

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](http://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

<b>Capítulo 6</b>	
<b>Conclusiones</b> .....	158
<i>Moisés Arce</i>	
<b>Apéndice</b> .....	174
<b>Referencias</b> .....	179
<b>Autor y autoras</b> .....	210
<b>Sobre el compilador</b> .....	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 3

# El efecto desmovilizador diferenciado de las políticas de ajuste neoliberal

Renzo Aurazo

### Introducción

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

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

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

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

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

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

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

## La tesis de la desmovilización

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

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

### **Reducción de la fuerza laboral**

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

### **Sindicatos débiles**

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

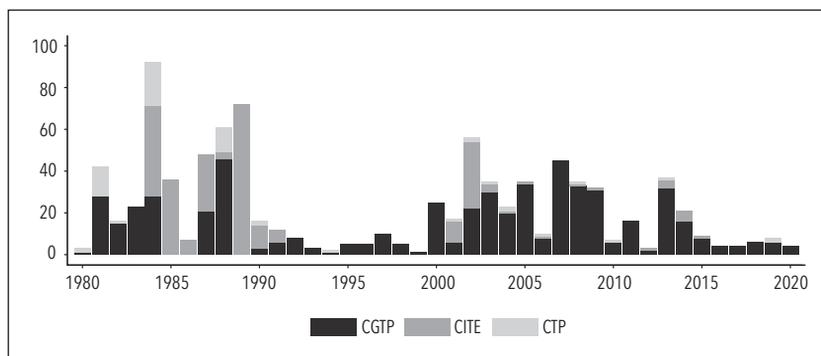
---

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

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

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

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



Fuente: Arce (2023).

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

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

### **Inseguridad laboral**

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

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

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

## **Limitaciones de la tesis de la desmovilización**

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

### **“Solo” el conteo de las huelgas**

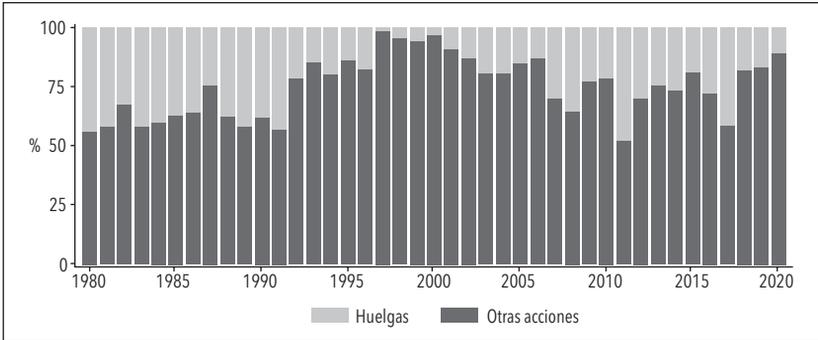
La huelga es la acción de protesta tradicional de la clase trabajadora. En una disputa entre dicha clase y quien la contrata, la paralización laboral maximiza las probabilidades de victoria de los primeros porque golpea a los segundos donde más les duele: sus ganancias (Johnson 2000; Biggs 2002; Banerjee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

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

---

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

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



Fuente: Arce (2023).

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

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

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

## Componentes de la acción colectiva no desagregados

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

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

## **El efecto desmovilizador diferenciado de las políticas de ajuste neoliberal**

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

### **El capital privado y los niveles de rentabilidad**

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

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

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

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

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

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

### **La reconfiguración de la contienda laboral**

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

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

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

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

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

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

### La desmovilización diferenciada

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

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

Tabla 3.1. La tesis de la desmovilización diferenciada

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

## Estrategia metodológica

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

---

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

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

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

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

Tabla 3.3. Componentes de la acción colectiva

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

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

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

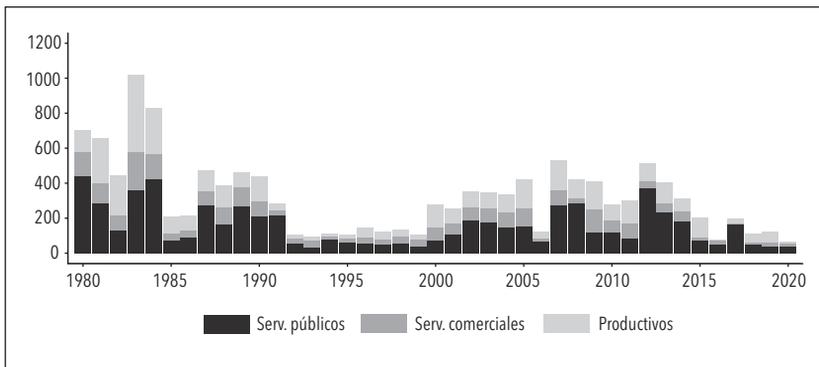
A continuación, se examinan los patrones de movilización de los tres sectores laborales antes y después del giro hacia el mercado. Particularmente, se indican las actividades económicas que experimentaron la mayor desmovilización dentro de cada actividad económica, enfatizando su nivel de rentabilidad.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

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

## El efecto desmovilizador diferenciado

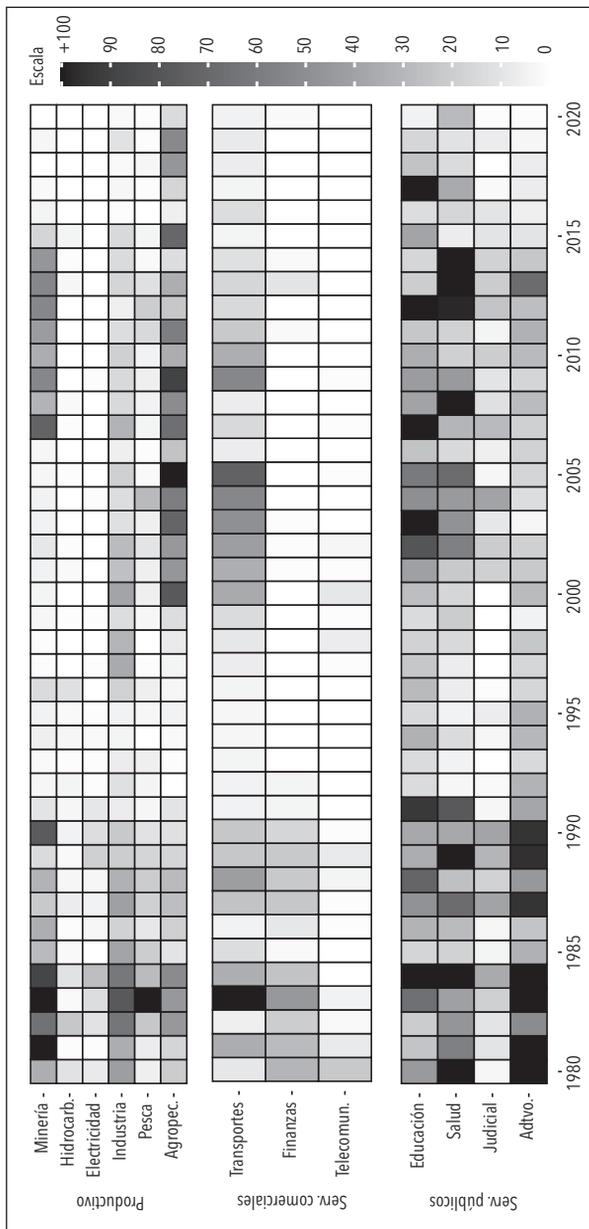
Comparando las actividades económicas según su nivel de rentabilidad, aquellas con un bajo margen de ganancias han dominado la contienda laboral y han sabido recuperarse del giro hacia el mercado. En términos agregados, las actividades del sector servicio público concentran casi el 50 % del total de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

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



Fuente: Arce (2023).

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



Fuente: Arce (2023).

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

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

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

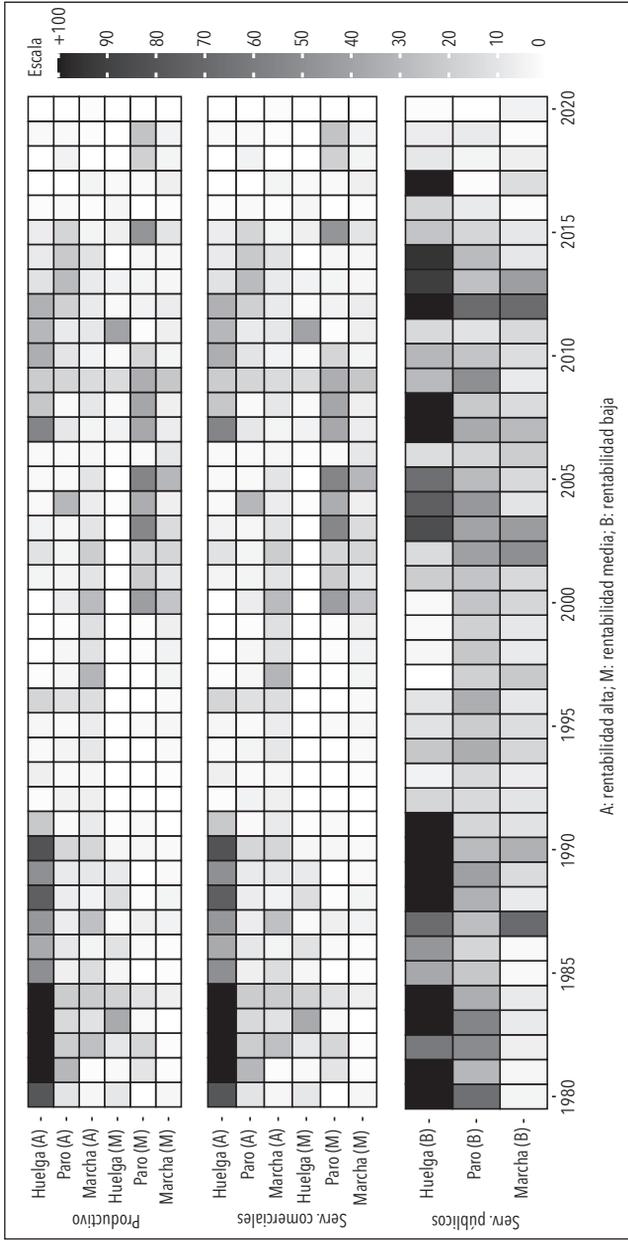
## Acciones

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

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

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

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



Fuente: Arce (2023).

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

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

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

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

## Reclamos

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

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

---

<sup>10</sup> El apéndice contiene una descripción más detallada de cada uno de estos reclamos.

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

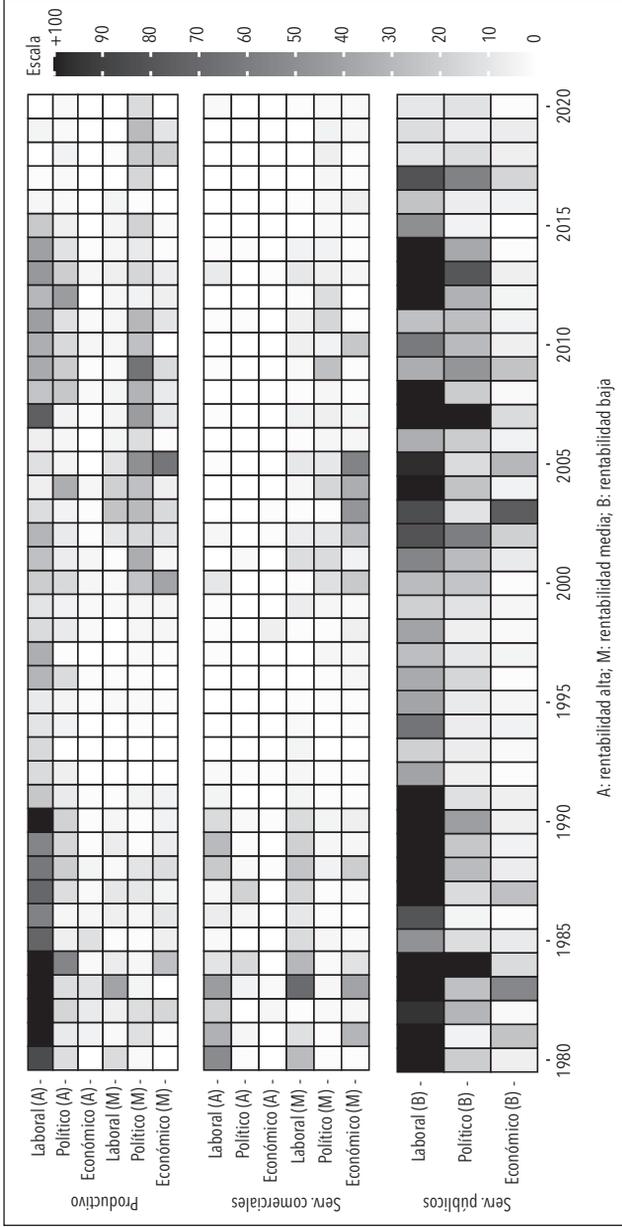
De manera contraria, el servicio público no hizo un cambio drástico en la selección de sus reclamos. Los reclamos laborales dominaron la contienda de este sector. Tales reclamos comprenden dos tercios de su contienda en toda la serie, proporción que se mantuvo constante luego del giro hacia el mercado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

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

---

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

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



Fuente: Arce (2023).

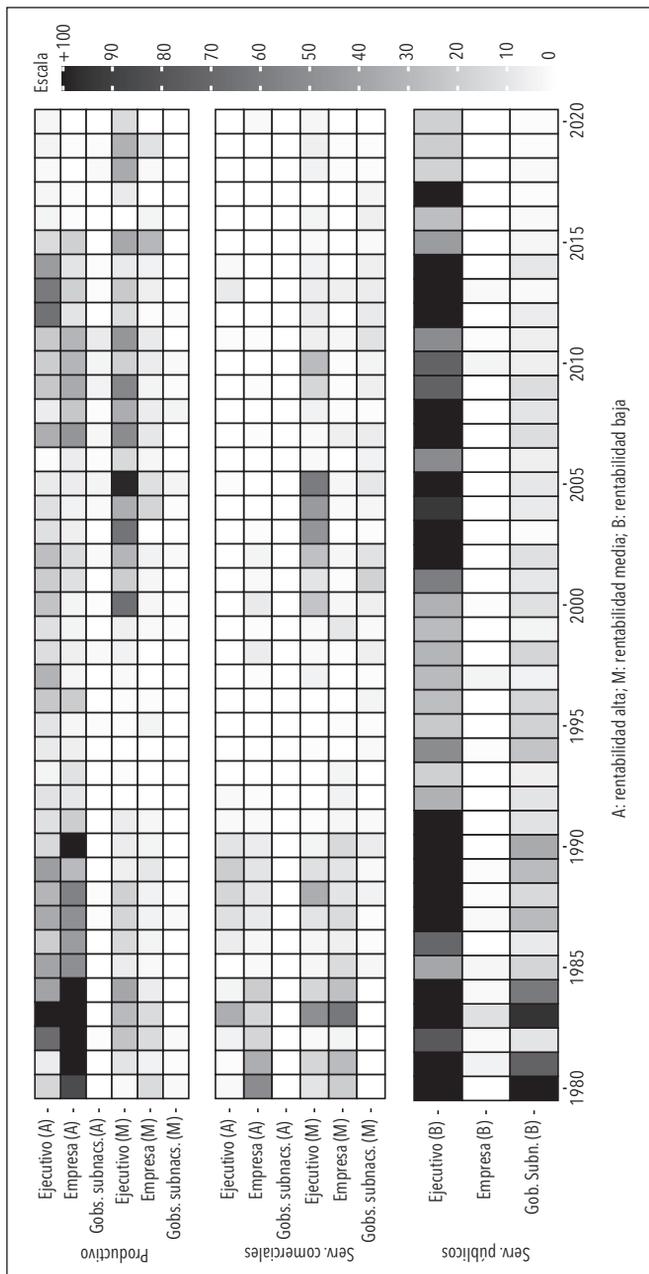
## Adversarios

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

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

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

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



Fuente: Arce (2023).

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

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

## Conclusiones

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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