

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

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.

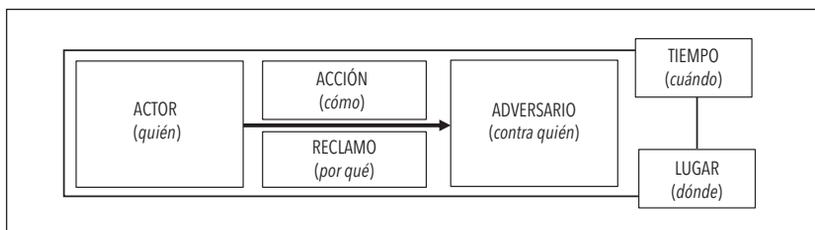
Identificar estas propiedades también sirvió para que quienes investigan puedan reconocer otras acciones de protesta y, a su vez, incorporarlas en comparaciones más estructuradas. Saber qué es realmente una protesta y contar con las herramientas teóricas para determinar estos hechos ayudó para definir 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 antagonista 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).

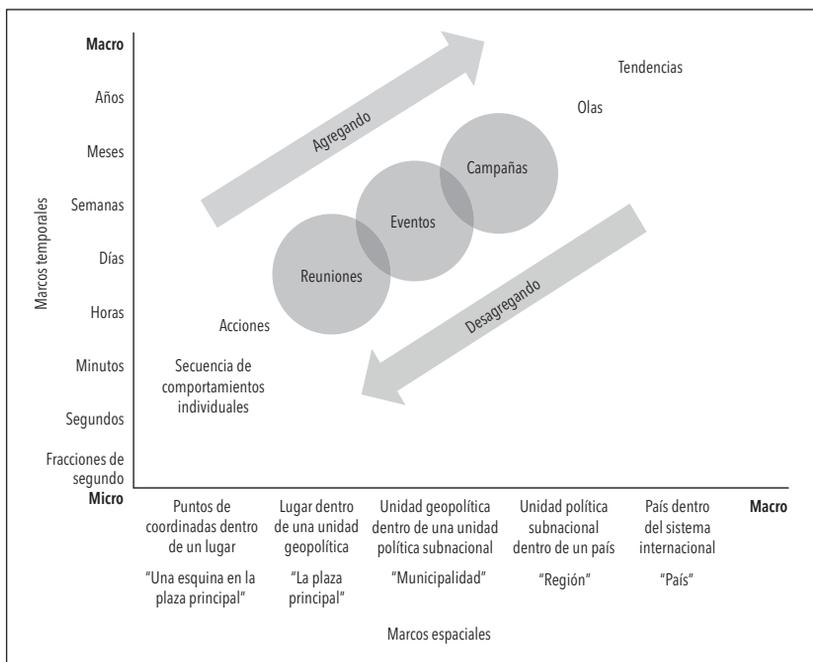
- La reunión representa una oportunidad para que dos o más personas puedan actuar colectivamente y protestar.
- Dos o más reuniones (por ejemplo, una marcha dirigida a algún destino seguida de un plantón) constituyen un evento.
- La agregación de dos o más eventos, acompañados de dispersas reuniones (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 vigilias (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.