

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 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.

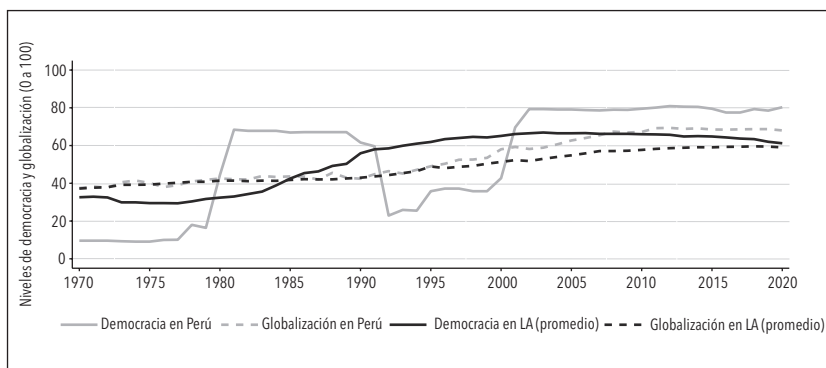
Comenzaremos este capítulo destacando los principales acontecimientos ocurridos en el Perú desde el retorno a la democracia. Aquí distinguimos tres periodos de cambio económico, que también se superponen con las olas de movilización y desmovilización, resultado de cambios en el entorno político. Luego 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.

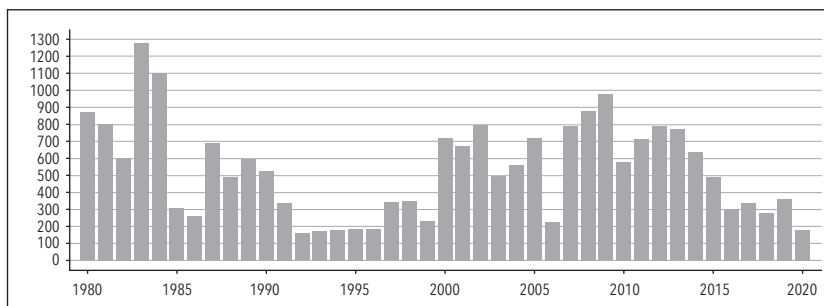
En los noventa, luego de las reformas de austeridad prescritas por el Consenso de Washington, los profundos recortes de gasto que hizo el Gobierno magnificaron la gravedad de la crisis económica y, a su vez, el periodo de autocratización de esta década supuso que las oportunidades políticas para desafiar 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

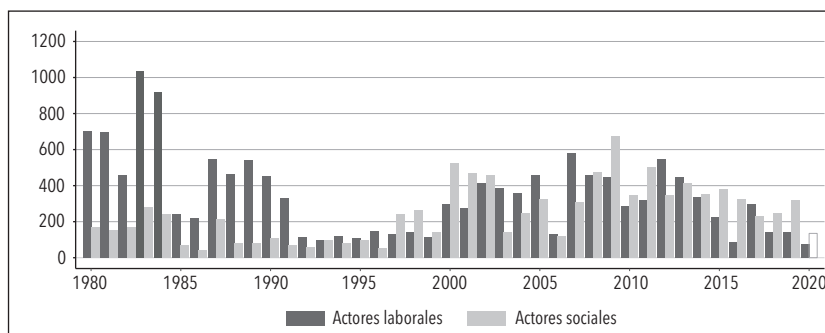
	Periodo de crisis	Periodo de expansión
Actores (quién)	Laborales	Sociales
Acciones (cómo)	Huelgas	Marchas y paros
Reclamos (por qué)	Laborales	Políticos
Adversarios (contra quién)	Ejecutivo	Ejecutivo
Lugares (dónde)	Lima	Lima y regiones periféricas

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).

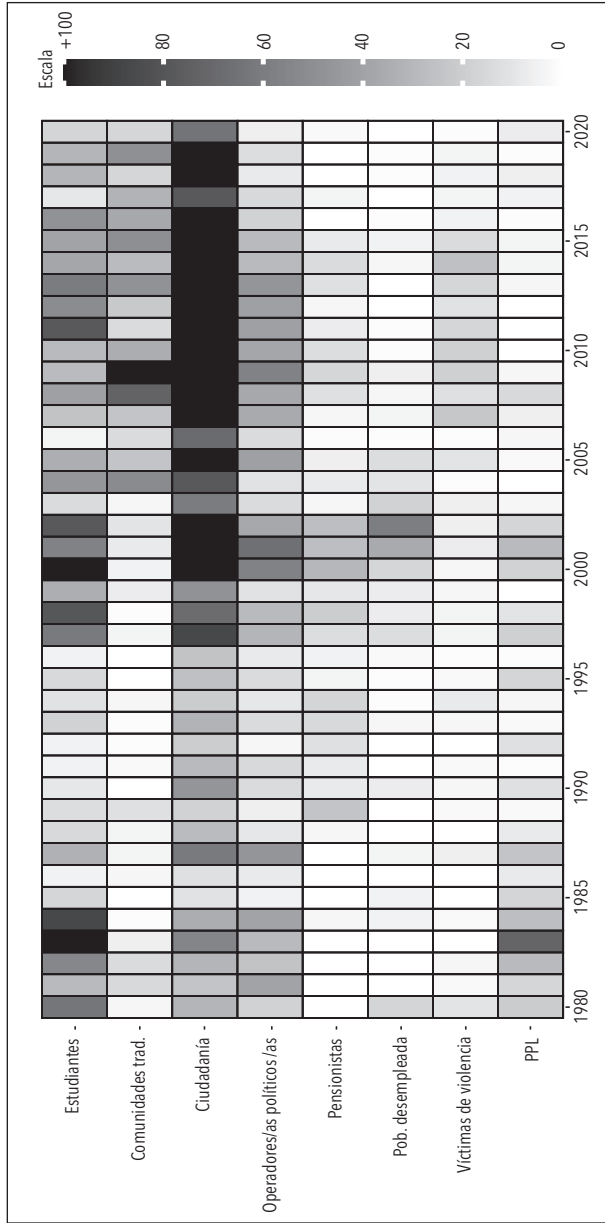
mercado, los actores laborales y sociales mostraron actuaciones intercambiables, pues ninguno de ellos parecía destacarse más que el otro. Si bien el desempeño de los laborales resurgió en dicho periodo, esta revivificación es significativamente inferior a la del periodo de crisis. Por el contrario, 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).

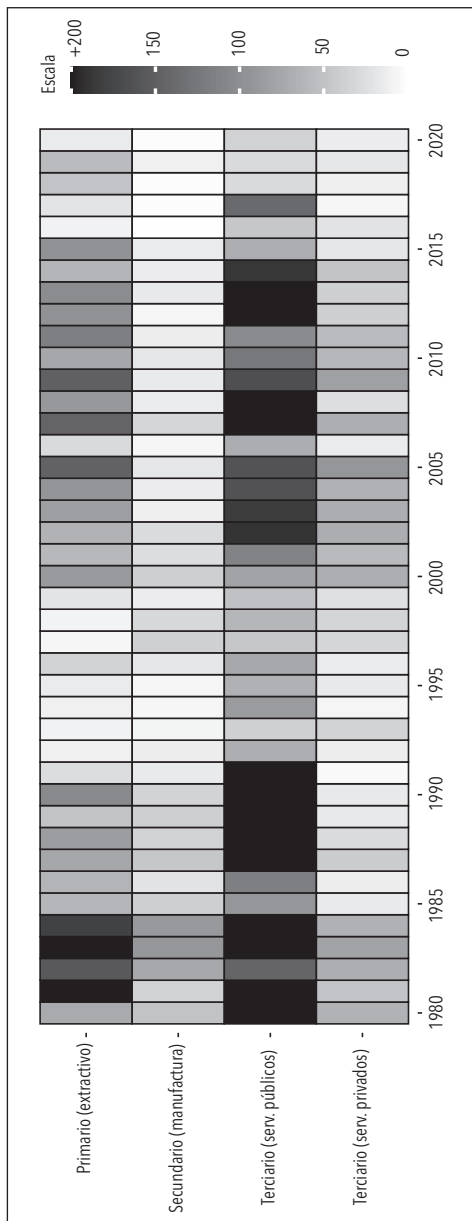
Su comportamiento se asocia con la coyuntura política de ese momento, como el cierre del Tribunal Constitucional, en 1997, y el incremento de la autocratización del Gobierno de Fujimori en vista de su segunda reelección en 2000.

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).

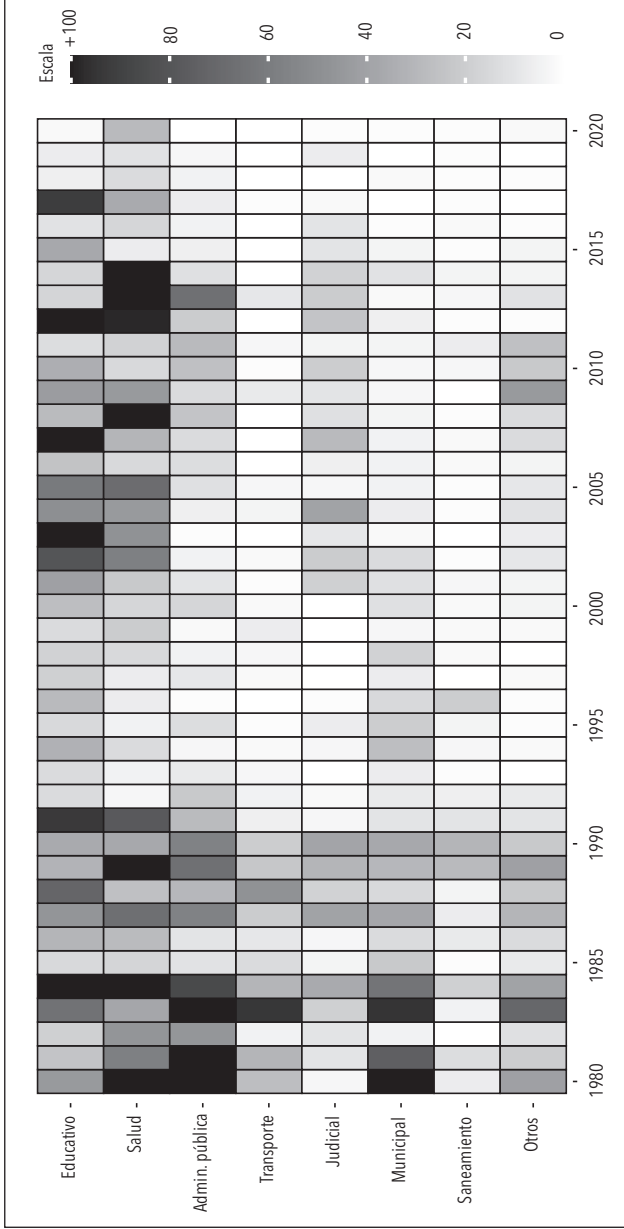
Resumiendo, nuestro principal hallazgo sobre el actor como componente de la acción colectiva es que surgieron actores sociales a finales de los noventa y principios de la primera década del siglo XXI. Estos actores pertenecen mayoritariamente a la ciudadanía y han ocupado el espacio que dejaron los laborales, 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



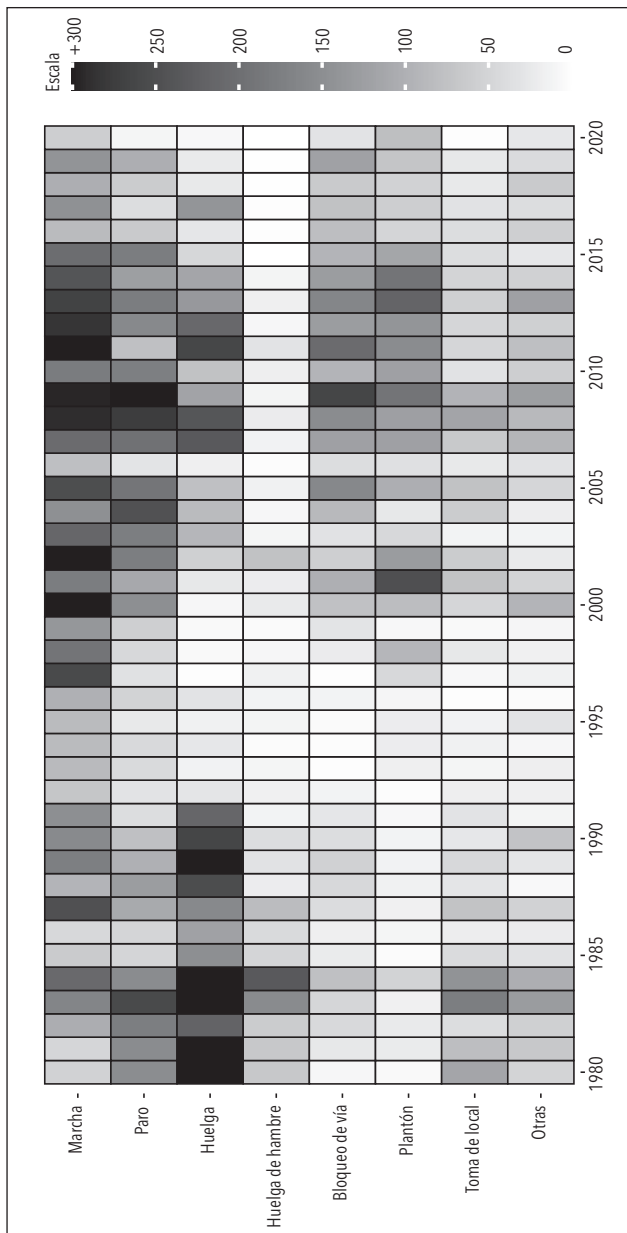
Fuente: Arce (2023).

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.

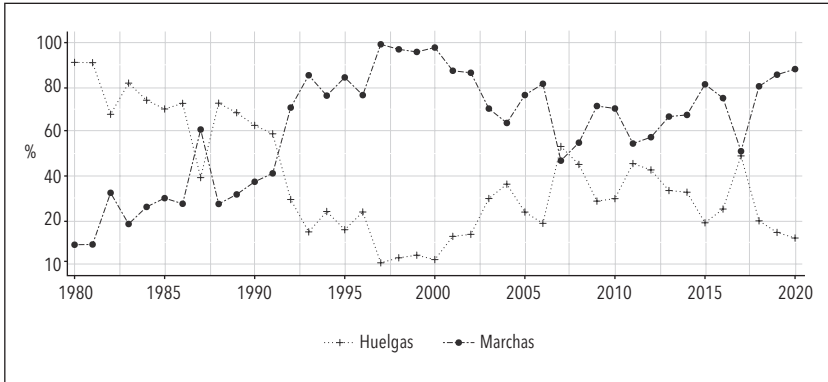
Además de las huelgas y las marchas, los paros también figuran tanto en el periodo de crisis como en el de expansión del mercado (figura 2.7). Los paros implican el control de ciertas áreas geográficas por periodos cortos de tiempo (normalmente de 24 a 48 horas) y la presencia probable de una variedad 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



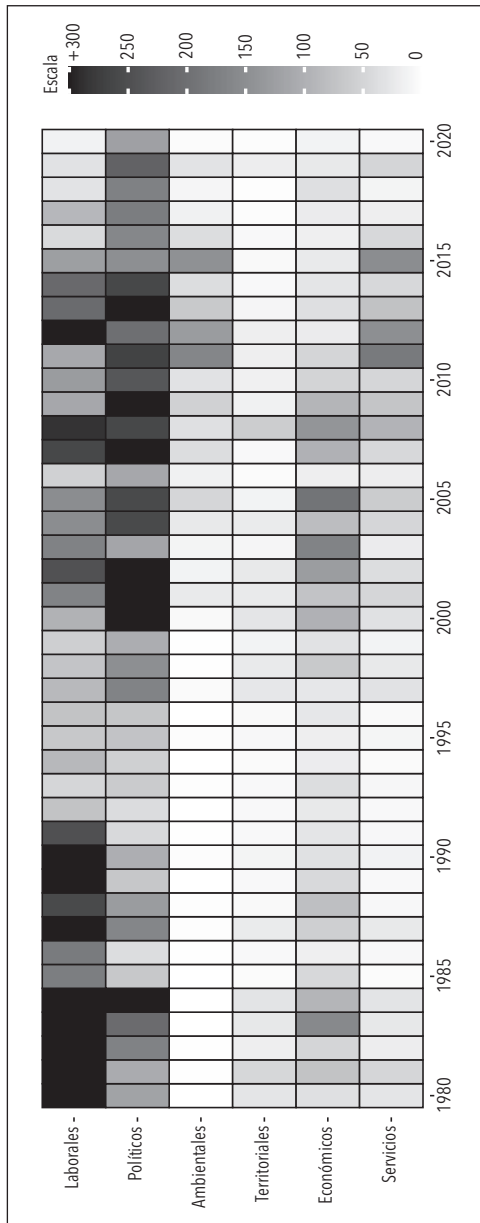
Fuente: Arce (2023).

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).

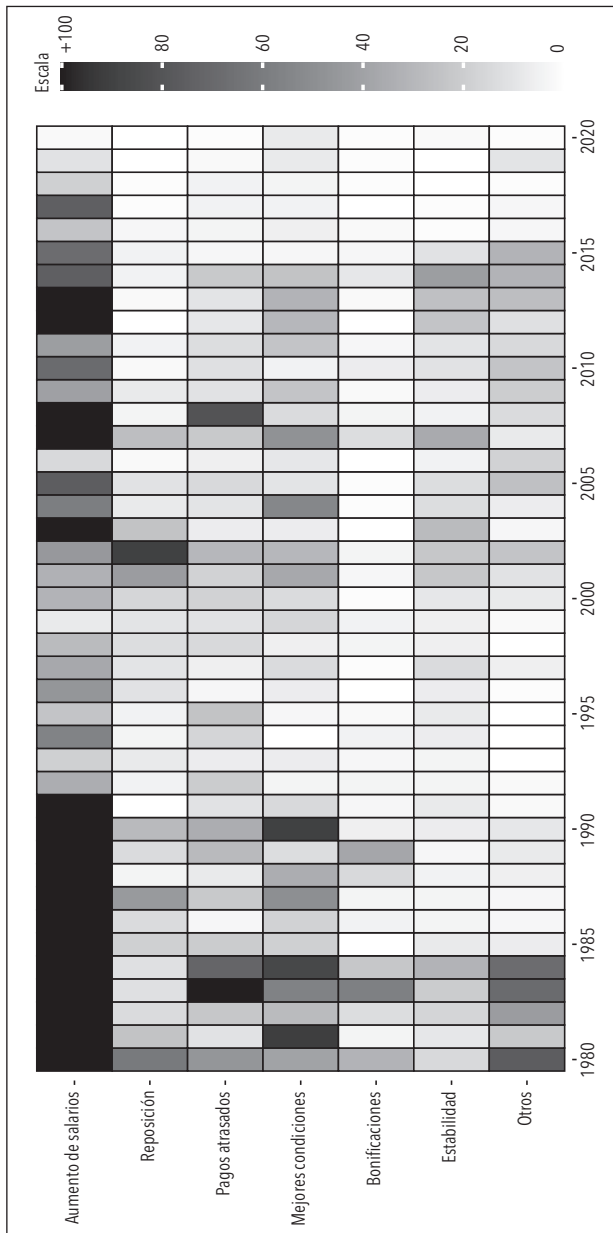
laborales dominaron la contienda popular durante el periodo de crisis, con picos notorios a principios de los ochenta, y recuperaron cierta importancia a finales de la primera década del siglo XXI, aunque de manera intermitente. En sentido contrario, las protestas con reclamos políticos tuvieron poca 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).

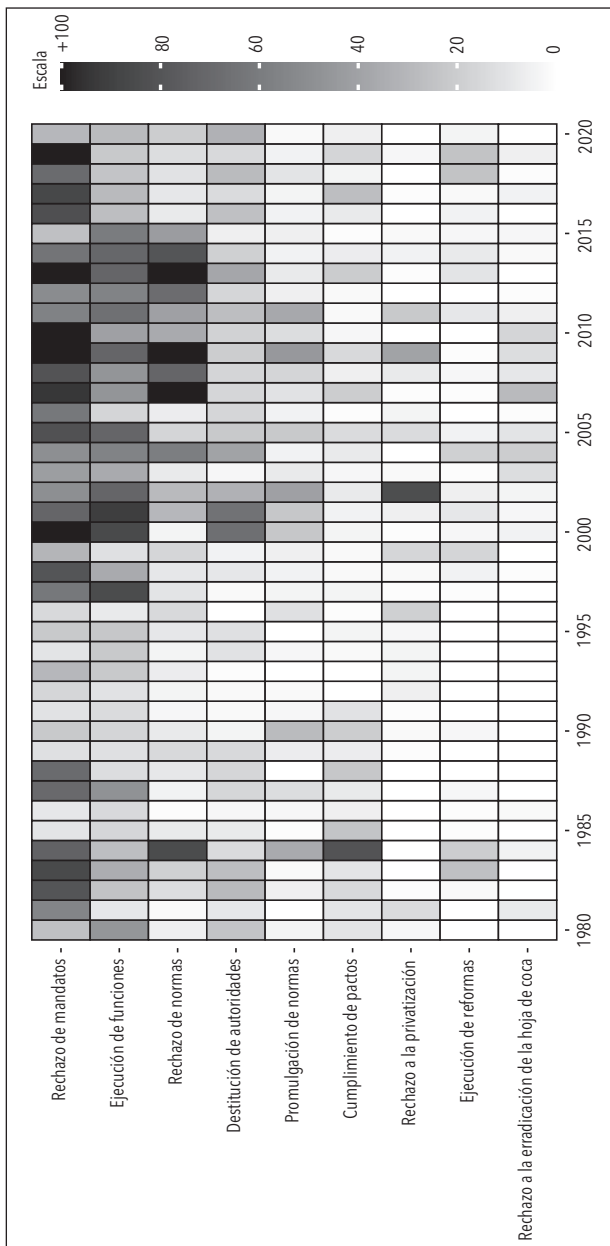
A continuación, desagregamos los reclamos políticos en nueve categorías: rechazo de mandatos (32,81 %), ejecución de funciones (20,75 %), rechazo de normas (16,92 %), destitución de autoridades (9,77 %), promulgación de normas (5,70 %), cumplimiento de pactos (5,51 %), rechazo a la privatización (3,54 %), 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.

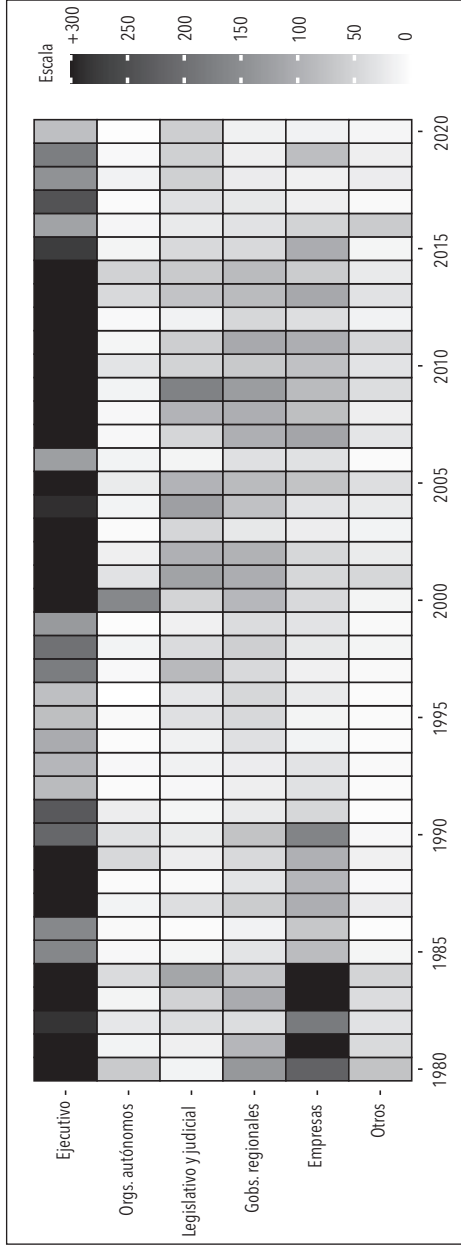
Adversarios (contra quién)

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]).

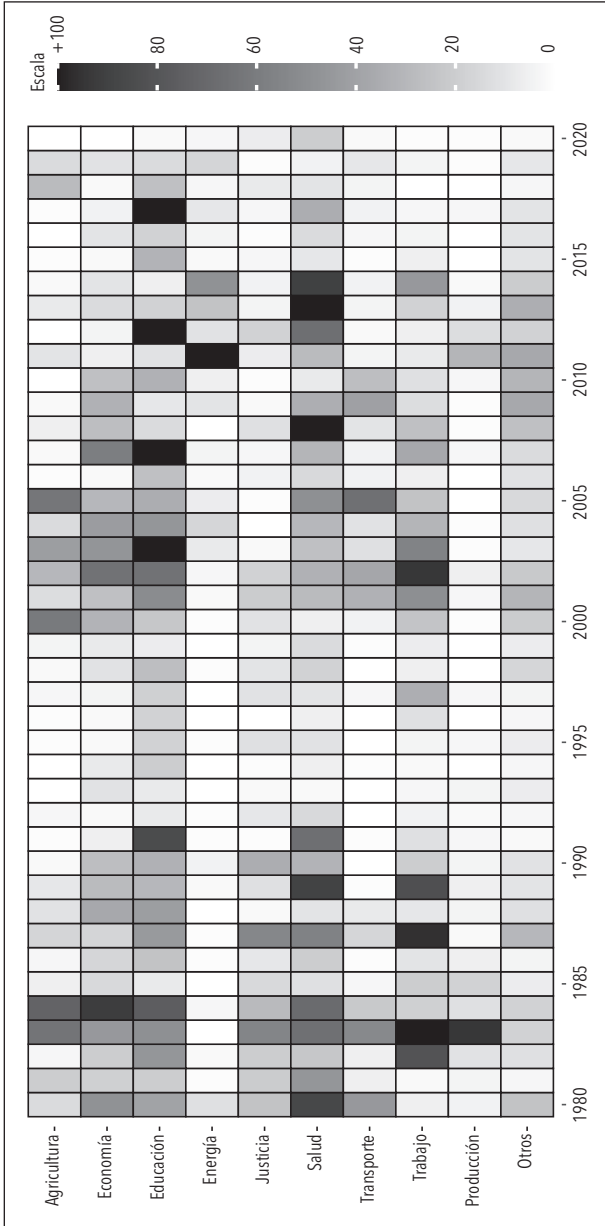
Cuando desagregamos al poder ejecutivo, los ministerios son los adversarios más comunes de las protestas durante los periodos de crisis y de expansión del mercado (figura 2.13). Diecinueve ministerios fueron seleccionados como blanco de las protestas, sin embargo, los de mayor frecuencia correspondieron 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

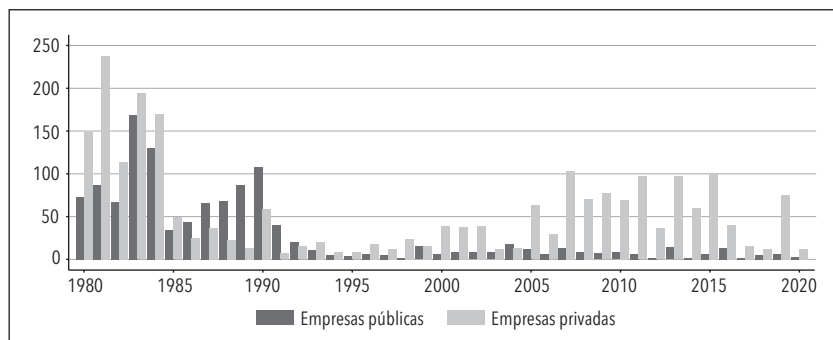


Fuente: Arce (2023).

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).

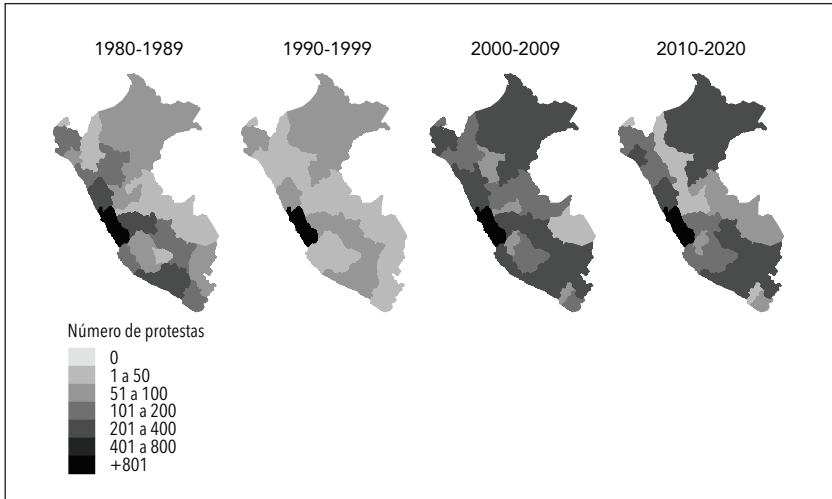
como problema y solución de las demandas colectivas. Además, tanto las empresas del sector público como las del privado fueron blanco común de las protestas a principios de los ochenta, pero tras la privatización de las empresas públicas, durante el periodo de ajuste, solo las privadas emergieron como 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 movilaron 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.