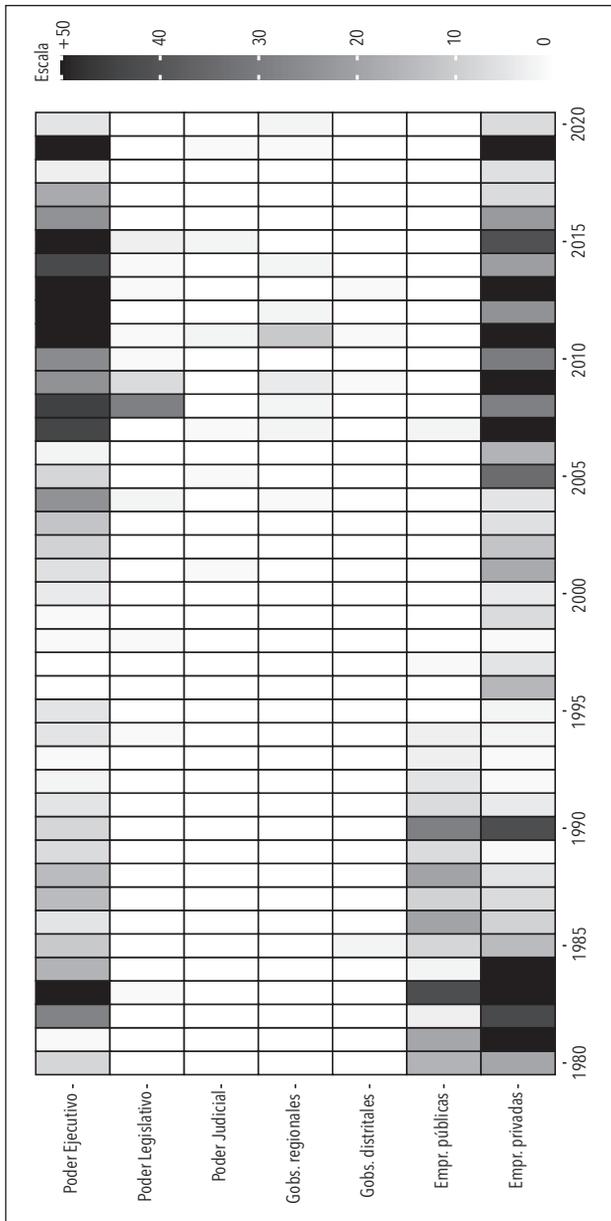
Adversarios (contra quién)

Durante los ochenta, como lo ilustra la figura 4.4, los adversarios principales de los eventos de protesta fueron las empresas mineras estatales y privadas. Las estatales (Centromin, Hierro Perú y Minero Perú) contaban con sindicatos fuertes. Otro adversario importante fue el Poder Ejecutivo, del que destacó el Ministerio de Trabajo como interlocutor que intermediaba por el incumplimiento de las actas entre la parte contratante y sindicatos, pagos adeudados y en rechazo a medidas como el cierre de minas.

Desde los noventa, y en paralelo al proceso de ajuste estructural que conllevó la liberalización y privatización del sector minero, las empresas estatales dejaron de ser uno de los objetivos más frecuentes de la protesta, hasta prácticamente desaparecer a partir de 1998, periodo que coincidió con la culminación del proceso de privatización. Si bien las empresas privadas continuaron siendo los adversarios de la protesta en esa década, la frecuencia de los eventos disminuyó. Desde 2005, los eventos aumentaron notoriamente, hecho que coincidió con el *boom* de los precios de los minerales.

Desde 2004, surgieron más eventos de protestas que tuvieron al Ejecutivo como un adversario de la protesta, con un pico de casos durante los primeros años del gobierno de Ollanta Humala. Por el tipo de gobernanza centralista, donde las principales decisiones asociadas a la extracción minera en la mediana y gran minería se tomaban en Lima (Paredes 2016), el Ejecutivo siguió siendo un adversario al que se le exigía una mejor fiscalización de los impactos de la minería o intermediar en conflictos entre los actores locales y las empresas mineras. Una diferencia respecto de los ochenta es que apareció un espectro más amplio de adversarios en el aparato estatal, pues, además del Ministerio de Trabajo, constaban la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), el de Economía y Finanzas, el del Ambiente (creado en 2008), entre otras agencias estatales. En la protesta en contra de la extracción, el Ejecutivo constituía el adversario en tanto se le exigía anular las autorizaciones y permisos concedidos a los proyectos mineros o paralizar las actividades en curso.

Figura 4.4. Adversarios de la protesta en torno a la minería, 1980-2020



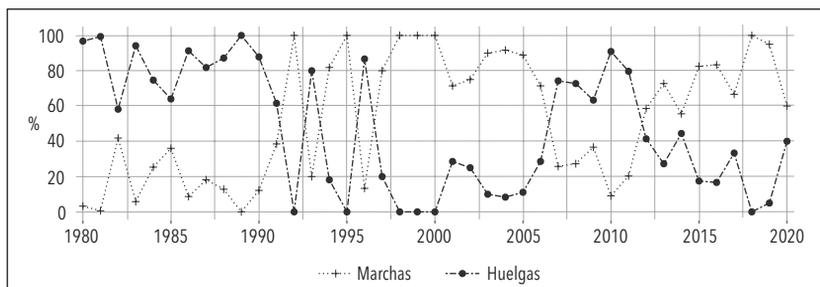
Fuentes: Arce (2023).

Acciones (cómo)

Durante los ochenta y hasta los primeros años de los noventa, el tipo de acción predominante en los eventos de protesta fue la huelga. Puesto que paralizaban las operaciones en el centro de trabajo, las huelgas constituían una amenaza para las ganancias de las empresas. Otras acciones comunes en la protesta de los ochenta fueron los paros y las movilizaciones. El contexto de autocratización durante el periodo de ajuste elevó los costos de la protesta en general y, de manera particular, los costos para los repertorios de acción más disruptivos. En dicho periodo, casi no se registraron paros (seis eventos) ni bloqueos de carretera (un evento). El recurso de la huelga también disminuyó. En el periodo de crisis y democratización de los ochenta se registraron 610 huelgas mineras, mientras que, en el de autocratización, 40. Su frecuencia fue muy similar a la de las marchas.

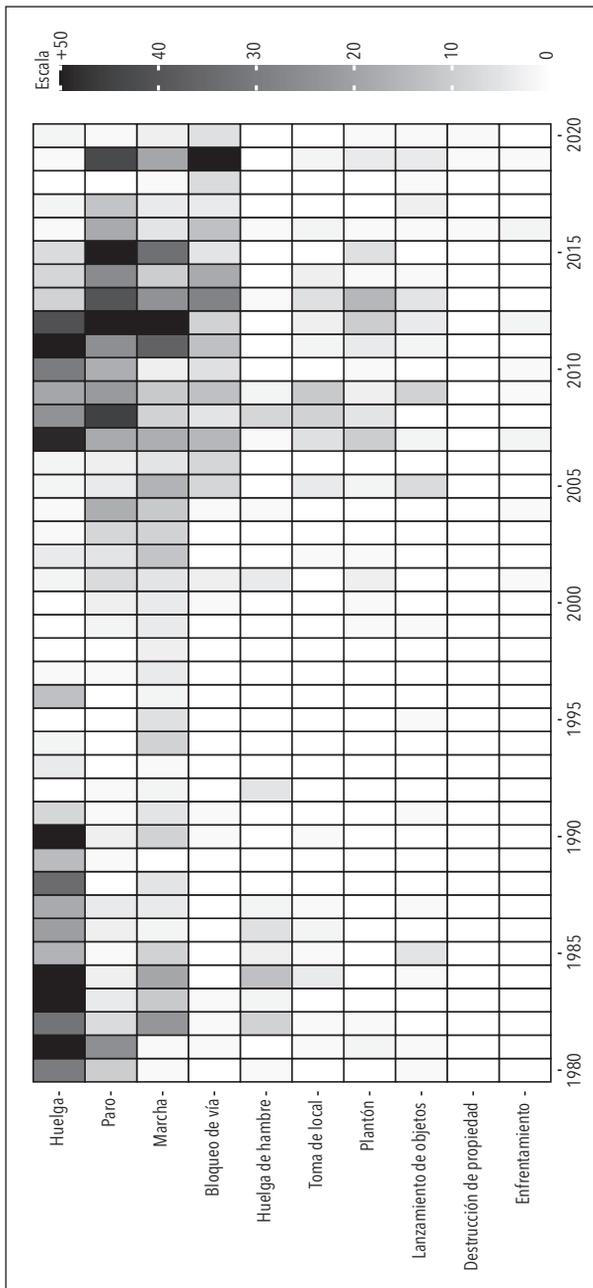
Como se aprecia en la figura 4.5, en el contexto de democratización, durante el periodo de expansión del mercado, las marchas ganaron importancia con respecto a las huelgas. Esto significa un cambio del lugar más usual para la protesta, porque mientras las huelgas ocurrían en el ámbito de las minas o fundiciones, las marchas se desarrollaban en el espacio público. A pesar de que la fuerza laboral minera con contratos estables que fue afectada por las privatizaciones no se recuperó en el periodo postransición, por lo que la clase trabajadora siguió recurriendo a la huelga. Aunque esto

Figura 4.5. Huelgas y marchas como acciones de la protesta en torno a la minería, 1980-2020



Fuente: Arce (2023).

Figura 4.6. Acciones de la protesta en torno a la minería, 1980-2020



Fuentes: Arce (2023).

fue en menor medida, hubo picos de frecuencia en 2007, 2010 y 2011. En esos dos últimos años, los picos coinciden con el contexto posterior a la crisis financiera internacional de 2008.

Otra acción usual, que también ocurrió fuera del centro de trabajo de los nuevos tiempos, fue el bloqueo de carreteras. Como lo ilustra la figura 4.6, no constituía un repertorio nuevo, pero se volvió más frecuente desde finales de los noventa. Aunque los contextos de democratización suelen implicar menos costos de represión —y, por ende, los protestantes preferían repertorios menos disruptivos—, bloquear las carreteras puede expresar la falta de canales efectivos para procesar la protesta. Además de este, otros repertorios como la huelga, el paro y la marcha siguieron siendo fundamentales.

Casos de estudio

La información previa fue útil para asociar los cambios y continuidades de la protesta en torno a la minería en tres periodos que varían respecto del grado de democratización del régimen político y de la liberalización económica. En esta sección complementaremos la data cuantitativa con la cualitativa. Mientras la data cuantitativa permite identificar patrones generales de la protesta gracias a la medición de variables para un gran número de casos, la familiaridad con dos casos sirve para determinar las dimensiones no capturadas por las variables de la base de datos. Por ejemplo, los catálogos de los eventos de protesta están condicionados por la visibilidad mediática de los casos. Mientras más escala la protesta del plano local hacia Lima, esta tendrá más posibilidad de ser expuesta en la prensa de cobertura nacional. Es ahí donde un conocimiento más profundo de los casos puede complementar la información, en específico, para la protesta que no escala hacia las regiones centrales o que tienen mayor concentración de cobertura mediática. La información cualitativa también sirve para leer cómo los actores de la protesta interpretan los contextos políticos, las oportunidades y amenazas que enfrentan y cómo eso influye en la construcción de sus demandas, en la identificación de sus adversarios y en la preferencia de los repertorios a los que recurren.

Tabla 4.1. Protesta en torno a la minería, casos Pasco y Piura

	Pasco	Piura
Periodo	Vieja minería: 1980-2020	Nueva minería: 2003-2020
Tipo	Protesta de coexistencia	Protesta de oposición
Acciones	Disruptivas y convencionales	Más disruptivas
Actores	Del protagonismo de sindicatos a una diversidad de actores de protesta	Protagonismo de comunidades y rondas campesinas Poca dispersión
Adversarios	Múltiples adversarios	Empresa (adversario principal) y el Estado (en su rol de regulador de la actividad minera)

A partir de los casos de protesta en torno a la minería en Cerro de Pasco y en un proyecto minero en la sierra de Piura (tabla 4.1), analizamos los cambios y continuidades en los actores, demandas, adversarios y acciones de la protesta. El de Pasco es un caso paradigmático de la vieja minería, ya que la extracción se remonta a la época colonial. La base de datos ilustra los patrones generales para describir la protesta en torno a la minería desde 1980-2020. El de la sierra de Piura, en cambio, evidencia condiciones del entorno local que pueden contener las tendencias identificadas en la diversificación de actores y adversarios, y la fragmentación de las demandas.

Cerro de Pasco

Este caso replica en gran parte la tendencia general antes descrita:

- 1) el debilitamiento de los sindicatos mineros y, en el contexto de democratización posgobierno de Fujimori, la diversificación de los actores sin vínculo salarial con las empresas mineras, como habitantes y comunidades campesinas;
- 2) la continuidad de reclamos tanto materiales como laborales y el surgimiento de nuevos reclamos, como los ambientales;
- 3) la desaparición del Estado productor y la continuidad de las empresas privadas y del Ejecutivo como adversarios de la protesta; aunque

- dentro de este último, otras entidades, además del Ministerio de Trabajo, comenzaron a sobresalir, y
- 4) la continuidad de la huelga, aunque con menor repercusión en relación con los ochenta; y la prevalencia del bloqueo de carreteras como un repertorio disruptivo en el contexto de democratización.

La base de datos de protestas mineras registra 63 eventos en la provincia de Pasco, que se desagregan en 33 en los ochenta, cinco en los noventa y 25 eventos correspondientes al periodo de expansión del mercado. En los ochenta hay un patrón marcado en Pasco: la huelga convocada por los sindicatos que exigían a las empresas mineras el aumento salarial y la mejora de las condiciones de vida. El adversario principal de la protesta era el Estado productor, a través de la empresa Centromin, creada a partir de la nacionalización de la Cerro de Pasco Cooper Corporation. La empresa, según Helfgott (2012), respondió a la presión de los sindicatos mineros que no solo reivindicaban un pliego asociado a una mina concreta, sino que se articulaban con los sindicatos de otras minas para protestar por demandas más generales. Un caso interesante que salió de este patrón es el paro de 1982, en el que la población pasqueña demandó la creación de un canon minero para que parte de la renta que el Gobierno obtenía de la extracción minera en el departamento de Pasco retorne a la región.

Este periodo de actividad sindical se fue debilitando debido a la violencia política. Según la Comisión de la Verdad y Reconciliación, desde 1983, el PCP-SL intentó captar a dirigentes mineros y obreros para obtener material explosivo de las minas. Cuando los líderes no se sumaban a dichas acciones, el PCP-SL los amenazaba y combatía. En 1989, asesinaron a los dirigentes Saúl Cantoral, Seferino Requis y a la trabajadora social Consuelo García. En Pasco, el Gobierno ordenó instalar bases militares en las inmediaciones de algunas minas. Por ejemplo, en 1986, se instaló una en Quiulacocha —a cinco kilómetros de la ciudad de Cerro de Pasco— como forma de enfrentar los atentados del PCP-SL en los centros mineros (CVR 2003).

Aun cuando la base de protestas propone un patrón sindical de protesta en la provincia de Pasco, en los testimonios recogidos en el trabajo de campo los dirigentes de mayor edad relataron que desde los ochenta las comunidades

cercanas a las minas de Cerro de Pasco, como Quiulacocha y Rancas, advirtieron daños en sus fuentes de agua y ocupaciones no autorizadas de Centromin en sus territorios comunales (Ramírez 2019). Sin embargo, este tipo de protestas no escalaron hasta atraer la atención mediática. Una de las razones era que algunos comuneros trabajaban para Centromin y, en medio de un posible despido, eso dificultaba un enfrentamiento más frontal contra la empresa.

Las condiciones que influyeron en el incremento de la visibilidad de los reclamos ambientales cambiaron a fines de los ochenta, a partir de que el Centro de Cultura Popular Labor se interesó en tales reclamos. Esta ONG fue creada en 1981 para brindar asesoría legal a los sindicatos mineros, pero también empezó a mostrar la problemática de la contaminación y, luego, la afectación a la salud humana vinculada a la exposición a metales pesados producto de la actividad minera.

A inicios de los noventa, los sindicatos llegaron debilitados. En 1992, se incluyó a las minas del complejo Centromin en los planes de privatización de empresas estatales. Sin embargo, este complejo resultaba poco atractivo para los inversionistas por la obsolescencia de sus instalaciones, el peso del gasto social asociado (vivienda, servicios de salud y educación para los trabajadores) y los legados de contaminación sin remediar. Por ello, no fue hasta 1999 que se vendieron las minas de Cerro de Pasco, tras acordar con el Estado *racionalizar la fuerza laboral* (Ruiz Caro 2002). Desde entonces, se impulsó programas de incentivos para reducir de manera drástica la fuerza laboral en las minas. Por ejemplo, en Centromin, la planilla de 17 168 trabajadores, en 1990, se redujo a una de 1343 trabajadores, a finales de 1999. Como parte de la estrategia de privatización, Centromin quedó a cargo de remediar los problemas ambientales generados y la empresa minera Volcán (nueva propietaria de las minas de Cerro de Pasco) era responsable de adecuar las instalaciones para cumplir con los nuevos estándares ambientales. En este periodo, la base de datos consigna tres eventos de protesta y el reclamo que primaba fue la estabilidad laboral y la reposición de los puestos de trabajo del personal despedido.

En la misma década, las comunidades campesinas defendieron su propiedad comunal ante la expansión minera. En un entorno de coexistencia histórica con la minería, como sucede en Pasco, las demandas que sostenían la protesta se orientaban más a lograr una compensación justa que a

oponerse a la minería (McAdam y Boudet 2012; Conde y Le Billon 2017). Hubo dos episodios de protesta que merecen nuestra atención porque involucraron a las comunidades campesinas como actores fundamentales en el resurgimiento de la contienda en torno a la minería durante el retorno a la democracia. La primera es la lucha de la comunidad campesina de Rancas que estaba en contra, por un lado, de que se expropiase su territorio comunal para instalar una presa de relaves de Centromin, a mediados de los ochenta, y, por otro, luchaba para negociar una compensación económica. En 1992, dicha negociación se cerró junto con la empresa. La segunda es la lucha de la comunidad de Vicco en contra del intento de la compañía minera Brocal por usar ese territorio comunal para explorar un yacimiento minero (Chacón 2003).

Los impactos relacionados con la expansión del tajo, operado por Centromin, constituyeron un nuevo eje de conflictividad frente a una población urbana en crecimiento que tenía un acceso deficiente a los servicios básicos (Vega-Centeno 2011). En 1997, bajo el liderazgo del alcalde provincial, se llevó a cabo un paro a nivel de toda la provincia de Pasco en protesta por los impactos de la ampliación del tajo abierto en la vida de la población local. El paro culminó con la firma de un acta entre Centromin y la Municipalidad Provincial de Pasco. En dicho documento la empresa se comprometía a invertir en mejorar la infraestructura urbana y los servicios públicos, como el saneamiento, y a controlar las fuentes de contaminación que afectaban la calidad de vida. Este tipo de reclamos previos a la privatización expresan la creciente dificultad del Estado productor para garantizar los servicios públicos a los trabajadores y a sus familiares, así como las demandas de una población urbana en crecimiento.

En 1999, Volcán compró las minas de Cerro de Pasco, único postor, y continuó con sus planes de expandir sus operaciones. La contratación de trabajadores bajo la modalidad de tercerización se volvió más frecuente. El contrato de privatización no comprometió a esta empresa a solucionar los legados de contaminación ambiental de las operaciones de Centromin. Por ello, el Estado se encargó de este problema ambiental que, debido a la falta de soluciones concretas, se convirtió en un reclamo que detonó a inicios del siglo XXI.

En el periodo de expansión del mercado, y en el contexto de la democratización, hubo un resurgimiento de la protesta. A pesar del debilitamiento de los sindicatos, en Pasco, los trabajadores continuaron siendo actores importantes de la protesta. Poco más del 50 % de los eventos de protesta en esta etapa fueron protagonizados por trabajadores contra las empresas privadas. Entre sus demandas reclamaban por mejorar su salario y sus condiciones de vida, exigían pagos adeudados (salarios y utilidades) y pedían que se reponga los puestos de trabajo de quienes fueron despedidos. Otros actores fundamentales fueron la población local y las comunidades. En este caso, el reclamo más frecuente fue de tipo ambiental y los adversarios conformaban tanto las empresas privadas como el Ejecutivo.

La data cualitativa complejiza estas variables. Las comunidades se volvieron un actor central en la protesta en torno a la minería. Si bien presentaron demandas relacionadas con los desastres ambientales (como derrames de relave), en defensa de un bien común contaminado, también hicieron reclamos de tipo distributivo como la demanda por mayores fuentes de empleo para los comuneros. Al respecto, un mecanismo de negociación importante para obtener más ingresos asociados a la actividad minera es la empresa comunal, que permite a la comunidad organizarse para ser proveedora de las empresas mineras. Esta articulación con la minería funciona porque 1) las comunidades tienen derechos de control sobre la tierra que las empresas requieren para operar y 2) porque la capacidad de empleo directo de las empresas mineras se reduce y, en medio del aumento de la tercerización, pueden contratar a las comunidades para que cubran estos servicios.

Esto no quiere decir que la protesta se anule. Sin embargo, cuando permanecen las relaciones bilaterales (comunidades-empresas), hay protestas que no superan el espacio de la comunidad, por ende, la posibilidad de que la prensa nacional las cubra se reduce. En cambio, cuando surgen demandas como la atención en salud para las personas afectadas por exposición a metales pesados –es decir, reclamos que no se pueden procesar entre la población local y las empresas–, el adversario es el Estado. Aunque la protesta no fue violenta, en Pasco, la población afectada por problemas de salud se movilizó de manera disruptiva. Caminaron desde Cerro de Pasco hasta

Lima en *marchas de sacrificio*,⁶ acamparon en la ciudad y se encadenaron en las afueras de la sede del Ministerio de Salud y, así, llamaron la atención de la prensa.

Finalmente, otra característica del periodo de expansión del mercado es el proceso de democratización que sirvió para entablar relaciones con organizaciones y activismos transnacionales que estén relacionadas con sus reclamos. Estos vínculos facilitan el acceso a redes y recursos para los actores que protestan, pero son difíciles de sostener en el tiempo. En Pasco, por ejemplo, esto se ha expresado en la constitución de la Coordinadora

Tabla 4.2. Pasco: componentes de la acción colectiva, 1980-2020

Etapa	Quiénes	Por qué	Contra quién	Cómo
Los ochenta	Sindicatos ONG (Centro de Cultura Popular Labor)	Aumento de salarios Mejora de condiciones laborales	Empresas estatales (Centromin) Empresas privadas	Huelga
Los noventa	Sindicatos Autoridades (Cerro de Pasco en el contexto de la privatización) Comunidades campesinas como Vicco y Rancas	Estabilidad laboral Vivienda agua y saneamiento (servicios sociales que el Estado-productor deja de proveer) Contaminación ambiental	Centromin (privatizada en 1999) Empresas privadas Estado (contaminación)	Marcha Paro regional
La primera década del siglo XXI	Sindicatos Comunidades campesinas Empresas comunales Personas afectadas por la contaminación (ambiente y salud)	Salarios, condiciones laborales Contaminación ambiental Incumplimiento de contratos Afectaciones a la salud por exposición a metales	Empresas privadas Estado (contaminación, salud) Organismos internacionales	Huelgas Marcha Plantones Bloqueos de vías

⁶ Las marchas de sacrificio son repertorios de protesta que usaron los mineros de la central del Perú desde la década de los sesenta. Consisten en marchar desde los asientos mineros hasta Lima (capital del Perú). Son repertorios que duran varios días porque las personas se trasladaban caminando (Sulmont 1980; Helfgott 2013).

Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI), que dejó de articular a las comunidades de esa localidad, lo que causó que perdieran presencia en la intermediación de la protesta. Lo mismo sucedió recientemente en la constitución de una plataforma nacional de personas afectadas por los metales pesados.

Piura

El caso Río Blanco es el más paradigmático de las protestas asociadas a la expansión de la frontera minera en territorios sin historia previa de extracción, en el contexto de la expansión del modelo neoliberal y la democratización.⁷ En contraste con la historia de debilitamiento sindical y fragmentación de actores y reclamos en Pasco, este caso denota que algunas condiciones locales –como los recursos organizativos y la rememoración de hitos de la protesta– pueden contrarrestar las tendencias hacia la fragmentación. Además, pueden capitalizar las oportunidades del contexto de apertura democrática, tales como el contacto con aliados internacionales, la politización de las instituciones de regulación ambiental y de participación ciudadana en las decisiones asociadas a la extracción minera.

Río Blanco es el nombre de un proyecto minero ubicado en la sierra de Piura, cerca de la frontera con Ecuador. Se trata de un yacimiento del que se pretende extraer 20 millones de toneladas de mineral por año para procesar 200 000 toneladas de cobre (Torres 2005). El MINEM estima que el proyecto representa una inversión de 2500 millones USD (*Andina* 2021). El consorcio de capitales chinos Xiamen Zijin Tongguan (en adelante, consorcio Zijin) es la empresa titular del proyecto.

El yacimiento mineral se encontró en 1994. En 2003, la empresa inglesa Monterrico Metals adquirió las concesiones mineras en un área de 6472 hectáreas, que se superponen a los territorios de dos comunidades campesinas ubicadas en dos provincias de la sierra de Piura: la comunidad

⁷ Si bien la costa de Piura, como departamento, tiene una historia asociada a la extracción petrolera, las provincias comprendidas en el proyecto Río Blanco no la tienen. La única experiencia cercana de minería en el distrito de Canchaque dejó legados de contaminación sin remediar.

de Segunda y Cajas, en la provincia de Huancabamba, y la comunidad de Yanta, en la provincia de Ayabaca. Los primeros trabajos de exploración despertaron el rechazo comunitario. Entre 2003 y 2004, ambas comunidades acordaron no permitir el desarrollo del proyecto y negaron la validez de un permiso controvertido. Con dicho documento para hacer prospección sísmica, la empresa podía justificar ante el MINEM que obtuvo la autorización de las comunidades, como parte de su evaluación ambiental. La oposición comunitaria se ha mantenido desde entonces y se reafirma tanto en movilizaciones hacia la ciudad capital de la región Piura como en el ámbito de las provincias involucradas. Por ejemplo, la última movilización se realizó en 2023 (Cutivalú 2023).

La “Base de Datos de Protestas” reporta 32 protestas mineras entre 2005 y 2018, en las dos provincias de la sierra de Piura, donde se ubica el proyecto minero. Los actores de la protesta son la población, agricultores y agricultoras, comunidades y rondas campesinas que, en todos los casos, dicen no tener un vínculo salarial con la empresa minera. El reclamo predominante es el rechazo al desarrollo del proyecto minero que los actores presentan ante dos adversarios: la empresa minera y el Estado (aunque hay otro tipo de reclamo que dirigen a las autoridades subnacionales). Las acciones de protesta más comunes son el bloqueo de carreteras y la marcha, que expresan el recurso tanto a lo disruptivo como a lo no disruptivo. Aun cuando las decisiones sobre la extracción minera se concentran en el Gobierno, el trabajo de campo reveló que las organizaciones locales vigilan las posturas a favor o en contra de la explotación minera que manifiestan tanto las autoridades locales como alcaldes y gobernadores regionales (Ramírez 2013). Las organizaciones locales se encargan de vigilar que las autoridades subnacionales hagan demostraciones públicas de su compromiso para frenar el avance de la minería.⁸ Por ejemplo, pueden solicitar que exijan al Estado declarar la *intangibilidad* de los ecosistemas que podrían estar comprometidos por el proyecto minero.

⁸ Un antecedente similar corresponde a las organizaciones de rondas campesinas de Cajamarca que vigilaban a las autoridades que se posicionaban favorablemente por la extracción minera de la empresa Yanacocha.

En 2004, se organizó la primera marcha hacia el campamento de la empresa. Hubo un enfrentamiento con la Policía y un comunero murió a causa de un gas lacrimógeno lanzado por un efectivo (Kyte 2014). Tras este suceso, el Gobierno Regional de Piura convocó a una mesa de diálogo que se frustró porque la población local contraria al proyecto percibía que el gobernador regional tenía una postura favorable a los intereses de la empresa minera. En 2005, se convocó a una marcha hacia un campamento de la empresa, en la que murió un comunero por una acción represiva en la que participaron agentes de seguridad contratados por Zijin y la Policía (Kamphuis 2011). Esta dinámica de movilizaciones, violencia e intentos de diálogo que se frustraron, así como la intervención de la Iglesia católica local, las ONG y los organismos nacionales –como la Defensoría del Pueblo y la Comisión de Pueblos Andinos, y Ambiente y Ecología del Congreso de la República– jugaron un papel importante en la intermediación de la protesta e influyeron en la visibilidad del conflicto a nivel nacional e internacional (Bebbington 2013; Ramírez 2013).

Otro hito de este conflicto fue la consulta que se organizó en septiembre de 2007 para preguntar a la población local si aprobaba o no la extracción minera en los distritos comprometidos por el proyecto. El 98 % votó en contra del desarrollo de la minería. Este repertorio no fue inédito, sino que replicó la consulta que se hizo en 2003, en el distrito de Tambogrande –ubicado en la región Piura–. Dicho repertorio contó con el apoyo organizativo y financiero de la misma red de aliados agrupados en la Red Muqui (Bebbington 2013). Si bien la consulta empató con el giro participativo de la gobernanza minera en el contexto de democratización, los resultados no fueron reconocidos por el organismo electoral nacional. No obstante, la consulta sí fue efectiva en enviar un mensaje al Ejecutivo sobre la falta de legitimidad de los planes de la empresa minera en la región. Las comunidades y rondas campesinas de la zona rememoran este hito y las muertes de ronderos en coyunturas de protesta en sus movilizaciones y pronunciamientos.

En 2008, Zijin presentó un estudio de impacto ambiental que fue observado por las municipalidades locales y por una ONG. Una de las observaciones fue que la empresa no contaba con la autorización de la población

local para llevar a cabo el proyecto; sin embargo, Zijin no respondió a las observaciones. En 2009, se reportaron más episodios de violencia, como la intervención de la Policía en el territorio de la comunidad de Segunda y Cajas, donde hubo heridos y fallecieron dos ronderos por impacto de bala. Desde entonces, el Poder Judicial investiga este caso (Ramírez 2013; Pérez 2021).

A partir de 2003, los procesos de movilización continúan activándose ante cualquier anuncio de la empresa o del Gobierno sobre reactivar el proyecto, cuya difusión se facilita por los medios de comunicación (Siancas 2021). Durante el trabajo de campo, encontramos que si bien son dos comunidades campesinas cuyos territorios están potencialmente afectados por la extracción minera, la organización de rondas campesinas (presentes en todos los caseríos de las provincias de la sierra piurana) es la principal estructura de organización para convocar acciones de protesta contra el proyecto minero.

Desde los primeros eventos de protesta, todos los Gobiernos nacionales han anunciado el carácter *prioritario* o de *interés nacional* del proyecto Río Blanco (IPS 2017; *Gestión* 2017a). El Ejecutivo también ha firmado acuerdos con el consorcio Zijin con el fin de crear condiciones que faciliten la puesta en marcha del proyecto (Zijin 2016). Las concesiones mineras de este consorcio se mantienen, así como la inclusión del proyecto en la cartera de proyectos mineros del MINEM.

El caso Río Blanco expresa la cohesión de los actores que se mantienen en su oposición al proyecto minero desde 2003. Mientras la información cuantitativa nos permite afirmar que es una protesta que se sostiene en el tiempo, la cualitativa nos sirve para entender cómo lo hacen. Apuntamos a dos factores. En primer lugar, la existencia de la organización de rondas campesinas, como estructura organizativa, no depende de la protesta en contra de un proyecto, pues desde los ochenta cumple con distintas funciones asociadas a la vida cotidiana. En segundo lugar, recurren a la continua rememoración de los ronderos fallecidos, producto de la represión ejercida, que la comunidad reactiva en cada anuncio de la empresa o del Gobierno de retomar los planes de desarrollar la mina. Por ejemplo, en las movilizaciones frecuentes contra el proyecto, los organizadores de la

Tabla 4.3. Piura: componentes de la acción colectiva, 2003-2020

Etapa	Quiénes	Por qué	Contra quién	Cómo
La primera década del siglo XXI	Comunidades campesinas Rondas campesinas Autoridades locales: Frente de Desarrollo de la Frontera Norte del Perú	Un solo reclamo: rechazo sostenido al proyecto minero	Poder Ejecutivo (centraliza las decisiones sobre la gran minería) Autoridades locales y regionales (la población vigila su alineamiento con la oposición al proyecto) Empresa minera (la población vigila su presencia en el territorio)	Bloqueos de carretera Toma de local y de campamentos Marchas Otras acciones no contenciosas: consulta vecinal

protesta piden un minuto de silencio en conmemoración de las víctimas de la represión.

Mientras la información de la “Base de Datos” sugiere una diversidad de los actores que organizan la protesta, la de campo nos permite afirmar que estos están articulados a nivel territorial. El reclamo principal es el rechazo al proyecto minero y, luego, hay reclamos asociados (como el reconocimiento de la validez de la consulta de 2007 y el pedido de declarar la intangibilidad de los ecosistemas). Asimismo, hay múltiples adversarios: el Estado, al que se le pide detener el proyecto minero; la empresa minera, a la que se le exige retirarse de la zona, y las autoridades subnacionales, a quienes se les solicita posicionarse en contra del proyecto. Finalmente, en cuanto a los repertorios, los actores combinan los más disruptivos, como la toma de locales y los bloqueos de carreteras, con los menos disruptivos, por ejemplo, las marchas y la consulta vecinal.

Conclusiones

Las características de la protesta en torno a la minería han variado en función de los tres periodos analizados. En el contexto de crisis económica, los

sindicatos fueron los principales organizadores de la protesta a favor de las mejoras salariales y las condiciones laborales. Los adversarios eran las empresas mineras y las estatales, y la acción principal de protesta fue la huelga en la mina como centro laboral. El periodo concluyó con el debilitamiento de los sindicatos afectados tanto por la crisis como por la violencia política.

En el contexto de ajuste estructural, a través de los procesos de autocratización y de reducción general de los niveles de protesta, los sindicatos siguieron debilitándose, pero lograron sostener algunas protestas reclamando estabilidad laboral en un ambiente de privatizaciones. Sus adversarios fueron las empresas mineras, privadas y estatales. Al final de la década, (re)surgieron reclamos como los redistributivos y en rechazo a los proyectos mineros, los cuales coincidieron con la recuperación de los niveles de protesta en consonancia con una creciente crítica al expresidente Alberto Fujimori.

En el periodo de expansión del mercado y apertura democrática, la protesta en torno a la minería fue protagonizada por una diversidad de actores. Los sindicatos continuaron organizando protestas, incluso en un contexto hostil a la estabilidad laboral, pero también surgieron actores sociales como las comunidades campesinas y las poblaciones afectadas o potencialmente afectadas por la extracción, así como las autoridades subnacionales que presentaban demandas redistributivas a favor de sus regiones.

Los reclamos denotan cambios y continuidades respecto a los periodos previos. La exigencia de demandas materiales continuó, pues los trabajadores siguieron reclamando por mejoras salariales y a ellos se sumaron las comunidades y la población cercana a los proyectos y las minas. Dichas poblaciones clamaban por que existan más oportunidades de trabajo para los locales. Además, emergieron nuevos reclamos para detener proyectos mineros o para exigir distintos tipos de compensaciones dirigidas a las localidades afectadas por la minería. Asimismo, la empresa minera continuó siendo un adversario en la protesta. El Estado también se mantuvo como adversario, pero ya no en el rol de productor de minerales y empleador, sino que era una serie de Ministerios, representantes del Poder Ejecutivo, que intentaban intermediar la protesta contra las empresas mineras, a la vez que recibían demandas redistributivas, y fortalecer la fiscalización sobre los impactos de la extracción.

La revisión de los casos de protesta en torno a la minería bajo una aproximación cualitativa permite complementar la información de la “Base de Protestas”, cuyo insumo son las noticias de una muestra de diarios nacionales. En el caso de Cerro de Pasco, se reconstruyó la actividad sindical antes debilitada y el surgimiento de los nuevos actores de la protesta, en específico, la emersión de las comunidades campesinas y las empresas comunales que, en el contexto de la democratización, reclaman a las empresas privadas tener más acceso a los beneficios asociados a la extracción, en particular, en cuanto a empleo local y oportunidades para ser proveedores. Estas protestas no suelen escalar, por lo tanto, son menos visibles para la prensa nacional. También surgieron nuevos actores que dirigen sus reclamos al Ejecutivo y, en particular, al Ministerio de Salud, debido a la contaminación ambiental y a la afectación a la salud por la exposición a metales pesados. La visibilidad de este tipo de protesta depende de que tengan una presencia en Lima o en regiones con mayor cobertura de los medios de prensa nacional. Las marchas que se dirigen a la capital del país o se desarrollan en ella, así como los plantones organizados frente a las sedes de las instituciones del poder Ejecutivo, ubicadas en Lima, son los repertorios que suelen escalar y aparecer más en la prensa. Sin embargo, también tienen altos costos de organización porque no hay un actor que pueda sostener dicha organización para la protesta.

El caso de Piura conforma una protesta en torno a la minería en el contexto de la reapertura democrática. A pesar de la diversidad que muestra la variable *actor* en la base de datos, la aproximación cualitativa permite confirmar la importancia de las rondas campesinas como organizaciones locales vinculadas a los asuntos públicos locales y cotidianos. Tales organizaciones han sostenido los reclamos en rechazo a un proyecto minero desde 2003 hasta 2023. Este recurso organizativo y una continua rememoración de la protesta –en particular, de la violencia que los Gobiernos favorables a la extracción en dicha región ejercieron contra los protestantes– generan condiciones para que esta pueda resurgir. En este caso, la protesta con mayor posibilidad de ser registrada por los medios de prensa es aquella que es más intensa, es decir, cuando hay violencia y un saldo de muertos o heridos (Ortiz et al. 2005). Sin embargo, las

movilizaciones de rememoración sobre hitos fundamentales para los protestantes no son cubiertas por la prensa de alcance nacional; estas suelen ser reportadas por la prensa local y regional.

A diferencia de Cerro de Pasco, el Estado no es un adversario al que Piura apeló para que intermediara por las demandas redistributivas o por los derechos afectados relacionados con la extracción, más bien es el actor que condena la represión del Estado y lo interpela para que anule un proyecto minero. Los repertorios de la protesta han combinado lo disruptivo, en especial, en sus primeras fases hasta antes de la suspensión del proyecto minero, con lo convencional, que son repertorios más vinculados a las marchas donde se reafirma públicamente la oposición local al proyecto. Finalmente, este caso demuestra que, incluso en tiempos *buenos* para la democracia, el Estado continúa recurriendo a la represión como recurso para detener la protesta y, a su vez, que la empresa minera, mediante sus agentes de seguridad, sigue desplegando violencia en los territorios que opera.

Capítulo 5

El rezago del magisterio peruano: una permanente movilización con demandas inmutables

Andrea Segovia Marín

Introducción

La educación en América Latina, considerada uno de los factores primarios del desarrollo en la región, ha adquirido protagonismo en el terreno de la conflictividad social durante las últimas dos décadas (Seoane y Tadei 2001). Ante ello, autores como Gentili et al. (2004) han interpretado el aumento del conflicto en el sector educación como el fracaso de los programas de reforma educativa implementados en los noventa, en el contexto de las políticas de ajuste estructural.

En el Perú, el sector educativo ha sido históricamente un componente central en la historia política nacional (Angell 1982). A partir de las nuevas demandas sociales por los servicios básicos, las cuales aparecieron después de la Segunda Guerra Mundial, el Gobierno de Manuel Odría (1948-1956) inició la expansión del sistema educativo convirtiéndolo en una fuente de empleo importante y configurándolo como un medio de movilidad social para la población (Canessa Montejo 2011). De este modo, el magisterio adquirió la capacidad de movilizar grandes masas de población alienada e insatisfecha y se tornó en un actor de gran influencia política que se opuso a los gobiernos de Óscar Benavides, Manuel Odría, Juan Velasco y Alberto Fujimori.

A pesar de la relevancia política del sector educativo, la literatura sobre su movilización es escasa. En un principio, mientras que los análisis sobre la protesta docente se elaboraban en el contexto de las investigaciones sobre el movimiento sindical en el Perú (Sulmont 1975, 1976; Portocarrero 1987), en los textos posteriores, abocados particularmente al sector, se consideró periodos específicos, sin permitir que se sitúe las características de la protesta en una perspectiva histórica que contenga las grandes transformaciones políticas y económicas que experimentó el país en los últimos 41 años. Entre estas investigaciones se encuentran la cronología de las movilizaciones del periodo 1885-1978, recopiladas por Pezo del Pino, Ballón y Peirano (1981), y los análisis históricos del magisterio peruano y sus protestas durante los periodos 1911-1930 (Reynoso, Aguilar y Pérez 1979), 1972-2005 (Vargas Castro 2005), 1985-2008 (Mendoza Choque 2010) y 1998-2003 (Chiroque et al. 2005).

En el capítulo 2, Moisés Arce señala que durante las últimas cuatro décadas el Perú atravesó por grandes transformaciones políticas y económicas que determinaron periodos de crisis económica, ajuste estructural y expansión del mercado. En cada etapa los componentes de la acción colectiva (actor, adversario, reclamo, acción, lugar [Tarrow 1998]) tuvieron características específicas. El periodo de expansión del mercado —que contiene la transición dual, es decir, de una economía intervencionista a una de libre mercado y de un gobierno autocrático a una democracia (Almeida 2010)—, específicamente, trajo consigo una renovación completa del paradigma de la movilización social en el Perú. En efecto, el nuevo gobierno democrático favoreció el incremento del número de movilizaciones. Dicho aumento estuvo acompañado de cambios tanto en los actores movilizados como en la naturaleza de sus reclamos, pues los actores de la sociedad civil reemplazaron el protagonismo de los actores laborales, y las demandas laborales centradas en las remuneraciones recibidas cambiaron por una amplia lista de reclamos políticos.

No obstante, el sector educativo parece ser la excepción a esas transformaciones. Si bien ya desde los setenta era evidente la continuidad de la protesta del magisterio (Pezo del Pino, Ballón y Peirano 1981), la “Base de Protestas Sociales del Perú (1980-2020)” (Arce 2023) muestra las características de su

movilización, que han permanecido relativamente inalterables en contraste con otros sectores laborales y sociales a nivel nacional. En este capítulo se desarrolla un análisis de la protesta docente durante los periodos de crisis, ajuste y expansión. Desagregar el estudio de la movilización social en sus componentes sustanciales (actores, adversarios, acciones, lugares y reclamos) permite identificar a quienes se movilizan y qué razones perpetúan esa movilización, y exponer conclusiones relevantes respecto a los límites de las reformas de libre mercado en la educación peruana.

En la primera parte desarrollamos una reseña histórica del magisterio y presentamos al Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP), actor protagonista de la movilización del sector educativo desde 1972 y en los periodos que abordamos en este libro. En la segunda parte identificamos los indicadores de la precariedad del sector, tanto materiales como inmateriales, por ser esta una demanda constante para el gremio. En la tercera parte analizamos tres campañas de movilización del sector durante los ochenta, noventa y la primera década del siglo XXI, para ilustrar sus características y tendencias con relación a las transformaciones políticas y económicas a nivel nacional. Finalmente, presentamos conclusiones y nuevas preguntas en torno a la movilización del sector.

Metodología

Hemos escogido una metodología mixta para incorporar tanto el uso de data cuantitativa como cualitativa, y adoptado las ventajas del método PEA (Koopmans y Rucht 2002). La aplicación de este método a partir de la data cuantitativa provista por la “Base de Protestas Sociales del Perú (1980-2020)” (Arce 2023) nos permite interpretar de manera sistemática, y a lo largo de los tres periodos de transformación política y económica, la ocurrencia de un gran número de protestas junto con sus propiedades más importantes.

Asimismo, recurrimos a la data cualitativa de las cronologías de las movilizaciones del magisterio, elaboradas por el SUTEP, y a las investigaciones en las que se aplica un análisis histórico a las protestas de este sector

(Vargas 2005; Mendoza Choque 2010; Chiroque et al. 2005). A partir de estas fuentes secundarias es posible reconstruir el contexto político y económico en el que estas movilizaciones se llevaron a cabo, con el objetivo de evaluar su influencia (Hutter 2014).

El Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP)

En el Perú, desde 1972, el SUTEP es la organización natural que unifica a más de 280 000 docentes de escuela (LUM 2002), por lo que constituye el sindicato peruano más grande a partir de su creación (Angell 1982). De igual forma, desde sus inicios, el SUTEP logró expandirse a nivel nacional, lo cual lo distinguió de los demás sindicatos de la época.

A pesar de que la organización se creó para superar la heterogeneidad del sector, desde el principio, ha pasado por momentos de fragmentación, seguidos por etapas de mayor unificación y, en los últimos años, volvieron a aparecer facciones disidentes. El SUTEP ha participado en momentos decisivos de cambios políticos en el país, ha enfrentado la represión de distintos Gobiernos y, durante el conflicto armado iniciado por el PCP-SL, fue amedrentado por este grupo insurgente.

Las primeras organizaciones magisteriales se remontan a 1885 y los primeros sindicatos magisteriales, a los años veinte, pero desde los años treinta la presencia de partidos políticos dentro del magisterio favoreció una mayor movilización. Durante ese tiempo, se organizaron en gremios segmentados por niveles de educación y especialidades. No obstante, también era evidente que existía una pugna interna entre los partidos políticos para influenciar a la totalidad del magisterio. En ella predominó el Partido Aprista Peruano (PAP)¹ y luego el Partido Comunista del Perú (PCP).²

¹ Las células magisteriales apristas se organizaron en los Sindicatos de Maestros Apristas. En 1959, la hegemonía de estos gremios se materializó en la creación de la Federación Nacional de Educadores del Perú ([FENEP], SUTEP La Libertad 2022).

² Las células magisteriales del PCP se organizaron en la Asociación Nacional de Maestros Primarios. En 1964, una alianza entre los partidos Acción Popular, Democracia Cristiana

La formación del SUTEP, en el Congreso de Unificación del Magisterio de 1972, puso fin de manera formal a estas formas de *sindicalismo libre* y a la división en células del PAP y del PCP (SUTEP 2018). La unificación tuvo implicancias trascendentales en la postura ideológica del magisterio, puesto que se planteó por primera vez el debate sobre si la lucha magisterial debía colocarse dentro del marco de una disputa política mayor por la revolución. El debate fue resuelto tras la elección de Horacio Zevallos, militante del PCP-Patria Roja, como secretario general de la organización. El liderazgo de Patria Roja dio prioridad a sus planteamientos partidarios, por lo que se concertó no promover la revolución; sin embargo, esta discusión recobró importancia por la influencia de Sendero Luminoso en el gremio. Un proceso que incidió en la cohesión del magisterio y en su relación con el Estado.

El PCP-SL se infiltró e intentó controlar al gremio desde la segunda mitad de la década de los setenta.³ Para ello, la estrategia implementada fue cuestionar sistemáticamente a la dirigencia del SUTEP a través de campañas de desprestigio, infiltrarse en las huelgas y movilizaciones para apropiarse de ellas con el fin de que se perciban como actividades organizadas por el partido y conformar gremios alternativos⁴ para convertirlos en el puente entre el magisterio y las células partidarias (CVR 2003). Si bien el *carácter contestatario, revolucionario y radical* del SUTEP⁵ contribuyó a que se lo perciba como un organismo subversivo, el porcentaje de docentes que se involucraron en la insurgencia fue minoritario, aunque su participación fue “ruidosa y bien organizada” (CVR 2003, 570). A pesar de ello, el SUTEP no se deslindó de estos señalamientos de forma clara, lo que generó ambigüedad sobre su postura. Durante los años posteriores, y en 2023, la unidad del sindicato aún se encuentra comprometida, esta vez por la aparición de

y el PCP Unidad desplazó al PAP de la dirección de la FENEP y puso en su lugar al PCP Unidad (CVR 2003).

³ Sendero Luminoso se infiltró en el gremio con el fin de controlarlo y articularlo con la estrategia de construcción de un continuo sindical-barrial que le permitiera cercar la ciudad desde dentro.

⁴ Entre ellos, el Movimiento Obrero de Trabajadores Clasistas (MOTC) y el Movimiento Clasista Magisterial (MCM).

⁵ El liderazgo de Patria Roja –la facción mayoritaria del maoísmo peruano– en el SUTEP delineaba la tendencia revolucionaria del gremio (Angell 1982).

facciones regionales opuestas a las decisiones del Comité Ejecutivo Nacional del SUTEP (CEN SUTEP),⁶ como sucedió durante las huelgas de 2003 (Mendoza Choque 2010) y 2017 (Álvarez 2017).

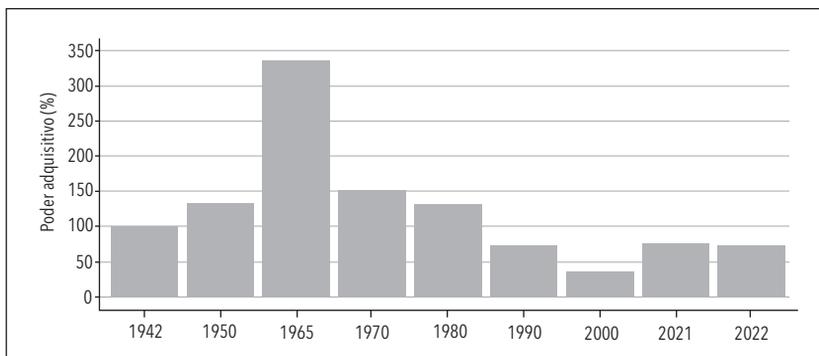
Históricamente, las movilizaciones del magisterio tuvieron gran influencia para garantizar estándares democráticos en el Perú, debido a su influencia en la sociedad y el tamaño considerable del gremio (Angell 1982). Bajo el control de las células apristas y comunistas, se mantuvo una postura opuesta a los gobiernos de Óscar Benavides (1933-1939) y Manuel Odría (1950-1956). Ya conformado el SUTEP, a través de su participación en el Gran Paro Nacional de 1977 y en las huelgas magisteriales de 1978 y 1979, el sindicato formó parte de la oposición a la dictadura iniciada con Juan Velasco Alvarado (1968-1975 [LUM 2002]). Durante el gobierno de Alberto Fujimori, el gremio tomó un rol fundamental de resistencia contra el modelo de libre mercado, con el fin de proteger la educación pública y su propia estabilidad laboral. Además, junto con la CGTP, los dirigentes sindicales del SUTEP hicieron explícito su rechazo al autogolpe de Fujimori, en abril de 1992; dicha postura recrudesció las estrategias de represión que el Estado aplicó contra ellos (Reátegui 2009).

El rezago del magisterio

Las condiciones de trabajo del magisterio se fueron deteriorando a lo largo del tiempo y contribuyeron al incremento de las movilizaciones del sector. Los factores que han influido en el empeoramiento de aquellas condiciones son múltiples, pero en gran medida están ligados al pobre manejo de la economía (Paredes y Sachs 1991) y la escasa inversión pública en el sector (Saavedra y Suárez 2002).

⁶ El CEN SUTEP está integrado por 30 miembros que representan distintas áreas de la organización. Este comité es elegido por un periodo de tres años en el Congreso Nacional del SUTEP, donde participan delegados y delegadas regionales y provinciales. Asimismo, tiene facultades para tomar decisiones y ejecutar acciones en nombre de la organización (SUTEP 2018).

Figura 5.1. Evolución del poder adquisitivo del magisterio peruano, 1942-2022



Fuente: Chiroque (2022).

Durante el periodo 1978-2000, los reclamos materiales por mejorar los salarios fueron constantes y constituyeron la prioridad del sector (CVR 2003). Sin embargo, no siempre fue así. En 1965, por ejemplo, según el Instituto de Pedagogía Popular (IPP 2002), el salario del magisterio peruano alcanzó el punto más alto de poder adquisitivo (figura 5.1), y se podía decir que quienes integraban el sector educativo formaban parte de la clase media. No obstante, la masificación de los servicios educacionales sin una inversión pública congruente, que responda a la nueva demanda por acceder a él, deterioró los haberes del magisterio (Saavedra y Suárez 2002).

Con ello, la educación dejó de ser un trabajo de dedicación exclusiva –para 1980, el 20 % del profesorado contaba con un segundo empleo (CVR 2003)– y la calidad académica disminuyó a tal punto que la docencia se convirtió en una de las carreras que requería menor calificación para ingresar en ella. Estos cambios permiten entender el reclamo inmaterial de recuperar la dignidad de la profesión, cuyo estatus social está deteriorado por su escasa capacidad adquisitiva y su bajo nivel de experticia (Contreras 1996).

Las victorias sindicalistas en este aspecto han tenido un impacto limitado. Pese a que la mayor parte de las movilizaciones conquistaron incrementos en la remuneración básica o en las asignaciones especiales, el salario relativo de este sector en comparación con otros profesionales mantuvo una tendencia negativa desde su pico en 1965 (Saavedra 2004), con una

ligera recuperación desde 2021. Además, el salario base se mantuvo fijo desde 1990 hasta mediados de la primera década del siglo XXI, por lo que, en 2023, casi el total de su remuneración corresponde a bonificaciones (Alcázar y Pollarolo 2001; Díaz y Saavedra 2000). Con ello, en 2022, el poder adquisitivo de este sector no ha recuperado el nivel del año 1965, ni se encuentra cercano a aquella cifra.

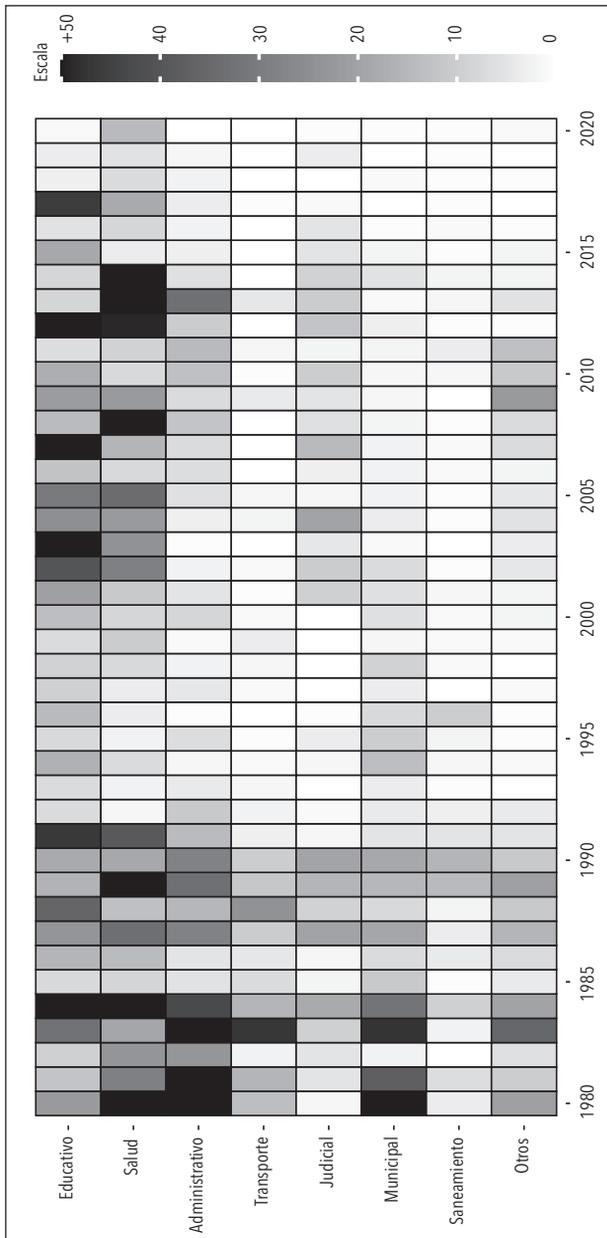
Los otros dos logros, que el mismo SUTEP identifica como históricos, tampoco están relacionados con las mejoras salariales directas. El primero fue el reconocimiento legal del sindicato (Resolución Directoral N.º 011-84-INAP-DNP/1984) y el nombramiento del personal docente contratado en 1984. El segundo, asimismo, corresponde al reconocimiento legal del derecho del profesorado a la estabilidad laboral en la plaza, nivel, cargo, lugar, centro y turno de trabajo, que consta en la Ley del Profesorado 24029 (1984), modificada con la Ley 25212. Aparte de estos logros, respecto a los reclamos laborales, la movilización del magisterio ha permanecido a través de las décadas.

Campañas de movilización del magisterio

El magisterio peruano cuenta con dos grandes olas de movilización dentro de nuestro periodo de estudio: una iniciada en 1980 y otra en 2000. Los años noventa, por el contrario, al igual que en el resto del país, se caracterizaron por el declive de la acción colectiva.

Durante el periodo de crisis económica, el sector educativo se mantuvo activo al igual que la mayoría de actores laborales de otros rubros de servicios que se movilizaban en defensa de sus condiciones económicas (figura 5.2). En el periodo de ajuste, sus dinámicas de movilización divergieron de las dinámicas de la mayor parte de actores laborales. Pese al declive generalizado de la acción colectiva, propiciado por la política antigremial del gobierno fujimorista, el magisterio siguió movilizándose. Solo el sector salud —otro actor laboral del rubro de servicios— equiparó esta dinámica de movilización durante esa etapa. Tras el retorno a la democracia y el inicio del periodo de expansión económica, el magisterio y el sector salud fueron

Figura 5.2. Desempeño de los actores laborales peruanos, 1980-2020



Fuente: Arce (2023).

los únicos actores laborales que reaparecieron con picos significativos de movilización. Estos patrones nos permiten confirmar que el magisterio ha sido uno de los dos sectores laborales en movilización permanente.

A partir del análisis de la movilización del magisterio durante estos tres periodos, identificamos que los reclamos que se exigen en cada uno de ellos, la permanencia del Estado como su adversario y la diversificación geográfica de sus escenarios de protesta contribuyeron a que su movilización no atravesara por el declive esperado tras la transición a un mercado abierto, el cual debía satisfacer de forma eficiente las necesidades materiales de la sociedad.

El magisterio frente a la crisis económica y el auge de la violencia

Los últimos años de la dictadura militar de Juan Velasco Alvarado se caracterizaron por una gran crisis económica (Lowenthal y McClintock 1985), heredada por el segundo gobierno de Fernando Belaúnde, elegido democráticamente en 1980. De esta manera, el periodo de crisis económica tuvo como contexto un proceso de democratización que, junto con el escenario de inflación, favoreció al incremento de las movilizaciones. Durante los ochenta, la bancarrota del Estado movilizó de manera reactiva a gran parte de los actores laborales, quienes tenían demandas de naturaleza exclusivamente laboral, con el fin de estabilizar su condición económica.

Como documenta la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR 2003), desde 1978 se produjo una *progresiva apertura* de las estructuras y dirigencias de izquierda, con lo cual estos actores –entre ellos, docentes–, antes clandestinos, comenzaron a hacerse públicos. Estas condiciones fueron favorables para el potencial movilizador del SUTEP, a tal punto que en las huelgas de 1978 y 1979 el magisterio tuvo las convocatorias más numerosas de su historia (Reátegui 2009). En la de 1978, el sindicato exigió aumentar el 100 % de los sueldos congelados desde 1965, que reconozcan legalmente al SUTEP y que repongan a quienes fueron subrogados por motivos sindicales (SUTEP 2018). Esta protesta fue reprimida y, aunque al final el Gobierno ofreció satisfacer algunas de las demandas, incumplió su promesa, lo cual ocasionó la huelga de 1979, la huelga magisterial más larga de la historia peruana: duró 118 días (Reátegui 2009).

Luego de la transición al gobierno de Belaúnde, se observó una ligera aproximación del Ejecutivo hacia el gremio. Ya en junio de 1980, antes de que Belaúnde asumiera el cargo, una delegación del SUTEP se entrevistó con él. Por esta razón, la primera acción del Gobierno, respecto al sector educativo, fue reponer a maestras y maestros cesados a causa de sus actividades sindicales. Como ilustra la figura 5.2, en los primeros años del régimen de Belaúnde (1980-1984) las movilizaciones del sector se redujeron. Esto se debió a la denuncia del dirigente César Bazán, quien reveló que el Gobierno estaba condicionando el reconocimiento oficial del SUTEP a los cambios que ocurrían en la junta directiva sindical (CVR 2003). Dicha acusación puso en evidencia la naturaleza instrumental de este acercamiento del Gobierno al gremio, el cual era un sector influyente y de tamaño considerable.

Ante el incumplimiento de la demanda por el nombramiento oficial, en junio de 1984, se llevó a cabo una huelga indefinida que obtuvo respuesta al cabo de nueve días. El Estado se comprometió a concretar las demandas en cuanto a reconocer legalmente al SUTEP como su interlocutor oficial, aumentar los salarios y dar el nombramiento a 30 000 docentes contratados. No obstante, solo cumplió con el primer reclamo, pues el pago de haberes impagos no se concretó por *falta de fondos*. La decisión del Ejecutivo motivó a un paro nacional de 24 horas en octubre y a una huelga de hambre organizada en Lima por los dirigentes nacionales Carlos Salazar, Olmedo Auris y Jorge Béjar, del 20 de noviembre al 1 de diciembre (SUTEP 2018).

Una particularidad de las movilizaciones ocurridas a fines de 1984 fue que sucedieron de manera simultánea al avance de la organización insurgente PCP-SL. Este hecho influyó en el cambio de la estrategia contrasubversiva del Estado, lo que significó el recrudecimiento de la violencia hacia los actores considerados sospechosos de participar en la insurgencia,⁷ en particular contra docentes. Ante ello, durante la huelga de octubre de 1984, el SUTEP también demandó la libertad, reposición y fin de la persecución (desaparición y asesinato)⁸ contra dirigentes y personas agremiadas. Aquellos reclamos

⁷ En 1983, el gobierno de Fernando Belaunde alcanzó la cifra más alta de docentes asesinados (CVR 2003).

⁸ De acuerdo con el Informe Final de la CVR (2003), 1983 fue el año que arrojó la cifra más alta de personal docente asesinado. Sin embargo, en 1984, la represión contra el magisterio

de naturaleza política constituyeron las primeras demandas del gremio por fuera de lo estrictamente laboral (CVR 2003).

Finalmente, las acciones de protesta entre octubre y diciembre de 1984 conquistaron la Ley del Profesorado (N.º 24029/1984), en la cual se reconoció las reivindicaciones económicas del magisterio, por lo que el sector recibió un aumento de S/100 000. Asimismo, se logró mejorar las condiciones laborales docentes, a través del nombramiento⁹ de 30 000 maestros y maestras, y se otorgó autonomía administrativa al gremio, además de garantizar su participación en las direcciones del Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo (CAFAE), la Derrama Magisterial y el Centro Vacacional Huampaní. Estas son instituciones de bienestar y seguridad social docente que, bajo la administración del Estado en crisis, estaban deterioradas.

Es importante mencionar que las demandas salariales aliviadas en diciembre de 1984 existían aun cuando durante el periodo 1980-1985 el magisterio recibió aumentos salariales anuales en compensación al incremento de los precios, producto de la crisis económica. Esto se debe a que las prestaciones fueron insuficientes para evitar el decrecimiento del valor real de la remuneración básica, que fue del 59 % (Saavedra 2004). A causa de ello, en 1986 y 1988 se organizaron algunos paros y huelgas de corta duración. Sus demandas fueron atendidas con la concesión de aumentos salariales (Cardó Franco et al. 1989).

En suma, como lo muestra la figura 5.3, pese a la diversificación de la naturaleza de las demandas docentes hacia demandas políticas que se suscitó en 1984 a causa del contexto de violencia política, los reclamos del magisterio a lo largo del periodo de crisis fueron predominantemente laborales. Algunas protestas –las primeras del periodo– incluyeron demandas por la estabilidad de las condiciones laborales y la reposición de los puestos

recrudeció, a tal punto que un maestro y dirigente del SUTEP, en Huanta, se entregó voluntariamente al Ministerio Público con el propósito de proteger su vida, buscando ser investigado de manera imparcial y no ser identificado arbitrariamente como integrante del PCP-SL.

⁹ El nombramiento docente es una forma de contratación mediante concurso que garantiza el ingreso a la Carrera Pública Magisterial (CPM) y otorga estabilidad en la plaza; por el contrario, el personal docente contratado fuera de la CPM debe concursar por su plaza de manera anual.

de trabajo; sin embargo, en todos los reclamos se mantuvo la exigencia del aumento salarial. De este modo, es certero que el sector educativo se movilizó conforme a las tendencias de los demás actores laborales de la época que, ante el contexto de recesión, debieron defender su estabilidad material.

Las movilizaciones durante el periodo de crisis otorgan un primer indicio de las dinámicas de la respuesta estatal. Las repetidas movilizaciones del SUTEP durante 1984, 1986 y 1988, y la permanencia de las demandas en las protestas subsiguientes fueron el resultado de las soluciones parciales o del incumplimiento de las reformas prometidas por el Ejecutivo. El papel del Estado como adversario permanente de la protesta no es exclusivo de este periodo, por el contrario, como ilustra la figura 5.4, es el blanco de protesta más frecuente de este sector en los tres periodos estudiados. El Ministerio de Educación se destacó por concentrar el 21,13 % de la protesta docente dirigida al Ejecutivo (figura 2.13).

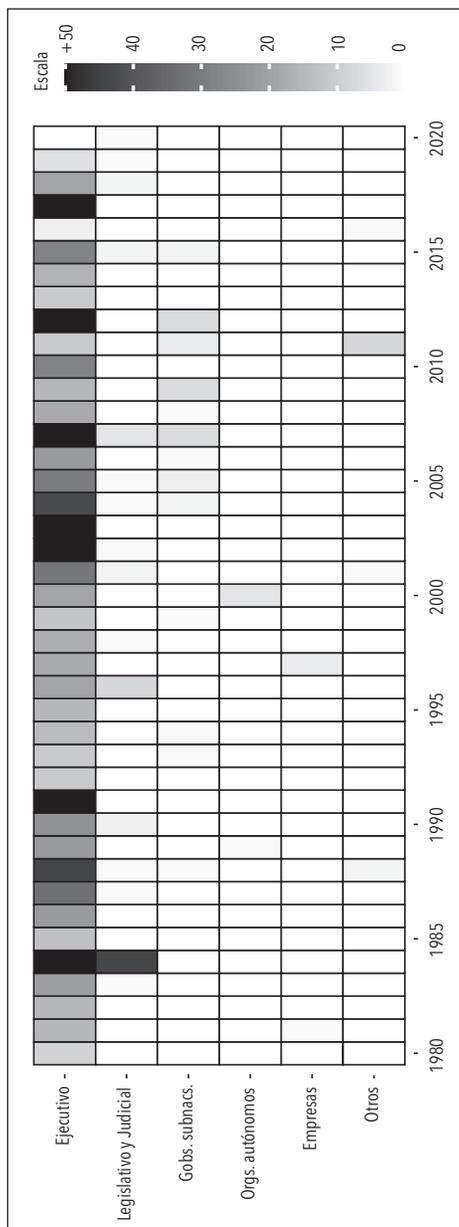
La desmovilización nacional y el rol de resistencia del magisterio

Los noventa fueron el escenario del inicio del primer gobierno de Alberto Fujimori, el cual heredó la situación de crisis económica. Pese a su promesa electoral de no aplicar un *shock* económico, el expresidente siguió las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional y aplicó una reestructuración de precios que, si bien permitió controlar la inflación, devaluó los salarios. Durante el periodo de ajuste estructural el Gobierno aplicó múltiples reformas económicas liberales que amenazaron los medios de vida de todos los actores laborales.

Previo al inicio del régimen fujimorista, el 15 de mayo de 1990, el SUTEP inició su sexta huelga nacional para impulsar la promulgación de la Ley N.º 251212/1990. El Gobierno expidió esa ley luego de cinco días de huelga. En dicha normativa se modificó la Ley del Profesorado, que había sido aprobada en 1984. En ella se introdujeron 31 puntos, de los cuales, tres representaron el mayor beneficio para el magisterio:

- bonificación especial mensual por evaluación y preparación de clases, equivalente al 30 % de la remuneración total;

Figura 5.4. Adversarios de la protesta del sector educativo, 1980-2020



Fuente: Arce (2023).

- bonificación adicional por el desempeño de un cargo jerárquico y por la preparación de documentos de gestión, equivalente al 5 % de su remuneración total, y
- bonificación del 10 % por zona diferenciada.

La ley se consideró de cumplimiento inmediato, por lo que estas asignaciones se hicieron efectivas desde mayo de 1990 (SUTEP 2022).

No obstante, como mencionamos, el Gobierno aplicó un paquete de medidas consecuentes con el Consenso de Washington, comúnmente conocidas como fujishock. Estas medidas estuvieron acompañadas de una política antigremial para favorecer las reformas aplicadas, lo que ocasionó un periodo general de desmovilización. En este contexto, el SUTEP fue uno de los pocos sindicatos que logró prevalecer, aunque enfrentó retos propios del ajuste como los *estímulos* para el retiro docente, el cambio en la currícula de su formación y la paralización de la aplicación de la Ley del Profesorado (Chiroque et al. 2005). Adicionalmente, el gremio enfrentó represión y sometimiento en el marco del proceso del conflicto armado interno.

A partir de este panorama, a lo largo de la década el magisterio no propuso nuevas demandas, sino que tuvo como objetivo proteger las conquistas de la huelga de 1990 de las nuevas políticas que agravaron mucho más su situación salarial. En concordancia, en 1991, el Gobierno fujimorista publicó el Decreto Supremo N.º 051-1991 (1991), en el cual se estableció un sistema de escalas para la remuneración principal de la clase trabajadora. El profesorado asumía la escala 05, por lo que se modificaban los componentes de su *remuneración total permanente*, tal como se lee en el siguiente artículo:

- a) Remuneración total permanente.- Aquella cuya percepción es regular en su monto, permanente en el tiempo y se otorga con carácter general para todos los funcionarios, directivos y servidores de la Administración Pública; y está constituida por la Remuneración Principal, Bonificación Personal, Bonificación Familiar, Remuneración Transitoria para Homologación y la Bonificación por Refrigerio y Movilidad (Decreto Supremo 051-1991 [1991], art. 8).

La remuneración total pasó a estar compuesta también por las bonificaciones, lo cual afectó directamente a la aplicación de la Ley del Profesorado, además de que se congeló el derecho a los ascensos magisteriales y de carrera pública, y el pago de las bonificaciones que se reconocían en ella. Entre esas bonificaciones constaba la asignación del 30 % por preparación de clases y evaluación, cuyo pago nunca se retomó y que dio lugar al inicio de la acumulación histórica de la *deuda social* del magisterio (SUTEP 2022). En conjunto, el reacomodo de los precios de la economía significó para este sector una reducción salarial a solo el 17 % de lo que constituía su remuneración en 1945 (Chiroque et al. 2005).

Ante la medida, el magisterio se movilizó en la séptima huelga nacional indefinida, el 8 de mayo de 1991. La huelga duró 109 días (SUTEP 2018), tras los cuales obtuvieron mínimas concesiones: un incremento en la propuesta remunerativa de un promedio de S/38 a S/95 (Saavedra 2004; SUTEP 2018). En balance, la acción fue sumamente debilitante para el SUTEP. No solo porque las concesiones obtenidas fueron mínimas (Saavedra 2004), sino porque su prolongada duración, sumada a la postergación del inicio de clases por la epidemia del cólera, hizo que el año escolar se reduzca a solo el 44 % de semanas. Esto deterioró la calidad de la educación que recibió el alumnado y también la imagen social del magisterio (Díaz 2008).

Adicionalmente, durante la huelga de 1991, el magisterio enfrentó la estrategia de represión e intimidación del Estado hacia sindicalistas y dirigencias magisteriales,¹⁰ justificada en la presunción de que participaban en la lucha armada (Chiroque et al. 2005). La gravedad del amedrentamiento¹¹ fue tal que incluso llevó al gremio a presentar demandas por garantías en instancias internacionales como la Cruz Roja y la Organización Mundial del Trabajo. Además, la violencia y las amenazas no solo

¹⁰ Algunos casos que ejemplifican la represión y el amedrentamiento fueron el secuestro de tres maestros que participaban activamente en la huelga del SUTEP, en Ayacucho; la desaparición de Erasmo Huamán, maestro y diputado regional de Libertadores Wari, y la detención y malos tratos a Olmedo Auris, entre otros incidentes y muertes (CVR 2003).

¹¹ Mendoza (2018) señala que, de acuerdo con la prensa, la huelga de 1991 tuvo un saldo de 2000 personas del magisterio detenidas, 20 desaparecidas y 15 asesinadas. De estas muertes, cinco se atribuyeron a Sendero Luminoso; cuatro, a las fuerzas paramilitares; cuatro, a la Policía Nacional, y dos, al Ejército (CVR 2003).

vinieron de las agencias del Estado, sino también de los grupos subversivos que buscaban mantener a los sindicalistas en huelga y enfrentados contra el Gobierno.¹²

El amedrentamiento estatal y del PCP-SL menguó la capacidad de movilización del SUTEP y limitó su competencia para tomar medidas de fuerza igual de contundentes durante el periodo de ajuste (Mendoza Choque 2010). Dicha situación es notoria en la figura 5.2 porque, tras haberse incrementado la densidad del color que indica un mayor número de movilizaciones en 1991, hay un decrecimiento o decoloración que no vuelve a incrementarse de manera visible hasta iniciada la primera década del siglo XXI.

Sin embargo, a pesar de la represión ante la protesta, como indican Chiroque et al. (2005), el magisterio mantuvo la dinámica de presentar un pliego de reclamos anual. Esta práctica sirvió para documentar su situación durante la desmovilización y, en el futuro, llevar a cabo protestas coordinadas con otras organizaciones sociales. La figura 5.2 ilustra que, pese al decrecimiento general de la movilización, en el segundo quinquenio de los noventa hubo una ligera apertura a los reclamos de ciertos actores. Efectivamente, 1994 y 1995 trajeron consigo un decrecimiento de la violencia política que fue aprovechado por los pocos núcleos sociales que se mantuvieron organizados, entre ellos el SUTEP (Chiroque et al. 2005). Tal escenario permitió a los movimientos reunirse nuevamente, lo que conllevó a un repunte poco drástico en las movilizaciones (figura 5.2).

El SUTEP y otros gremios, como la CGTP, el gremio de construcción civil, las personas jubiladas, la Confederación Campesina del Perú, el Comité Cívico por la Democracia y el Foro Democrático, coordinaron nuevas protestas. Sin embargo, fue una dinámica clara del magisterio buscar soluciones para sus problemas dentro de una plataforma más amplia de demandas que corresponden a toda la sociedad peruana, como el rechazo generalizado al régimen de Fujimori (Chiroque et al. 2005).

¹² Por ejemplo, ante la iniciativa magisterial de una consulta de bases para poner fin a la huelga, un grupo de Sendero Luminoso atacó con piedras y explosivos la sede del SUTEP (CVR 2003).

Ello se expresó en la naturaleza de las demandas exigidas durante los últimos cinco años del periodo de ajuste. La figura 5.3 muestra que, si bien predominaron nuevamente los reclamos de naturaleza laboral, también hubo reclamos políticos. Aparte, cuando se desagregan los reclamos políticos exigidos en este periodo, es notorio que mientras más se acercaba el año 2000, más se incrementaba el rechazo al mandato de Fujimori y la demanda por el fin de su gobierno (figura 5.5). Estos reclamos fueron impulsados a través de tres huelgas nacionales y dos paros convocados en 1998, además del Paro Nacional Cívico Popular de 1999 por la no reelección de Fujimori.

En síntesis, si bien el contexto político influyó en la movilización del magisterio por demandas de este mismo carácter, en concordancia con las tendencias a nivel nacional, los reclamos laborales del magisterio permanecieron vigentes durante estos años y los miembros del SUTEP aprovecharon plataformas de movilización mucho más grandes para impulsarlos.

La expansión de la economía y los beneficios ausentes para el magisterio

Una vez iniciada la primera década del siglo XXI, durante sus primeros años (2000-2002), es visible el incremento de la ola de movilizaciones que impulsaron demandas de carácter político (figura 5.3), específicamente las relacionadas con el rechazo al mandato de Fujimori y su segunda reelección (figura 5.5). Las alegaciones de fraude electoral avivaron aún más estas protestas, en las que “el SUTEP fue una de las organizaciones laborales que se aunó sistemáticamente” (Chiroque et al. 2005, 45).

Durante 2000, este sindicato llevó a cabo múltiples y diversas acciones de protesta:

- movilización y plantón frente al Jurado Nacional de Elecciones en contra de la reelección;
- jornada nacional de protesta contra la segunda vuelta electoral;
- marcha y plantón en la sede de la Organización de los Estados Americanos;

- paro nacional de maestros y médicos;
- participación en la Marcha de los 4 Suyos;
- movilización nacional a favor de la detención de Vladimiro Montesinos, y
- paro nacional por el cese de la dictadura.

En todas ellas, el magisterio combinó la lucha por el pliego reivindicativo que reunía sus demandas laborales con el reclamo político por derrocar al gobierno de Fujimori (Chiroque 2005).

Si bien las movilizaciones al inicio del periodo de expansión económica tuvieron una convocatoria superior a las cuatro quintas partes del gremio, también revelaron los primeros síntomas de incomodidad y fragmentación dentro del magisterio. En los testimonios de ciertos docentes de la época se revela que las convocatorias a la protesta venían de las dirigencias provinciales y departamentales, pero no había debates a nivel de organizaciones de base porque eran muy pocas y se había impuesto un estilo de trabajo sindical. No obstante, durante esos años el acatamiento fue efectivo gracias al nivel de identificación que tenía el magisterio con el SUTEP (Chiroque et al. 2005).

Hacia 2001, una vez iniciado el gobierno de transición de Valentín Paniagua (2001), hubo nuevamente un acercamiento entre el Ejecutivo y el SUTEP. La recuperación del diálogo permitió que recibieran una bonificación extraordinaria y el nombramiento de miles de maestros y maestras (Chiroque et al. 2005). El vínculo del magisterio con el Gobierno se estrechó mucho más al ser elegido Alejandro Toledo (2001-2006), porque su mandato proporcionó un clima más abierto a la protesta (Arce 2008).

Durante ese Gobierno, en 2002, se redactó y firmó el Acuerdo Nacional. En este documento se reconoció la importancia de la educación para la democracia y se propusieron políticas nacionales en correspondencia con ese principio (Iguíñiz Echeverría 2004). Además, la presencia del progresista y catedrático Nicolás Lynch, ministro de Educación, ayudó a obtener modificaciones y mejoras para el gremio. Tras los primeros dos meses de Gobierno se otorgó un incremento simbólico de S/50 al magisterio y se puso en marcha un conjunto de

medidas de participación de la comunidad en el quehacer educativo del país (Rivero 2006).

En concordancia con los ideales de la democratización y la reforma de descentralización participativa, también implementada en 2002, el Ministerio de Educación se acercó a las bases departamentales del SUTEP sin contemplar a las dirigencias.¹³ Esto quebró *la acción colectiva que unía a los docentes* y, aunque se retomó el diálogo con el CEN SUTEP, cuando Walter Peñaloza asumió como jefe del gabinete de asesores del Ministerio, ya se había favorecido a la creación de facciones, que fueron evidentes en la movilización de 2003 (Mendoza 2008).

El gobierno de Toledo creó altas expectativas para el gremio, porque tanto en la campaña electoral como en el Acuerdo Nacional asumió los compromisos de asignar el 6 % del PBI al sector educativo y duplicar el salario docente. El diálogo directo con el gremio incrementó aún más estas esperanzas; sin embargo, ambas promesas fueron incumplidas (Mendoza 2008). Entre ellas, el alza salarial fue la más aclamada, pero se convirtió en el motivo de una huelga nacional indefinida, iniciada en mayo de 2003. Dicha huelga constituye una de las más emblemáticas para el sector.

La huelga de mayo de 2003 tuvo una participación del 99 % (SUTEP 2003). Es probable que esta acogida responda a la *consulta de bases* que se hizo en 2002, cuando se consensó llevar a cabo la movilización en 2003, y donde participaron tanto el CEN SUTEP como sus oponentes. Sin embargo, la concurrida participación en la huelga no evitó que se haga pública la existencia de facciones disidentes. Si bien al momento de la unificación del gremio las disidencias fueron motivadas, principalmente por clivajes políticos o ideológicos, Chiroque et al. (2005) identifican que esta lucha por el poder también tuvo origen en los estímulos que otorga ostentar el título de *dirigente magisterial*,¹⁴ tales como portar la licencia sindical y participar en espacios estatales con poder de incidencia.

¹³ Los y las dirigentes magisteriales son líderes y lideresas sindicales del magisterio.

¹⁴ Un o una dirigente magisterial, en cuanto líder o lideresa sindical, tiene derecho a la licencia sindical y a la participación en algunos estamentos del aparato estatal y en espacios de diálogo social (Chiroque et al. 2005; Decreto Supremo N.º 003-2019-TR).

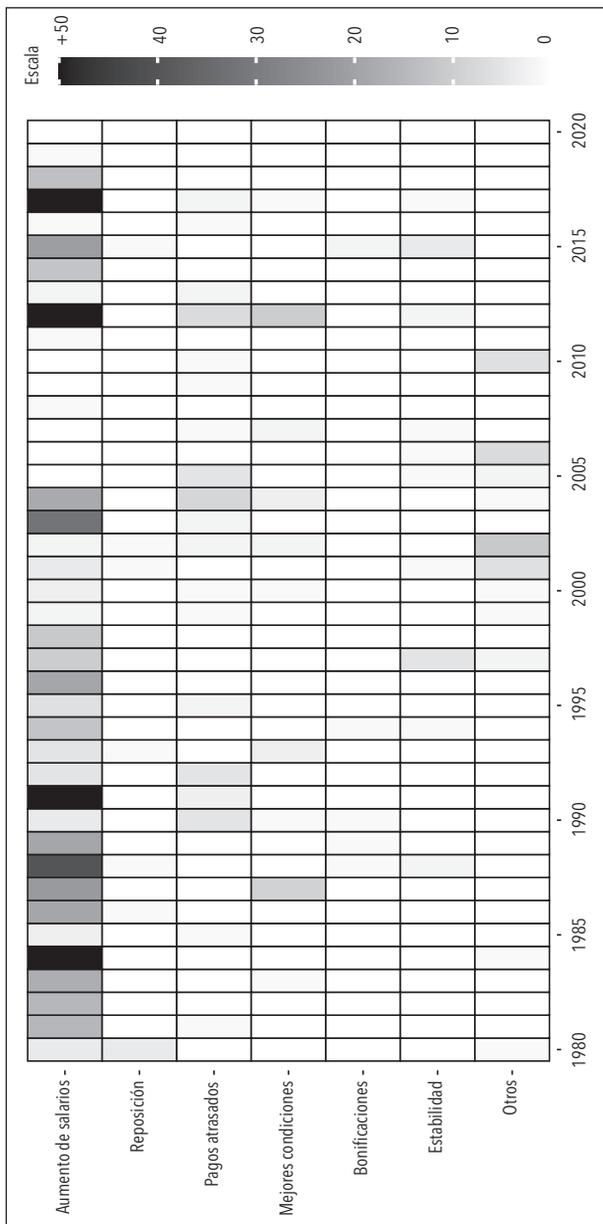
Desde la convocatoria, el bloque del Comité Nacional de Reorientación del SUTEP (CONARE-SUTEP), opuesto al CEN SUTEP¹⁵ y liderado por el profesor Robert Huaynalaya, decretó el inicio de la huelga para el 14 de mayo, por lo que el CEN SUTEP tuvo que adelantarse y declarar el inicio de la movilización para el 12. Huaynalaya aseguraba reunir a 18 de los 25 SUTE (Sindicatos Unitarios de Trabajadores en la Educación) departamentales, aunque su influencia real se extendía solo en el centro del país (Chiroque et al. 2015). Pese al limitado porcentaje del gremio al que representaba, su presencia durante la movilización conformó una oposición considerable para negarse a suscribir el Acta de 40 puntos que había sido concertada entre el CEN SUTEP y el Gobierno. Este bloque departamental criticó, principalmente, que se aceptara un aumento salarial menor a S/200 y exigió que dicho incremento sea S/310 (Mendoza 2008).

De acuerdo con la permanencia del giro económico tomado en el periodo de ajuste estructural, en la etapa de expansión económica el Gobierno de Toledo llevó a cabo evaluaciones de nombramientos, las cuales esbozaron la *figura de una carrera pública* basada en el mérito (Mendoza 2008). Esta figura se consolidó con la Ley de Carrera Pública Magisterial (N.º 29062/2007). Su aprobación sin previa consulta al gremio causó la movilización magisterial de 2007, en la que se exigió la participación del magisterio para su discusión (SUTEP 2018). El Gobierno respondió a esa demanda con la instauración de una mesa de diálogo con la Presidencia del Consejo de Ministros.

Como mencionamos, la primera década del siglo XXI se inició priorizando los reclamos de carácter político, mientras que en la huelga de 2003 se acrecentaron las demandas laborales y se acentuaron las relacionadas con el aumento de los salarios (figura 5.6). No obstante, la movilización de 2007, en la que se rechazaba la norma de la CPM, significó un incremento abrupto en la naturaleza política de las demandas del magisterio. Aunque no al mismo nivel, sus reclamos políticos se mantuvieron constantes hasta que, en 2012, los laborales por aumentos salariales retomaron su protagonismo de manera intempestiva y con gran intensidad (figura 5.3).

¹⁵ El Comité Nacional de Reorientación del SUTEP (CONARE-SUTEP) es una facción del SUTEP fundada en 2003, opuesta al control histórico del CEN SUTEP bajo el mando del PCP-Patria Roja.

Figura 5.6. Reclamos laborales del sector educativo, 1980-2020



Fuente: Arce (2023).

En 2012, el magisterio decidió convocar nuevamente a una huelga. El movimiento huelguístico se inició el 20 junio, convocado por la CONARE-Movadef (Movimiento por la Amnistía y los Derechos Fundamentales)¹⁶ y liderado por Efraín Condori, la cual tuvo un acatamiento del 24,6 % (Chiroque 2012a). La convocatoria del CENSUTEP se llevó a cabo recién el 5 de septiembre y alcanzó una participación del 53,4 %. Esta vez se exigieron los siguientes reclamos: incremento inmediato de las remuneraciones, pago de la deuda social del magisterio y unificación del régimen laboral mediante la anulación de la Ley de la CPM (Chiroque 2012b).

La movilización, junto con la presión de los medios nacionales e internacionales, llevó al Gobierno a instalar la Comisión de Trato Directo en la que se acordó una asignación única de S/300, el incremento del presupuesto para el sector y el pago de asignaciones por años de servicio, luto y sepelio.

Adicionalmente a las bonificaciones asignadas, el gremio y el Gobierno acordaron instalar una comisión intersectorial –que contó con la participación del SUTEP, la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Educación y el de Economía y Finanzas– para continuar el diálogo y pensar en las alternativas para responder a las consignas. No obstante, esta comisión no rindió los frutos esperados. En consecuencia, estas tres demandas también se incorporaron en la movilización de 2017, pero la relacionada con el incremento de las remuneraciones se vio exacerbada por el incumplimiento de la promesa electoral de Pedro Pablo Kuczynski sobre incrementar la remuneración a S/2000 para esa fecha.¹⁷

¹⁶ Dentro del CONARE-SUTEP existieron dos facciones: CONARE-Proseguir y CONARE-Movadef. Este último es denominado así por las acusaciones de la adherencia de sus dirigentes, Efraín Condori y demás miembros al Movadef (Hereña 2012; SUTEP 2020). Esta facción fue creada en 2009 para exigir la liberación de los civiles, policías y militares implicados en el conflicto armado interno desatado por Sendero Luminoso. El movimiento exigía la amnistía, incluso, de Abimael Guzmán, fundador y líder de Sendero Luminoso, que cumplía cadena perpetua desde 1992 hasta 2021, año de su muerte.

¹⁷ En el Decreto Supremo N.º 070-2017-EF se oficializó un aumento del salario mínimo para docentes nombrados, que pasó de S/1554 a S/1780, y, para marzo de 2018, el salario se elevaría a S/2000. No obstante, la promesa de campaña de Pedro Pablo Kuczynski fue que se alcanzaría el aumento a S/2000, en 2017, y que en 2021 se alcanzarían los S/4050, es decir, una unidad impositiva tributaria ([UIT] Contreras 2017).

La huelga de 2017 nuevamente denotó la existencia de facciones disidentes que si bien no se oponían al momento de acatar la movilización, tenían sus propias opiniones respecto a cuáles concesiones podían darse en la negociación con el Gobierno. De esta manera, el 3 de agosto, cuando se anunció que se haría efectivo el aumento salarial desde 2017 –como exigió el profesorado– y que se procedería a reanudar las clases, solo los departamentos de Cusco, Lima, Pasco y Lambayeque acataron el fin de la huelga. Las otras 18 regiones alegaron no sentirse representadas por esta concertación (*Gestión* 2017b) y permanecieron en huelga indefinida exigiendo derogar las medidas de evaluación docente propuestas por la Ley de Reforma Magisterial (N.º 29944/2012).

Las regiones que se movilizaron en pro de ambos reclamos –tanto por el aumento salarial como por la suspensión indefinida de las evaluaciones docentes– fueron lideradas por Pedro Castillo, representante del CONARE-SUTEP, que fue elegido presidente del Comité de Lucha de las Bases Regionales del SUTEP (RPP 2017). Desde 2000, esta facción venía organizando huelgas en el interior del país, por lo que obtuvo visibilidad y adhesiones en las bases. Su agenda se oponía completamente a las medidas de reforma al sistema educativo que se implementaron. Esta plataforma le sirvió, por un lado, para enfrentarse a la dirección nacional del SUTEP –que no mostraba propuestas para estas reformas– y, por otro, para unificar el descontento docente frente al cambio que ocurría sin atender a sus necesidades salariales (González y Moscoso 2021).

Finalmente, pese a la convocatoria de esta facción, los reclamos adicionales fueron ignorados y el Gobierno oficializó los beneficios acordados con el CEN SUTEP, por lo que el 2 de septiembre Castillo anunció que se suspendía la huelga (*El Comercio* 2017). Si bien fracasaron en que se acojan sus demandas, el liderazgo que ejerció Pedro Castillo durante esta movilización le permitió convertirse en *la figura emblemática de la toma de la plaza San Martín* en medio de una huelga visible a escala nacional (González y Moscoso 2021).

Pedro Castillo asumió el cargo de presidente de la República el 28 de julio de 2021 y lo mantuvo hasta el 7 de diciembre de 2022. Su liderazgo en la huelga magisterial de 2017 fue un hito en su carrera política que

le dio proyección nacional. Aunque este papel por sí solo no explica su imprevista victoria electoral,¹⁸ resulta innegable que le garantizó *adhesiones firmes en sectores afines*, además de que pudo aprovechar las características de su identidad como *maestro rural*, lo que ayudó a ganar los votos de quienes se sintieron representados en él (González y Moscoso 2021).

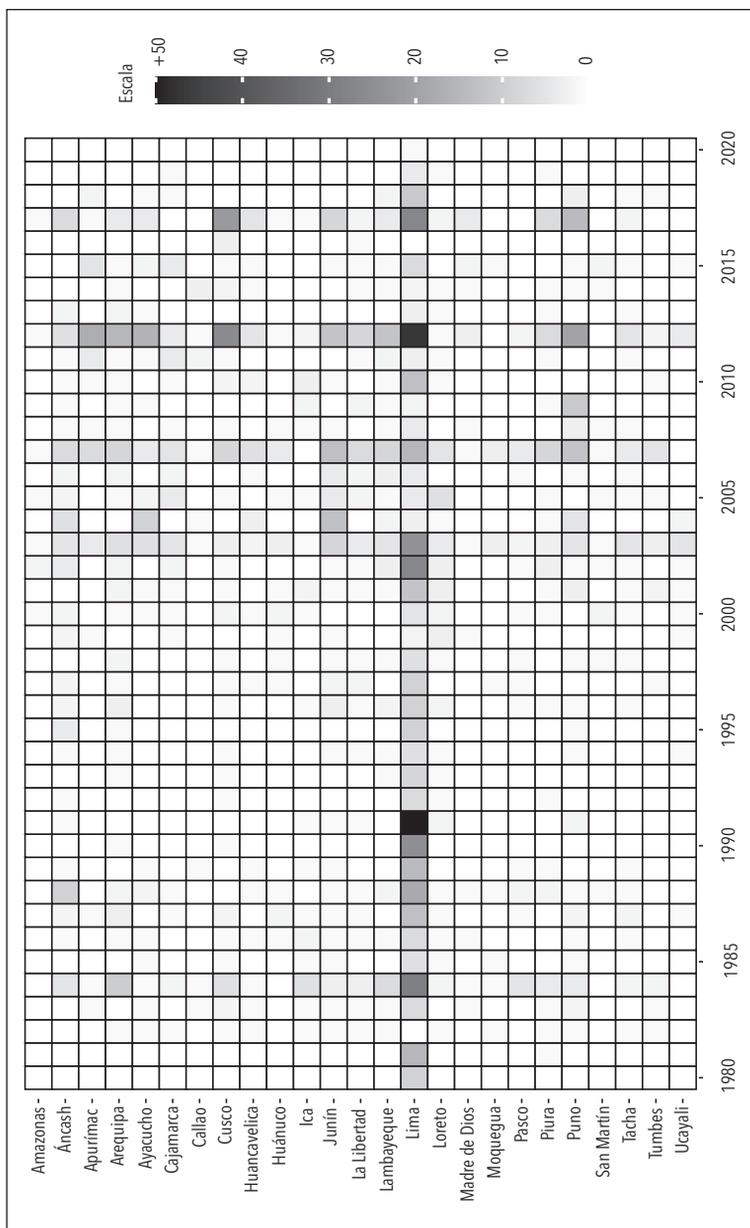
Pedro Castillo es el más claro representante de la diversificación de escenarios de protesta que ha experimentado el SUTEP desde el periodo de expansión económica. La figura 5.7 ilustra que desde la huelga de 2003 hubo una multiplicidad de escenarios geográficos de las protestas del magisterio. Aun cuando Lima permanece como epicentro de la acción colectiva de todas estas campañas (2003, 2007, 2012, 2017), en otras regiones se ha incrementado su frecuencia de manifestaciones, entre ellas las más relevantes son Cusco, Puno, Apurímac, Arequipa, Ayacucho y Junín. Esta información es consistente con el aumento de las protestas en otras provincias durante el periodo de expansión económica (figura 2.15).

En este proceso de descentralización de la protesta del magisterio parecen haber influido múltiples factores. En principio, y antes de unificarse mediante el SUTEP, el gremio del magisterio siempre reunió y enfrentó a múltiples facciones. En los setenta, los clivajes entre estas facciones fueron ideológicos; sin embargo, con el paso del tiempo, ante los beneficios que ofrecía el rol de dirigente o líder sindical, estas diferencias ideológicas a nivel dirigencial¹⁹ comenzaron a originarse a partir de la representación de intereses por el poder dentro del magisterio (Chiroque et al. 2015).

¹⁸ En enero de 2021, Pedro Castillo no aparecía como un candidato con porcentajes significativos de intención de voto, por lo que no figuraba en las encuestas. En marzo del mismo año, dos meses antes de las elecciones, solo contaba con el 3 % de intención de voto (*El Comercio* 2021). Por ello, su participación en la segunda vuelta electoral fue inesperada.

¹⁹ De acuerdo con Chiroque et al. (2015), la postura político-ideológica de las dirigencias ha marcado al gremio desde sus inicios; no obstante, estas disputas suceden a nivel dirigencial, mas no a nivel de bases. Ello no invalida la participación política del gremio durante los ochenta y noventa.

Figura 5.7. Escenarios regionales de la protesta del sector educativo, 1980-2020



Fuente: Arce (2023).

En el transcurso de las últimas dos décadas, varias dinámicas avivaron estas separaciones. Entre ellas consta el proceso nacional de descentralización y las estrategias del Gobierno destinadas a fragmentar el diálogo con los representantes regionales, la verticalidad de las decisiones del CEN SUTEP dentro del sindicato y las pugnas internas por el poder que ponen límites a la concertación de intereses comunes y a la representación política efectiva.

Aparte, la aparición de estas facciones identificadas ideológicamente parece haber influido en la frecuencia de las movilizaciones (figura 5.2), que se incrementó desde 2003, cuando es notoria la participación de facciones opuestas al control del CEN SUTEP, por el PCP-Patria Roja, y llega a sus puntos más álgidos en las movilizaciones de 2007 y 2012.

En síntesis, el magisterio ha sido una arena para disputar el poder entre las facciones, las cuales desde su capacidad de representación, han buscado liderar el gremio por los beneficios que la dirigencia otorga. En el contexto del periodo de expansión, en el que se experimentó un proceso de democratización que involucró la descentralización de la política, el Gobierno favoreció dinámicas de comunicación y coordinación que dieron protagonismo y poder de negociación a quienes lideraban en las regiones contrapuestas al CEN SUTEP. En definitiva, estas nuevas dinámicas del contexto político influenciaron en la aparición de liderazgos regionales dentro del gremio, como sucedió en el caso de Robert Huaynalaya o en el caso, aún más exitoso, de Pedro Castillo, quien llegó a la presidencia. Junto con ello, el surgimiento de estas facciones parece haber influido en la frecuencia de las movilizaciones del sector.

El contexto económico del periodo de expansión también influyó en las condiciones laborales y materiales del magisterio. En concordancia con las políticas económicas liberales que se aplicaron desde el periodo de ajuste, durante la primera década del siglo XXI se empezó a delinear la CPM sin consultar al sector. Si bien protestaron contra esta medida, hasta 2023 sigue en discusión.

El crecimiento económico que corresponde a las décadas de 2000 y 2010 no ha incidido en el bienestar material del magisterio. El Gobierno, como se deduce de las movilizaciones ocurridas durante el periodo de

expansión, respondía a las demandas por incrementos salariales parcialmente, es decir, con asignaciones y otros beneficios que no modificaban la remuneración total del sector, o con espacios de diálogo de los que no se obtenían respuestas concretas a estas exigencias. Todo ello favoreció que, en los años subsiguientes, las protestas mantengan las mismas demandas.

De acuerdo con esta dinámica del Gobierno, de no responder o dar soluciones incompletas, es importante resaltar el rol que ha cumplido el Ejecutivo en cuanto a mantener constantemente estas demandas y a perdurar como el principal adversario de protesta del sector educativo (figura 5.4) a lo largo de los tres periodos estudiados. Esta tendencia difiere de lo acontecido en otros sectores. Si bien durante el periodo de crisis fueron varios los ministerios que recibieron reclamos mediante movilizaciones —entre ellos, los ministerios de Agricultura, Economía, Educación, Justicia, Salud, Transporte y Trabajo—, durante el periodo de expansión del mercado solo los de Educación y Salud se mantuvieron como adversarios de protesta (figura 2.13).

Conclusiones

Se han analizado las movilizaciones más trascendentales durante el periodo 1980-2020. Para ello, la “Base de Protestas Sociales del Perú (1980-2020)” (Arce 2023) ha probado ser una herramienta de gran utilidad para contrastar la experiencia histórica del gremio docente con los cambios políticos y económicos a nivel nacional a lo largo de esos 41 años. De manera especial, desagregar los componentes de la movilización social, como se propone en el método PEA, ha permitido identificar tendencias que han resultado determinantes para el sector educativo en cuanto a la permanencia de sus demandas y protesta y, por lo tanto, para su rezago respecto a las expectativas de desarrollo que se tenían desde la transición dual. Asimismo, fue decisivo el uso de una metodología mixta para completar las cifras de los eventos de protestas con las fuentes secundarias que describen las protestas del magisterio desde una perspectiva histórica durante los tres periodos.

Mientras que en el periodo de crisis económica el magisterio se comportó igual que los demás actores laborales, es decir, reclamando por el alza de los sueldos, el periodo de ajuste estructural implicó una divergencia respecto a las tendencias de los otros gremios. Los noventa fueron el escenario de una gran desmovilización, consecuencia de las políticas de reestructuración económica y liberalización del mercado. En un ambiente de política antigremial, el sindicato de este sector fue uno de los pocos actores que permaneció movilizado y en resistencia por defender sus demandas laborales (el incremento de su remuneración y la mejora de sus condiciones de trabajo). Incluso cuando el contexto de erosión de la democracia y el declive de la violencia habilitaron movilizaciones de carácter predominantemente político en conjunto con otros gremios, el magisterio aprovechó estas plataformas para incorporar a los reclamos políticos sus demandas de naturaleza laboral.

En el periodo de expansión económica, la transición a la democracia y el crecimiento económico, propiciado por el auge de las materias primas, incidieron en una reducción considerable de la pobreza y la desigualdad, y produjeron la expansión de la clase media orientada al consumo. Sin embargo, el magisterio, cuyas condiciones salariales se encuentran en deterioro desde 1965, no experimentó una recuperación concreta. Por el contrario, las demandas siguieron teniendo respuestas parciales mediante modificaciones o promesas de diálogo poco fructíferas con el Ejecutivo, adversario principal de la protesta magisterial en los tres periodos.

Junto con ello, la democratización acarreó un proceso de descentralización por regiones que favoreció a una coordinación directa con los liderazgos regionales del gremio y los empoderó ante su dirigencia nacional a través del CEN SUTEP. La aparición de nuevos líderes fracturó al SUTEP y melló su representación y su capacidad de negociar con el Gobierno en función de objetivos claros. Además, estas facciones parecen haber influenciado en el incremento de la movilización magisterial. De esta manera, los reclamos laborales, principalmente el alza salarial, continúan siendo prioritarios en sus movilizaciones desde 1978, como lo señala la CVR (2003). Si bien el magisterio ha impulsado demandas políticas en determinadas coyunturas,

como en los gobiernos de Benavides, Odría, Velasco y Fujimori, siempre las ha integrado a las de naturaleza laboral.

Como demostramos en el libro, la permanencia de las demandas laborales no es arbitraria, sino que es motivada por la ausencia de una respuesta estatal concreta o de políticas públicas programáticas que resuelvan estas necesidades. En adición, el renovado fraccionamiento del magisterio tiene consecuencias negativas en la acción colectiva del gremio y dificulta aún más su capacidad de negociar demandas representativas a través de la protesta, pese al incremento de las movilizaciones. En cuanto a la aparición de las facciones regionales, también se ha propiciado el surgimiento de nuevos liderazgos regionales, entre ellos se destaca el caso del expresidente, Pedro Castillo, que ha demostrado lo valioso de dichos liderazgos para influir en mayores instancias de decisión como el Gobierno. Independientemente de las evaluaciones sobre esta gestión, es visible que, pese a las consecuencias del fraccionamiento en la acción colectiva, la descentralización de los escenarios de protesta también ha otorgado nuevas oportunidades para representar a varias regiones, sobre todo de cara al predominante centralismo limeño.

Para las demandas laborales del sector educativo, un escenario de mejoras no parece inmediato. En el gobierno de Toledo, por ejemplo, se prometió una designación del 6 % del PBI que nunca se concretó. En 2021, el gobierno de Pedro Castillo hizo un compromiso similar mediante una asignación que asciende al 10 % del PIB. Este presupuesto elevó en sobremanera las expectativas del sector; sin embargo, no solo fue económicamente inviable, sino también contrario a la pobre capacidad de gestión gubernamental. En consecuencia, el reclamo por el incumplimiento de la promesa electoral fue parte de las declaraciones del sindicato durante su participación en el paro de transportistas realizado en abril de 2022 (*La República* 2022a, 2022b).

En conclusión, el magisterio es un sector en movilización permanente, cuya inmutabilidad en sus demandas por el alza salarial luego de la transición dual denota una situación de rezago respecto a las expectativas de desarrollo que se tenía para el periodo de expansión iniciado en 2000. Como señalaban Gentili et al. (2004), para América Latina, la actual

conflictividad del sector docente demuestra que las políticas de reforma implementadas en el contexto de ajuste no han sido efectivas ni suficientes para responder a sus necesidades materiales. El caso peruano denota que la aplicación arbitraria y vertical de esas reformas resultó incluso más perjudicial para el desarrollo docente. Aparte, el panorama actual sobre el fraccionamiento de la acción colectiva hace esperable que las movilizaciones por remuneraciones justas continúen.

Capítulo 6

Conclusiones

Moisés Arce

Para explicar cómo protesta la población peruana –pregunta que supera el estudio de determinadas campañas de protesta o de actores específicos que participan en ellas–, en este libro rescatamos las ventajas del método PEA (McAdam 1982; Tarrow 1989; Koopmans y Rucht 2002; Hutter 2014). Estos autores reconocen tanto las propiedades comunes de las protestas –eventos colectivos, contenciosos, públicos y episódicos– como sus componentes comunes –actor (quién), reclamo (por qué), adversario (contra quién), acción (cómo) y lugar (dónde)– lo cual hace que los eventos de protestas sean comparables con otros, pese a pertenecer a contextos políticos y económicos diferentes. Este método permite analizar de forma amplia la contienda popular.

La transición dual, de economías intervencionistas y cerradas a mercados libres, y de autocracias a democracias, produjo lo que Almeida (2010) ha caracterizado como un *entorno político-económico híbrido*. En esta clase de entornos, la democracia proporciona a los actores ventajas u oportunidades políticas nuevas: la tolerancia a las ONG, una representación más amplia de los partidos políticos, mayor acceso a las instituciones, etc. Sin embargo, el giro hacia una economía de libre mercado genera otras amenazas para los medios de vida y el bienestar humano; por ejemplo, precios elevados para quienes consumen, desempleo a consecuencia de la privatización de las empresas estatales, impacto socioambiental negativo por

la extracción de recursos naturales (Auyero 2007; Arce 2014; Simmons 2016).¹ De este modo, se puede pensar que, tras estas transiciones duales, las amenazas económicas del libre mercado desmovilizan la acción colectiva, mientras que las ventajas políticas de la democracia la repolitizan (Arce 2008; Arce y Kim 2011). Estos cambios de desmovilización y repolitización no son excluyentes.

Otras dos contribuciones pueden extraerse de nuestro enfoque basado en el método de PEA. La primera es que la investigación sobre las consecuencias sociales de la liberación económica se ha centrado durante mucho tiempo en los niveles de movilización, es decir, en el número de acciones de protesta y lo que dichos niveles significan para la democracia o para la lucha contra el neoliberalismo. Los hallazgos empíricos relacionados con la desmovilización parecen ser específicos de ciertos periodos (dimensión temporal), mientras que los de movilización se concentran en un grupo de países latinoamericanos (dimensión espacial [Hochstetler 2012]). Cuando presentamos los principales componentes de la acción colectiva –actores, acciones, reclamos, adversarios– y controlamos estas dimensiones temporales y espaciales (figura 1.1), los colaboradores y las colaboradoras de este libro brindamos una imagen más completa de la movilización en torno a los grandes cambios asociados a la democracia y la economía de libre mercado.

Una segunda contribución es superar la investigación orientada a los estudios de casos y las variaciones de este enfoque, las cuales han dominado el estudio de las protestas en el Perú. Si bien esta perspectiva proporciona tratamientos ricos y detallados sobre campañas de protesta específicas, su principal limitación es que aún se la enfoca en casos positivos o movilizaciones exitosas (Hochstetler 2012). Por el contrario, y basándonos en las contribuciones del análisis de los eventos de protesta, hemos argumentado que este método permite, por un lado, examinar adecuadamente los cambios sociales a gran escala y, por otro, identificar patrones generalizables para todo el país.

¹ Para una discusión sobre la manera en que las amenazas y las oportunidades influyen en la protesta, consulte Tilly (1978), Goldstone y Tilly (2001) y Almeida (2010).

A modo de recapitulación

En los capítulos 1 y 2 explicamos un amplio ciclo de protesta, con oleadas ascendentes y descendentes de movilización, consecuencia de los cambios en la economía y la política. A grandes rasgos, y pasando por las cuatro décadas que abordamos en este estudio, los actores se centraron menos en el trabajo y las organizaciones sindicales, lo que abrió las puertas a otros que provenían en su mayoría de la sociedad civil (por ejemplo, estudiantes, comunidades tradicionales y ciudadanía). Las huelgas dejaron su lugar a las marchas y a los paros. Los reclamos también se centraron menos en lo laboral (por ejemplo, aumentos salariales, pagos atrasados de salarios, mejores condiciones de trabajo) y se trasladaron a una amplia gama de reclamos políticos (rechazo de mandatos, cumplimiento de pactos, promulgación de normas, entre otros). En cuanto al lugar, Lima sigue siendo el epicentro de la contienda popular, pero varias regiones fuera de la capital comenzaron a demostrar mayores niveles de protesta. Pese a estos cambios, el adversario continúa siendo el mismo: el Ejecutivo. En particular, los ministerios que brindan servicios públicos, como de salud o educación, fueron y son uno de los principales adversarios de la protesta (tabla 2.1). Si bien en el capítulo 2 constan los componentes comunes de la protesta en grandes categorías,² en los capítulos siguientes demostramos que la “Base de Protestas Sociales del Perú (1980-2020)” (Arce 2023) permite desagregar aún más cada uno de estos componentes de acuerdo con el tema de interés.

En el capítulo 3, Renzo Aurazo, por ejemplo, retoma la contienda laboral, que ha sido estudiada ampliamente desde el punto de la desmovilización y de las huelgas como acción común de protesta laboral. El autor desagrega los actores, reclamos y adversarios de las protestas laborales tomando en cuenta el nivel de rentabilidad de las actividades económicas. La llegada del capital privado en el marco del giro hacia al mercado, explica Aurazo, es selectiva y se concentra en actividades económicas donde las oportunidades de ganancias son relativamente altas. Este enfoque permite constatar una desmovilización considerable en las actividades económicas

² Consulte el apéndice.

con alta rentabilidad (minería, industria y telecomunicaciones), contrario a lo que sucede con las de baja rentabilidad (educación y salud). Sin embargo, aquellas que corresponden a una rentabilidad media (agropecuaria y transporte) evidencian una desmovilización moderada y una posible reconfiguración de la contienda laboral. Las huelgas se sustituyen por paros y los reclamos adquieren tintes políticos (tabla 3.1). En resumen, el autor considera que la desmovilización de la contienda laboral no ha sido tan homogénea como se asume comúnmente. Este análisis nos invita a repensar los efectos de las privatizaciones y otras medidas de ajuste estructural a nivel global.

En el capítulo 4, Tania Lucía Ramírez analiza la protesta minera utilizando métodos mixtos. A partir de la “Base de Protestas Sociales del Perú (1980-2020)” (Arce 2023), explica los cambios en los actores, reclamos, adversarios y en las acciones de la protesta minera en los tres periodos de transformación económica y política: crisis económica (1980-1989), ajuste estructural (1990-1999) y expansión del mercado (2000-2020). La autora, para complementar la data cuantitativa, describe la protesta minera en dos casos: las protestas de coexistencia en torno a las minas de Cerro de Pasco, en la región de Pasco, y las protestas en oposición al proyecto minero Río Blanco, ubicado en la región de Piura. En el caso de Pasco, la reconstrucción de la protesta minera expresa el incremento gradual de los costos de la acción colectiva asociados a los cambios en las oportunidades y amenazas de la protesta. En el de Piura, nos permite identificar las condiciones del contexto local que han contenido la fragmentación de los actores, demandas y adversarios de la protesta en este sector. Ambos casos son paradigmáticos porque representan a la vieja y a la nueva minería, respectivamente, y permiten reconocer los cambios y las continuidades fundamentales de la protesta minera en las cuatro décadas que abarca este libro (tabla 4.1).

Andrea Segovia Marín, en el capítulo 5, analiza la protesta del magisterio en el contexto de los grandes cambios políticos y económicos ocurridos en el Perú en las últimas cuatro décadas. Con base en métodos mixtos, la autora complementa los datos de la “Base de Protestas Sociales del Perú (1980-2020)” (Arce 2023) con cronologías y análisis históricos

de la movilización del SUTEP. Su hallazgo principal es que –tras el declive de las condiciones materiales de quienes componen el magisterio, en 1965– la movilización docente ha impulsado de forma predominante las demandas laborales en los tres periodos que analizamos. En el periodo de crisis, en concordancia con los demás gremios, el magisterio impulsó demandas laborales relacionadas con el incremento salarial en respuesta al contexto de recesión. En el de ajuste, a diferencia de la mayoría de actores laborales, este sector siguió movilizándose dentro de las posibilidades del contexto y, cuando las condiciones incentivaron a la movilización por el reclamo político de terminar el mandato de Alberto Fujimori, las y los miembros del SUTEP incorporaron sus demandas laborales a plataformas predominantemente políticas. En el de expansión, las condiciones docentes se encontraban rezagadas respecto a las expectativas de desarrollo que se tenían a partir del crecimiento económico experimentado a nivel nacional. Por el contrario, las políticas de corte liberal impulsaron una CPM de forma arbitraria y sin consultar al sector. Además, el proceso de descentralización iniciado en el marco de la democratización favoreció el empoderamiento de liderazgos regionales que fraccionaron la acción colectiva gremial e incrementaron la frecuencia de su movilización. La autora concluye que, a lo largo de los tres periodos, el Ejecutivo ha otorgado respuestas parciales a las demandas laborales del sector educativo y que, ante la nueva fragmentación regional, es esperable que el SUTEP se mantenga en una movilización permanente sin cambios significativos en sus condiciones materiales.

Desafíos persistentes

En la introducción del libro señalamos que las protestas en el Perú son un fenómeno recurrente y común en el panorama social cotidiano. Los 41 años que abarca este estudio ilustran cambios sustanciales en los actores (quién), las acciones (cómo), los reclamos (por qué) y los lugares (dónde) de la protesta; sin embargo, el adversario (contra quién) se mantuvo (tabla 2.1). Con el propósito de profundizar en el rol del Estado, en su papel de adversario

principal de la protesta, regresamos a los desafíos persistentes que alimentan y retroalimentan la actividad contenciosa: la calidad deficiente de la representación política y la débil capacidad institucional del Estado.

En el bicentenario de la independencia del país (1821-2021), estos desafíos parecen haber puesto en jaque su democracia (Barrenechea y Vergara 2023). La calidad deficiente de la representación política no solo está asociada con una mayor frecuencia de las protestas (Arce 2014, 2015a), sino que también ha alcanzado un punto de inflexión delicado, que se manifiesta ahora en una *crisis de representación* y con varios indicios de inestabilidad política. Tampoco está claro si el periodo de expansión económica, consecuencia del auge de los precios de las materias primas, ha contribuido a mejorar la capacidad institucional del Estado. La información disponible sobre los elevados niveles de corrupción, nacional y subnacional, parece estar más cerca de los argumentos en los que se asocia la abundancia de recursos naturales con *la maldición de los recursos* que de otras interpretaciones alternativas (Dargent et al. 2017). Estos altos niveles de corrupción denotan una *crisis de gobernabilidad*. En general, las protestas frecuentes en el país reflejan una crisis de representación y de gobernabilidad (Muñoz 2021). La población peruana no está muy bien representada o gobernada.

Crisis de representación e inestabilidad política

La calidad de la representación política es deficiente, y en la literatura académica se ha caracterizado al Perú como una democracia sin partidos (Levitsky y Cameron 2003). De hecho, a partir de fines de los ochenta, el sistema de partidos se desintegró y el panorama político ahora está ocupado por una amplia franja de *outsiders* que tienen poca o ninguna experiencia gubernamental (Arce 1996), carecen del apoyo de organizaciones o partidos políticos que constituyan instituciones estables y, por lo general, obtienen victorias electorales con pluralidades frágiles. En casi todos los ciclos electorales se crean partidos o movimientos políticos nuevos, pero estas organizaciones no tienen alcance nacional y están desconectadas de la sociedad.

La literatura también caracteriza a los partidos peruanos como vehículos electorales personalistas (Levitsky 2013). Estos partidos priorizan beneficios particulares o excluyentes, sobre todo en favor de los grupos que los apoyan, en vez de implementar políticas públicas programáticas. La deuda social del magisterio y el colapso del sistema de salud durante la pandemia de la COVID-19 (Canessa Montejo 2020) son dos ejemplos claros de la ausencia de tales políticas. Asimismo, hay una recurrencia sobre los reclamos materiales de estos dos sectores en las cuatro décadas que abarca este libro, a pesar del periodo de expansión económica, consecuencia del auge de los precios de las materias primas. En suma, no existe una conexión entre los partidos políticos y la sociedad civil, puesto que esos partidos no funcionan como canales institucionales que puedan transmitir efectivamente las demandas de la sociedad al Estado, ni avanzan en políticas públicas programáticas. Dicha calidad deficiente de la representación política está relacionada con el incremento de las protestas en América Latina (Arce 2010b; Machado, Scartascini y Tomassi 2009; Moseley 2018) y en el Perú (Arce 2014, 2015a).

De igual forma, este problema ha llevado a un periodo de inestabilidad política, cuya manifestación más reciente se remonta a 2016. En las elecciones presidenciales de ese año, la ciudadanía eligió a Pedro Pablo Kuczynski para un mandato presidencial de cinco años. Sin embargo, entre 2016 y 2021, el país tuvo al menos cuatro presidentes: Kuczynski (julio 2016-marzo 2018), Martín Vizcarra (marzo 2018-noviembre 2020), Manuel Merino (10-15 noviembre 2020) y Francisco Sagasti (noviembre 2020-julio 2021). El Congreso de la República, controlado en su mayoría por parlamentarios y parlamentarias de Fuerza Popular –partido liderado por Keiko Fujimori–, suscitó este proceso de inestabilidad al ejercer una oposición para obstruir al Ejecutivo de Kuczynski, pese a que ambos partidos pertenecían a la derecha política (Arce e Incio 2018).

En 2021, cuando el país celebraba el bicentenario de su independencia, Pedro Castillo fue elegido presidente. Según Barrenechea y Encinas (2022, 420-421), Castillo es un *outsider* en *un sentido más complejo y multidimensional* del que se ha asignado usualmente a ese término. Por un lado, carece de experiencia política y *no pertenece a los círculos de poder económico, social,*

o cultural del país, por otro, es un *hijo de la tierra (son of the soil)* que viene del *Perú profundo* y no de la capital, Lima (Collins 2021).

La improvisación y la pobre preparación de Castillo fueron muy notorias. En año y medio de su gobierno, designó a cuatro primeros ministros y más de 70 ministros. En algunos casos, estos nombramientos no recibieron el voto de confianza del Congreso; en otros, los ministros designados se vieron implicados en escándalos y tuvieron que dimitir muy rápidamente. Incluso, en medio de la pandemia de la COVID-19, el mandatario nombró a tres ministros de Salud; tal rotación constante de funcionarios no propició una gestión efectiva frente a la crisis sanitaria. En los Gobiernos anteriores, el país ha atravesado por crisis de gabinete patrocinadas, en su mayoría, por las demandas sociales de las calles, sin embargo, no por la improvisación y la débil capacidad de gestión del mismo Gobierno.³

La calidad deficiente de la representación política repercute en la forma en que la población peruana evalúa la democracia. Los datos del Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina ([LAPOP], Lupu, Rodríguez y Zechmeister 2021) sobre actitudes políticas revelan que el país que más se asemeja al Perú no es su vecino del sur, Chile, sino Haití.⁴ Comparado con el resto de la región, en el país se observan las siguientes tendencias:

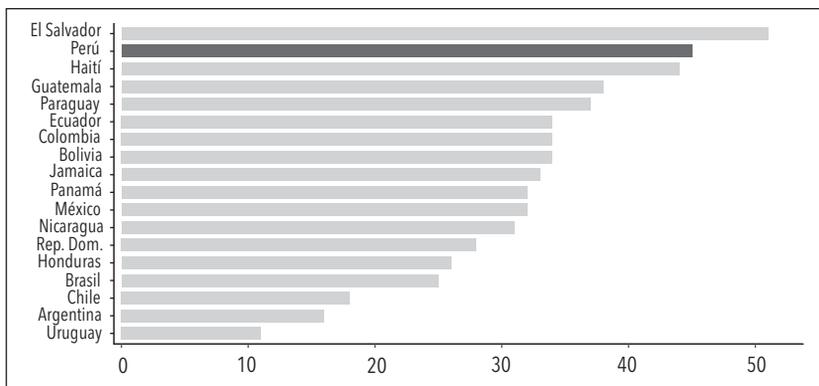
- se ubica en los últimos lugares en el apoyo a la democracia como forma de gobierno (50 %), y está muy cerca de los niveles que se registran en Honduras (49 %) y Haití (46 %);⁵

³ Por ejemplo, el primer ministro Yehude Simon y su gabinete renunciaron como consecuencia del Bagoazo, durante el segundo gobierno de Alan García (2006-2011).

⁴ Los sondeos de opinión pública reportados en este capítulo provienen del LAPOP, centro de investigación de encuestas de la Universidad de Vanderbilt. Desde 2004, el LAPOP ha rastreado opinión pública, temas de gobernabilidad democrática y actitudes políticas en 22 países de América Latina. Las encuestas de este centro se recolectan a través de entrevistas telefónicas de manera proporcional y aleatoria.

⁵ La pregunta de la encuesta fue la siguiente: “Puede que la democracia tenga problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase? (1) “Muy en desacuerdo” (7) “Muy de acuerdo”. Los porcentajes reportados corresponden a las personas encuestadas que proporcionaron valores entre 5 y 7.

Figura 6.1. Tolerancia al cierre del Congreso en América Latina, 2021



Fuente: Lupu, Rodríguez y Zechmeister (2021).

- se encuentra en los últimos lugares en cuanto a la satisfacción con la democracia como forma de gobierno (21 %), solo por encima de Haití (11 %);⁶
- tiene uno de los niveles más elevados de tolerancia al cierre del Congreso en respuesta a una crisis (45 %), debajo de El Salvador (51 %) y por encima de Haití (44 % [figura 6.1]).⁷ Esta tendencia a menudo se interpreta como tolerancia a las tomas de poder militares. El Perú revela un nivel elevado de apoyo a este tipo de tomas de poder, lo cual sugiere una inestabilidad política agudizada.⁸

⁶ “En general, ¿usted diría que está muy satisfecho(a), satisfecho(a), insatisfecho(a) o muy insatisfecho(a) con la forma en que la democracia funciona en el Perú?”. Los porcentajes reportados corresponden a las respuestas satisfecho y muy satisfecho.

⁷ La tolerancia para el cierre del Congreso se extrajo de la siguiente pregunta: “¿Cree usted que cuando el país enfrenta momentos muy difíciles se justifica que el presidente del país cierre el Congreso y gobierne sin Congreso?”. Las respuestas se agruparon utilizando una escala de 1, que significaba “sería justificado”, y 2, que equivalía a “no, no estaría justificado”. Los datos corresponden al porcentaje de personas encuestadas que contestaron “sería justificado”.

⁸ En el caso del Perú, la encuesta del Barómetro de las Américas del LAPOP (Lupu, Rodríguez y Zechmeister 2021) se aplicó a 3038 personas y la muestra tuvo un margen de error de $\pm 1,79$ %. El trabajo de campo se llevó a cabo entre el 22 de enero y el 26 de marzo de 2021.

En resumen, la calidad deficiente de la representación política está asociada con una mayor frecuencia de protestas tanto en la región como en el Perú. Representa un desafío persistente para la democracia peruana y, en años recientes, ha generado una crisis de representación con varios indicadores de inestabilidad política. También parece haber influido la forma en que la población peruana percibe la democracia, tal percepción ha dado origen a actitudes políticas muy similares a las de Haití, un país conocido por su inestabilidad política crónica.

Crisis de gobernabilidad y corrupción

La capacidad institucional del Estado es “la columna vertebral del proceso de formulación de políticas públicas” (Machado, Scartascini y Tommasi 2009, 16) e incide en la actividad contenciosa. Los autores mencionados (2009) crearon un índice de capacidad institucional con base en cuatro dimensiones (efectividad del Congreso, independencia del poder judicial, burocracias competentes y partidos políticos estables conectados a la sociedad) que les sirvió para demostrar que los países latinoamericanos que tienen una capacidad institucional débil están relacionados con una mayor recurrencia de protestas. La frecuencia de las protestas, en otras palabras, supera el cuestionamiento de si la ciudadanía está bien o mal representada, por lo que es necesario tomar en cuenta la presencia o ausencia de una buena gobernanza (Scartascini, Stein y Tommasi 2009).

Barrenechea y Vergara (2023), respecto a la inestabilidad política reciente, consideran que la política se ha convertido en un juego de corto plazo y que las personas inmersas en ella tienen incentivos muy atrayentes para participar en comportamientos predatorios. La corrupción es un ejemplo claro de este tipo de comportamiento y, por extensión, de la mala gobernanza, puesto que involucra a varias instituciones como el poder legislativo, el poder judicial, las burocracias, los partidos, etc. –similares a las que estudian Scartascini, Stein y Tommasi (2009)– que, en su conjunto, nos informan sobre el nivel de calidad institucional. Asimismo, tiene impactos económicos perjudiciales y reduce la confianza en el Gobierno y sus instituciones (Anderson y Tverdova 2003; Chang y Chu 2006; Morris y

Klesner 2010). Hay información abundante acerca de que la corrupción en el Perú es un problema generalizado (Panfichi y Alvarado 2011; Quiroz 2008, 2013; Gonzalez-Ocantos et al. 2023; Arce y Segovia Marín (de próxima aparición).⁹

El Perú tiene una amplia lista de políticos de alto perfil que han sido procesados o enfrentan cargos relacionados con la corrupción. Transparencia Internacional, la reconocida ONG dedicada a combatir la corrupción global, ubicó al expresidente Alberto Fujimori (1990-2000) como uno de los diez líderes más corruptos del mundo (Global Corruption Report 2004). Se estima que el monto de fondos presuntamente malversados por el exmandatario asciende a los 600 millones USD. Sin embargo, son varios los expresidentes que, desde Alberto Fujimori, enfrentan cargos por corrupción (por ejemplo, Alejandro Toledo, 2001-2006), prisión (Ollanta Humala, 2011-2016) o están bajo arresto domiciliario (Pedro Pablo Kuczynski, 2016-2018). Incluso, un expresidente se suicidó para evitar la cárcel (Alan García, 2006-2011).¹⁰

La corrupción también parece estar generalizada en niveles inferiores del Gobierno. En septiembre de 2018, por ejemplo, la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción, a través de su Unidad de Análisis de la Información, publicó el informe titulado “Corrupción en los Gobiernos regionales y locales” (PPEDC 2018).¹¹ En este informe temático se identificó 4225 casos de corrupción que involucraron a varias autoridades políticas de tales Gobiernos, las cuales fueron elegidas entre 2002 y 2014. Asimismo, se identificó a 2059 autoridades y exautoridades políticas que cometieron actos corruptos durante su gestión y que fueron procesadas o sentenciadas por este tipo de delitos. Entre estas autoridades políticas se incluye a 57 gobernadores regionales y a 2002 alcaldes (344 a nivel provincial y 1658 a nivel distrital).

⁹ Las cifras de corrupción fueron tomadas de Arce y Segovia Marín (de próxima aparición).

¹⁰ Fujimori está preso por delitos contra los derechos humanos y no por malversación de fondos.

¹¹ “En los últimos años, 57 gobernadores regionales y más de 2000 alcaldes han sido vacados, procesados, sentenciados [...] por actos de corrupción” (Díaz González 2019, párr. 14).

Dado que hay 25 gobernadores elegidos por ciclo electoral y hubo cuatro elecciones en el periodo que abarca el informe temático (2002, 2006, 2010 y 2014), el número total de gobernadores elegidos es de 100 en esas cuatro elecciones. El dato de los 57 gobernadores regionales antes mencionados sugiere que más de la mitad de los electos desde 2002 enfrentan cargos de corrupción. En ese contexto, en las últimas elecciones regionales del 2022, según la Defensoría del Pueblo (2022), 13 de los 16 candidatos a gobernadores regionales que virtualmente ganaron en la primera vuelta y nueve de los 18 aspirantes a gobernadores regionales que llegaron a la segunda vuelta están involucrados en uno o más casos de corrupción; dichos casos se encuentran en trámite.¹²

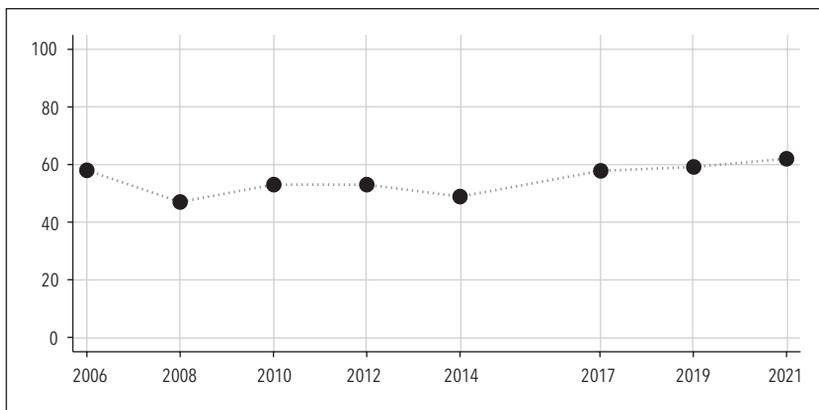
Además de esos hechos, la percepción de este fenómeno, que se documenta en las investigaciones sobre opinión pública, denota que este comportamiento se considera generalizado entre quienes se dedican a la política y el funcionariado al que estas personas asignan en el Gobierno. La mayoría de la población peruana, según los datos del Barómetro de las Américas de LAPOP (Lupu, Rodríguez y Zechmeister 2021), cree que más de la mitad o todas las personas involucradas en política están inmersas en la corrupción; esta información es constante en tres rondas de encuestas aplicadas en 2017, 2019 y 2021.¹³ Del mismo modo, seis de cada diez personas cree que la corrupción del funcionariado es muy generalizada; las respuestas de este sondeo tampoco han variado mucho desde 2006 (figura 6.2).¹⁴ Es correcto afirmar, con base en estas cifras, que la ciudadanía considera que la corrupción es muy común entre quienes se dedican a la política y el funcionariado del país.

¹² Las elecciones regionales de 2022 no son parte de nuestro análisis empírico.

¹³ Esta información proviene de la siguiente pregunta de la encuesta de opinión: “Pensando en los políticos del Perú, ¿cuántos de ellos cree usted que están involucrados en corrupción? (1) Ninguno (2) Menos de la mitad (3) La mitad de los políticos (4) Más de la mitad (5) Todos”.

¹⁴ Esta información se extrae de la siguiente pregunta de la encuesta de opinión: “Teniendo en cuenta su experiencia o lo que ha oído mencionar, ¿la corrupción de los funcionarios públicos en el país está: (1) Muy generalizada (2) Algo generalizada (3) Poco generalizada (4) Nada generalizada”.

Figura 6.2. Percepciones sobre la corrupción generalizada en Perú, 2006-2021

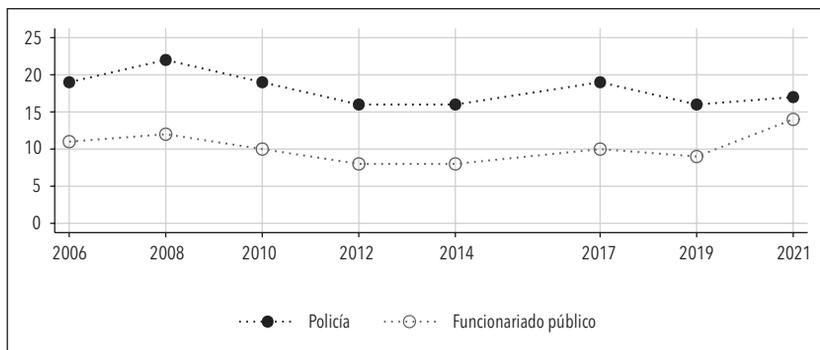


Fuente: Lupu, Rodríguez y Zechmeister (2021).

La *pequeña corrupción* también afecta la vida de la ciudadanía cotidianamente. Los peruanos y peruanas reportan varios casos en los que el funcionariado o los miembros de la Policía se aprovechan de su posición de autoridad y solicitan sobornos por servicios a los que tienen derecho. Aproximadamente dos de cada diez personas han sido víctimas de sobornos cometidos por miembros de las instituciones mencionadas (figura 6.3).¹⁵ Mientras que en 2012 solo el 8 % de las personas encuestadas confirmaban haber sido víctimas de los sobornos del funcionariado, en 2021 esta cifra ascendió al 14 %. Aunque estos porcentajes quizás no parezcan muy elevados, posicionan al Perú en el quinto lugar en solicitud de sobornos de la Policía y en el sexto en solicitud de sobornos del funcionariado, en comparación con el resto de América Latina (Lupu, Rodríguez y Zechmeister 2021).

¹⁵ Esta información proviene de las siguientes preguntas en la encuesta de opinión: a) “¿Algún agente de policía le pidió una coima (o soborno) en los últimos doce meses?: (0) No (1) Sí”, y b) “¿En los últimos doce meses, algún empleado público le ha solicitado una coima (o soborno)? (0) No (1) Sí”.

Figura 6.3. Solicitud de sobornos en Perú, 2006-2021



Fuente: Lupu, Rodríguez y Zechmeister (2021).

Tanto los casos de políticos de alto nivel (presidentes) o de autoridades públicas (gobernadores y alcaldes) –involucradas en corrupción– como la percepción de la corrupción –basada en investigaciones de opinión pública– apuntan en la misma dirección y sugieren que la corrupción en el país es bastante generalizada. Si bien se necesita investigar más, es muy probable que estas percepciones reduzcan la confianza que la ciudadanía tiene en la democracia y sus instituciones, así como su confianza interpersonal.¹⁶ También es probable que la población se haya vuelto más tolerante ante la corrupción, ya que la solicitud de sobornos provenientes de policías y del funcionariado siguen siendo una práctica común y relativamente elevada en comparación con el resto de América Latina (Lupu, Rodríguez y Zechmeister 2021).

En resumen, la capacidad institucional repercute en la incidencia de la actividad contenciosa. Aquí hemos hablado de la corrupción generalizada como un ejemplo de institucionalidad débil y mal gobierno, lo que se traduce en una capacidad menguada del Ejecutivo para resolver los problemas que se presentan. La expansión económica extraordinaria, producto del auge de

¹⁶ Según los datos del Barómetro de las Américas de LAPOP (Lupu, Rodríguez y Zechmeister 2021), y en comparación con el resto de América Latina, el Perú tiene el menor nivel de confianza interpersonal.

los precios de las materias primas, parece haber generado los efectos clásicos que asocian la abundancia de recursos naturales con la maldición de recursos y no necesariamente una mejor gobernanza. En conclusión, la calidad deficiente de la representación política y la débil capacidad institucional del Estado constituyen desafíos persistentes –en la práctica dos caras de la misma moneda– que alimentan y retroalimentan la frecuencia de las protestas; consecuentemente, el rol del Estado como adversario principal de la protesta estará congelado en el tiempo.

Para repensar la contienda popular

Como dice Stephanie McNulty (2018), el Perú está *atrapado en un ciclo de inestabilidad política*. Tal inestabilidad es producto de una representación política de calidad deficiente. En un contexto de igualdad de condiciones, las protestas son un mecanismo indispensable al que recurre la sociedad civil para que las autoridades le rindan cuentas. Cuando existe una mejor representación política por intermedio de los partidos, estos pueden absorber las demandas de la sociedad civil y canalizarlas para conseguir mejoras que beneficien a toda la población a través de políticas públicas programáticas. Sin embargo, cuando no existen vínculos entre la sociedad y los partidos, el potencial de las protestas para producir estos cambios es efímero y se pierde fácilmente. Si bien tales acciones producen cambios inmediatos respecto a demandas específicas, no necesariamente conforman mejoras en las políticas públicas.

La capacidad institucional del Estado para responder a las demandas de la sociedad civil también es muy débil y persistente. Tal hecho tiene consecuencias excluyentes y agudiza la desigualdad entre clases sociales y económicas. Kapiszewski, Levitsky y Yashar (2021, 35) resumen esta división entre ricos y pobres de la siguiente manera:

Los ricos pueden prosperar en un Estado débil, porque tienen alternativas: pueden depender de escuelas privadas, médicos privados y seguridad privada; cuando deben tratar con el Estado, pueden recurrir a amigos bien

conectados y, si es necesario, a coimas o sobornos. Los pobres generalmente carecen de estas opciones. En consecuencia, deben depender de las escuelas públicas, los hospitales públicos, las clínicas de salud y la seguridad pública, y a menudo no tienen otra alternativa que depender de burócratas estatales ineptos, corruptos, abusivos e incluso cómplices.

Kapiszewski, Levitsky y Yashar (2021) sostienen que, en 2023, América Latina está experimentando un *giro de inclusión*, producto de la convivencia prolongada en democracia. Este giro refleja un reconocimiento de derechos a grupos previamente excluidos o no considerados como legítimos, el acceso o creación de nuevos mecanismos para influir en las políticas públicas y la distribución de recursos en favor de estos grupos. Sin embargo, en el caso peruano, incluso a pesar de la expansión económica extraordinaria, producto del auge de los precios de las materias primas, las políticas sociales son muy limitadas y continúan siendo excluyentes en comparación con los otros países de la región (Garay 2021). El análisis de eventos de protesta recopilado en este libro confirma estos datos. Privados de un giro de inclusión, y en presencia de una *democracia tacaña* que no gasta o invierte (Levitsky 2013), los reclamos de las protestas de la ciudadanía a la llegada del bicentenario demuestran una gran demanda de mejor gobierno y rendición de cuentas. La población peruana busca estar mejor representada y gobernada.

Apéndice

Esta sección contiene una descripción detallada de los componentes principales de la acción colectiva, los cuales hemos ordenado según su frecuencia porcentual en los 41 años de la serie de datos. Cada componente –actores, acciones, reclamos y adversarios– está dividido en categorías bastante generales con el fin de evitar la innecesaria introducción de una categoría *otros*. En algunos casos, sin embargo, recurrimos a ella para agrupar las categorías cuya frecuencia porcentual en la serie de datos (por ejemplo, acciones y adversarios) es baja. Algunas categorías de interés, particularmente aquellas que tienen frecuencias porcentuales bastante significativas, fueron subdivididas para tener una aproximación más precisa de su desempeño en la serie (por ejemplo, actores sociales, actores laborales, reclamos laborales, reclamos políticos, el Ejecutivo). Tales subcategorías también fueron ordenadas según su frecuencia porcentual, y aquellas que mostraban frecuencias bajas pasaron a formar parte de la subcategoría *otros*.

Actores (quién)

Actores sociales

ciudadanía (*también* **ciudadanos** y **ciudadanas**): Personas o grupos de personas que se describen como

- a) poblaciones amplias sin una clara identificación con una determinada posición social

b) un grupo de personas de una región determinada (por ejemplo, habitantes y campesinado de Cusco)

c) que no pertenecen a las otras categorías.

comunidades tradicionales: Poblaciones indígenas, rondas campesinas y comunidades campesinas.

estudiantes: Personas que cursan estudios en universidades o institutos superiores, tanto públicos como privados.

operadores/as políticos/as: Partidos políticos o miembros de partidos que no ocupan cargos oficiales. Excluye a las autoridades políticas electas.

pensionistas: Personas jubiladas que perciben una pensión de retiro.

personas privadas de la libertad: Hombres o mujeres que cumplen condenas en el sistema penitenciario, así como sus parientes que apoyan o representan a estas personas.

población desempleada: Personas que no están empleadas o que fueron despedidas de una empresa.

víctimas de violencia: Personas o grupos de personas que sufren cualquier tipo de represión política o violenta, así como sus parientes que apoyan o representan a estas personas.

Actores laborales

sector primario: Todas las industrias extractivas de materias primas, tales como minera (explotación por canteras, extracción de petróleo y gas), agrícola, pesquera, ganadera, maderera y forestal.

sector secundario: Todas las actividades productivas destinadas a transformar las materias primas en productos o bienes terminados. Incluye a las industrias metalúrgica y fundición, automotriz, textil, química, cervecera y embotelladora, construcción, entre otras.

sector terciario: Todas las actividades productivas destinadas a la venta de productos o servicios comerciales. Incluye a los servicios públicos y privados como educación, salud, transporte, entre otros.

Actores laborales del sector terciario (servicios)

administración pública: Provisión de servicios de administración pública llevada a cabo por el personal de los ministerios y organismos autónomos.

educación: Provisión de servicios educativos, tanto públicos como privados.

judicial: Provisión de servicios judiciales ejecutada por el personal del Ministerio de Justicia, Ministerio Público, Fiscalía de la Nación, entre otros. Incluye a jueces, juezas y fiscales.

municipal: Provisión de servicios municipales llevada a cabo por el personal de las municipalidades provinciales o distritales.

salud: Provisión de servicios de salud, tanto públicos como privados.

transporte: Provisión de servicios de transporte terrestre, aéreos y acuáticos, tanto públicos como privados.

otros: Otros actores laborales del sector terciario, por ejemplo, servicios bancarios, portuarios, entretenimiento y prensa. Tales servicios pueden ser públicos o privados.

Acciones (cómo)

bloqueo de vías: Acción colectiva de duración indeterminada en la cual se obstruye el tránsito en la vía pública.

huelga: Acción colectiva de duración indeterminada en la que la clase trabajadora suspende o cesa las actividades productivas de una empresa, sea pública o privada.

huelga de hambre: Acción colectiva de duración indefinida que consiste en suspender voluntariamente el consumo de alimentos.

lavado de bandera (*también lavado de mandiles*, en referencia al personal hospitalario, entre otros lavados): Se trata de una protesta simbólica y pacífica en la que se lava o limpia la bandera en rechazo a la corrupción.

marcha: Acción colectiva que implica manifestaciones o el desplazamiento de manifestantes en la vía pública.

paro: Acción colectiva, normalmente de corta duración (24 o 48 horas), que consiste en suspender o cesar las actividades cotidianas en un área geográfica determinada.

plantón: Acción colectiva aplicada por periodos cortos de tiempo para controlar los espacios públicos que, generalmente, están frente o cerca de los adversarios.

toma de locales: Acción colectiva que se aplica para controlar o capturar edificios tanto públicos como privados.

otros: Otras acciones colectivas como quemas, motines, vigilias, entre otros.

Reclamos (por qué)

ambientales: Reclamos colectivos dirigidos a defender y proteger el medioambiente. Incluye expulsar a las empresas y llevar a cabo reparaciones ambientales.

económicos: Reclamos colectivos orientados a solicitar ajustes presupuestarios como en el aumento de presupuestos, incremento o reducción del costo de bienes de consumo, condonación de deudas, reducción de impuestos y mejor manejo de recursos. No incluye reclamos laborales relacionados con el aumento de salarios.

laborales: Reclamos colectivos relacionados con las condiciones laborales tanto de empresas públicas como privadas.

políticos: Reclamos colectivos dirigidos a demandar de las autoridades políticas electas la rendición de cuentas de sus actividades ante la ciudadanía.

servicios: Reclamos colectivos orientados a demandar mejores servicios públicos como salud, educación, transporte, agua, luz, vivienda, seguridad, entre otros. Incluye demandas sobre la construcción de carreteras, escuelas, hospitales, etc.

territoriales: Reclamos colectivos en los que se exige la demarcación de territorios y derechos de propiedad de las tierras.

Reclamos laborales

aumentos salariales: Reclamos colectivos para demandar incrementos salariales, es decir, pagos establecidos por contrato o convención.

bonificaciones: Reclamos colectivos para pedir el pago de bonificaciones establecidas por contrato o convención.

estabilidad laboral: Reclamos colectivos dirigidos a exigir que se mantenga la estabilidad o las condiciones de trabajo actuales.

mejores condiciones laborales: Reclamos colectivos para exigir a empleadores o empleadoras una mejor administración. Esto incluye la compra de equipamiento nuevo, acceso a sistemas de jubilación, mejores tratos dentro del entorno laboral.

pagos atrasados de salarios: Reclamos colectivos orientados a exigir el pago de salarios atrasados.

reposición laboral: Reclamos colectivos para exigir la reincorporación al trabajo.

otros: Otros reclamos colectivos de índole laboral, por ejemplo, el nombramiento y recategorización de personal. También incluye reclamos en contra de la reducción de los salarios.

Reclamos políticos

cumplimiento de pactos: Reclamos colectivos para exigir el cumplimiento de acuerdos previos tanto del sector público como del privado.

destitución de autoridades: Reclamos colectivos dirigidos a solicitar la destitución de autoridades electas o nombradas por el Gobierno de turno. Incluye a personal ejecutivo de empresas privadas.

ejecución de funciones: Reclamos colectivos que implican exigir a la administración pública el cumplimiento de sus responsabilidades.

ejecución de reformas: Reclamos colectivos para demandar cambios administrativos y organizacionales tanto en el sector público como en el privado.

promulgación de normas: Reclamos colectivos orientados a apoyar la promulgación de leyes en debate.

rechazo a la privatización: Reclamos colectivos para rechazar la implementación de las políticas de privatización.

rechazo al programa de erradicación de la hoja de coca: Reclamos colectivos para oponerse a la implementación de políticas para erradicar el cultivo de la hoja de coca.

rechazo de mandatos: Reclamos colectivos orientados a desaprobar a las autoridades electas o nombradas por el Gobierno de turno.

rechazo de normas: Reclamos colectivos para rechazar leyes aprobadas o leyes en debate.

Adversarios (contra quién)

Ejecutivo: Cuando el adversario es el presidente, los ministerios o el gabinete de ministros.

empresas públicas y privadas: Cuando el adversario son las empresas tanto del sector público como del privado.

Gobiernos regionales: Cuando el adversario son los gobiernos regionales, municipios distritales o provinciales.

Legislativo y judicial: Cuando el adversario es el Congreso, sus comisiones de trabajo o el Poder Judicial. El Poder Judicial incluye la parte administrativa (consejo ejecutivo, inspección general, oficina de abogados, oficina de asesoría legal) y las diferentes instancias jurisdiccionales (jueces de paz, cortes superiores y la Corte Suprema).

organismos autónomos: Cuando el adversario son los organismos autónomos en el ámbito electoral, jurídico, económico, educativo, salud y de protección a la ciudadanía. Estos organismos mantienen un grado de independencia con respecto al resto de la administración pública del país y de los gobiernos regionales.

otros: Otros adversarios, por ejemplo, universidades, partidos políticos, entidades internacionales, Iglesia, etc.

Referencias

- Acevedo Rojas, Jorge Luis. 2015. “Movimientos sociales y redes de comunicación una aproximación a partir de la movilización de jóvenes peruanos en contra de la Ley Pulpín”. *Comunifé* 15 (15): 11-18.
<https://doi.org/10.33539/comunife.2015.n15.1789>
- Aidi, Hishaam. 2009. *Redeploying the State: Corporatism, Neoliberalism, and Coalition Politics*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Álcázar, Lorena, y Pierina Pollarolo. 2001. *Alternativas para mejorar el sistema de bonificaciones a plazas docentes de zonas rurales y otras condiciones especiales*. Lima: Instituto Apoyo.
- Alexander, Robert. 2007. *A History of Organized Labor in Peru and Ecuador*. Westport, Connecticut, Londres: Praeger.
- Almeida, Paul. 2007. “Defensive Mobilization: Popular Movements against Economic Adjustment Policies in Latin America”. *Latin American Perspectives* 34 (3): 123-139. <https://doi.org/10.1177/0094582X07300942>
- 2010. “Globalization and Collective Action”. En *Handbook of Politics: State and Society in Global Perspective*, editado por Kevin T. Leicht y Craig Jenkins, 305-326. Nueva York: Springer.
- Almeida, Paul, y Chris Chase-Dunn. 2018. “Globalization and Social Movements”. *Annual Review of Sociology*, 44: 189-211.
<https://doi.org/10.1146/annurev-soc-073117-041307>
- Álvarez, María. 2017. “Huelga de profesores: Última gran manifestación duró 4 meses”. *La República*, 21 de agosto. <http://bitly.ws/RIVp>

- Anderson, Christopher J., y Yuliya V. Tverdova. 2003. "Corruption, Political Allegiances, and Attitudes toward Government in Contemporary Democracies". *American Journal of Political Science* 47 (1): 91-109. <https://doi.org/10.1111/1540-5907.00007>
- Anderson, Karen, y Traute Meyer. 2003. "Social Democracy, Unions, and Pension Politics in Germany and Sweden". *Journal of Public Policy* 23 (1): 23-54. <https://doi.org/10.1017/S0143814X03003027>
- Andina. 2021. "Macrorregión Norte presenta proyectos en ejecución con inversión de US\$ 22,231 millones", 4 de diciembre. <http://bitly.ws/RIVP>
- Andrews, Kenneth T. 2001. "Social Movements and Policy Implementation: The Mississippi Civil Rights Movement and the War on Poverty, 1965 to 1971". *American Sociological Review* 66 (1): 71-95. <https://doi.org/10.2307/2657394>
- Angell, Alan. 1982. "Maoístas de salón de clase: la política de los maestros bajo el gobierno militar peruano". *Foro Internacional* 23 (1): 58-81.
- Aprodeh. 2019. "A 10 años de los dolorosos hechos en Bagua seguimos exigiendo justicia para los pueblos indígenas", 5 de junio. <http://bitly.ws/RIVZ>
- Arce, Moisés. 1996. "La crisis de los partidos peruanos: Nuevo vino en cueros viejos". *Estudios Sociológicos* 14 (41): 311-330.
- 2005. *Market Reform in Society: Post-Crisis Politics and Economic Change in Authoritarian Peru*. Pensilvania: The Pennsylvania University Press.
- 2008. "The Repoliticization of Collective Action after Neoliberalism in Peru". *Latin American Politics and Society* 50 (3): 37-62. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2008.00021.x>
- 2010a. "Algunos apuntes sobre los movimientos y protestas sociales en el Perú". En *La iniciación de la política: El Perú en perspectiva comparada*, editado por Carlos Meléndez y Alberto Vergara, 273-294. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- 2010b. "Parties and Social Protest in Latin America's Neoliberal Era". *Party Politics* 16 (5): 669-686. <https://doi.org/10.1177/1354068809346005>

- Arce, Moisés. 2011. “La repolitización de la acción colectiva tras el neoliberalismo en el Perú”. *Debates en Sociología*, 36: 57-83.
<https://doi.org/10.18800/debatesensociologia.201101.003>
- 2014. *Resource Extraction and Protest in Peru*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- 2015a. *La extracción de recursos naturales y la protesta social en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- 2015b. “Protests and Social Movements in Peru”. En *Handbook of Social Movements across Latin America*, editado por Paul Almeida y Allen Cordero Ulate, 275-289. Nueva York: Springer.
- 2023. “Base de Protestas Sociales del Perú (1980-2000)”. Manuscrito inédito, última versión 13 de junio de 2023.
- Arce, Moisés, y Andrea Segovia Marín. De próxima aparición. “La descentralización política y la corrupción en el Perú”. En *Democracia vacada: Erosión democrática y estatal en el Perú*, editado por Rodrigo Barrenechea y Alberto Vergara. Lima: Universidad del Pacífico.
- Arce, Moisés, y José Incio. 2018. “Perú 2017: Un caso extremo de gobierno dividido”. *Revista de Ciencia Política* 38 (2): 361-377.
<http://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2018000200361>
- Arce, Moisés, y Paul Bellinger. 2007. “Low-Intensity Democracy Revisited: The Effects of Economic Liberalization on Political Activity in Latin America”. *World Politics*, 60: 97-121.
<https://doi.org/10.1353/wp.0.0003>
- Arce, Moisés, y Sofía Vera. 2022. “Choosing the Lesser Evil: Forecasting Presidential Elections in Peru”. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública* 11 (1): 55-80. <https://doi.org/10.14201/rlop.25805>
- Arce, Moisés, y Takeshi Wada, eds. De próxima aparición. *Popular Politics and Protest Event Analysis in Latin America*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Arce, Moisés, y Wonik Kim. 2011. “Globalization and Extra-Parliamentary Politics in an Era of Democracy”. *European Political Science Review* 3 (2): 253-278. <https://doi.org/10.1017/S1755773910000408>

- Archila Neira, Mauricio, Martha Cecilia García Velandia, Leonardo Parra Rojas y Ana María Restrepo Rodríguez. 2019. *Cuando la copa se rebosa: Luchas sociales en Colombia 1975-2015*. Bogotá: Fundación CINEP-PPP (Centro de Investigación y Educación Popular-Programa Por la Paz).
- Arellano-Yanguas, Javier. 2011. *¿Minería sin fronteras?: conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Atilés-Osoria, José. 2013. “Neoliberalism, Law, and Strikes: Law as an Instrument of Repression at the University of Puerto Rico, 2010-2011”. *Latin American Perspectives* 40 (5): 105-117.
<https://doi.org/10.1177/0094582X13492123>
- Auyero, Javier. 2007. *Routine Politics and Violence in Argentina: The Gray Zone of State Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Balbi Scarneo, Carmen Rosa. 1995. “Sindicalismo y flexibilización del mercado de trabajo en el Perú”. *Debates en Sociología*, 19: 91-117.
- Balsiger, Philip. 2014. “Managing Protest: The Political Action Repertoires of Corporations”. En *The Oxford Handbook of Social Movements*, editado por Donatella Della Porta y Mario Diani, 1-11. Nueva York: Oxford University Press.
- Banco Mundial. “DataBank: World Development Indicators”. Washington DC, 2022. <https://databank.worldbank.org/>
- Banerjee, Tarun, y Rebekah Burroway. 2015. “Business Unity and Anti-corporate Protests: The U.S. Fortune 500 in 2010”. *Mobilization: An International Quarterly* 20 (2): 179-206.
<https://doi.org/10.17813/1086-671X-20-2-179>
- Barrenechea, Rodrigo, y Alberto Vergara. 2023. “Peru: The Danger of Powerless Democracy”. *Journal of Democracy* 34 (2): 77-89.
- Barrenechea, Rodrigo, y Daniel Encinas. 2022. “Perú 2021: Democracia por defecto”. *Revista de Ciencia Política* 42 (2): 407-438.
<https://doi.org/10.4067/s0718-090x2022005000115>
- Barrie, Christopher, y Neil Ketchley. 2018. “Opportunity without Organization: Labor Mobilization in Egypt after the 25th January Revolution”. *Mobilization: An International Quarterly* 23 (2): 181-202.
<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2997517>

- Barrientos, Armando. 2009. "Labour Markets and the (Hyphenated) Welfare Regime in Latin America". *Ecology and Society* 38 (1): 87-108.
<https://doi.org/10.1080/03085140802560553>
- Bebbington, Anthony. 2007. *Mining and Development in Peru, with Special Reference to the Rio Blanco Project, Piura*. Manchester: Peru Support Group.
- 2013. "El conflicto social y las instituciones emergentes: hipótesis desde Piura, Perú". En *Industrias extractivas, conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*, editado por Anthony Bebbington, 119-149. Lima: Instituto de Estudios Peruanos / Centro Peruano de Estudios Sociales y Grupo Propuesta Ciudadana.
- Bebbington, Anthony, Martin Scurrah y Claudia Bielich. 2008. *Mapeo de movimientos sociales en el Perú actual*. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales.
- Beckwith, Karen. 2000. "Hinges in Collective Action: Strategic Innovation in the Pittston Coal Strike". *Mobilization: An International Quarterly* 5 (2): 179-99. <https://doi.org/10.17813/mai.q.5.2.th8tv810m8m06675>
- Beissinger, Mark R. 1998. "Event Analysis in Transitional Societies: Protest Mobilization in the Former Soviet Union". En *Acts of Dissent: New Developments in the Study of Protest*, editado por Dieter Rucht, Ruud Koopmans y Friedhelm Neidhardt, 284-316. Berlín: Edition Sigma.
- 2002. *Nationalist Mobilization and the Collapse of the Soviet State*. *Cambridge Studies in Comparative Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Béland, Daniel, y Patrik Marier. 2006. "Protest Avoidance: Labor Mobilization and Social Policy Reform in France". *Mobilization: An International Quarterly* 11 (3): 377-391.
<https://doi.org/10.17813/mai.q.11.3.13713675625233x8>
- Bellinger, Paul T., y Moisés Arce. 2011. "Protest and Democracy in Latin America's Market Era". *Political Research Quarterly* 64 (3): 688-704.
<https://doi.org/10.1177/1065912910373557>
- Benavides, Margarita. 2010. "Industrias extractivas, protesta indígena y consulta en la Amazonía peruana". *Anthropologica* 28 (28): 263-287.
<https://doi.org/10.18800/anthropologica.2010-sup.017>

- Bernedo Alvarado, Jorge. 1999. "Reforma laboral, empleo y salarios en el Perú". En *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*, editado por Víctor E. Tokman y Daniel Martínez, 171-199. Genova: Organización Internacional de Trabajo.
- Biggs, Michael. 2002. "Strikes as Sequences of Interactions. The American Strike Wave of 1886". *Social Science History* 26 (3): 583-617.
<https://doi.org/10.1017/S0145553200013092>
- 2013. "How Repertoires Evolve: The Diffusion of Suicide Protest in the Twentieth Century". *Mobilization: An International Quarterly* 18 (4): 407-28. <https://doi.org/10.17813/maiq.18.4.njnu779530x55082>
- Bonilla, Heraclio. 1974. *El minero de los Andes: Una aproximación a su estudio*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Boulding, Carew. 2014. *NGOs, Political Protest, and Civil Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boulding, Carew, y Claudio A. Holzner. 2021. *Voice and Inequality: Poverty and Political Participation in Latin American Democracies*. Nueva York: Oxford University Press.
- Bravo, Fernando. 2009. "El desempeño del estado y la conflictividad social". *Coyuntura: Análisis Económico y Social de Actualidad* 5 (24): 10-13. <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/47436>
- 2015. *El pacto fáustico de La Oroya: el derecho a la contaminación "beneficiosa"*. Lima: Instituto de la Naturaleza, Tierra y Energía (INTE), PUCP.
- Bravo Vargas, Viviana. 2012. "Neoliberalismo, protesta popular y transición en Chile, 1973-1989". *Política y Cultura*, 37: 85-112.
- Burchardt, Hans-Jürgen, y Kristina Dietz. 2014. "(Neo-) Extractivism-a New Challenge for Development Theory from Latin America". *Third World Quarterly*, 35: 468-486.
<https://doi.org/10.1080/01436597.2014.893488>
- Burt, Jo-Marie. 2007. "The Authoritarian State and the Resurgence of Civil Society". En *Political Violence and the Authoritarian State in Peru. Silencing Civil Society*, editado por Jo-Marie Burt, 213-42. Nueva York: Palgrave Macmillan.

- Caballero Martín, Víctor, y Teresa Cabrera Espinoza. 2008. “Conflictos sociales en el Perú, 2006-2008”. En *Perú hoy: Por aquí compañeros, Aprismo y neoliberalismo* editado por Eduardo Toche Medrano, 99-130. Lima: DESCO.
- Canaza-Choque, Franklin. 2021. “Por nuestras muertas: El despertar de un poder y la movilización de Ni Una Menos [NUM] en el Perú de 2016”. *Puriq* 3 (1): 22-47. <https://doi.org/10.37073/puriq.3.1.107>
- Canessa Montejo, Miguel. 2011. “La violencia política en el mundo laboral peruano”. *Debates en Sociología* 36 (diciembre). <https://doi.org/10.18800/debatesensociologia.201101.004>
- 2020. “¿Por qué colapsó el sistema sanitario peruano?”. *Revista Ideele. La Revista del Instituto de Defensa Legal (Idl)*, 26 de julio. <http://bitly.ws/RIM4>
- Cardó Franco, Andrés, Hugo Díaz Díaz, Raúl Vargas Vega y Carlos Malpica Faustor. 1989. *Planificación y desarrollo de la educación en el Perú: Un análisis de la experiencia del período 1948-1985*. París: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/1115>
- Castillo, Mayari, y Anahí Durand. 2008. “Movimiento cocalero, política y representación: Los casos boliviano y peruano”. En *Identidades, etnicidad y racismo en América Latina*, editado por Fernando García, 47-72. Quito: FLACSO Ecuador.
- Chacón, Raúl. 2003. “El nacimiento del ecologismo popular en el Perú, o la lucha sin fin de las comunidades de Vicco y San Mateo”. *Ecología Política*, 24: 113-127.
- Chang, Eric C.C., y Yun-han Chu. 2006. “Corruption and Trust: Exceptionalism in Asian Democracies?”. *Journal of Politics* 68 (2): 259-71. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2006.00404.x>
- Chen, Xi. 2017. “Elitism and Exclusion in Mass Protest: Privatization, Resistance, and State Domination in China”. *Comparative Political Studies* 50 (7): 908-934. <https://doi.org/10.1177/0010414016655532>
- Chenoweth, Erica. 2021. *Civil Resistance. What Everyone Needs to Know*. Oxford: Oxford University Press.

- Chiroque, Sigfredo. 2012a. “Educación: los efectos de la huelga”. *Ideele. La Revista del Instituto de Defensa Legal (Idl)* 224, 6 de febrero. <https://www.revistaideele.com/2023/02/06/educacion-los-efectos-de-la-huelga/>
- 2012b. “Huelga magisterial 2012”. *Tu docente*, 25 de septiembre. <https://tudocente.com/huelga-magisterial-2012/>
- 2022. “Pedro y el magisterio peruano”. *Otra Mirada*, 10 de marzo. <https://otramirada.pe/pedro-y-el-magisterio-peruano>
- Chiroque, Sigfredo, Tania Anya, José Pacheco y Jaime Soria. 2005. *Estudio de los conflictos en los sistemas educativos de la región: agendas, actores, evolución, manejo y desenlaces. Estudio de caso: el conflicto educativo en Perú (1998-2003)*. Buenos Aires: Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas / Laboratorio de Políticas Públicas / Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.
- Chong, Alberto, José Galdo y Jaime Saavedra. 2008. “Informality and Productivity in the Labor Market in Peru”. *Journal of Economic Policy Reform* 11 (4): 229-45. <https://doi.org/10.1080/17487870802543480>
- Cohen, Jean L. 1985. “Strategy or Identity: New Theoretical Paradigms and Contemporary Social Movements”. *Social Research* 52 (4): 663-716.
- Collins, Dan. 2021. “Son of the Soil Pedro Castillo Promises a Presidency for Peru’s Poor”. *The Guardian*, 5 de mayo. <http://bitly.ws/RJ4W>
- Conde, Marta, y Philippe Le Billon. 2017. “Why Do Some Communities Resist Mining Projects While Others Do Not?”. *The Extractive Industries and Society* 4 (3): 681-697. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2017.04.009>
- Contreras, Carlos. 1996. “Maestros, mistis y campesinos en el Perú rural del siglo XX”. Documento de trabajo n.º 80. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- 2017. “Oficializan aumento salarial para 238 mil docentes nombrados”. *La República*, 30 de marzo. <http://bitly.ws/RIQZ>

- Coppedge, Michael, John Gerring, Carl Henrik Knutsen, Staffan I. Lindberg, Jan Teorell, Nazifa Alizada, David Altman, Michael Bernhard, Agnes Cornell, M. Steven Fish, Lisa Gastaldi, Haakon Gjerløw, Adam Glynn, Allen Hicken, Garry Hindle, Nina Ilchenko, Joshua Krusell, Anna Lührmann, Seraphine F. Maerz, Kyle L. Marquardt, Kelly McMann, Valeriya Mechkova, Juraj Medzihorsky, Pamela Paxton, Daniel Pemstein, Josefina Pernes, Johannes von Romer, Brigitte Seim, Rachel Sigman, Svend-Erik Skaaning, Jeffrey Staton, Aksel Sundström, Eitan Tzelgov, Yi-ting Wang, Tore Wig, Steven Wilson y Daniel Ziblatt. 2021. “V-Dem [Country–Year/ Country–Date] Dataset version 11.1”. Base de datos Varieties of Democracy (V-Dem) Project, 2021.
<https://doi.org/10.23696/vdemds21>
- Cotler, Julio. 2000. “Los empresarios y las reformas económicas en el Perú”. *Estudios Sociológicos* 18 (2): 291-328.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59805301>
- Cress, Daniel M., y David A. Snow. 2000. “The Outcomes of Homeless Mobilization: The Influence of Organization, Disruption, Political Mediation, and Framing”. *American Journal of Sociology* 105 (4): 1063-1104.
- Cutivalú. 2023. “Ayabaca y Huancabamba se movilizan en contra de la reactivación del proyecto Río Blanco”, 22 de mayo. <http://bitly.ws/RIWf>
- CVR (Comisión de la Verdad y Reconciliación). 2003. *Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*, t.3. Lima: CVR.
- Dargent, Eduardo. 2015. *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dargent, Eduardo, José Carlos Orihuela, Maritza Paredes y María Eugenia Ulfe, eds. 2017. *Resource Booms and Institutional Pathways: The Case of the Extractive Industry in Peru*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Dargent, Eduardo, y Paula Muñoz. 2016. “Peru: A Close Win for Continuity”. *Journal of Democracy* 27 (4): 145-158.
- Decreto Legislativo N.º 728. 1991. Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

- Decreto Ley N.º 25593. 1992. Ley que modifica la ley de relaciones colectivas de trabajo y levanta las observaciones formuladas por el comité de libertad sindical de la organización internacional del trabajo.
- Decreto Supremo N.º 003-2019-TR, de 7 de febrero de 2019. *Diario oficial El Peruano*.
- Decreto Supremo N.º 051-1991, de 4 de marzo de 1991. *Diario oficial El Peruano*.
- Decreto Supremo N.º 044-91-PCM. 1991. Declaran en estado de reorganización a todas las entidades públicas, comprendidas en el Gobierno Central, Gobiernos Regionales, Instituciones Públicas Descentralizadas, Corporaciones de Desarrollo y Proyectos Especiales, 8 de enero.
- Decreto Supremo N.º 014-92-EM. 1992. Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, 2 de junio.
- Decreto Supremo N.º 070-2017-EF. 2017. Fijan Remuneración Íntegra Mensual–RIM de Profesor de la Primera Escala Magisterial de la Carrera Pública Magisterial a la que se refiere la Ley N.º 29944, Ley de Reforma Magisterial, 28 de marzo.
- Defensoría del Pueblo. 2022. “81% de virtuales gobernadores regionales se encuentran involucrados en casos de corrupción en trámite”, 31 de octubre. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-81-de-virtuales-gobernadores-regionales-se-encuentran-involucrados-en-casos-de-corrupcion-en-tramite/>
- 2023. “Prevención de conflictos sociales y la gobernabilidad”. Acceso el 5 de julio de 2023. <https://www.defensoria.gob.pe/adjuntia/prevencion-de-conflictos/>
- Degregori, Carlos Iván, y Romeo Grompone. 1991. *Elecciones 1990: Demonios y redentores en el nuevo Perú, una tragedia en dos vueltas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Díaz, Hugo, y Jaime Saavedra. 2000. *La carrera del maestro en el Perú: Factores institucionales, incentivos económicos y desempeño*. Lima: GRADE.
- Díaz, Juan José. 2008. “Educación superior en el Perú: tendencias de la demanda y la oferta”. En *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones para el debate*, editado por Martín Benavides, 83-129. Lima: GRADE.

- Díaz González, Carla. 2019. “Salvador del Solar, premier. ‘En los últimos años, 57 gobernadores regionales y más de 2000 alcaldes han sido vacados, procesados, sentenciados [...] por actos de corrupción’”. *Ojo Público*, 6 de junio. <http://bitly.ws/RTJL>
- Diez, Alejandro. 2006. “Redes, organizaciones y movilidad económica en comunidades campesinas (el caso de Huayopampa)”. *Debate Agrario*, 40: 61-84.
- Dixon, Marc, William F. Danaher y Ben Kail. 2013. “Allies, Targets, and the Effectiveness of Coalition Protest: A Comparative Analysis of Labor Unrest in the U. S. South”. *Mobilization: An International Quarterly* 18 (3): 331-50. <https://doi.org/10.17813/maiq.18.3.a95k861nr14j5810>
- Dreher, Axel. 2006. “Does Globalization Affect Growth? Evidence from a New Index of Globalization”. *Applied Economics* 38 (10): 1091-1110. <https://doi.org/10.1080/00036840500392078>
- Durand, Anahí. 2014. “Movimientos sociales y política en el Perú de hoy”. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 58: 59-84. [https://doi.org/10.1016/S1665-8574\(14\)70101-2](https://doi.org/10.1016/S1665-8574(14)70101-2)
- Earl, Jennifer, Andrew Martin, John D. McCarthy y Sarah A. Soule. 2004. “The Use of Newspaper Data in the Study of Collective Action”. *Annual Review of Sociology*, 30: 65-80. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.30.012703.110603>
- Echave, José de, Alejandro Diez, Ludwig Huber, Bruno Revesz, Xavier Ricard Lanata y Martín Tanaka. 2009. *Minería y conflicto social*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Edwards, Sebastián. 1995. *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*. Oxford: Oxford University Press.
- El Comercio*. 2017. “Marilú Martens ratifica que continuará contratación de nuevos maestros”, 26 de agosto. <http://bitly.ws/RJ2U>
- 2021. “Intención de voto presidencial y congresal”. <http://bitly.ws/RIRh>
- Ellis-Jones, Mark. 2003. *States of Unrest III: Resistance to IMF and World Bank Policies in Poor Countries*. Londres: World Development Movement.
- Escobar, Arturo, y Sonia E. Alvarez. 1992. *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy, and Democracy*. Nueva York: Routledge.

- Espinosa de Rivero, Oscar. 2009. “¿Salvajes opuestos al progreso?: aproximaciones históricas y antropológicas a las movilizaciones indígenas en la Amazonía Peruana”. *Antropológica* 27 (27): 123-168.
<https://doi.org/10.18800/antropologica.200901.006>
- Farthing, Linda, y Ben Kohl. 2007. “Bolivia’s New Wave of Protest”. *NACLA Report on the Americas*, 25 de septiembre.
<https://nacla.org/article/bolivia%27s-new-wave-protest>
- Fillieule, Olivier, y Manuel Jiménez. 2003. “Appendix A: The Methodology of Protest Event Analysis and the Media Politics of Reporting Environmental Protest Events”. En *Environmental Protest in Western Europe*, editado por Christopher Rootes, 258-79. Oxford: Oxford University Press.
- Flores Galindo, Alberto. 1974. *Los mineros de la Cerro de Pasco, 1900-1930: un intento de caracterización social*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Francisco, Ronald A. 2010. *Collective Action Theory and Empirical Evidence*. Nueva York: Springer.
- Fuchs, Christian. 2006. “The Self-organization of Social Movements”. *Systemic Practice and Action Research* 19 (1): 101-37.
<https://doi.org/10.1007/s11213-005-9006-0>
- Garay, Candelaria. 2021. “Including Outsiders in Latin America”. En *The Inclusionary Turn in Latin American Democracies*, editado por Diana Kapiszewski, Steven Levitsky y Deborah J. Yashar, 59-92. Cambridge: Cambridge University Press.
- Garay, Carolina, y Martín Tanaka. 2009. “Las protestas en el Perú entre 1995 y el 2006”. En *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social: Las protestas sociales en el Perú actual*, editado por Romeo Grompone y Martín Tanaka, 59-124. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Gentili, Pablo, Daniel Suárez, Florencia Stubrin y Julián Gindín. 2004. “Reforma educativa y luchas docentes en América Latina”. *Educação & Sociedade*, 25: 1251-1274.
<https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000400009>
- Gestión*. 2017a. “Gobierno se plantea como meta el desarrollo de cinco proyectos mineros en dos años”, 17 de febrero. <http://bitly.ws/RIKz>

- Gestión*. 2017b. “Minedu acordó con docentes suspender huelga en cuatro regiones”, 19 de agosto. <http://bitly.ws/RIKI>
- Goldstone, Jack A. 2004. “More Social Movements or Fewer? Beyond Political Opportunity Structures to Relational Fields”. *Theory and Society*, 33: 333-365. <https://doi.org/10.1023/B:RYSO.0000038611.01350.30>
- Goldstone, Jack A., y Charles Tilly. 2001. “Threat (and Opportunity): Popular Action and State Response in the Dynamics of Contentious Action”. En *Silence and Voice in the Study of Contentious Politics*, editado por Ronald R. Aminzade, Jack A. Goldstone, Doug McAdam, Elizabeth J. Perry, Sidney Tarrow, William H. Sewell, y Charles Tilly, 179-194. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gonzalo, José Antonio, Vicente Pina y Lourdes Torres. 2003. “Objectives, Techniques and Valuation of State-owned Companies in Privatization Processes”. *Public Management Review* 5 (2): 177-196. <https://doi.org/10.1080/1461667032000066408>
- Gonzalez-Ocantos, Ezequiel A., Paula Muñoz, Nara Pavão y Viviana Baraybar Hidalgo. 2023. *Prosecutors, Voters, and the Criminalisation of Corruption in Latin America: The Case of Lava Jato*. Nueva York: Cambridge University Press.
- González, Natalia, y Macarena Moscoso. 2021. “Al maestro con cariño (y cautela)”. En *El profe: cómo Pedro Castillo se convirtió en presidente del Perú y qué pasará a continuación*, editado por Raúl Asensio, 95-119. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Goodwin, Jeff, y James M. Jasper. 2003. “Caught in a Winding, Snarling Vine: The Structural Vias of Political Process Theory”. En *Rethinking Social Movements Structure, Meaning, and Emotion*, editado por Jeff Goodwin y James M. Jasper, 3-30. Nueva York: Rowman & Littlefield Publishers.
- Gygli, Savina, Florian Haelg, Niklas Potrafke y Jan-Egbert Sturm. 2019. “The KOF Globalisation Index-Revisited”. *Review of International Organizations* 14 (3): 543-574. <https://doi.org/10.1007/s11558-019-09344-2>
- Helfgott, Federico. 2012. “Apuntes de historia de Pasco y su relación con la minería”. <http://bitly.ws/RIWm>

- Helfgott, Federico. 2013. Transformations in Labor, Land and Community: Mining and Society in Pasco, Peru, 20th Century to Present. Tesis doctoral, University of Michigan.
<https://deepblue.lib.umich.edu/handle/2027.42/99793>
- Hereña, Gianfranco. 2012. “Las diferentes caras del Sutep”. *La Mula*, 25 de septiembre. <http://bitly.ws/RIWh>
- Herkenrath, Mark, y Alex Knoll. 2011. “Protest Events in International Press Coverage: An Empirical Critique of Cross-national Conflict Databases”. *International Journal of Comparative Sociology* 52 (3): 163-180.
<https://doi.org/10.1177/0020715211405417>
- Hochstetler, Kathryn. 2012. “Social Movements in Latin America”. En *Routledge Handbook of Latin American Politics*, editado por Peter Kingstone y Deborah J. Yashar, 237-248. Nueva York: Routledge.
- Hummel, Calla. 2017. “Disobedient Markets: Street Vendors, Enforcement, and State Intervention in Collective Action”. *Comparative Political Studies* 50 (11): 1524-1555. <https://doi.org/10.1177/0010414016679177>
- 2021. *Why Informal Workers Organize: Contentious Politics, Enforcement, and the State*. Oxford: Open University Press.
- Hutter, Swen. “Protest Event Analysis and its Offspring”. 2014. En *Methodological Practices in Social Movement Research*, editado por Donatella Della Porta, 335-367. Oxford: Oxford University Press.
- ICMM. 2020. “Acerca de los relaves”. 5 de agosto. <https://www.icmm.com/es/gestion-ambiental/gestion-de-desechos/acerca-de-los-relavesv>
- Iguíñiz Echeverría, Manuel. 2004. “La transición democrática y los acuerdos en educación en el Perú”. *Revista Iberoamericana de Educación* 34 (enero-abril): 49-67. <https://doi.org/10.35362/rie340896>
- Ilizarbe, Carmen. 2022. *La democracia y la calle: Protestas y contrahegemonía en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). 2018. *Evolución de la Pobreza Monetaria 2007-2017: Informe Técnico*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- 2022. “Informe Principal Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2022”. Documento público.

- IPP (Instituto de Pedagogía Popular). 2002. *Informes sobre remuneraciones docentes de 2002: septiembre y octubre*. Lima: IPP.
- IPS (Inter Press Service). 2017. “MINERÍA-PERU. Gobierno pide beneficios legales para 20 proyectos”, 16 de octubre. <http://bitly.ws/RIWB>
- Jaskoski, Maia. 2021. “Conflicto y estrategia social en la minería y los hidrocarburos peruanos: Los usos variados de la participación en la evaluación de impacto ambiental”. *Revista de Ciencia Política* 41 (3): 587-609. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2021005000123>
- Jenkins, J. Craig, y Bert Klandermans. 1995. “The Politics of Social Protest”. En *The Politics of Social Protest: Comparative Perspectives on States and Social Movements*, editado por J. Craig Jenkins y Bert Klandermans, 3-13. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Johnson, Victoria. 2000. “The Cultural Foundation of Resources, the Resource Foundation of Political Cultures: An Explanation for the Outcomes of Two General Strikes”. *Politics and Society* 28 (3): 238-72. <https://doi.org/10.1177/0032329200028003003>
- Kamphuis, Charis. 2011. “La extracción de recursos mineros por empresas extranjeras y la privatización del poder coercitivo: un estudio de caso sobre la empresa de seguridad Forza”. *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales* 38 (68): 63-108. <https://doi.org/10.21678/apuntes.68.620>
- Kane, Anne E. 1997. “Theorizing Meaning Construction in Social Movements: Symbolic Structures and Interpretation during the Irish Land War”. *Sociological Theory* 15 (3): 249-76. <https://doi.org/10.1111/0735-2751.00034>
- Kapizewski, Diana, Steven Levitsky y Deborah J. Yashar. 2021. *The Inclusionary Turn in Latin American Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kerr, Clark, y Abraham Siegel. 1954. “The Interindustry Propensity to Strike—An International Comparison”. En *Industrial Conflict*, editado por Arthur Kornhauser, Robert Dubin y Arthur M. Ross, 189-212. Nueva York: McGraw-Hill.
- Kikeri, Sunita. 1998. *Privatization and Labor: What Happens to Workers When Governments Divest?* Washington DC: World Bank Publications.

- King, Brayden G. 2008. "A Political Mediation Model of Corporate Response to Social Movement Activism". *Administrative Science Quarterly* 53 (3): 395-421. <https://doi.org/10.2189/asqu.53.3.395>
- 2011. "The Tactical Disruptiveness of Social Movements: Sources of Market and Mediated Disruption in Corporate Boycotts". *Social Problems* 58 (4): 491-517. <https://doi.org/10.1525/sp.2011.58.4.491>
- King, Brayden G., y Sarah A. Soule. 2007. "Social Movements as Extra-Institutional Entrepreneurs: The Effect of Protests on Stock Price Returns". *Administrative Science Quarterly* 52 (3): 413-442. <https://doi.org/10.2189/asqu.52.3.413>
- Kingstone, Peter, Joseph K. Young y Rebecca Aubrey. 2013. "Resistance to Privatization: Why Protest Movements Succeed and Fail in Latin America". *Latin American Politics and Society* 55 (3): 93-116. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2013.00204.x>
- Koopmans, Ruud, y Dieter Rucht. 2002. "Protest Event Analysis". En *Methods of Social Movement Research*, editado por Bert Klandermans y Suzanne Staggenborg, 231-259. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Kriesi, Hanspeter. 1995. "The Political Opportunity Structure of New Social Movements: Its Impact on Their Mobilization". En *The Politics of Social Protest: Comparative Perspectives on States and Social Movements*, editado por J. Craig Jenkins y Bert Klandermans, 167-198. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- 2004. "Political Context and Opportunity". En *The Blackwell Companion to Social Movements*, editado por David A. Snow, Sarah A. Soule y Hanspeter Kriesi, 65-90. Malden: Blackwell Publishing Ltd.
- Kriesi, Hanspeter, Ruud Koopmans, Jan Willem Dyvendak y Marco G. Giugni. 1995. *New Social Movements in Western Europe. A Comparative Analysis*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Kruijt, Dirk, y Menno Vellinga. 1983. *Estado, clase obrera y empresa transnacional: el caso de la minería peruana, 1900-1980*. México D.F.: Siglo XXI.
- Kyte, Billy. 2014. "El Ambiente Mortal de Perú". *Global Witness*, 17 de noviembre. <http://bitly.ws/RJ2B>

- La República*. 2022a. “Paro del Sutep 2022 EN VIVO: marcha será con docentes que hayan cumplido jornada laboral, señala gremio”, 7 de abril. <http://bitly.ws/RJ2D>
- 2022b. “Sutep saldrá a las calles el jueves 7 de abril ante ‘crisis social’ en el país”, 7 de abril. <http://bitly.ws/RJ2F>
- Larson, Jeff, y Sarah A. Soule. 2009. “Sector-Level Dynamics and Collective Action in the United States, 1965-1975”. *Mobilization: An International Quarterly* 14 (3): 293-314.
<https://doi.org/10.17813/maiq.14.3.h67h423m0864672h>
- Laserna, Roberto, Miguel Villarroel, Federico Escobar A. y Efraín Gómez Lara. 2013. *43 Años de Conflictos Sociales en Bolivia: Enero de 1970-Diciembre de 2012*. Cochabamba: CERES.
- Levitsky, Steven. 2013. “Peru: The Challenges of a Democracy without Parties”. En *Constructing Democratic Governance in Latin America*, editado por Jorge I. Domínguez y Michael Shifter, 282-315. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Levitsky, Steven R., y Maxwell A. Cameron. 2003. “Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori’s Peru”. *Latin American Politics and Society* 45 (3): 1-33.
<https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2003.tb00248.x>
- Ley de Carrera Pública Magisterial N.º 29062. 2007. Ley Que Modifica La Ley del Profesorado en lo Referido a la Carrera Pública Magisterial, 11 de julio.
- Ley N.º 26513. 1995. Modifican la Ley de Fomento del Empleo, 18 de julio.
- Ley N.º 27506. 2001. Ley de Canon, 15 de julio.
- Ley N.º 29785. 2011. Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, Reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), 6 de septiembre.
- Ley N.º 29944. 2012. Ley de Reforma Magisterial, 24 de noviembre.
- Ley N.º 24029. 1984. Ley del Profesorado. Texto Actualizado con las Modificatorias Introducidas por la Ley N.º 25212, 14 de diciembre.
- Ley N.º 251212. 1990. Modificatoria de la Ley del Profesorado, 20 de mayo.
- Loayza, Jorge. 2019. “El fujimorismo avasalló los derechos fundamentales de los trabajadores”. *La República*, 24 de mayo. <http://bitly.ws/RJ2J>

- López Maya, Margarita. 2003. “The Venezuelan ‘Caracazo’ of 1989: Popular Protest and Institutional Weakness”. *Journal of Latin American Studies* 35 (1): 117-137. <https://doi.org/10.1017/S0022216X02006673>
- López, Martín. 2021. “Conga: 9 años sin justicia”. *CooperAcción*. <https://cooperaccion.org.pe/conga-9-anos-sin-justicia/>
- Lowenthal, Abraham, y Cynthia McClintock. 1985. *El gobierno militar: una experiencia peruana: 1968-1980*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- LUM (Lugar de la Memoria, Centro de Documentación e Investigación). 2002. “Testimonio pronunciado por Nilver López en la Audiencia pública temática sobre violencia política y comunidad educativa. Caso: Violencia Política y el SUTEP a nivel nacional”. Video de YouTube, 21:06, 28 de noviembre. https://www.youtube.com/watch?v=cbgHOOcB9_U
- Lupu, Noam, Mariana Rodríguez y Elizabeth J. Zechmeister. 2021. *Pulse of Democracy*. Tennessee: LAPOP.
- Lynch Gamero, Nicolás. 1990. *Los jóvenes rojos de San Marcos: El radicalismo universitario de los setentas*. Lima: Zorro de Abajo Ediciones.
- Machado, Fabiana, Carlos Scartascini y Mariano Tommasi. 2009. *Political Institutions and Street Protests in Latin America*. Washington DC: IDB (Inter-American Development Bank).
- Madueño, Ruth. 2007. “Movimientos regionales y procesos políticos en Perú, 2001-2006”. *Cuicuilco* 14 (40): 37-62. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35112174003>
- Manky, Omar. 2011. “El día después del Tsunami. Notas para comprender a los sindicatos obreros peruanos en las últimas décadas del siglo XX”. *Debates en Sociología*, 36: 107-34.
- 2019. “Liderazgos precarios: organización y líderes sindicales en perspectiva comparada”. *Latin American Research Review* 54 (4): 877-92. <https://doi.org/10.25222/larr.160>
- 2020. “The End of Mining Labor Struggles? The Changing Dynamics of Labor in Latin America”. *The Extractive Industries and Society* 7 (3): 1121-1127. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2020.07.007>
- Manrique, Hernán, y Cynthia Sanborn. 2021. *La minería en el Perú: balance y perspectivas de cinco décadas de investigación*. Lima: Universidad del Pacífico.

- McAdam, Doug. 1982. *Political Process and the Development of Black Insurgency 1930-1970*. Chicago: The University of Chicago Press.
- McAdam, Doug, John D. McCarthy y Mayer Zald. 1999. “Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales”. En *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, editado por Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer Zald, 21-46. Madrid: Istmo.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly. 2001. *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McAdam, Doug, y Hillary Boudet. 2012. *Putting Social Movements in their Place: Explaining Opposition to Energy Projects in the United States, 2000-2005*. Nueva York: Cambridge University Press.
- McClintock, Cynthia. 1998. *Revolutionary Movements in Latin America: El Salvador's FMLN & Peru's Shining Path*. Washington DC: Institute of Peace Press.
- 2006. “Electoral Authoritarian versus Partially Democratic Regimes: The Case of the Fujimori Government and the 2000 Elections”. En *The Fujimori Legacy: The Rise of Electoral Authoritarianism in Peru*, editado por Julio F. Carrión, 242-267. Pennsylvania: Penn State University Press.
- McDonnell, Mary-Hunter, Brayden G. King y Sarah A. Soule. 2015. “A Dynamic Process Model of Private Politics: Activist Targeting and Corporate Receptivity to Social Challenges”. *American Sociological Review*, 80: 654-78. <https://doi.org/10.1177/0003122415581335>
- McNulty, Stephanie. 2011. *Voice and Vote: Decentralization and Participation in Post-Fujimori Peru*. Stanford: Stanford University Press.
- 2018. “Peru’s Struggle with the Fujimori Legacy”. *Current History* 117 (796): 56-61. <https://doi.org/10.1525/curh.2018.117.796.56>
- McPhail, Clark, y David Schweingruber. 1998. “Unpacking Protest Events: A Description Bias Analysis of Media Records with Systematic Direct Observations of Collective Action-The 1995 March for Life in Washington DC”. En *Acts of Dissent: New Developments in the Study of Protest*, editado por Dieter Rucht, Ruud Koopmans y Friedhelm Neidhardt, 164-195. Berlín: Edition Sigma.

- Medel, Rodrigo Miguel, y Nicolás M. Somma. 2016. “¿Marchas, ocupaciones o barricadas? Explorando los determinantes de las tácticas de la protesta en Chile”. *Política y Gobierno* 23 (1): 163-199.
- Mejía Villena, José Manuel, y Renzo Ovidio Aurazo Díaz. 2015. “Repensando la fragmentación de la contienda política transgresiva en el Perú post-transición, 2001-2003”. *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 9: 1-25.
<https://recyt.fecyt.es/index.php/encrucijadas/article/view/79029>
- Meléndez, Carlos. 2012. *La soledad de la política: Transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú (2000-2012)*. Lima: Mitin Editores.
- 2019. *El mal menor: Vínculos políticos en el Perú posterior al colapso del sistema de partidos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Meléndez, Carlos, y Carlos León. 2009. “Perú 2008: El juego de ajedrez de la gobernabilidad en partidas simultáneas”. *Revista de Ciencia Política* 29 (2): 591-609. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2009000200016>
- Mendoza Choque, Margarita. 2010. “La Marcha de las Baratijas: una mirada al sindicalismo docente en el Perú (1985-2008)”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional da Rede de Pesquisadores sobre Associativismo e Sindicalismo dos Trabalhadores em Educação, Río de Janeiro, del 22 al 23 de abril.
<https://rephip.unr.edu.ar/xmlui/handle/2133/4001>
- Mendoza, Walter. 2013. “Peruvian Miracle: Good Luck or Good Policies?”. Documentos de Trabajo/Working Papers, 371, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Merino, Roger. 2020. “The Cynical State: Forging Extractivism, Neoliberalism and Development in Governmental Spaces”. *Third World Quarterly* 41 (1): 58-76. <https://doi.org/10.1080/01436597.2019.1668264>
- Merino, Roger, y Carlos Quispe Dávila. 2021. “¿Héroes, víctimas o villanos? Defensores ambientales, minería y securitización de la Amazonía peruana”. *Latin American Law Review*, 7: 101-121.
<https://doi.org/10.29263/lar07.2021.07>
- Meyer, David S., y Sidney Tarrow. 1998. *The Social Movement Society*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

- Minkoff, Debra C. 1999. "Bending with the Wind: Strategic Change and Adaptation by Women's and Racial Minority Organizations". *American Journal of Sociology* 104 (6): 1666-1703.
- Montes Pastor, Iván Nicolás. 2022. "Radiografía de una contienda transgresiva: Apuntes para un estudio de las protestas en Perú (2020)". *Clivatge*, 10: 1-17. <https://doi.org/10.1344/CLIVATGE2022.10.3>
- Morales Morante, Fernando. 2014. "Análisis del tratamiento informativo en noticias de televisión. Estudio de caso de la huelga de profesores en España y Perú". *Correspondencias & Análisis*, 4: 191-214.
- Morris, Stephen D., y Joseph L. Klesner. 2010. "Corruption and Trust: Theoretical Considerations and Evidence from Mexico". *Comparative Political Studies* 43 (10): 1258-1285.
- Moseley, Mason W. 2018. *Protest State: The Rise of Everyday Contention in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press.
- Moseley, Mason W., y Daniel Moreno. 2010. "The Normalization of Protest in Latin America". *Americas Barometer Insights*, 42: 1-7.
- Muñoz, Paula. 2021. "Peru's Democracy in Search of Representation". En *Divisive Politics and Democratic Dangers in Latin America*, editado por Thomas Carothers y Andreas E. Feldman, 27-31. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Oliver, Pamela, y Gerald Marwell. 1988. "The Paradox of Group Size in Collective Action: A Theory of the Critical Mass. II". *American Sociological Review* 53 (1): 1-8.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Orbuch, Terri L. 1997. "People's Accounts Count: The Sociology of Accounts". *Annual Review of Sociology*, 23: 455-78. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.23.1.455>
- Orihuela, José Carlos, y Maritza Paredes. 2017. "Fragmented Layering: Building a Green State for Mining in Peru". En *Resource Booms and Institutional Pathways*, editado por Eduardo Dargent, José Carlos Orihuela, Maritza Paredes y María Eugenia Ulfe. Cham: Palgrave Macmillan.

- Orihuela, José Carlos, Arturo Mendieta, Carlos Pérez y Tania Ramírez. 2021. "From Paper Institutions to Bureaucratic Autonomy: Institutional Change as a Resource Curse Remedy". *World Development*, 143: 105463. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105463>
- Ortiz Crespo, Santiago. 2021. *La Revolución Ciudadana y las organizaciones sociales. Ecuador (2007-2017). El caso de la Red de Maestros*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Ortiz, David, Daniel Myers, Eugene Walls y Maria-Elena Diaz. 2005. "Where Do We Stand with Newspaper Data?". *Mobilization: An International Quarterly* 10 (3): 397-419. <https://doi.org/10.17813/mai.10.3.8360r760k3277t42>
- Ostrom, Elinor. 2000. "Collective Action and the Evolution of Social Norms". *Journal of Economic Perspectives* 14 (3): 137-158. <https://doi.org/10.1257/jep.14.3.137>
- Panfichi, Aldo. 2011. "La representación contenciosa: la dimensión política de los conflictos sociales en el Perú". En *Crecimiento y desigualdad: conflicto social y gobernabilidad*, editado por Efraín Gonzales de Olarte, 125-148. Lima: Fondo Editorial PUCP / Aula Magna.
- Panfichi, Aldo, y Mariana Alvarado. 2011. *Corrupción y gobernabilidad*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú / Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Panfichi, Aldo, y Omar Coronel. 2014. "Régimen político y Conflicto Social en el Perú, 1968-2011". En *Conflicto social en los Andes. Protestas en el Perú y Bolivia*, editado por Narda Henríquez. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Paredes, Carlos, y Jeffrey Sachs. 1991. *Estabilización y crecimiento en el Perú*. Lima: GRADE.
- Paredes, Maritza. 2016. "The Glocalization of Mining Conflict: Cases from Peru". *The Extractive Industries and Society* 3 (4): 1046-1057. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2016.08.007>
- 2022. "One Industry, Different Conflicts: A Typology of Mining Mobilization". *The Extractive Industries and Society*, 9: 101052. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2022.101052>

- Paredes, Maritza, y Lorena de la Puente. 2017. "The social construction of a Public Problem: The role of the Ombudsman in Building Institutions for Extractive Conflict". En *Resource Booms and Institutional Pathways: The Case of the Extractive Industry in Peru*, editado por Eduardo Dargent, José Carlos Orihuela, Maritza Paredes y María Eugenia Ulfe, 119-151. Cham: Palgrave Macmillan.
- Parodi, Jorge. 1985. *La desmovilización del sindicalismo industrial peruano en el segundo Belaundismo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Pérez, Luis. 2021. "Familias de 48 peruanos muertos en conflictos mineros desde 2004 aún no encuentran justicia". *Convoca*, 6 de julio. <http://bitly.ws/RJ2P>
- Perreault, Thomas. 2006. "From the Guerra Del Agua to the Guerra Del Gas: Resource Governance, Neoliberalism and Popular Protest in Bolivia". *Antipode* 38 (1): 150-72. <https://doi.org/10.1111/j.0066-4812.2006.00569.x>
- Pezo del Pino, César, Eduardo Ballón y Luis Peirano. 1981. *El magisterio y sus luchas 1885-1978*. Lima: DESCO.
- Portocarrero, Julio. 1987. *Primera etapa del sindicalismo peruano (1911-1930)*. Lima: Gráfica Labor.
- Portugal, Carlos, y Alberto Gálvez Olaechea. 2021. *Entre guerras. Militancia y activismo minero en las décadas 1970 y 1980*. Lima: Fauno Ediciones.
- PPEDC (Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción). 2018. *La corrupción en los gobiernos regionales y locales*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos / Unidad de Análisis de la Información.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Quijano, Aníbal. 1979. *Problema agrario y movimientos campesinos*. Lima: Mosca Azul.
- Quiroz, Alfonso W. 2008. *Corrupt Circles: A History of Unbound Graft in Peru*. Washington DC: Woodrow Wilson Center Press.
- 2013. *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- Ramírez Farías, Tania. 2013. “Las comunidades a gobernar, las rondas a fiscalizar: La traducción de procesos de movilización al gobierno local (Huancabamba, Piura)”. Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://core.ac.uk/download/pdf/196534166.pdf>
- 2019. “Estrategias de vida y respuestas a la contaminación en Simón Bolívar, Pasco”. Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/14642>
- Reátegui, Félix. 2009. *Las organizaciones sociales durante el proceso de violencia*. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Rénique, Gerardo. 2009. “Against the Law of the Jungle: Peru’s Amazonian Uprising”. *NACLA Report on the Americas* 42 (1): 5-8. <https://nacla.org/article/against-law-jungle-peru%E2%80%99s-amazonian-uprising>
- 2021. “Prólogo”. En *Entre guerras. Militancia y activismo minero en las décadas 1970 y 1980*, editado por Carlos Portugal y Alberto Gálvez Olaechea, 13-39. Lima: Fauno Ediciones.
- Resolución Directoral N.º 011-84-INAP-DNP. 1984. 12 de junio.
- Reynoso, Osvaldo, Vilma Aguilar e Hildebrando Pérez. 1979. *La lucha del magisterio de Mariategui al Sutep*. Lima: Ediciones Narración.
- Rich, Jessica, Lindsay Mayka y Alfred Montero. 2019. “The Politics of Participation in Latin America: New Actors and Institutions”. *Latin American Politics and Society* 61 (2): 1-20. <https://doi.org/10.1017/lap.2018.74>
- Rivero, José. 2006. “Clase política y educación: historia de desencuentros”. *PÁGINAS* 31 (198): 1-12. <http://bitly.ws/RJ2Z>
- Roberts, Kenneth M. 1996. “Economic Crisis and the Demise of the Legal Left in Peru”. *Comparative Politics* 29 (1): 69-92.
- 2002. “Social Inequalities without Class Cleavages in Latin America’s Neoliberal Era”. *Studies in Comparative International Development* 36 (4): 3-33. <https://doi.org/10.1007/BF02686331>
- 2008. “The Mobilization of Opposition to Economic Liberalization”. *Annual Review of Political Science*, 11: 327-49. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.053006.183457>

- Robertson, Graeme B. 2007. "Strikes and Labor Organization in Hybrid Regimes". *American Political Science Review* 101 (4): 781-798.
<https://doi.org/10.1017/S0003055407070475>
- Rodríguez Gamero, Marco. 2011. "Efectos de la flexibilización laboral a 20 Años de vigencia: la casi eliminación del mejor instrumento de inclusión social que ha inventado el capitalismo". *Derecho & Sociedad*, 37: 95-100. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13162>
- Rodrik, Dani. 1996. "Understanding Economic Policy Reform". *Journal of Economic Literature* 34 (1): 9-41.
- Rose, David C. 1991. "Are Strikes Less Effective in Conglomerate Firms?". *ILR Review* 45 (1): 131-44.
- RPP (Radio Programas del Perú). 2017. "¿Quién es Pedro Castillo, el dirigente que lidera la huelga de maestros?", 22 de agosto.
<http://bitly.ws/RIPV>
- Ruiz Caro, Ariela. 2002. *El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002*. Santiago de Chile: ILPES.
- Saavedra, Jaime. 2004. "La situación laboral de los maestros respecto de otros profesionales. Implicancias para el diseño de políticas salariales y de incentivos". En *¿Es posible mejorar la educación peruana? Evidencias y posibilidades*, 181-249. Lima: GRADE.
- Saavedra, Jaime, y Máximo Torero. 2004. "Labor Market Reforms and Their Impact over Formal Labor Demand and Job Market Turnover. The Case of Peru". En *Law and Employment: Lessons from Latin American and the Caribbean*, editado por James J. Heckman y Carmen Pagés, 131-182. Chicago: Chicago University Press.
- Saavedra, Jaime, y Pablo Suárez. 2002. "El financiamiento de la educación pública en el Perú: el rol de las familias". Documento de trabajo n.º 38. Lima: GRADE.
- Sanborn, Cynthia. 2018. "Mining, Political Settlements, and Inclusive Development in Peru". En *Governing Extractive Industries Politics, Histories, Ideas*, editado por Anthony Bebbington, Abdul-Gafaru Abdulai, Denise Humphreys Bebbington, Marja Hinfelaar y Cynthia A. Sanborn, 23-71. Nueva York: Oxford University Press.

- Sanborn, Cynthia, Verónica Hurtado y Tania Ramírez. 2016. *La consulta previa en el Perú: avances y retos*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- Saunders, Peter, y Colin Harris. 1990. "Privatization and the Consumer". *Sociology* 24 (1): 57-75. <https://doi.org/10.1177/0038038590024001006>
- 1994. *Privatization and Popular Capitalism*. Buckingham: Open University Press.
- Scartascini, Carlos, Ernesto Stein y Mariano Tommasi. 2009. *Political Institutions, Intertemporal Cooperation, and the Quality of Policies*. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Schmidt, Gregory D. 2002. "The Presidential Election in Peru, April 2000". *Electoral Studies*, 21: 346-357.
[https://doi.org/10.1016/S0261-3794\(01\)00033-6](https://doi.org/10.1016/S0261-3794(01)00033-6)
- Scurrah, Martín. 2008. *Defendiendo derechos y promoviendo cambios. El estado las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Seoane, José, y Emilio Taddei. 2001. "Protesta social, ajuste y democracia: la encrucijada latinoamericana". *Observatorio Social de América Latina* 2 (4): 37-44.
- Sewell, William H. 1999. "The Concept(s) of Culture". En *Beyond the Cultural Turn: New Directions in the Study of Society Culture*, editado por Victoria E. Bonnel, 35-60. Berkeley: University California Press.
- Siancas, Wilson. 2021. "Piura: rondas campesinas inician nuevo plan de acción contra proyecto minero Río Blanco". *La República*, 9 de agosto.
<http://bitly.ws/RJ34>
- Silva, Eduardo. 2009. *Challenging Neoliberalism in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Simmons, Erica S. 2016. *Meaningful Resistance: Market Reforms and the Roots of Social Protest in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Simon, Clarke. 2006. "The Changing Character of Strikes in Vietnam". *Post-Communist Economies* 18 (3): 345-61.
<https://doi.org/10.1080/14631370600881796>

- Soto Canales, Valeria. 2020. "La comunicación para el cambio social y el proceso de empoderamiento en una comunidad virtual: el caso del grupo de Facebook Ni Una Menos: Movilización Nacional Ya". *Conexión* (14): 157-177. <https://doi.org/10.18800/conexion.202002.007>
- Soule, Sarah A. 2009. *Contention and Corporate Social Responsibility*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2013. "Protest Event Research". En *Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movement*, editado por David A. Snow, Donatella Della Porta, Bert Klandermans y Doug McAdam. Nueva Jersey: Blackwell Publishing Ltd. <https://doi.org/10.1002/9780470674871.wbespm169>
- Starn, Orin. 1991. *Con los llanques todo barro: Reflexiones sobre rondas campesinas, protesta rural y nuevos movimientos sociales*. Lima: DESCO.
- Stephan, Maria J., y Erica Chenoweth. 2008. "Why Civil Resistance Works: The Strategic Logic of Nonviolent Conflict". *International Security* 33 (1): 7-44. <https://doi.org/10.1162/isec.2008.33.1.7>
- Stetson, George. 2010. "Hydrocarbon Conflict in the Peruvian Amazon: Indigenous Peoples' Decolonization of Development and Sustainability". Tesis doctoral, Colorado State University.
- Stillerman, Joel. 2003. "Space, Strategies, and Alliances in Mobilization: The 1960 Metalworkers' and Coal Miners' Strikes in Chile". *Mobilization: An International Quarterly* 8 (1): 65-85. <https://doi.org/10.17813/mai.q.8.1.w02357484173h50n>
- Sulmont, Denis. 1975. *Sindicalismo y política en el Perú*. Lima: Sindicalismo y política en el Perú.
- 1976. *El movimiento sindical en el Perú 1968-1976*. Lima: Taller de Estudios Urbano Industriales, Programa Académico de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica.
- 1978. "Conflictos laborales y movilización popular: Perú, 1968-1976". *Revista Mexicana de Sociología* 40 (2): 685-726.
- 1980. "Historia del movimiento obrero minero metalúrgico". Asociación Trabajo y Cultura. file:///C:/Users/121766/Downloads/Historia_

- SUTEP (Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú). 2003. “El diario de la huelga del SUTEP”. *Sindicato único de trabajadores de la educación del Perú*.
<https://es.slideshare.net/URVIOLA/el-diario-de-la-huelga-sutep-2003>
- 2018. “Huelgas históricas”. *Sindicato único de trabajadores de la educación del Perú*, 6 de octubre. <https://sutep.org/organizacion/huelgas-historicas/>
- 2020. “Comisión de Educación insiste en abrir puertas al MOVADef”, 3 de agosto. <http://bitly.ws/RJ3a>
- 2022. “La deuda social con el magisterio: 30 años de incumplimiento del Estado”, 5 de enero. <http://bitly.ws/RJ3c>
- SUTEP La Libertad. 2022. “Una cronología histórica de la creación del SUTEP hace 50 años atrás”. *Arequipa Misti Press*, 4 de julio.
<http://bitly.ws/RINa>
- Swidler, Ann. 1986. “Culture in Action: Symbols and Strategies”. *American Sociological Review* 51 (2): 273-86.
- Tanaka, Martín. 2002. “La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización: ¿El despertar del letargo?”. Documento de Trabajo 125, Instituto de Estudios Peruanos.
- Tanaka, Martín, y Sofía Vera. 2008. “El ‘neodualismo’ de la política peruana”. *Revista de Ciencia Política* 28 (1): 347-365.
<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2008000100017>
- Tarrow, Sidney. 1989. *Democracy and Disorder: Protest and Politics in Italy, 1965-1975*. Oxford: Oxford University Press.
- 1998. “Studying Contentious Politics: From Event-Ful History to Cycles of Collective Action”. En *Acts of Dissent: New Developments in the Study of Protest*, editado por Dieter Rucht, Ruud Koopmans y Friedhelm Neidhardt, 33-64. Berlín: Edition Sigma.
- 2011. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2012. *Strangers at the Gates: Movements and States in Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Taylor, Verta, Katrina Kimport, Nella Van Dyke y Ellen Ann Andersen. 2009. "Culture and Mobilization: Tactical Repertoires, Same-Sex Weddings, and the Impact on Gay Activism". 2009. *American Sociological Review* 74 (6): 865-890. <https://doi.org/10.1177/000312240907400602>
- Teitelbaum, Emmanuel. 2011. *Mobilizing Restraint: Democracy and Industrial Conflict in Post-Reform South Asia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Thomas, Jim. 1999. "El mercado laboral y el empleo". En *El Perú de Fujimori: 1990-1998*, editado por John Crabtree y Jim Thomas, 255-96. Lima: Universidad del Pacífico / Instituto de Estudios Peruanos.
- Tilly, Charles. 1977. "Getting it Together in Burgundy, 1675-1975". *Theory and Society* 4 (4): 479-504.
- 1978. *From Mobilization to Revolution*. Nueva York: Random House.
- 1993. "Contentious Repertoires in Great Britain, 1758- 1834". *Social Science History* 17 (2): 253-80.
- 2005. "Invention, Diffusion, and Transformation of the Social Movement Repertoire". *Revue Européenne d'histoire* 12 (2): 307-320. <https://doi.org/10.1080/13507480500269134>
- 2008. *Contentious Performances*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Torero, Máximo. 2005. "Peruvian Privatization: Impacts on Firm Performance". En *Privatization in Latin America: Myths and Reality*, editado por Alberto Chong y Florencio López-de-Silanes, 407-477. Washington DC: Stanford University Press.
- Torres, Fidel. 2005. "Desertificación por minería metálica en páramos y bosques de neblina de nacientes de cuenca en norte de Perú". *Zonas Áridas* 9 (1): 63-82.
- Transparency International. 2004. *Global Corruption Report 2004*. Sterling, Virginia: Transparency International.
- Ugaz Olivares, Mauro. 2008. "La subcontratación y su repercusión en el ejercicio de la libertad de sindicación". *IUS ET VERITAS*, 37: 112-23. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12219>
- Vargas Castro, Julio César. 2005. *Como la flor en la rama: magisterio y política en el Perú (1972-2005)*. Buenos Aires: CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales).

- Vega-Centeno, Pablo. 2011. “Los efectos urbanos de la minería en el Perú: del modelo de Cerro de Pasco y La Oroya al de Cajamarca”. *Apuntes Revista de Ciencias Sociales* 38 (68): 109-136.
<https://doi.org/10.21678/apuntes.68.621>
- Vergara, Alberto, y Daniel Encinas. 2016. “Continuity by Surprise: Explaining Institutional Stability in Contemporary Peru”. *Latin American Research Review* 51 (1): 159-80. <https://doi.org/10.1353/lar.2016.0006>
- Villavicencio, Alfredo. 2015. “La negociación colectiva en el Perú: la hiperdescentralización y sus múltiples inconvenientes”. *Revista Derecho PUCP*, 75: 333-353.
<https://doi.org/10.18800/derechopucp.201502.015>
- Wada, Takeshi. 2019. “Mexican Popular Contention Database (MPCD). Manual de uso e ingreso de datos”. Manuscrito inédito.
- 2023. “Repertoires of Contention across Latin America”. En *The Oxford Handbook of Latin American Social Movements*, editado por Federico M. Rossi, 660-677. Oxford: Oxford University Press.
- Walton, John, y David Seddon. 1994. “Food Riots Past and Present”. En *Free Markets and Food Riots: The Politics of Global Adjustment*, editado por John Walton y David Seddon, 23-54. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- Welp, Yanina. 2016. “Recall Referendums in Peruvian Municipalities: A Political Weapon for Bad Losers or an Instrument of Accountability?”. *Democratization* 23 (7): 1162-1179.
<https://doi.org/10.1080/13510347.2015.1060222>
- Williams, Rhys. 2004. “The Cultural Contexts of Collective Action: Constraints, Opportunities, and the Symbolic Life of Social Movements”. En *Blackwell Companion to Social Movements*, editado por David A. Snow, Sarah A. Soule y Hanspeter Kriesi, 91-115. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- Williamson, John. 1990. “What Washington Means by Policy Reform”. En *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, editado por John Williamson, 7-20. Washington DC: Institute for International Economics.
- Wilmers, Nathan. 2017. “Labor Unions as Activist Organizations: A Union Power Approach to Estimating Union Wage Effects”. *Social Forces* 95 (4): 1451-78.

- Wilson, Fiona. 2007. "Transcending Race? Schoolteachers and Political Militancy in Andean Peru, 1970-2000". *Journal of Latin American Studies* 39 (4): 719-746. <https://doi.org/10.1017/S0022216X07003203>
- Yamada, Gustavo, y Edgar Salgado. 2005. "Huelgas en el Perú: Determinantes Económicos e Institucionales". *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, 25: 43-59. <https://doi.org/10.21678/apuntes.56/57.548>
- Yarrow, George. 1986. "Privatization in Theory and Practice". *Economic Policy* 1 (2): 323-64.
- Zepeda Martínez, Roberto, y Carlos Bretón Mora Hernández. 2022. "Efectos del neoliberalismo en el ámbito laboral y sindical. Un análisis en México y Latinoamérica". *Revista Inclusiones* 9 (1): 44-63. <https://revistainclusiones.org/index.php/inclu/article/view/3159>
- Zijin. 2016. "Significant Progress in Rio Blanco Copper-Molybdenum Mine", 5 de diciembre. <https://www.zijinmining.com/news/news-detail-118946.htm>

Autor y autoras

Renzo Ovidio Aurazo Diaz es magíster en Ciencia Política por la Universidad de Missouri y estudiante de doctorado en Ciencia Política en Tulane University. Sus temas principales de investigación son la movilización popular y la selección de repertorios de contienda con énfasis en América Latina. Sus publicaciones recientes son “Repensando la fragmentación de la contienda política transgresiva en el Perú postransición, 2001-2003”, *Encrucijadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 2015, y el capítulo “Protesting in Good and Bad Times: Peru, 1980-2015”, en *Popular Politics and Protest Event Analysis in Latin America*, University of New Mexico Press, de próxima aparición.

Tania Lucía Ramírez Farías es socióloga y magíster en Desarrollo Ambiental por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Es estudiante del doctorado de Sociología en la Universidad de Pittsburgh. Sus temas de investigación son los movimientos sociales, la protesta y la política de las instituciones ambientales y de desarrollo en América Latina. Sus publicaciones más recientes son “From paper institutions to bureaucratic autonomy: Institutional change as a resource curse remedy”, *World Development*, 2021, en coautoría, y el capítulo “Compensando el tiempo perdido: Las trayectorias adaptativas de tres comunidades peruanas afectadas por la minería”, en *La desigualdad en nuestras vidas: una mirada microsocial desde América Latina*, IberoamericanaVervuert, 2023.

Andrea Fernanda Segovia Marín es politóloga por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) con estudios en el L'Institut d'études politiques de París (IEP). Trabaja como asistente administrativa de la Dirección General de África, Medio Oriente y Países del Golfo del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y es predocente del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP. Perteneció al Grupo de Investigación sobre Estado y Sociedad (GIES) de la PUCP. Sus temas de investigación son el conflicto armado, las economías ilícitas y las instituciones informales. Anteriormente se ha desarrollado en espacios de investigación como en el Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la PUCP y en Muro Llano, un *think tank* que cofundó en su etapa universitaria, para promover la investigación académica en el Perú.

Sobre el compilador

Moisés Arce es el Scott and Marjorie Cowen Chair in Latin American Social Sciences y profesor en el Departamento de Ciencias Políticas de Tulane University. Recibió su Ph. D. en Ciencias Políticas de la University of New Mexico, en 2000. El profesor Arce se especializa en procesos de conflicto y las políticas de desarrollo social y económico. Es autor de *Market Reform in Society: Post-Crisis Politics and Economic Change in Authoritarian Peru*, Penn State University Press, 2005; *Resource Extraction and Protest in Peru*, University of Pittsburgh Press, 2014; *Protest and Democracy*, con Roberta Rice, University of Calgary Press, 2019; *The Roots of Engagement*, con Marc Polizzi y Michael Hendricks, University of Oxford Press, 2021, y *Popular Politics and Protest Event Analysis in Latin America*, con Takeshi Wada, University of New Mexico, de próxima aparición; además de haber escrito numerosos capítulos de libros y artículos de revistas.

Como la tinta derramada sobre el papel, la contienda popular se va extendiendo en forma de marchas, paros y plantones. Esa extensión, aparentemente homogénea, aglutina fuerzas de distintas intensidades, que solo se dimensionan cuando se detalla quién protesta, contra quién, cómo, dónde y por qué.

De tales datos se ocupa este libro, al sistematizar la Base de Protestas Sociales del Perú (1980-2020). En esta compilación se presenta la contienda popular de los actores laborales y sociales durante los periodos de crisis y los de reforma económica. Al mismo tiempo se sitúa el debate en torno a la deficiente calidad de la democracia y el gobierno peruanos, y a cómo la protesta deviene en recurso trascendental para la rendición de cuentas.

A la comunidad académica interesada en la acción colectiva en Perú y en América Latina, estas páginas le aportan una perspectiva novedosa basada en el método de análisis de eventos de protesta. Una reflexión para redimensionar esas tonalidades que connotan la contienda popular.



Editorial  **FLACSO**
Ecuador

