

Procesos de democratización y coyunturas críticas a nivel subnacional. Exploración del Pucallpazo¹.

José Manuel Magallanes², Sinesio López³, y Gabriela Rengifo⁴

Resumen

En este documento, proponemos el modelo de análisis de las coyunturas críticas para comprender un proceso de democratización y transformación del Estado a nivel subnacional en el Perú. El caso analizado son las movilizaciones denominadas “Pucallpazos” (1978–1981) en el departamento de Ucayali, que gatillaron cambios profundos en la administración territorial. Estas movilizaciones se anclaron en un clivaje clave en las últimas décadas del siglo XX: las fuerzas descentralizadoras de las élites económicas y las organizaciones sociales locales. Este proceso se originó en el malestar de la población urbana, las demandas de una élite comercial local, la existencia de una base de organización social, gremios y prensa que permitió movilizar ampliamente a la ciudadanía. El análisis se basa en fuentes documentales y testimoniales de actores involucrados, lo que permite recuperar un proceso escasamente registrado en archivos oficiales. Esta exploración aporta a la comprensión de las democratizaciones subnacionales como procesos que transforman la forma del Estado en múltiples escalas.

Abstract

This paper applies the framework of critical junctures to analyze a process of democratization and state transformation at the subnational level in Peru. The case focuses on the mobilizations known as the “Pucallpazos” (1978–1981) in the department of Ucayali, which triggered profound changes in territorial governance. These events were rooted in a key cleavage of the late twentieth century: the tension between decentralized economic elites and local social organizations. The process emerged from urban discontent, demands from a rising commercial elite, and the presence of grassroots organizations, unions, and local media, which enabled broad civic mobilization. The analysis draws on documentary sources and first-hand testimonies, recovering a process that remains largely absent from official archives. This exploration contributes to understanding subnational democratization as a pathway through which the state is reshaped across multiple territorial scales.

Introducción

Los procesos de democratización han sido teorizados desde dos grandes enfoques: desde arriba (top-down), centrados en acuerdos entre élites políticas, y desde abajo (bottom-up), impulsados por la movilización social. El enfoque top-down ha sido desarrollado por autores como Huntington (2002), quien analizó las olas de democratización como procesos de cambio de régimen impulsados por élites, y O'Donnell y Schmitter (1986), quienes destacaron los

¹ Para la elaboración de este documento se contó con la asistencia de Sofía Ticliahuanca, Tania Gomez, Ivana Delgado, y Anette Malca. Así mismo, agradecemos la participación de Manuel Vasquez Valera (docente y presidente del frente de defensa de Pucallpa en 1979), Julio Flores (secretario de organización del sindicato de choferes en 1979) y Humberto Villa (investigador de los Pucallpazos).

² Director de PULSO PUCP, Profesor de Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, y la University of Massachusetts, Amherst, e investigador del CISEPA PUCP.

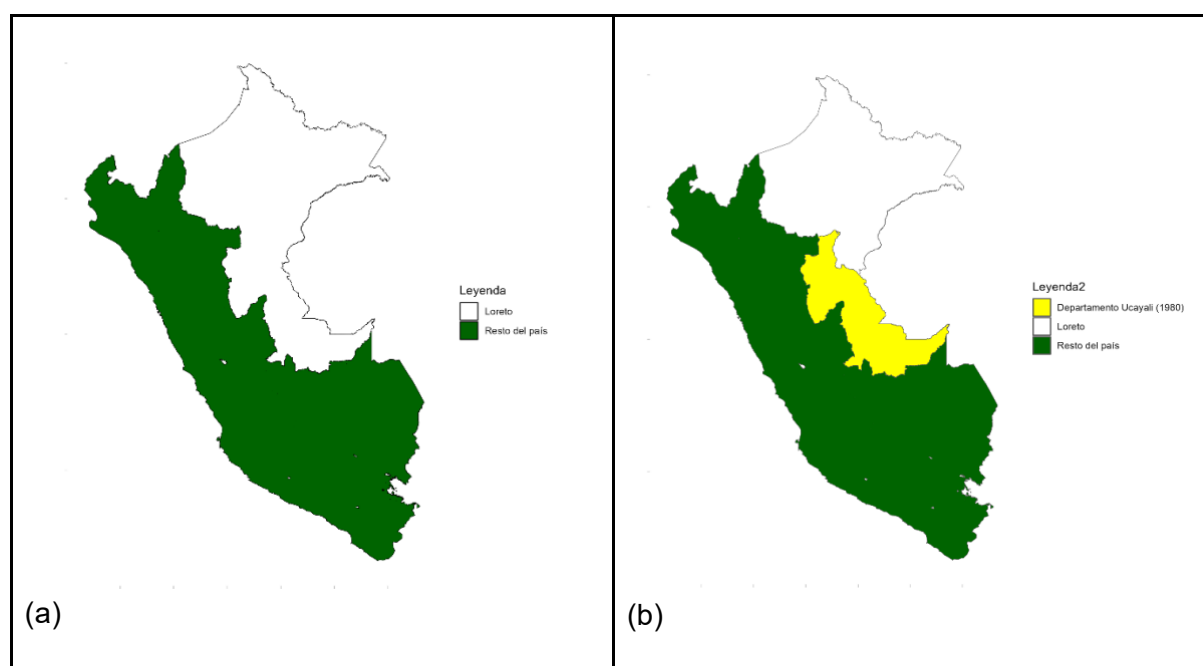
³ Profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, y la Universidad Nacional de Ingeniería, e investigador del CISEPA PUCP.

⁴ Profesora de la Universidad Nacional Agraria - La Molina, investigadora del CISEPA PUCP.

pactos estratégicos entre actores autoritarios y opositores como motores del cambio democrático, los segundos han cobrado fuerza más recientemente, sobre todo en el estudio de procesos subnacionales donde actores sociales logran reconfigurar vínculos entre ciudadanía y Estado sin mediación institucional central.

Este enfoque bottom-up tiene raíces en el pensamiento de Alexis de Tocqueville (1963), quien concibió la democracia como un proceso societal de igualación de condiciones más allá del régimen político, y ha sido desarrollado metodológicamente por David Collier, cuya obra con Ruth Berins Collier (2009) y más recientemente con Gerardo Munck (2022) ha sistematizado el análisis de las coyunturas críticas como momentos de ruptura que dejan legados institucionales de largo plazo. Esta tradición ha sido retomada para el Perú contemporáneo por Sinesio López y colaboradores (2023; 2025), quienes interpreta las protestas sociales como procesos de democratización en sentido tocquevilliano: no como cambio de régimen, sino como avance hacia la igualdad ante el Estado y la ley. sobre coyunturas críticas ofrece un marco útil para entender cómo rupturas impulsadas localmente pueden dejar legados institucionales duraderos, incluso cuando no surgen desde el centro del poder político.

Este trabajo se inscribe en esta última línea al analizar el ciclo de movilizaciones en la ciudad de Pucallpa, capital del actual departamento de Ucayali, como un proceso de democratización desde abajo. A través del estudio empírico de las movilizaciones conocidas como los “Pucallpazos” (1978–1981), se muestra cómo actores sociales organizados lograron avances institucionales relevantes, sustentados en una coalición social amplia pero transitoria. El caso constituye un ejemplo singularmente potente de democratización bottom-up, con efectos institucionales profundos: la división territorial de Loreto y la creación del departamento de Ucayali (ver Mapa 1). Esta transformación, consolidada por ley y refrendada mediante consulta popular, ha perdurado por más de cuatro décadas sin aparentes posibilidades de retroceso. Esto convierte al caso en una referencia sólida de cómo la movilización social puede generar legados institucionales duraderos desde la periferia, incluso en contextos de escasa institucionalización previa.



A diferencia de otros procesos más institucionalizados o partidarios, los Pucallpazos emergen desde una alianza cívico-empresarial con demandas territoriales concretas, sin mediación partidaria ni transición pactada. Esta dinámica da pie a proponer una categoría analítica que capture su especificidad: coyuntura crítica subnacional de democratización con soporte social efímero.

1. Modelo Teórico

Este trabajo propone el concepto de coyuntura crítica subnacional de democratización con soporte social efímero. Esta categoría busca capturar aquellos momentos en los que una coalición social periférica logra impulsar una transformación institucional significativa —como la creación de un nuevo departamento o una reforma político-territorial— en ausencia de mediación partidaria o impulso central. El carácter "crítico" proviene de la intensidad y condensación histórica del episodio, y lo "subnacional" señala su escala territorial específica⁵. La "democratización" refiere al impulso por ampliar derechos, representación o reconocimiento estatal, mientras que el "soporte social efímero" alude a la incapacidad de esa coalición para sostenerse en el tiempo, articularse en estructuras permanentes o institucionalizar sus logros.

Esta conceptualización se inspira en una definición previa que propusimos con Sinesio López: "un tiempo corto de la historia en el que se condensan los antecedentes y los principales clivajes de una sociedad y en el que determinados protagonistas producen acciones y acontecimientos que pueden cambiar la historia pasada y sus contradicciones y dejan una serie de secuelas y legados (2025)." El concepto desarrollado en este artículo extiende esa formulación al enfatizar que el soporte organizativo que habilita dichas transformaciones puede no sostenerse en el tiempo, incluso si los efectos institucionales perduran.

Para analizar empíricamente una coyuntura crítica subnacional de democratización con soporte social efímero, este artículo propone una secuencia analítica compuesta por cuatro momentos: antecedentes, coyuntura, secuelas y/o legados. Cada uno de estos componentes permite identificar los elementos estructurales, actorales y simbólicos que configuran el proceso, desde los clivajes sociales previos hasta los efectos institucionales perdurables. Esta secuencia se inscribe en un marco de posibilidades estatales nacionales, entendido como el conjunto de condiciones legales, institucionales y políticas que habilitan o restringen los alcances de la transformación. Este marco permite situar los límites y oportunidades de los actores locales, así como comprender por qué ciertos procesos subnacionales logran producir legados duraderos, mientras otros se diluyen o enfrentan retrocesos. Algunas secuelas no devienen en legados, y algunos legados —como la creación del departamento en este caso— no son necesariamente secuelas inmediatas, sino fruto de una acumulación política e institucional que excede la coyuntura inicial. Esta aproximación estructurada será retomada en la sección metodológica y guiará la organización del estudio de caso.

⁵ El concepto de coyuntura crítica ha sido clave para entender rupturas institucionales significativas. Su uso se consolidó en estudios como el de Collier & Collier (2009), que analizan incorporaciones políticas duraderas en América Latina, y fue ampliado por Acemoglu & Robinson (2012) para explicar trayectorias de desarrollo divergentes. En estudios recientes, este marco se ha aplicado al nivel subnacional, mostrando que actores locales pueden catalizar cambios en contextos de debilidad institucional (Giraudy, 2015).

Planteada la categoría central del artículo, esta puede situarse dentro del debate más amplio sobre democratización, estructurado en torno a dos grandes enfoques. Por un lado, el enfoque 'top-down', representado por autores como Huntington (2002) y O'Donnell & Schmitter (1986), entiende la democratización como una transición política dirigida desde las élites, a través de pactos o negociaciones institucionales en momentos críticos. Este modelo ha sido fundamental para explicar las llamadas "olas de democratización" y los cambios de régimen en contextos autoritarios.

Por otro lado, un enfoque 'bottom-up' ha puesto énfasis en los procesos de democratización impulsados desde la sociedad, a través de la movilización de actores sociales excluidos. Esta línea tiene raíces en Tocqueville (1963), quien concebía la democracia como una transformación societal hacia la igualdad de condiciones, y ha sido desarrollada metodológicamente por David Collier y colaboradores (D. Collier & Munck, 2022; R. B. Collier & Collier, 2009), quienes analizan cómo coyunturas críticas pueden generar legados institucionales desde abajo, especialmente cuando logran incorporaciones políticas duraderas.

En la escala subnacional, los trabajos de Gibson (2005) y Giraudy (2015) han mostrado que la democratización no es un proceso uniforme, y que pueden existir enclaves autoritarios o frágiles dentro de regímenes nacionales democráticos. Gibson destaca cómo actores sociales locales pueden desafiar el "control de frontera" ejercido por élites autoritarias regionales⁶. Giraudy, por su parte, demuestra que la consolidación democrática subnacional depende más de las dinámicas locales y de la construcción institucional sostenida que de las reformas impulsadas desde el centro. En el contexto peruano, Sinesio López (2023) ha retomado esta tradición para interpretar las protestas recientes como expresiones de una democratización social en sentido tocquevilliano: no como cambio de régimen, sino como avance hacia la igualdad ante el Estado y la ley. Desde esta óptica, la movilización colectiva se convierte en una forma de ampliación de la ciudadanía y de disputa por la soberanía popular en contextos de re-elitización estructural.

El caso de los Pucallpazos se sitúa precisamente en esta línea de análisis: un proceso impulsado por actores sociales locales que logró transformaciones institucionales significativas —como la creación del departamento de Ucayali— sin mediación partidaria ni impulso desde el gobierno central. No obstante, al tratarse de una coalición con soporte social efímero, sin mecanismos de continuidad institucional, este proceso también ilustra los límites de la democratización bottom-up cuando no se consolidan formas de gobernanza sostenida.

La literatura distingue entre coaliciones de movilización —efímeras, amplias, sin institucionalización— y coaliciones de gobernanza —sostenidas, ancladas en mecanismos institucionales (Gibson, 2005; Tarrow, 2011). A partir de esta distinción, este trabajo sustenta la noción de *coyuntura crítica subnacional de democratización con soporte social efímero*, al mostrar que estos momentos de transformación no siempre logran traducirse en estructuras perdurables de representación o gobernanza.

Este enfoque permite ampliar la teoría de la democratización subnacional al incluir casos donde el éxito inicial no se traduce en continuidad organizativa, como ocurrió en Ucayali. El aporte empírico reside en documentar un proceso poco abordado por la literatura peruana, y

⁶ El concepto de "control de frontera" (boundary control) fue desarrollado por Edward Gibson (2005) para describir las estrategias de las élites subnacionales autoritarias que buscan aislar sus territorios de la interferencia del poder central, manteniendo regímenes locales no democráticos incluso dentro de sistemas democráticos nacionales. Estas estrategias incluyen bloquear la influencia externa, controlar recursos institucionales locales y manipular reglas representativas. En el caso de Pucallpa, el proceso de movilización ciudadana desafió este control ejercido desde Iquitos y el centro nacional, erosionando su monopolio institucional sobre el territorio.

el aporte teórico en conceptualizar su trayectoria como una coyuntura crítica subnacional de democratización con soporte social efímero: un proceso que culminó con cambios institucionales duraderos, pero cuyos impulsores se disolvieron sin dejar estructuras organizativas persistentes.

3. Metodología

Este estudio adopta un enfoque cualitativo interpretativo, guiado por el concepto de ‘coyuntura crítica subnacional de democratización con soporte social efímero’. La estrategia metodológica se organiza en dos componentes: el marco interpretativo que define la lógica analítica del estudio y la reconstrucción empírica del proceso desde los antecedentes hasta los legados.

3.1. Marco interpretativo

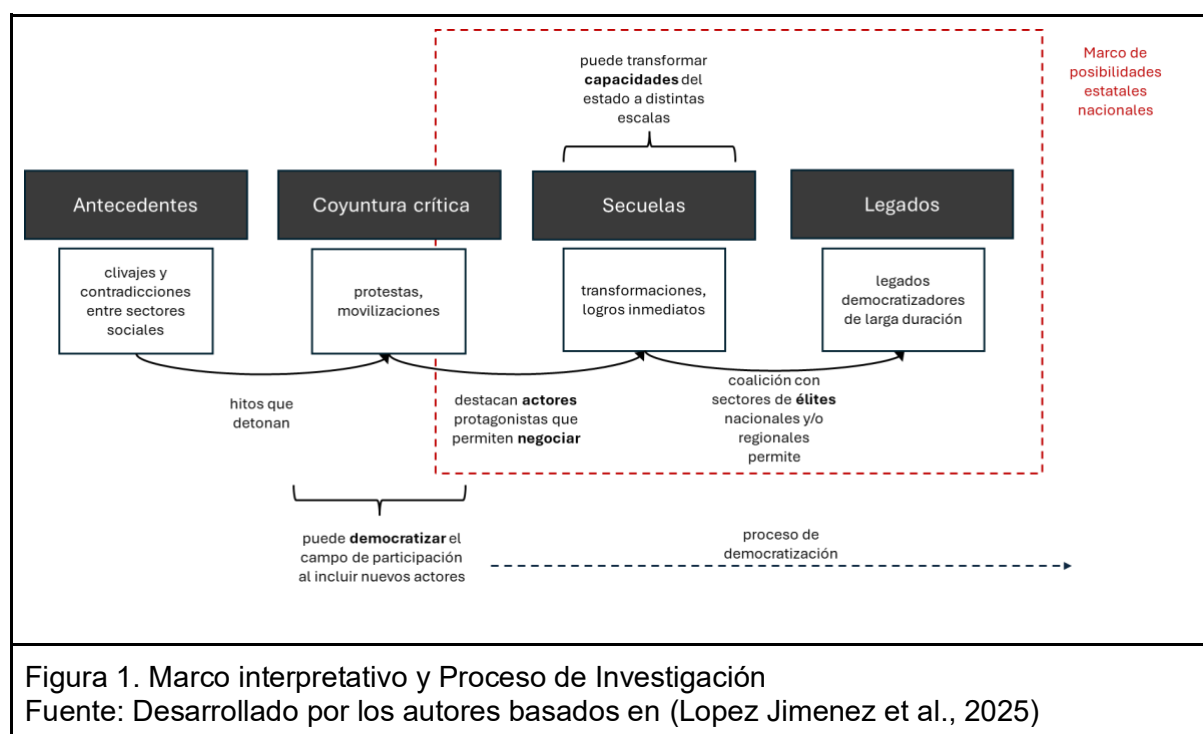
Este marco analítico se inscribe en una tradición hermenéutica que reconoce que toda comprensión de procesos sociales está mediada por la posición del intérprete, los relatos de los actores y los sentidos en disputa. Como tal, este enfoque permite reconstruir los procesos políticos como campos de interpretación atravesados por tensiones, memorias e intervenciones simbólicas. En este trabajo, lo hermenéutico no se limita a la reconstrucción histórica, sino que estructura la lectura política de la coyuntura: cómo se significaron las acciones, cómo se definieron los antagonismos, y cómo se disputaron sentidos sobre el orden democrático.

Este estudio parte del concepto de coyuntura crítica subnacional de democratización con soporte social efímero para interpretar procesos de transformación institucional impulsados desde contextos periféricos. Se trata de momentos en los que actores sociales no estatales logran catalizar cambios relevantes en ausencia de mediación partidaria o impulso central. Aunque estos procesos pueden producir efectos institucionales duraderos, su sostenibilidad depende de que la coalición promotora logre institucionalizarse y proyectarse en el tiempo. Cuando ello no ocurre, el soporte organizativo se disuelve, aunque persista el legado institucional.

Para comprender este tipo de procesos, es útil retomar la noción más general de ‘coyuntura crítica’, entendida como períodos de mediana duración que emergen a partir de un acontecimiento de ruptura con la vida cotidiana y que visibilizan las estructuras ocultas que organizan la vida de un país o territorio—ya sea como antecedentes de larga duración o como contradicciones de mediano plazo (Lopez Jimenez et al., 2025). En ellas emergen antagonismos entre élites y sectores populares que se expresan en estallidos sociales, movilizaciones o protestas. El concepto ha sido clave para explicar rupturas institucionales (Acemoglu & Robinson, 2012; R. B. Collier & Collier, 2009), y más recientemente ha sido aplicado al nivel subnacional para mostrar cómo actores locales pueden catalizar cambios en contextos de debilidad estatal (Falleti, 2010; Giraudy, 2015).

En estas coyunturas destacan actores protagonistas que movilizan sectores sociales y promueven procesos de toma de conciencia y participación política. En tanto habilitan nuevas formas de acción colectiva, estas coyunturas pueden ser leídas como procesos de democratización (López Jiménez, 2023), en la medida en que amplían la arena de participación e introducen nuevas demandas económicas, sociales, políticas o culturales. Así, las coyunturas críticas tienen efectos múltiples. A corto plazo, producen secuelas institucionales, normativas o simbólicas. A largo plazo, pueden generar legados democratizadores si los actores protagonistas logran acceder a espacios de poder mediante coaliciones con élites políticas o económicas, y sostener en el tiempo las transformaciones iniciadas (Lopez Jimenez et al., 2025).

En el nivel subnacional, las posibilidades de estos legados dependen también de su articulación con el marco estatal nacional. Así, la coyuntura crítica subnacional de democratización con soporte social efímero permite interpretar aquellos episodios en los que se alcanzan reformas relevantes sin que la coalición movilizadora logre persistir organizativamente. La Figura 1 sintetiza nuestro marco interpretativo.



3.2. Proceso de investigación

La recolección y análisis de la evidencia empírica se organizó a partir del marco interpretativo descrito en la sección anterior, y combinó distintas estrategias para abordar cada fase del proceso analizado. La evidencia fue recolectada con base en revisión documental y entrevistas, siguiendo una lógica secuencial de reconstrucción que responde a la temporalidad del proceso político. El análisis se orienta a reconstruir el significado social de la coyuntura desde la perspectiva de los actores involucrados, entendiendo los testimonios como actos de memoria cargados de intención y contexto.

Este estudio asume que el proceso político observado —estructurado en la secuencia antecedentes → coyuntura crítica → secuelas → legados— debe guiar la lectura histórica e interpretación empírica del caso. Esta secuencia no solo organiza los hallazgos, sino que también permite observar cómo clivajes estructurales se transforman en movilización, negociación y resultados institucionales, dentro de un marco de posibilidades estatales nacionales que condiciona los desenlaces. Esta perspectiva estructura tanto el trabajo empírico como la lógica narrativa del estudio de caso. Para los antecedentes y los legados, se empleó revisión documental exhaustiva: prensa regional, estudios históricos, publicaciones institucionales y legislación. Estos documentos fueron contrastados con

testimonios de actores clave para validar interpretaciones y registrar continuidades y cambios percibidos por los protagonistas.

Para la coyuntura crítica, se priorizó el trabajo de campo mediante entrevistas semiestructuradas a actores que participaron directamente en la movilización (choferes, docentes, empresarios, funcionarios, entre otros), lo que permitió reconstruir la cronología, las motivaciones y los repertorios de acción colectiva.

Dado que varios de los protagonistas ya no se encuentran vivos ni ubicables y que los archivos oficiales sobre el proceso son escasos, se adoptó un enfoque interpretativo basado en la memoria colectiva, siguiendo a Thompson (2000), quien entiende la historia oral como una práctica hermenéutica en la que el testimonio es una forma activa de reconstrucción del pasado y un medio para otorgar sentido a la experiencia social desde el presente.