

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 5

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

Andrea Segovia Marín

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

Metodología

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

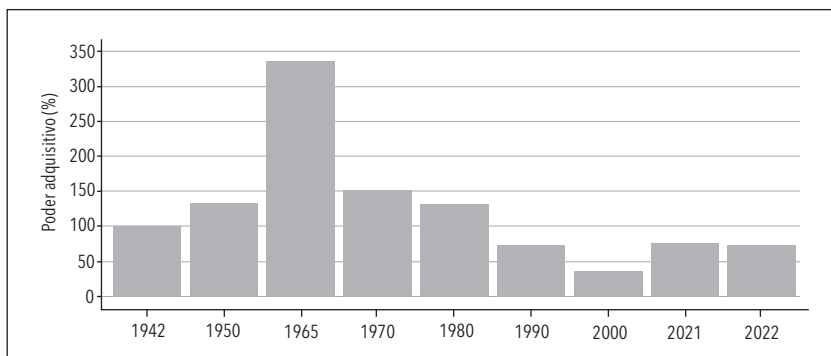
Históricamente, las movilizaciones del magisterio tuvieron gran influencia para garantizar estándares democráticos en el Perú, debido a su influencia en la sociedad y el tamaño considerable del gremio (Angell 1982). Bajo el control de las células apristas y comunistas, se mantuvo una postura opuesta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

El rezago del magisterio

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

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

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



Fuente: Chiroque (2022).

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

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

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

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

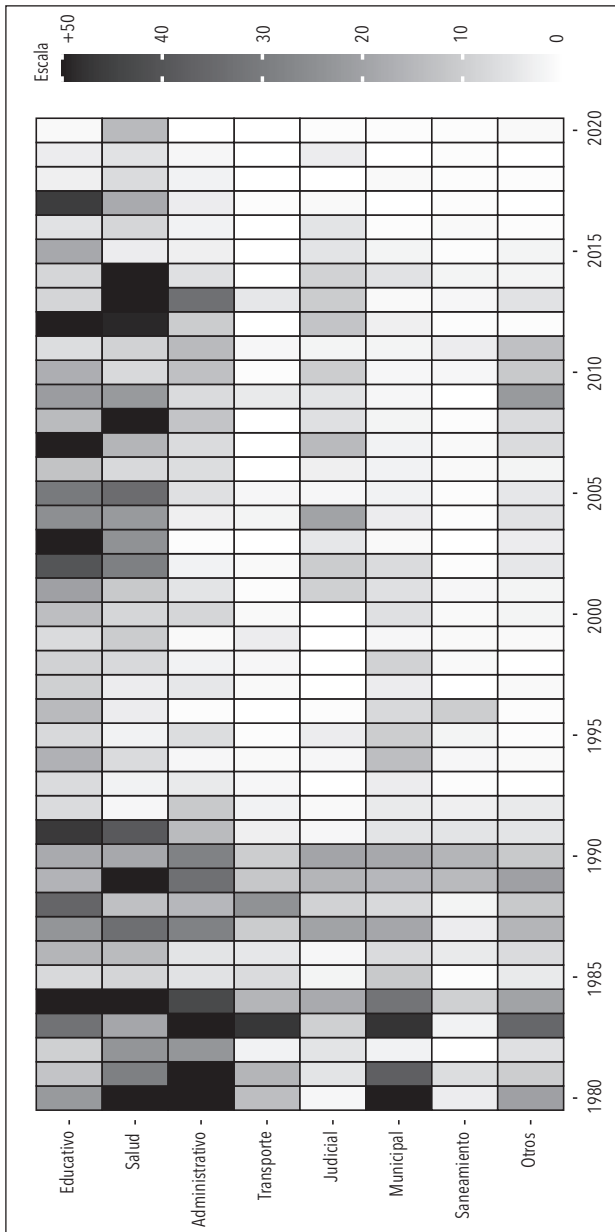
Los otros dos logros, que el mismo SUTEP identifica como históricos, tampoco están relacionados con las mejoras salariales directas. El primero fue el reconocimiento legal del sindicato (Resolución Directoral N.º 011-84-INAP-DNP/1984) y el nombramiento del personal docente contratado en 1984. El segundo,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

Campañas de movilización del magisterio

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

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

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



Fuente: Arce (2023).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

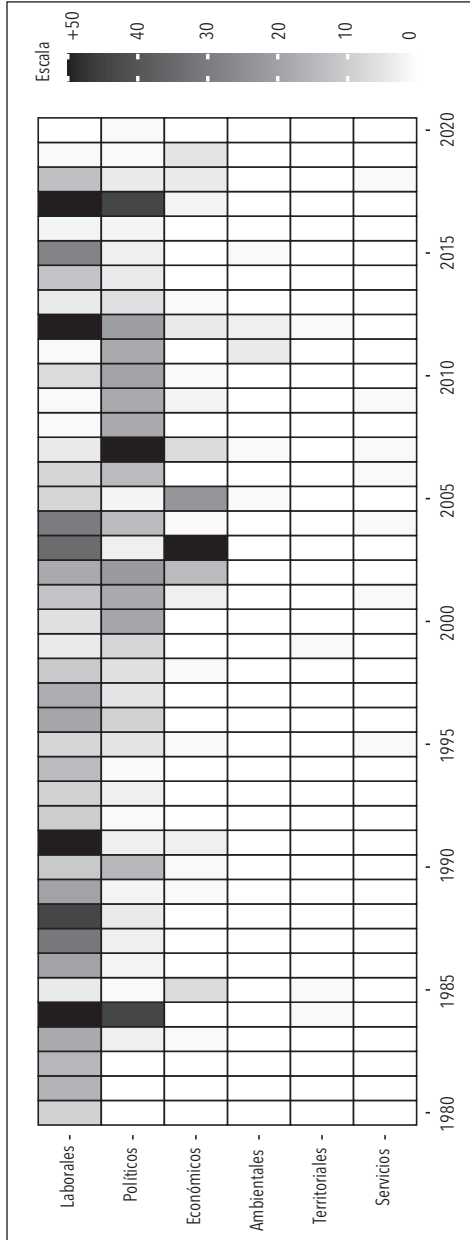
Es importante mencionar que las demandas salariales aliviadas en diciembre de 1984 existían aun cuando durante el periodo 1980-1985 el magisterio recibió aumentos salariales anuales en compensación al incremento de los precios, producto de la crisis económica. Esto se debe a que las prestaciones fueron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

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

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

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

Figura 5.3. Reclamos del magisterio por categoría, 1980-2020



Fuente: Arce (2023).

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

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

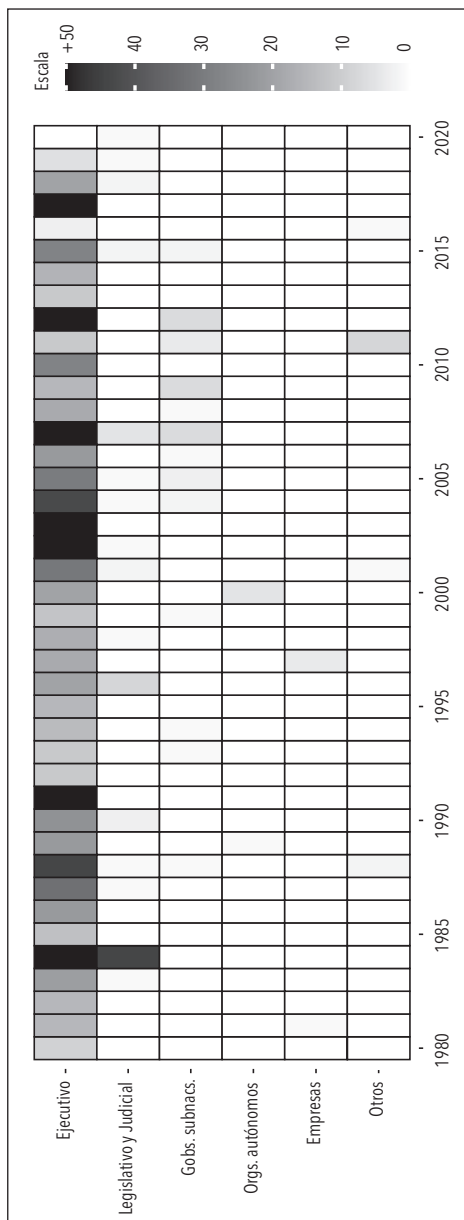
La desmovilización nacional y el rol de resistencia del magisterio

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

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

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

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



Fuente: Arce (2023).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

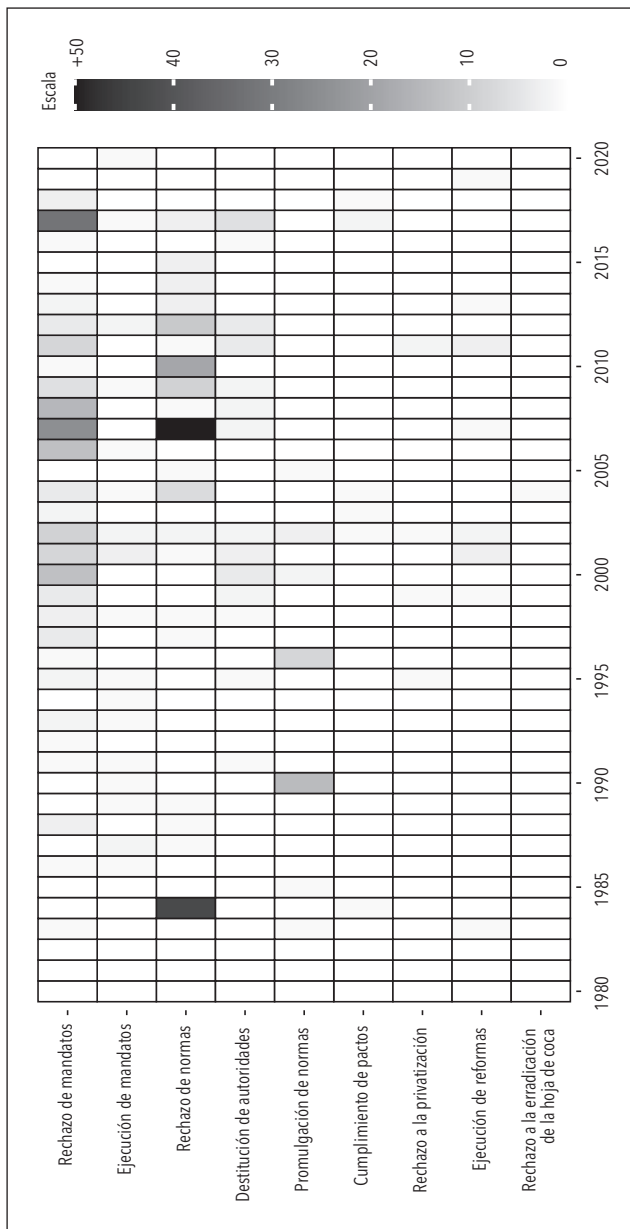
La expansión de la economía y los beneficios ausentes para el magisterio

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

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

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

Figura 5. Reclamos políticos del sector educativo, 1980-2020



Fuente: Arce (2023).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

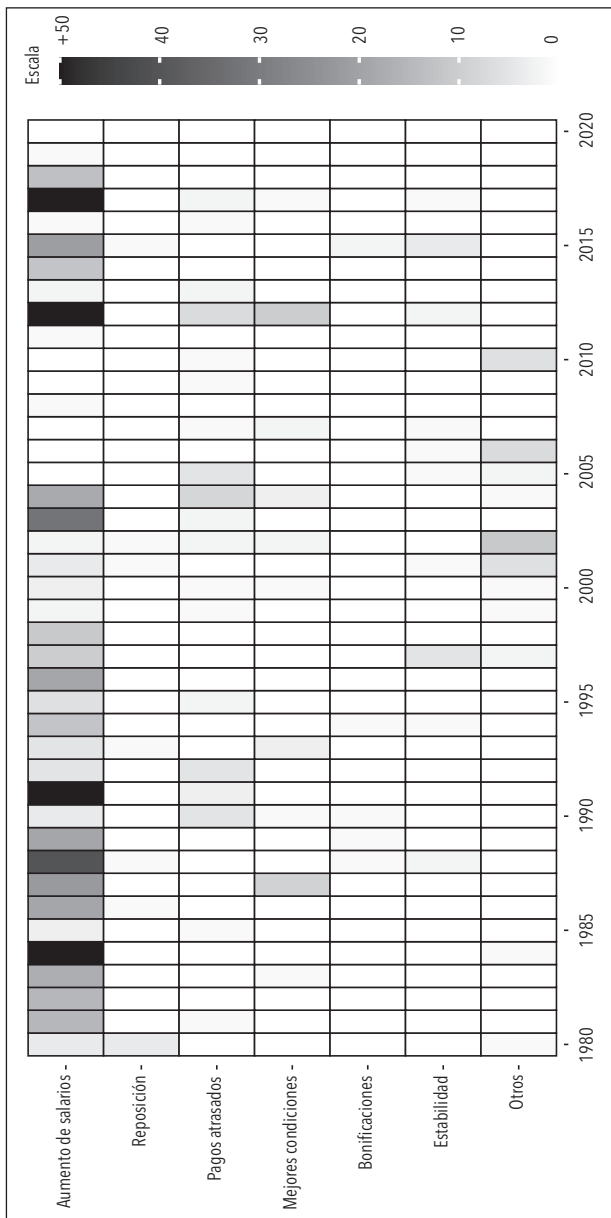
Desde la convocatoria, el bloque del Comité Nacional de Reorientación del SUTEP (CONARE-SUTEP), opuesto al CEN SUTEP¹⁵ y liderado por el profesor Robert Huaynalaya, decretó el inicio de la huelga para el 14 de mayo, por lo que el CEN SUTEP tuvo que adelantarse y declarar el inicio de la movilización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

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

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

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

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



Fuente: Arce (2023).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

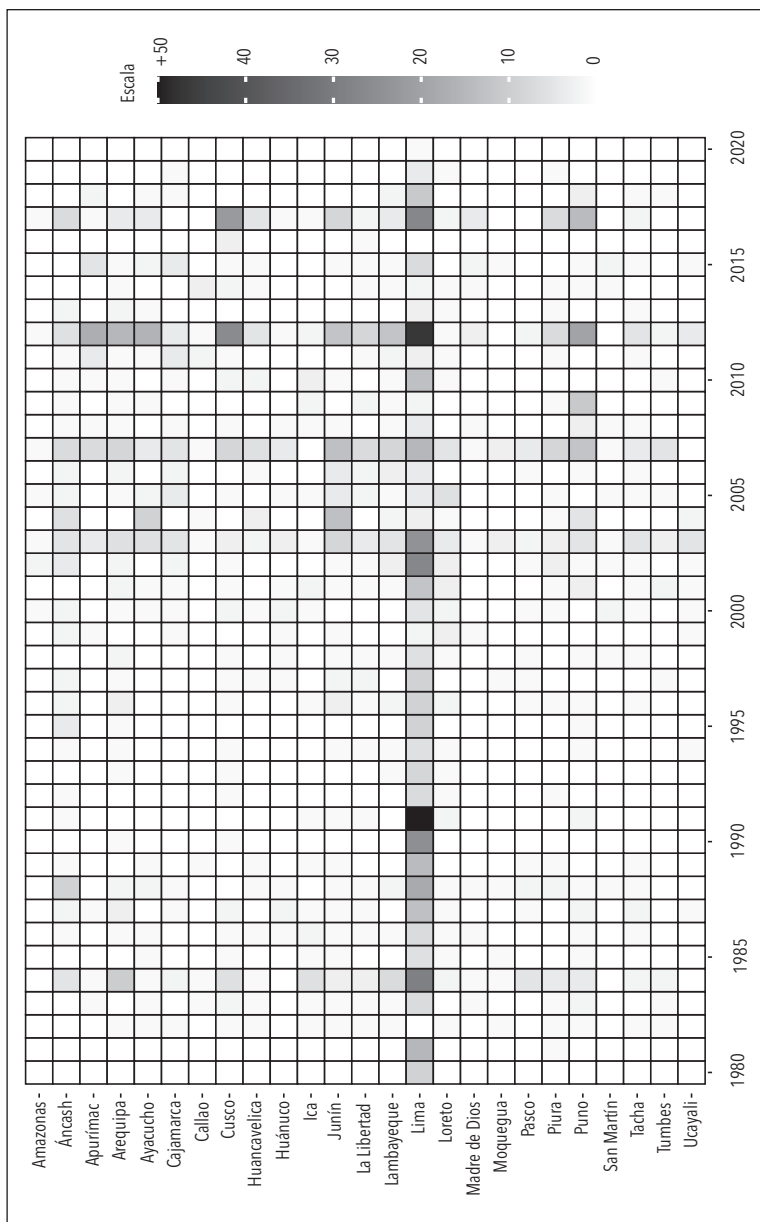
Pedro Castillo es el más claro representante de la diversificación de escenarios de protesta que ha experimentado el SUTEP desde el periodo de expansión económica. La figura 5.7 ilustra que desde la huelga de 2003 hubo una multiplicidad de escenarios geográficos de las protestas del magisterio. Aun cuando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

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

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

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

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



Fuente: Arce (2023).

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

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

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

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

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

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

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

Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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