

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 6

Conclusiones

Moisés Arce

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

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

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

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

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

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

A modo de recapitulación

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

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

² Consulte el apéndice.

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

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

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

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

Desafíos persistentes

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

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

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

Crisis de representación e inestabilidad política

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

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

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

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

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

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

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

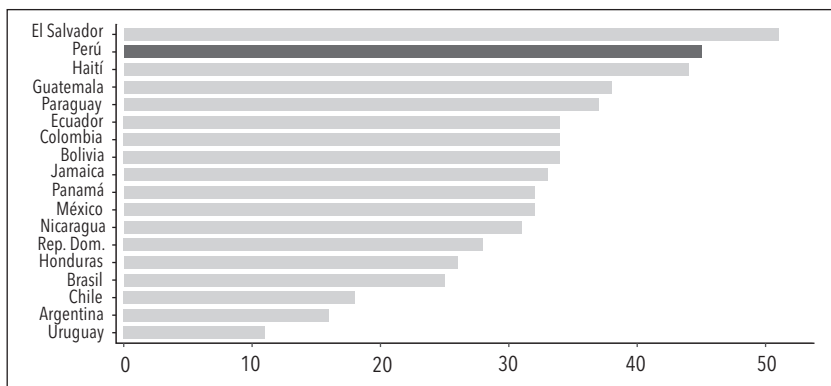
- se ubica en los últimos lugares en el apoyo a la democracia como forma de gobierno (50 %), y está muy cerca de los niveles que se registran en Honduras (49 %) y Haití (46 %);⁵

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

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

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

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



Fuente: Lupu, Rodríguez y Zechmeister (2021).

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

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

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

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

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

Crisis de gobernabilidad y corrupción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

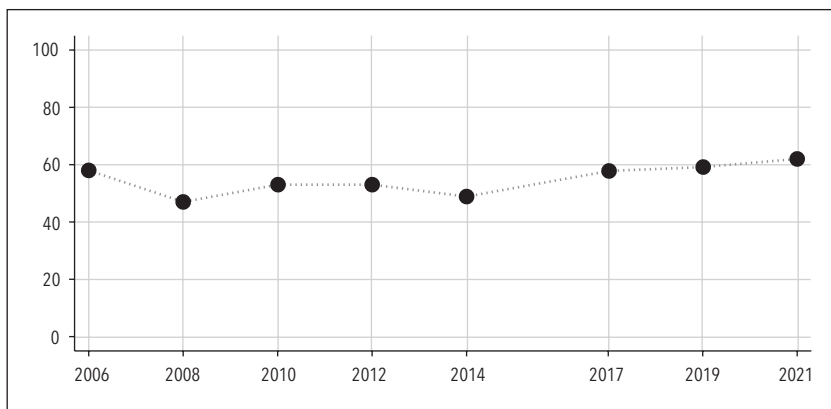
Además de esos hechos, la percepción de este fenómeno, que se documenta en las investigaciones sobre opinión pública, denota que este comportamiento se considera generalizado entre quienes se dedican a la política y el funcionariado al que estas personas asignan en el Gobierno. La mayoría de la población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

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

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

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

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

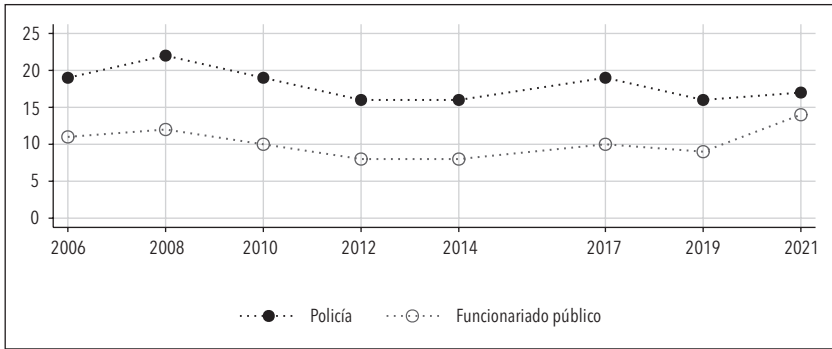


Fuente: Lupu, Rodríguez y Zechmeister (2021).

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

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

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



Fuente: Lupu, Rodríguez y Zechmeister (2021).

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

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

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

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

Para repensar la contienda popular

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

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

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

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

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