

## **Procesos de democratización y coyunturas críticas a nivel subnacional. Exploración del Pucallpazo<sup>1</sup>.**

José Manuel Magallanes<sup>2</sup>, Sinesio López<sup>3</sup>, y Gabriela Rengifo<sup>4</sup>

### **Resumen**

En este documento, describimos un proceso de democratización y transformación del Estado a nivel subnacional en el Perú, tomando como caso las movilizaciones denominadas “Pucallpazos” (1978–1981). A partir de ello, conceptualizamos a tales movilizaciones como un proceso no lineal enraizado en clivajes centro-periferia, del cual emergieron un nuevo nivel de democracia subnacional y legados duraderos. Este modelamiento es analizado a través de un diálogo armónico con diversas perspectivas teóricas, incluyendo el Institucionalismo Histórico (para comprender sus coyunturas críticas y la formación de legados), la teoría de Sistemas Complejos Adaptativos (SCA) (para capturar su naturaleza emergente y no lineal), y la hermenéutica (como enfoque para la interpretación profunda de las fuentes y el significado de los eventos). Esta aproximación nos permite explicar como se obtuvieron diversos resultados positivos para una población periférica de la Amazonía peruana a partir de condiciones iniciales de desventaja, como una administración central autoritaria, gremios inicialmente no cohesionados, y autoridades de baja legitimidad.

### **Abstract**

This paper describes a process of democratization and state transformation at the subnational level in Peru, taking as a case study the mobilizations known as the 'Pucallpazos' (1978–1981). From this, we conceptualize these mobilizations as a non-linear process rooted in center-periphery cleavages, from which a new level of subnational democracy and lasting legacies emerged. This modeling is analyzed through a harmonious dialogue with various theoretical perspectives, including Historical Institutionalism (to understand its critical junctures and the formation of legacies), Complex Adaptive Systems (CAS) theory (to capture its emergent and non-linear nature), and hermeneutics (as an approach for the deep interpretation of sources and the meaning of events). This approach allows us to explain how various positive outcomes were achieved for a peripheral population in the Peruvian Amazon from initial conditions of disadvantage, such as an authoritarian central administration, initially uncohesive guilds, and authorities with low legitimacy.

---

<sup>1</sup> Para la elaboración de este documento se contó con la asistencia de Sofía Ticliahuana, Tania Gomez, Ivana Delgado, y Anette Malca.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

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

# Introducción

El Perú ha sido históricamente un país altamente centralizado, con su capital, Lima, como principal centro de decisión política y administrativa. Las élites que heredaron el país tras la independencia de España asumieron, entre otras tareas, la organización del territorio como un paso clave hacia la consolidación del Estado republicano. Este proceso se apoyó en gran medida en las divisiones preexistentes del periodo colonial —particularmente las intendencias—, y fue conducido casi exclusivamente desde Lima. Así, hasta las postrimerías del siglo XX, el país llegó a estructurarse en 24 departamentos, todos creados por decisión del poder central. No fue sino hasta 1980 que se estableció el departamento de Ucayali (Vivanco Pimentel & Benzaquén Rengifo, 1997), el único cuya creación no respondió a un diseño limeño, sino que fue impulsado desde la propia población local. Este caso constituye, como se argumentará en este trabajo, un ejemplo singular de proceso emergente de democratización territorial impulsado desde abajo.

El concepto de democratización ha sido ampliamente discutido por Charles Tilly (2009), quien define lo político como una arena contenciosa y distingue dos grandes mecanismos: democratización desde arriba (top-down), centrada en acuerdos entre élites, y desde abajo (bottom-up), impulsada por movilización social. La naturaleza del caso que analizamos —el ciclo de protestas en la ciudad de Pucallpa entre 1978 y 1981, conocidos como los “Pucallpazos”— se inscribe claramente en esta segunda lógica. A partir de estas movilizaciones, una coalición social amplia pero transitoria logró avances institucionales decisivos, entre ellos la división territorial de Loreto y la creación del departamento de Ucayali (ver Mapa 1), cuya consolidación normativa ha perdurado por más de cuatro décadas sin retrocesos visibles. Este desenlace, inesperado para el poder central, evidencia características propias de los Sistemas Complejos Adaptativos, donde la autoorganización de actores heterogéneos y el uso de estrategias flexibles pueden producir resultados no lineales y sorpresivos.

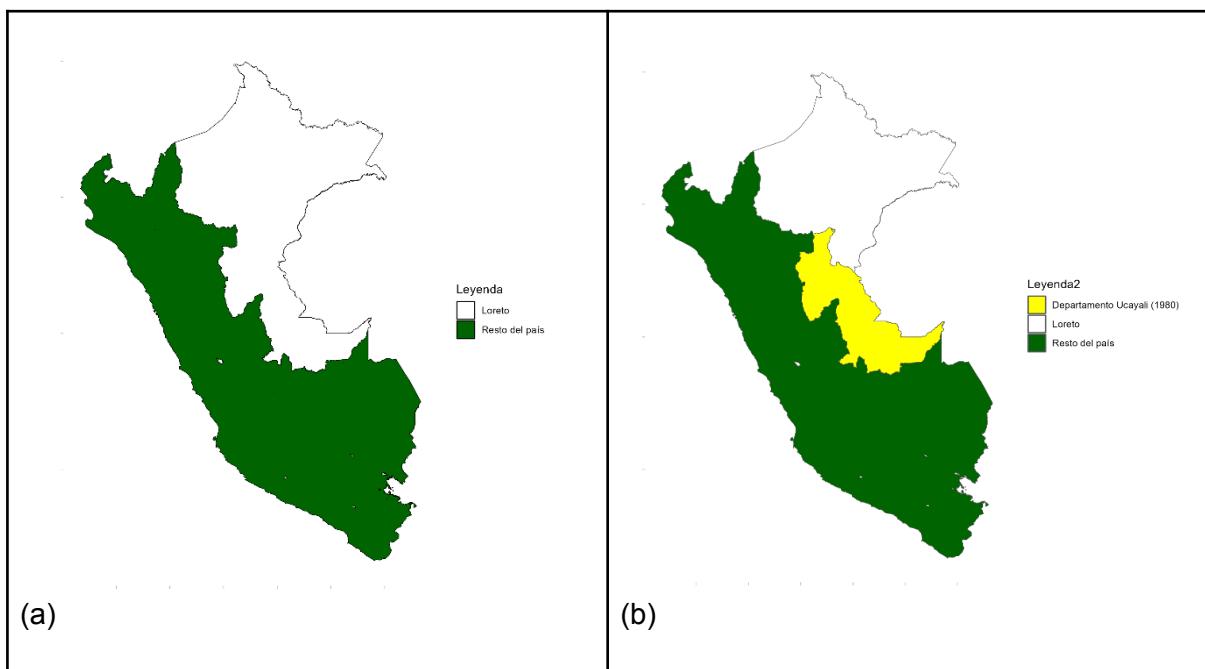
A diferencia de otros procesos de institucionalización impulsados por partidos o desde el centro del poder, los Pucallpazos surgieron desde una alianza cívico-empresarial con demandas territoriales concretas, sin mediación partidaria ni transición pactada. En el caso del Pucallpazo, esto se manifestó en la capacidad del movimiento para articular un pliego de reclamos universal y cohesionador que trascendía las diferencias gremiales. Es clave en este estudio entender como el clivaje centro-periferia fue tomando forma desde décadas previas, hasta encontrar un momento que devino en la integración de intereses heterogéneos para lograr legados favorables para todos. Lo particular que se ha podido reconstruir a partir de entrevistas y revisión de fuentes escritas y audiovisuales nos permite proponer una categoría analítica que capture tal especificidad: democratización emergente desde coyuntura crítica subnacional.

A diferencia de otros procesos de institucionalización impulsados por partidos políticos o desde el centro del poder, los Pucallpazos surgieron de una alianza cívico-empresarial con demandas territoriales concretas, sin mediación partidaria ni transición pactada. Lo distintivo del caso radica en la capacidad del movimiento para articular un pliego de reclamos cohesionador que trascendía las diferencias gremiales y resonaba con las necesidades de la ciudadanía en su conjunto. Este trabajo se propone indagar como el clivaje centro-periferia fue cobrando forma en las décadas previas, hasta encontrar una coyuntura que permitió integrar intereses heterogéneos y cristalizarlos en logros institucionales duraderos.

La situación de desventaja vivida en Pucallpa no fue excepcional. El centralismo peruano se ha traducido históricamente en el abandono sistemático de múltiples asentamientos periféricos. Por ello, resulta aún más relevante comprender como, en este contexto, actores

diversos lograron articularse pese a sus diferencias: como el movimiento Septentrionista contribuyó a reposicionar políticamente a Pucallpa; como alcaldes designados por el régimen militar alimentaron tanto el descontento como el apoyo al proceso; como se tejieron alianzas tácticas entre dirigentes con agendas divergentes. Estas dinámicas, reconstruidas a partir de entrevistas y fuentes escritas y audiovisuales, nos llevan a proponer una nueva categoría analítica que capture su especificidad: la democratización subnacional emergente desde una coyuntura crítica.

A partir de este enfoque, este estudio busca responder a la siguiente pregunta: ¿cómo fue posible que un movimiento periférico, sin respaldo partidario ni control institucional, lograra reconfigurar el mapa político del Perú de forma perdurable? Para ello, se propone una reconstrucción interpretativa del proceso, combinando una mirada hermenéutica con enfoques teóricos que valoran la agencia, la contingencia y la no linealidad histórica.



# 1. Marco Teórico

El presente estudio busca comprender un proceso de democratización y transformación del Estado a nivel subnacional en el Perú, a través de un modelo de análisis que denominamos **democratización subnacional emergente desde una coyuntura crítica**. Para ello, es fundamental establecer un marco teórico robusto que defina los conceptos clave y posicione nuestra propuesta en diálogo con la literatura comparada.

## 1.1. Fundamentos conceptuales: democratización subnacional emergente desde coyuntura crítica

La categoría analítica que proponemos se construye sobre la intersección de cuatro pilares conceptuales: **la democratización subnacional, el clivaje centro-periferia y la ideación, la coyuntura crítica, y la noción de emergencia**. Su combinación permite comprender procesos de cambio político que no se ajustan a modelos lineales ni a dinámicas top-down tradicionales.

En primer lugar, concebimos la **democratización subnacional** como un proceso que se origina y se desarrolla en un ámbito territorial específico, desafiando el poder central en contextos nacionales restrictivos. Siguiendo a Charles Tilly (2009), quien sostiene que la democratización rara vez es un diseño deliberado, nuestro enfoque se inscribe en una lógica "**bottom-up**", donde las transformaciones surgen de la movilización social y la contienda por derechos y acceso. Esto lo distingue de las perspectivas "top-down" (Huntington, 2002; O'Donnell & Schmitter, 1986) que explican la apertura democrática a través de pactos entre élites y negociaciones desde el centro del poder. Como advirtió Alexis de Tocqueville, incluso en tales contextos el ejercicio de la libertad política puede surgir desde lo local: "C'est pourtant dans la commune que réside la force des peuples libres [...] elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir" (1961, p. 113). Esta observación refuerza la idea de que ciertas formas de democratización pueden emerger desde territorios periféricos, sin depender del impulso del centro político. En el caso peruano, esta lectura Tocquevileana ha sido actualizada por Sinesio López y colaboradores (2023; 2025), quienes interpretan ciertas protestas sociales como formas de democratización territorial impulsadas desde la periferia. Estas luchas, ancladas en lo local, permiten ampliar los márgenes de ciudadanía y disputar soberanía en un contexto de re-elitización estructural del Estado.

En segundo lugar, colocamos en el centro del análisis el **clivaje centro-periferia**, entendido no solo como una estructura territorial desigual, sino como una **formación ideacional que se va articulando progresivamente desde lo subnacional**. Este clivaje no está dado de antemano: **se construye mediante procesos de interpretación colectiva**, a través de los cuales actores locales comienzan a reconocer patrones de exclusión, formular agravios compartidos y proyectar narrativas que confrontan los sentidos institucionales dominantes. En este sentido, el clivaje **funciona como una gramática común de oposición**, que permite enlazar experiencias heterogéneas bajo una lógica confrontacional. Esta noción encuentra eco en el enfoque de Collier & Collier (1991) y Collier & Munck (2022), quienes identifican **clivajes estructurantes** como puntos de partida fundamentales en la secuencia que lleva a una coyuntura crítica, al configurar los ejes de conflicto y las posibilidades de articulación política. En línea con ello, Capoccia y Kelemen (2007) subraya que **los momentos de transformación se incuban en fases precríticas**, donde se acumulan tensiones, redefiniciones identitarias y desplazamientos normativos que erosionan el equilibrio institucional previo. Así, el clivaje se constituye en el **sustrato acumulativo del cambio**, precondición para la apertura posterior de alternativas políticas novedosas.

Esta acumulación de tensiones y sentidos compartidos en torno al clivaje puede, bajo ciertas condiciones, catalizarse en una **coyuntura crítica**, que constituye el tercer pilar de nuestro marco. Retomando una definición previa (Lopez Jimenez et al., 2025), entendemos la coyuntura crítica como 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, dejando una serie de secuelas y legados”. Este trabajo amplía esa definición al enfatizar que el soporte organizativo que habilita las transformaciones puede ser efímero, incluso cuando sus efectos institucionales perduren. Siguiendo a Ruth Berins Collier y David Collier (1991), reconocemos que las coyunturas críticas implican un “relajamiento de las restricciones estructurales” que abre un abanico de posibilidades. Para capturar con mayor detalle la agencia de los actores, los mecanismos de cambio que resultan de la acumulación de fuerzas de desequilibrio y la contingencia de los resultados en estos momentos de bifurcación, incorporamos la perspectiva de autores como Giovanni Capoccia y Daniel Kelemen (2007). Su enfoque es crucial para comprender como las decisiones estratégicas de los actores pueden orientar el proceso hacia trayectorias específicas. En este marco, el análisis contrafactual resulta indispensable para mostrar que el resultado observado no era inevitable, sino una entre varias alternativas posibles.

Finalmente, el concepto de **emergencia**, proveniente de la teoría de los sistemas complejos adaptativos (SCA), permite comprender el carácter **no lineal, descentralizado y sorpresivo** de ciertos procesos de cambio político. Desde esta perspectiva, la emergencia se refiere a la aparición de propiedades o patrones de comportamiento a nivel macro que **no pueden explicarse únicamente a partir de las características individuales de los actores**, sino que resultan de **interacciones autoorganizadas** entre ellos (Miller & Page, 2007). En una línea convergente, Epstein (2006) sostiene que comprender un fenómeno social implica poder “**generarlo desde abajo**”, a partir de reglas simples que producen patrones complejos. Aplicado a nuestro caso, esto implica que el legado de una coyuntura crítica puede no ser simplemente la suma de sus eventos o decisiones deliberadas, sino un resultado **cualitativamente nuevo, impredecible y duradero**, surgido de dinámicas sociales no planificadas desde el centro.

Esta lógica emergente dialoga con la propuesta de Hall (2009), quien advierte que los procesos de cambio institucional no siempre responden a coaliciones organizadas o decisiones estratégicas unificadas, sino que pueden originarse en **reinterpretaciones incrementales**, bajo condiciones de **alta incertidumbre** y con actores que portan **preferencias múltiples** y capacidades limitadas de previsión. Así, tanto Hall como Miller & Page permiten pensar la democratización no como un plan deliberado desde arriba, sino como un **patrón autoorganizado desde la periferia**, donde la interacción entre actores diversos produce consecuencias no previstas ex ante, pero que pueden consolidarse como nuevas estructuras de poder o institucionalidad.

Así, tanto Hall como Miller & Page permiten pensar la democratización no como un plan deliberado desde arriba, sino como un **patrón autoorganizado desde la periferia**, donde la interacción entre actores diversos produce consecuencias no previstas ex ante, pero que pueden consolidarse como nuevas estructuras de poder o institucionalidad. Esta visión, además, dialoga epistemológicamente con el **localismo metodológico**, una postura desarrollada por Daniel Little, quien desde su reciente discusión sobre “Methodological Localism” (Little et al., 2023) reafirma que **las estructuras sociales son el resultado de interacciones locales encarnadas en la acción de agentes situados**, y no meras propiedades emergentes ni decisiones individuales aisladas. Así, este enfoque se ubica equidistante del individualismo metodológico y del holismo estructuralista, aportando un **fundamento sólido** para los sistemas complejos adaptativos como aproximación explicativa.

Proponemos, entonces, que un proceso pueda considerarse **emergente** en sentido estricto si cumple con los siguientes criterios:

1. **Autoorganización sin planificación centralizada:** El proceso surge desde la periferia sin impulso ni diseño explícito por parte del poder central. Incluso puede desarrollarse en contraposición a este, en condiciones de baja coordinación institucional.
2. **Resultado imprevisto para los propios actores subnacionales:** Los participantes no anticipaban plenamente el desenlace ni contaban con un plan estructurado hacia su consolidación. La alta incertidumbre —como señala Hall (2009)— limita la capacidad de prever efectos agregados.
3. **Heterogeneidad de actores:** La coalición movilizadora está compuesta por actores diversos —sociales, gremiales, territoriales o políticos— que pueden tener intereses en conflicto, pero que convergen coyunturalmente. Esta heterogeneidad refleja los sistemas adaptativos descritos por Miller & Page (2007), donde la diversidad es fuente de innovación.
4. **Durabilidad del resultado:** El proceso genera efectos persistentes —ya sea en forma de reglas, prácticas o instituciones— que no son efímeros ni reversibles fácilmente. Como advierte Hall (2009), estos resultados pueden consolidarse como trayectorias institucionales nuevas, aun cuando no fueron planificados, y adquirir autonomía respecto a sus impulsos originales.

En síntesis, un proceso de democratización subnacional emergente desde una coyuntura crítica se caracteriza por:

**a. Origen subnacional y clivaje centro–periferia**

Se origina en territorios periféricos del Estado, donde se configura un clivaje centro–periferia. Este clivaje se expresa en la construcción de nuevas narrativas locales que desafían los sentidos dominantes del orden institucional definidos por el poder central.

**b. Activación en una coyuntura crítica**

El proceso se desencadena a partir de una coyuntura crítica, entendida como un momento de relajamiento de las restricciones estructurales, alta incertidumbre y apertura de ventanas de oportunidad para la acción colectiva.

**c. Expansión democrática desde abajo**

Genera una expansión efectiva —aunque parcial o inestable— de los márgenes de ciudadanía, participación o representación en el ámbito subnacional. Esta democratización se entiende en sentido tocquevilliano: no como una reforma institucional conducida desde arriba, sino como el fortalecimiento del protagonismo colectivo y local.

**d. Carácter emergente y contrafactual**

Los resultados —tanto institucionales como simbólicos— son, por un lado, sorpresivos y cualitativamente nuevos, producto de la autoorganización situada de actores locales bajo condiciones de incertidumbre, sin planificación central ni diseño deliberado. Por otro lado, al haber existido trayectorias alternativas plausibles, el desenlace observado debe entenderse como contingente al contexto específico de la coyuntura crítica.

## 1.2. Discusiones teóricas actuales y casos comparados

La literatura reciente sobre cambio institucional y democratización ha prestado creciente atención a los procesos que **no se originan en el centro político**, sino que emergen desde las periferias territoriales, sociales o simbólicas. En esta sección se analizan estudios que, desde distintos contextos —con énfasis en América Latina—, han conceptualizado dinámicas políticas **subnacionales, inesperadas o contingentes**, destacando su potencial democratizador. Si bien estos trabajos comparten el interés por los márgenes del poder estatal, difieren en cuanto a la **profundidad teórica (depth)** con la que abordan los mecanismos de cambio, y a la **amplitud comparativa (breadth)** de los casos considerados. A partir de este doble eje, se discuten aquí los enfoques predominantes y sus límites, para situar el aporte de este estudio en diálogo crítico con ellos.

En los estudios sobre cambio político, se suele distinguir entre dos grandes enfoques. Por un lado, los que explican la transformación institucional como resultado de decisiones tomadas desde el centro del poder —lo que se conoce como enfoque **top-down** (Huntington, 2002; O'Donnell & Schmitter, 1986), y aquellos que adoptan una lógica **bottom-up**, como en Tilly (2009) o Tocqueville (1961), donde el énfasis está en la agencia social, la movilización desde abajo y la transformación generada desde los márgenes.

También varían las formas de entender el desarrollo temporal del cambio. Algunos trabajos siguen una lógica **secuencial**, como la de Collier & Collier(1991), donde se parte de condiciones iniciales y se identifican trayectorias causales definidas. Otros adoptan una lógica **contingente**, como la de Capoccia & Kelemen (2007), que se enfoca en decisiones situadas en contextos de alta incertidumbre. Finalmente, hay enfoques que proponen una lógica **emergente**, como los de Miller & Page (2007) o Hall (2009), donde el cambio no responde a una planificación central ni a un punto de decisión crítico, sino que se construye paso a paso, a través de la interacción entre actores diversos y contextos fragmentados.

Con base en estos dos ejes —la dirección del cambio, y la proceso del cambio—, a continuación se presentan aquellos estudios que muestran una mayor analogía con el enfoque desarrollado en este trabajo. Estos casos permiten contextualizar la propuesta en diálogo con investigaciones que, desde distintos países y tradiciones teóricas, abordan procesos de cambio institucional impulsados desde abajo, mediados por la contingencia o marcados por trayectorias no lineales.

Rebecca Abers (2000) analiza el presupuesto participativo (PP) de Porto Alegre como una innovación institucional promovida desde el gobierno municipal del Partido de los Trabajadores (PT). Aunque reconoce la importancia de una sociedad civil activa y articulada, su estudio enfatiza que la transformación no surgió desde una movilización espontánea o autónoma de la ciudadanía, sino como el resultado de una estrategia deliberada de profundización democrática diseñada e implementada por el poder local. En este sentido, la lógica del cambio político que estructura el análisis de Abers es fundamentalmente top-down: el diseño, las reglas del juego y los canales de participación fueron definidos desde el gobierno municipal, que abrió espacios institucionales para la intervención ciudadana, pero sin ceder la iniciativa organizadora. En esta dimensión, el enfoque de Abers se aproxima más a autores como Huntington (2002) o O'Donnell y Schmitter (1986), quienes explican la apertura democrática como un proceso conducido por élites o actores estatales que controlan el ritmo y los términos del cambio, aunque en este caso se trate de una élite progresista en el ámbito subnacional.

Desde la perspectiva de la lógica metodológica, el análisis de Abers se alinea con una visión secuencial y acumulativa del cambio institucional. El proceso del presupuesto participativo no se desarrolla como una respuesta a una coyuntura crítica ni como resultado de una disruptión inesperada, sino como parte de un contexto de consolidación

democrática ya en curso. Abers describe un proceso ordenado, en el que el fortalecimiento de la participación ciudadana, la transparencia institucional y la capacidad estatal se producen gradualmente, a través de reglas estables y estrategias consistentes impulsadas por el gobierno local. No hay en su análisis una atención explícita a la contingencia, la bifurcación o la emergencia como factores explicativos. Por el contrario, el énfasis está en el diseño institucional deliberado y en la acumulación estratégica de capacidades, lo cual aproxima su enfoque al de Collier y Collier (1991) y al institucionalismo histórico de orientación pragmática. Si bien Abers reconoce que algunos efectos superaron las expectativas del diseño —como el cambio en la cultura política local—, esta dimensión no altera la lógica secuencial general del proceso.

El análisis que Nancy Postero (2017) realiza sobre la construcción del Estado Plurinacional en Bolivia se sitúa en una posición intermedia dentro del eje de la lógica del cambio político. Por un lado, el proceso se origina claramente en una movilización social impulsada por movimientos indígenas y populares que reclamaban justicia histórica, autonomía territorial y reconocimiento constitucional. Esta fase inicial remite a una lógica bottom-up, cercana a los planteamientos de Tilly o Tocqueville, en la medida en que actores subnacionales y previamente excluidos logran interpelar al Estado desde los márgenes. Sin embargo, una vez que el Movimiento al Socialismo (MAS) accede al poder en 2005, el impulso transformador es reconfigurado desde el gobierno central mediante una estrategia estatal que institucionaliza parcialmente las demandas, al tiempo que reproduce estructuras de poder centralizadas y un modelo económico extractivista. En este sentido, el caso se convierte en un ejemplo de hibridación entre cambio desde abajo y consolidación desde arriba. Esta ambivalencia ubica el análisis de Postero en una zona intermedia entre las lógicas top-down y bottom-up, sin una identificación plena con ninguna de ellas.

Desde el punto de vista metodológico, el estudio de Postero se aproxima a una lógica contingente del cambio institucional. Su reconstrucción del proceso boliviano pone énfasis en la coyuntura crítica abierta tras la crisis del sistema partidario tradicional, en la incertidumbre que rodeó al proceso constituyente (2006–2009), y en las decisiones situadas que definieron el curso del nuevo orden estatal. Aunque no cita directamente a Capoccia y Kelemen (2007), su atención a los momentos de bifurcación institucional y a las tensiones entre diseño y práctica gubernamental la aproxima a esta tradición. Además, al señalar que muchos de los resultados fueron inesperados y no controlados desde un plan deliberado, su análisis incorpora también ciertos elementos de una lógica emergente, aunque sin desarrollarlos conceptualmente en términos de sistemas adaptativos. Así, su enfoque metodológico combina una sensibilidad a la contingencia con una apertura a lo inesperado, en una frontera difusa entre lo planificado y lo autoorganizado.

Xochitl Leyva Solano (2005) analiza el levantamiento zapatista de 1994 como una experiencia de transformación política desde los márgenes, articulada por comunidades indígenas históricamente excluidas en términos étnicos, territoriales y políticos. Su argumento central es que el zapatismo no se limita a una reacción frente al neoliberalismo, sino que constituye una práctica sostenida de autonomía, en la que se crean formas alternativas de vida política sin aspirar a capturar el poder estatal. La consolidación de los llamados “municipios autónomos rebeldes” se presenta como una expresión concreta de esta apuesta política: un proyecto de autoorganización que interpela al Estado desde una lógica no estatal, no electoral y no jerárquica. En este sentido, el caso se sitúa claramente dentro de una **lógica de cambio político bottom-up**, donde la transformación no es promovida por élites ni impulsada desde el centro institucional, sino por sujetos colectivos que se constituyen políticamente a través de la autoafirmación territorial y cultural. La autonomía zapatista, tal como la interpreta Leyva, no delega su potencia transformadora a ninguna instancia superior, sino que la despliega directamente en el espacio local.

Desde la perspectiva metodológica, el análisis de Leyva Solano se inscribe en una **lógica emergente del cambio institucional**. Su trabajo no sigue una secuencia causal lineal ni se adscribe a marcos de bifurcación crítica como los propuestos por Collier & Collier o Capoccia & Kelemen. En cambio, propone una reconstrucción genealógica y etnográfica del zapatismo como un proceso descentralizado, heterogéneo y no planificado, cuyas formas institucionales surgen a partir de múltiples interacciones situadas, sin diseño central ni ruta establecida. El cambio se presenta como efecto sorpresivo de prácticas colectivas que se nutren de repertorios culturales propios, reinterpretaciones del poder y experiencias organizativas locales. Aunque no utiliza explícitamente el lenguaje de los sistemas complejos adaptativos, el análisis de Leyva es plenamente compatible con esa perspectiva: muestra como, a través de la autoorganización de actores diversos, se generan formas institucionales nuevas, duraderas y no previstas por el orden estatal. Esta dimensión se ve reforzada por el enfoque hermenéutico adoptado por la autora, centrado en los significados propios de las comunidades, lo cual subraya su distancia tanto del positivismo como de los enfoques estructuralistas del cambio político.

En su análisis sobre la crisis argentina de 2001, Eduardo Silva (2009) destaca la emergencia de formas de organización social descentralizadas como respuesta al colapso del régimen neoliberal. Su descripción de asambleas barriales, redes de trueque y ocupaciones de fábricas revela un proceso en el que sectores populares urbanos desarrollaron prácticas de autogestión y solidaridad territorial sin esperar conducción institucional. En este sentido, el enfoque de Silva se inscribe con claridad en una **lógica de cambio político bottom-up**. La transformación no se origina en decisiones de élites ni en reformas institucionales planificadas, sino en la agencia de actores colectivos que, frente a un Estado ausente o inoperante, construyen alternativas funcionales desde lo local. Esta lectura coincide con la tradición de autores como **Charles Tilly**, que enfatizan el conflicto social y la movilización popular como motores del cambio institucional, y contrasta abiertamente con visiones como la de **O'Donnell**, centradas en transiciones pactadas entre élites políticas.

Desde el punto de vista metodológico, Silva desarrolla un enfoque **contingente con elementos emergentes**, que rompe con los marcos secuenciales clásicos. No se parte de condiciones iniciales fijas ni se identifica una trayectoria institucional previsible, como en el institucionalismo histórico de **Collier & Collier**. Por el contrario, la coyuntura crítica que identifica —el colapso del régimen político y económico a fines de 2001— abre un espacio de indeterminación donde las decisiones y prácticas situadas de los actores adquieren centralidad. Aunque no emplea formalmente el marco de bifurcaciones institucionales, el análisis de Silva se aproxima a la propuesta de **Capoccia y Kelemen**, al mostrar como las trayectorias se definen por la interacción entre incertidumbre, agencia y contexto. Además, su descripción de dinámicas organizativas locales sin diseño deliberado —pero con efectos institucionales puntuales— permite una lectura compatible con las nociones de **emergencia** propuestas por autores como **Miller & Page** o **Epstein**. Aunque estos logros fueron en muchos casos frágiles o efímeros, el análisis reconoce su capacidad de reconfigurar temporalmente las relaciones entre sociedad y Estado desde abajo.

En su análisis del estallido social chileno de octubre de 2019, Somma y Donoso (2022) adoptan una **lógica de cambio político claramente bottom-up**. El proceso es interpretado como una respuesta acumulada de movilización popular frente a un sistema político percibido como excluyente, heredado del periodo autoritario y refrendado por los límites del modelo neoliberal. Los autores destacan que la acción colectiva —expresada en múltiples oleadas previas como el movimiento estudiantil, las luchas medioambientales y territoriales— erosionó progresivamente la legitimidad del orden institucional hasta desencadenar una ruptura. Si bien el desenlace incluyó una negociación política formal —la apertura del proceso constituyente—, el impulso transformador se atribuye a la presión sostenida desde abajo. En esta dimensión, el enfoque de Somma y Donoso se alinea con la

tradición de **Charles Tilly**, al situar el conflicto social y la movilización como motores fundamentales de cambio institucional, en contraste con los modelos **top-down** asociados a **O'Donnell** o **Huntington**, que privilegian acuerdos entre élites como condición de democratización.

En el plano metodológico, el análisis se ubica en una **zona híbrida entre la lógica contingente y la emergente**. Los autores no proponen una narrativa lineal ni secuencial del cambio; más bien, reconstruyen una genealogía de movilización que, aunque arraigada en antecedentes históricos, no conduce de manera previsible al desenlace observado. La apertura del proceso constituyente es presentada como un resultado no anticipado, que surge como reacción institucional ante una presión descentralizada, disruptiva y territorializada. Esta perspectiva dialoga con **Capoccia y Kelemen** en cuanto a la identificación de momentos de bifurcación institucional, pero con una atención más marcada a las dinámicas sociales que a las decisiones estratégicas de élites. Al mismo tiempo, el reconocimiento de que el sistema político respondió a una acumulación de demandas sin diseño centralizado aproxima este análisis a una **lógica emergente**, donde la transformación se construye desde múltiples interacciones locales. Así, el caso chileno es presentado como una transformación institucional cuyo origen radica en la acción colectiva y no en una planificación deliberada desde el poder.

Más allá del contexto latinoamericano, la revisión literaria incluye estudios centrados en Europa del Este, donde también se han documentado procesos de transformación institucional no guiados desde el centro. A continuación, se presentan dos trabajos que armonizan con el nuestro.

Valerie Bunce (2003), en su trabajo “Rethinking Recent Democratization”, propone una crítica a los modelos clásicos de transición democrática, particularmente aquellos que asumen secuencias ordenadas, homogéneas y dirigidas desde el centro político. A partir de un análisis comparado de los procesos postcomunistas en Europa del Este y Eurasia, Bunce sostiene que la democratización en estos contextos no fue el resultado de pactos deliberados entre élites, sino que emergió en medio de colapsos estatales, crisis económicas y fracturas territoriales. Desde esta perspectiva, su lectura del cambio político se aleja de la lógica top-down y adopta una concepción más distribuida y descentralizada del proceso. La transformación institucional no es impulsada por un diseño central ni controlada por élites, sino que surge a partir de fuerzas sociales y territoriales dispares, incluyendo actores regionales, rupturas subnacionales y presiones desde contextos locales. En esta dimensión, Bunce se aproxima a una lógica bottom-up en clave crítica, que desestabiliza las narrativas de control institucional unificado sobre el cambio político.

En el plano metodológico, Bunce articula un enfoque comparado de tipo histórico-institucional, pero lo hace con fuerte énfasis en la contingencia y la divergencia de trayectorias. Aunque no utiliza explícitamente el lenguaje de las “coyunturas críticas”, su análisis identifica momentos de inflexión donde condiciones locales particulares o decisiones políticas específicas generan resultados institucionales distintos y duraderos. Este enfoque resalta la importancia de las bifurcaciones y rupturas, más que de secuencias estables o estructuras preexistentes. Si bien no teoriza la categoría de “emergencia” en sentido fuerte —como lo harían autores como Miller & Page—, muchos de sus ejemplos empíricos, especialmente los casos de los Balcanes y Asia Central, ilustran procesos descentralizados, adaptativos y no lineales, que pueden leerse en clave emergente. De esta manera, su metodología se ubica entre lo contingente y lo divergente, con sensibilidad explícita a los márgenes del sistema y a la imprevisibilidad de las trayectorias democráticas.

Sheri Stroschein (2012) , por su parte, analiza como las reglas institucionales adoptadas durante las transiciones postcomunistas moldean los resultados de los conflictos étnicos en

países como Rumanía, Eslovaquia y Macedonia. Su tesis principal es que las identidades colectivas no conducen automáticamente al conflicto, sino que son las reglas de participación, representación y distribución del poder las que condicionan las estrategias de los grupos minoritarios. Desde la perspectiva de la lógica del cambio político, Stroschein se ubica en una posición intermedia entre top-down y bottom-up. Si bien concede primacía al diseño institucional impulsado por las élites nacionales, también reconoce la capacidad de actores subnacionales —en particular, élites regionales o étnicas— para reinterpretar, resistir o incluso redirigir dicho diseño. De este modo, el resultado institucional no es completamente definido desde el centro, pero tampoco emerge espontáneamente desde abajo. La agencia local es reconocida, pero en tensión con las estructuras formales impuestas.

Metodológicamente, Stroschein se inscribe con claridad en la tradición de bifurcaciones institucionales asociada a Capoccia y Kelemen. Su análisis está orientado a identificar decisiones críticas que configuran trayectorias divergentes en el manejo de conflictos étnicos, con atención especial a como las reglas del régimen interactúan con estrategias locales. Su aproximación es estructurada y secuencial, aunque abierta a la contingencia contextual propia de los entornos postcomunistas. Aunque no emplea el concepto de emergencia como categoría analítica, reconoce que ciertos desenlaces —como la moderación o escalada del conflicto— no fueron anticipados por los diseñadores del sistema, sino que resultaron de interacciones situadas entre marcos institucionales y respuestas locales. No obstante, su enfoque no enfatiza dinámicas de autoorganización ni rupturas inesperadas, por lo que su análisis solo se alinea parcialmente con una lectura emergente del cambio institucional.

En contraste con los trabajos anteriores, existe un conjunto relevante de estudios que no abordan la democratización subnacional como una apertura desde abajo, sino que se enfocan en los mecanismos mediante los cuales actores políticos —especialmente élites locales o nacionales— logran reproducir posiciones de poder y controlar el cambio institucional. Estos enfoques privilegian lógicas top-down y secuencias estratégicas diseñadas deliberadamente, y son clave para comprender como ciertas dinámicas subnacionales refuerzan, más que desafían, el orden político establecido.

En *Boundary Control* (2005), Edward Gibson desarrolla una teoría sobre la persistencia del autoritarismo subnacional dentro de regímenes nacionales formalmente democráticos, a partir de casos como México y Argentina. Su noción central de control de frontera refiere a las estrategias mediante las cuales élites provinciales bloquean la penetración del Estado democrático —ya sea en términos políticos, institucionales o informativos— para sostener enclaves de poder autoritario. Desde el punto de vista de la lógica del cambio político, Gibson plantea un enfoque bottom-up en sentido inverso: si bien la agencia está en manos de actores subnacionales, esta se orienta a contener, limitar o revertir los impulsos democratizadores del nivel central, no a expandirlos. Lejos de procesos de movilización social emancipadora, lo que observa son prácticas organizadas de dominación local que neutralizan la apertura institucional. En este sentido, su argumento se opone tanto a modelos top-down democratizantes (como O'Donnell y Schmitter) como a perspectivas bottom-up transformadoras (como Tilly), mostrando que el poder local puede funcionar como barrera activa contra la democratización, y que los márgenes del Estado no son necesariamente espacios de innovación progresiva.

Desde la lógica metodológica del cambio, Gibson se sitúa claramente dentro del campo del institucionalismo histórico, en sintonía con Collier & Collier (1991). Su enfoque es comparado, secuencial y estructurado: identifica trayectorias institucionales estables y las bifurcaciones críticas que permitieron a ciertas élites locales consolidar estructuras autoritarias persistentes. A diferencia de Capoccia & Kelemen (2007), que ponen el foco en la fluidez de las coyunturas críticas y la multiplicidad de trayectorias abiertas, Gibson se

concentra más en los mecanismos de encapsulamiento institucional que refuerzan una dirección específica —la del cierre autoritario— una vez activada. Tampoco dialoga con marcos que privilegian la emergencia descentralizada o la no linealidad del cambio institucional, como los propuestos por Hall (2009) o Miller & Page (2007). En lugar de procesos abiertos, adaptativos o sorpresivos, lo que estudia son configuraciones estables de poder local que se reproducen estratégicamente en el tiempo. Su contribución permite así comprender como ciertos arreglos institucionales subnacionales se consolidan desde abajo, pero no como producto de autoorganización democrática, sino como estrategias deliberadas de exclusión, sin necesidad de diseño centralizado.

En *The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction* (2010), Agustina Giraudy examina como se sostienen regímenes subnacionales no democráticos en países que, a nivel nacional, se definen como democráticos, como es el caso de Argentina y México. Su análisis se centra en las estrategias que actores provinciales utilizan para preservar su control autoritario, incluso frente a incentivos democratizadores provenientes del nivel nacional. Desde el punto de vista de la lógica del cambio político, Giraudy se alinea con una visión bottom-up en clave autoritaria: el poder subnacional no es pasivo ni subordinado, sino que ejerce agencia activa para reproducir estructuras excluyentes. Aunque esta lógica comparte con Tilly la centralidad de la acción colectiva, el tipo de agencia que describe Giraudy no es democratizadora sino conservadora del orden local. Su aporte complejiza el debate al mostrar que la descentralización no implica automáticamente apertura política, y que lo subnacional puede ser un espacio autónomo de clausura institucional, no de innovación democrática. Así, se distancia tanto de los modelos top-down de cambio como de las visiones que idealizan la emergencia desde abajo.

Metodológicamente, el enfoque de Giraudy se inscribe dentro de un institucionalismo histórico comparado, con sensibilidad a la contingencia territorial. Aunque su análisis no sigue la lógica secuencial rígida de Collier & Collier (1991), tampoco se enmarca completamente en el enfoque de Capoccia & Kelemen (2007): su atención está más en la continuidad de las estructuras de poder que en los momentos de apertura. No se detiene en coyunturas críticas ni en bifurcaciones, sino en los mecanismos institucionales que permiten la reproducción de equilibrios no democráticos a nivel subnacional, como las reglas provinciales, la distribución selectiva de recursos y las alianzas estratégicas con el poder central. Si bien reconoce que los resultados institucionales no son plenamente diseñados desde arriba, tampoco los presenta como productos de procesos emergentes, adaptativos o autoorganizados en el sentido de Hall o Miller & Page. Su análisis es estructural en el sentido fuerte del término: las trayectorias institucionales subnacionales son explicadas por configuraciones de reglas y relaciones de poder relativamente estables, más que por dinámicas no lineales o sorpresivas. Sin embargo, al documentar la autonomía estratégica de actores provinciales, Giraudy deja abierta la posibilidad de que, bajo condiciones distintas, puedan surgir también trayectorias democratizadoras inesperadas, una línea que desarrollará más claramente en su trabajo posterior (Giraudy, 2015).

En *Political Topographies of the African State* (2003), Catherine Boone analiza como los Estados africanos han desarrollado **configuraciones institucionales diferenciadas para ejercer autoridad sobre sus territorios**, en función de trayectorias históricas particulares y relaciones de poder locales. Su noción de “topografías políticas” subraya que estas formas de gobernanza no obedecen a un diseño institucional uniforme ni a una planificación centralizada, sino que emergen de **negociaciones localizadas, persistencias coloniales y arreglos agrarios específicos**. Desde la perspectiva de la lógica del cambio político, Boone propone una lectura **bottom-up estructural**: si bien reconoce el peso de las instituciones centrales, el foco está en como el Estado **se adapta** —más que impone— frente a las condiciones del territorio. Las periferias no son espacios pasivos, sino campos de disputa institucional donde la autoridad se negocia y varía. Esta lectura se distancia de los modelos top-down y se alinea, aunque de forma implícita, con un enfoque

descentralizado de la formación institucional, en el que el poder estatal se construye desde abajo hacia arriba, pero **sin un agente colectivo transformador explícito** como en Tilly o Tocqueville.

En términos metodológicos, Boone se sitúa en una **lógica contingente de larga duración**, dentro de una tradición de **institucionalismo histórico clásico**. Su investigación compara regiones subnacionales en Senegal, Ghana y Costa de Marfil, mostrando como **las trayectorias coloniales, las estructuras agrarias y las relaciones entre actores locales y estatales producen configuraciones institucionales divergentes**, incluso dentro del mismo país. A diferencia de **Capoccia & Kelemen**, Boone no se concentra en bifurcaciones críticas ni en momentos de apertura, sino en **continuidades adaptativas** y diferencias estructurales acumuladas. Tampoco se aproxima a las nociones de **emergencia no lineal o autoorganización** propuestas por **Hall o Miller & Page**. Su concepto de “emergencia” —si se acepta esa lectura— sería de tipo **estructural o sedimentada**, no sorpresiva ni disruptiva. La institucionalidad que observa no emerge de interacciones espontáneas o dinámicas impredecibles, sino de **procesos históricos prolongados y adaptaciones contextuales sin planificación central**, que dan lugar a **sistemas de poder local autónomos** pero estables. En este sentido, Boone ofrece una lectura clave para entender la **heterogeneidad subnacional** dentro de los Estados, sin inscribirse en marcos de cambio acelerado o transformación contingente.

En su estudio sobre la creación de gobiernos locales en Nigeria, Gberevbie y Mukoro (2023) examinan como el rediseño territorial ha sido utilizado por élites políticas para consolidar su poder en un contexto formalmente democrático. Su argumento central es que la proliferación de gobiernos locales no responde a demandas de representación desde las bases, sino que obedece a **cálculos estratégicos orientados a fortalecer redes clientelares, debilitar a la oposición y captar recursos fiscales**. En este sentido, el análisis se enmarca en una **lógica del cambio político claramente top-down**: son los actores del nivel central o de las élites subnacionales quienes promueven el cambio institucional, no como respuesta a presión ciudadana ni como apertura democratizadora, sino como mecanismo de control político. La descentralización, lejos de ser una herramienta de ampliación de ciudadanía, se convierte en un **instrumento de reproducción autoritaria**, que utiliza el lenguaje de la participación para validar estructuras excluyentes. Esta lectura se aproxima a la de Gibson o Giraudy en cuanto muestra que **lo subnacional puede ser apropiado por actores dominantes para cerrar, y no abrir, el espacio político**.

Desde el punto de vista metodológico, el estudio adopta un enfoque **institucionalista con sensibilidad a la contingencia estratégica**. Mediante el análisis de casos subnacionales, documentos oficiales y patrones de comportamiento político, los autores identifican **momentos clave de decisión** en los que actores políticos reconfiguran los marcos territoriales en función de sus intereses. Aunque no recurren explícitamente a la noción de **coyunturas críticas** como en Capoccia & Kelemen, su análisis se sitúa en esa órbita al señalar que determinadas decisiones oportunistas —tomadas en contextos de fluidez institucional— pueden producir configuraciones nuevas que estabilizan desigualdades preexistentes. Sin embargo, estas bifurcaciones no derivan de procesos de movilización social ni expresan trayectorias abiertas, sino que reproducen **pactos de dominación desde arriba**. En este sentido, el estudio se distancia de las perspectivas de Hall o Miller & Page, que conceptualizan el cambio como resultado de dinámicas no lineales, adaptativas o autoorganizadas. Aquí no hay emergencia en sentido fuerte, sino **ingeniería institucional planificada**, que reafirma el poder de las élites. Esta perspectiva refuerza la necesidad de distinguir analíticamente entre expansión institucional y democratización efectiva, y evidencia como **la descentralización puede ser cooptada como tecnología de control** en regímenes democráticos formales.

En *Structuring Conflict in the Arab World* (2005), Ellen Lust-Okar analiza como regímenes autoritarios en Medio Oriente —particularmente en Egipto, Jordania y Marruecos durante las décadas de 1980 y 1990— logran mantener su estabilidad mediante la **institucionalización controlada del disenso**. Su tesis central es que estas autocracias diseñan arreglos de participación política altamente selectivos, que dividen a la oposición entre actores “autorizados”, que operan dentro de los márgenes institucionales, y actores “descartables”, cuya inclusión es táctica y reversible. Esta arquitectura restringida de contestación política no representa una apertura liberalizadora, sino una forma calculada de reproducción autoritaria bajo fachada institucional. Desde la perspectiva de la **lógica del cambio político**, Lust-Okar se inscribe de forma clara en un modelo **top-down instrumental**: los cambios institucionales no emergen desde demandas sociales ni movilización desde abajo, sino que son promovidos desde el poder central con el objetivo explícito de **gestionar el conflicto sin ceder poder real**. La inclusión controlada no democratiza el sistema, sino que **cooptar a la oposición se convierte en un mecanismo de legitimación del régimen**. En este sentido, su enfoque contrasta tanto con los modelos de cambio pactado entre élites (como O'Donnell & Schmitter) como con los enfoques bottom-up centrados en la agencia social (como Tilly).

Metodológicamente, Lust-Okar adopta un enfoque **racionalista, secuencial y funcionalista**, apoyado en modelos formales y análisis comparado. Su diseño analítico parte de la premisa de que los regímenes autoritarios enfrentan dilemas de gobernabilidad —como como canalizar el conflicto sin perder control— y que las reformas institucionales son respuestas **estratégicamente planificadas** a esos desafíos. En este sentido, su marco se aleja tanto de las narrativas **secuenciales históricas** de Collier & Collier como de las perspectivas **contingentes o abiertas** de Capoccia & Kelemen. No hay lugar en su análisis para bifurcaciones, indeterminación o disruptiones imprevistas. Asimismo, está completamente ajena a marcos como los de Hall o Miller & Page: **no contempla dinámicas emergentes, autoorganización ni cambio no lineal**. Por el contrario, su argumentación descansa en la idea de que los regímenes autoritarios tienen la capacidad —y los incentivos— para **diseñar estructuras de participación que bloquee deliberadamente la posibilidad de emergencia política no controlada**. En este sentido, su estudio representa un ejemplo acabado de como la ingeniería institucional puede servir para consolidar regímenes autoritarios, incluso dentro de espacios subnacionales o formalmente democráticos.

En su estudio sobre Jordania en la década de 1990, Quintan Wiktorowicz (2000) examina como los regímenes autoritarios pueden instrumentalizar a la sociedad civil como **mecanismo de control político**, en lugar de permitir que esta opere como un espacio autónomo de contestación. Su argumento central es que el régimen jordano promovió una apariencia de apertura cívica —legalizando asociaciones vinculadas al islam político, habilitando canales de participación y tolerando cierto pluralismo discursivo— que funcionaba en realidad como un dispositivo de **vigilancia, cooptación y legitimación del poder autoritario**. La sociedad civil, lejos de ser un actor transformador, se convierte en **una estructura institucionalizada y políticamente neutralizada**. Desde el punto de vista de la **lógica del cambio político**, el enfoque de Wiktorowicz es **top-down y funcionalista**: el diseño institucional parte del centro, se ejecuta estratégicamente desde el poder autoritario, y busca preservar la estabilidad, no habilitar la transformación. La agencia colectiva desde abajo está ausente como motor de cambio, y los actores sociales son conceptualizados como **elementos funcionales dentro de una arquitectura estatal diseñada para bloquear la oposición**. Su lectura se alinea con una visión de inclusión estratégica sin democratización, compartida con trabajos como el de Lust-Okar (2005).

Desde el plano metodológico, el estudio de Wiktorowicz se basa en una lógica **estructural y planificada**, ajena a las tradiciones del cambio institucional entendido como secuencia contingente (como en Collier & Collier) o como bifurcación crítica (como en Capoccia &

**Kelemen**). No hay interés en identificar coyunturas, momentos de ruptura o ventanas de oportunidad. Tampoco se contempla la posibilidad de emergencia institucional entendida como proceso no lineal o de autoorganización desde abajo, en la línea de **Hall** o **Miller & Page**. Por el contrario, Wiktorowicz analiza como **el régimen responde estratégicamente a presiones externas —como las exigencias de liberalización o los efectos del ajuste estructural— sin ceder control real**, adaptando su arquitectura institucional para absorber y desactivar cualquier desafío potencial. Su contribución permite entender como ciertas reformas formales —presentadas como avances cívicos o aperturas institucionales— pueden en realidad consolidar el orden autoritario, mediante mecanismos deliberados de **inclusión sin transformación**. Así, el caso jordano se presenta como un ejemplo paradigmático de **gestión autoritaria de lo subnacional o cívico**, donde la expansión institucional opera como herramienta de reproducción del poder, no como vía de apertura democrática.

Autor	País / Región	Lógica del cambio político	Lógica metodológica	Notas
<b>Abers (2000)</b>	Brasil	Top-down	Secuencial	Diseño desde gobierno local; sin coyuntura ni emergencia
<b>Postero (2017)</b>	Bolivia	Mixto (bottom-up → top-down)	Contingente (con elementos emergentes)	Inicio desde movimientos; consolidación estatal desde el MAS
<b>Leyva Solano (2005)</b>	México (Chiapas)	Bottom-up	Emergente	Autonomía indígena sin diseño central; caso de emergencia fuerte
<b>Silva (2009)</b>	Argentina	Bottom-up	Contingente / Emergente	Autoorganización urbana post-crisis
<b>Somma &amp; Donoso (2022)</b>	Chile	Bottom-up	Contingente / Híbrida emergente	Presión social acumulativa; apertura no planificada
<b>Bunce (2003)</b>	Europa del Este	Bottom-up crítico	Contingente (con trayectorias divergentes)	Cambio desordenado, sin control central
<b>Stroschein (2012)</b>	Europa del Este	Mixta	Secuencial (con sensibilidad contingente)	Diseño desde el centro, con margen para agencia local
<b>Gibson (2005)</b>	Latinoamérica (México, Argentina)	Bottom-up (inverso / autoritario)	Secuencial / Estructural	Encapsulamiento institucional desde lo subnacional
<b>Giraudy (2010)</b>	Latinoamérica	Bottom-up (inverso)	Institucionalismo histórico / estructural	Reproducción de enclaves por élites subnacionales
<b>Boone (2003)</b>	África	Bottom-up estructural	Contingente de larga duración	Formación histórica de arreglos subnacionales
<b>Gberevbie &amp; Mukoro (2023)</b>	Nigeria	Top-down	Contingente estratégica	Descentralización clientelar sin participación real
<b>Lust-Okar (2005)</b>	Medio Oriente	Top-down	Secuencial / Funcionalista	Inclusión regulada como estrategia de control
<b>Wiktorowicz (2000)</b>	Jordania	Top-down	Estructural / Funcionalista	Gestión autoritaria de la sociedad civil

## 2. Metodología

La estrategia metodológica de este estudio se organiza en dos componentes articulados que se retroalimentan mutuamente: el marco interpretativo y el proceso de investigación empírica. El **marco interpretativo**, basado en la teoría de las coyunturas críticas, provee los conceptos clave y la lógica analítica general, incorporando simultáneamente la robustez de las herramientas hermenéuticas y las exigencias de rigor en la demostración de la contingencia. El **proceso de investigación empírica** permite reconstruir y contrastar esa lógica a partir del caso del Pucallpazo, empleando un enfoque hermenéutico crítico para superar las limitaciones de fuentes y reconstruir un relato matizado y profundo. El marco guía la reconstrucción del caso, mientras que los hallazgos empíricos enriquecen y matizan las categorías analíticas planteadas.

### 2.1. Marco Interpretativo: Coyunturas Críticas y Democratización Subnacional

Esta sección propone una estrategia interpretativa para reconstruir empíricamente el proceso que culminó en la creación del Departamento de Ucayali como un caso de **democratización subnacional emergente desde una coyuntura crítica**. A diferencia de modelos centrados en reformas deliberadas desde el poder central, este enfoque permite captar procesos de cambio institucional no planificado, que se originan en espacios periféricos y se consolidan de forma parcial o inesperada. Para operacionalizar esta categoría, se recurre a una secuencia analítica compuesta por cuatro elementos clave (véase Figura 1):

#### a. Origen subnacional y clivaje centro–periferia

Etapa de inventario de antecedentes para reconstruir ¿Cómo se fue construyendo discursivamente, desde lo subnacional un clivaje centro–periferia que tensionó el orden político establecido?

#### b. Activación en una coyuntura crítica

Etapa de reconstrucción de la coyuntura mediante evidencia empírica ¿Cómo actores heterogéneos, mediante su agencia colectiva, abrieron una coyuntura crítica que desestabilizó el equilibrio previo y habilitó nuevas posibilidades?

#### c. Expansión democrática desde abajo

Etapa de verificación del resultado bottom-up para aclarar ¿Qué resultados fueron efímeros y cuáles lograron consolidarse institucional, simbólica o socialmente en el tiempo, dando lugar a un nuevo estadío democrático?

#### d. Carácter emergente y contrafactual

Etapa de interpretación retrospectiva del proceso completo para analizar: ¿Fue sorpresivo transitar desde demandas iniciales y fragmentadas hacia la articulación de clivajes, coyunturas y legados democráticos incluso frente a respuestas reversivas desde el nivel central? ¿Qué otras trayectorias eran plausibles pero no se materializaron, y qué nos revela ello sobre la contingencia del desenlace?

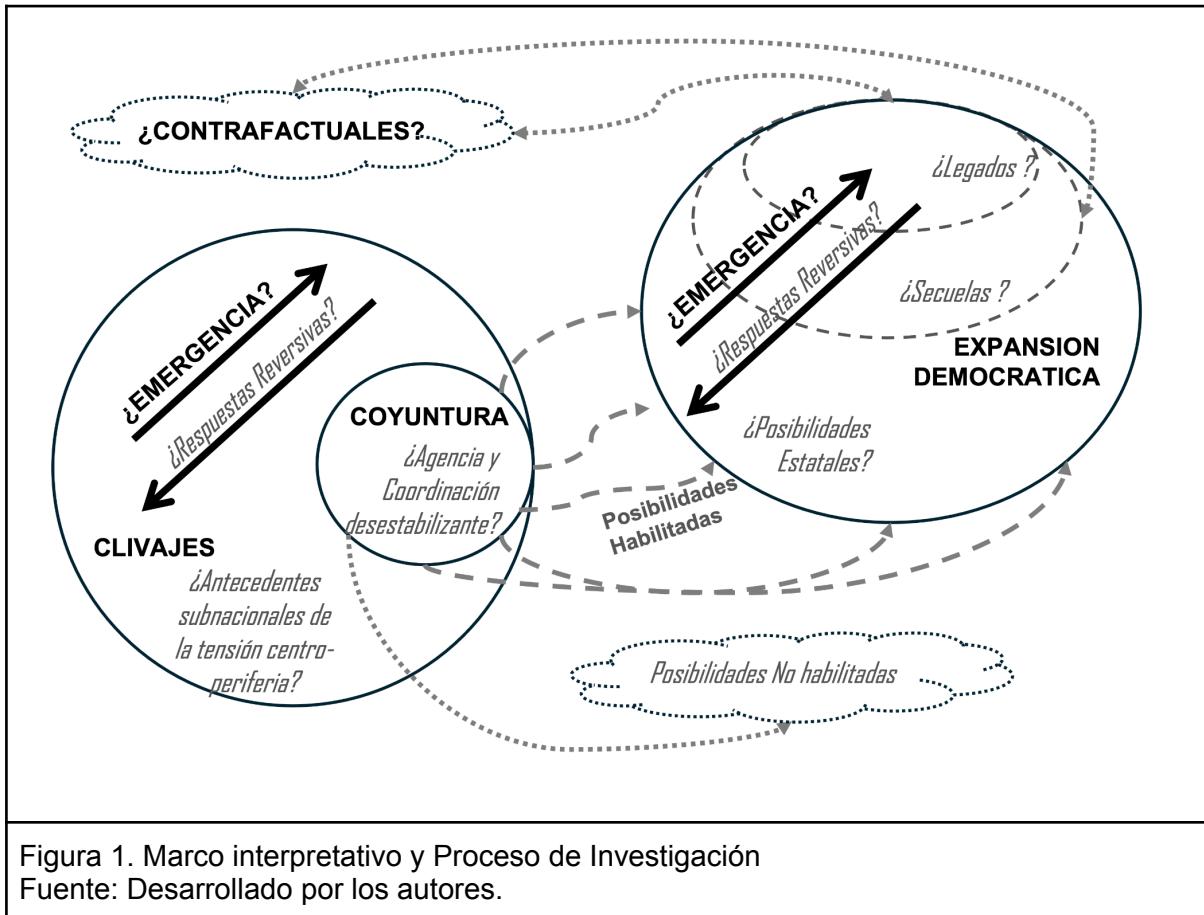


Figura 1. Marco interpretativo y Proceso de Investigación  
Fuente: Desarrollado por los autores.

Este marco interpretativo no solo articula las dimensiones clave del proceso de democratización subnacional emergente desde una coyuntura crítica, sino que también se apoya en tradiciones analíticas que orientan la manera de abordar empíricamente cada una de las preguntas planteadas. Su diseño busca traducirlas en una guía operativa de análisis para el estudio del caso.

Así, para reconstruir los antecedentes del proceso y la progresiva formación del clivaje centro-periferia, se adopta la lógica secuencial propuesta por Ruth Berins Collier y David Collier (1991), que permite identificar clivajes sociales estructurantes y rastrear su acumulación en prácticas, discursos y repertorios de interpretación colectiva articulados desde lo subnacional. Esta perspectiva permite captar como ciertas divisiones se consolidan como ejes de conflicto político capaces de tensionar el orden institucional existente.

La fase de análisis de la coyuntura crítica —entendida como un momento de apertura estructural e incertidumbre— se aborda a partir del enfoque metodológico de Capoccia y Kelemen (2007). Estos autores destacan la importancia de reconstruir la agencia de los actores, el repertorio de alternativas disponibles y las decisiones estratégicas tomadas en escenarios donde las restricciones previamente vigentes se han relajado. Esta perspectiva permite captar no solo los desenlaces observados, sino también los márgenes de maniobra que habilitaron la transformación.

En cuanto a la identificación de resultados democratizadores que no derivan de una planificación centralizada, se incorporan los aportes de Miller y Page (2007) y Hall (2009), quienes proponen que los cambios institucionales pueden emerger de la interacción descentralizada entre actores múltiples con intereses heterogéneos, información limitada y reglas inestables. Desde esta óptica, la consolidación parcial de reformas o innovaciones democráticas no responde necesariamente a una intención deliberada, sino a procesos de autoorganización en contextos complejos.

Por último, para explorar trayectorias no materializadas, se retoma nuevamente la dimensión contrafactual planteada por Capoccia y Kelemen (2007), que permite indagar en la contingencia del desenlace y en las alternativas plausibles que quedaron bloqueadas o inhibidas por acciones reversivas desde el poder central. Esta dimensión no busca especular, sino esclarecer por qué determinados caminos fueron descartados o desactivados, y qué nos dice ello sobre los límites y posibilidades del cambio institucional.

En conjunto, estas tradiciones analíticas no solo sustentan conceptualmente el marco de análisis, sino que proporcionan una hoja de ruta metodológica para operacionalizar las preguntas clave del estudio y orientar la interpretación empírica del caso.

## 2.2. Proceso de Investigación Empírica: Reconstruyendo el Pucallpazo

El presente estudio se basa en una estrategia metodológica cualitativa orientada a reconstruir, interpretar y contrastar empíricamente las distintas etapas del proceso de *democratización subnacional emergente desde una coyuntura crítica*, tal como se manifestó en el caso del Pucallpazo. La investigación se estructura en cuatro momentos principales: (i) **antecedentes**, centrados en la configuración del clivaje centro–periferia; (ii) **activación de la coyuntura crítica**, analizada a través de las tres jornadas de protesta conocidas como Pucallpazos; (iii) **expansión democrática desde abajo**, entendida mediante el análisis de sus secuelas y posibles legados institucionales; y (iv) una síntesis interpretativa final que contempla, por un lado, el análisis de trayectorias contrafactualmente plausibles, y por otro, la evaluación del carácter emergente del proceso en términos de descentralización, sorpresa y ausencia de diseño deliberado. Esta reconstrucción no tiene todos los detalles que se desearían pues las fuentes que relataban el proceso subnacional de democratización desde Pucallpa, léase sus diarios y revistas, no estaban disponibles; Tuesta explica que eso se debe a ‘maldiciones’ que sufrieron tales medio, tanto de incendios donde se consumieron tales ejemplares durante la década de los 80s; como a funcionarios de la biblioteca de Pucallpa que consideraron a tales archivos como basura, por lo que fueron desechadas en los 90s (2005, p. 14,15).

**Primero**, para la reconstrucción de los **antecedentes**, se ha realizado una revisión documental exhaustiva de fuentes oficiales, prensa local y nacional, así como el análisis de materiales audiovisuales —en particular, documentales periodísticos que incluyen entrevistas a dirigentes, autoridades y periodistas—. Estos insumos permiten identificar como se fue configurando progresivamente, desde lo subnacional, un clivaje centro–periferia que tensionó el orden institucional vigente.

**Segundo**, para el análisis de **la coyuntura crítica** se han reconstruido las tres jornadas de protesta conocidas como los Pucallpazos. Aquí se combinaron tres tipos de fuentes: (i) revisión documental de prensa escrita y documentos gremiales o institucionales, (ii) entrevistas a actores clave —incluyendo dirigentes sociales, autoridades políticas y periodistas— realizadas en el marco de trabajos de campo previos, y (iii) análisis de registros audiovisuales que recogen testimonios directos y reconstruyen los acontecimientos

desde diversas perspectivas. Este conjunto de evidencias permite reconstruir la coyuntura crítica como un momento de alta movilización, apertura e incertidumbre política.

Tercero, para entender la **consolidación democrática desde abajo** se caracterizará y diferenciará las **secuelas inmediatas y los posibles legados duraderos** de dicho proceso. Aquí mantenemos el uso de fuentes trianguladas: revisión documental, entrevistas retrospectivas y análisis audiovisual. Esta etapa busca distinguir entre efectos efímeros y logros institucionalizados que, aunque parciales o inestables, contribuyeron a una expansión democrática desde abajo en el ámbito subnacional.

Cuarto, en la **síntesis interpretativa final**, se procedió primero a la identificación de **trayectorias contrafactivas**: escenarios que no se concretaron pero que fueron plausibles dada la apertura del momento crítico. Aquí se integró un análisis de **discontinuidades** (Ricœur, 2009; Foucault, 2003), contrastando fechas, cifras y versiones que ofrecían narrativas contradictorias, lo cual permitió detectar fracturas en la memoria colectiva y rastrear las tensiones entre proyectos de institucionalización que compitieron durante el proceso. A través de una **triangulación interpretativa** (Ricœur, 2010), no se buscó una versión única de los hechos, sino una comprensión profunda de las tensiones que atraviesan los relatos y documentos disponibles. Finalmente, se evaluó si el desenlace puede considerarse **emergente** en sentido fuerte —esto es, descentralizado, no planificado y sorpresivo—, utilizando elementos del enfoque de **sistemas complejos adaptativos** (Miller & Page, 2007), que permiten entender como interacciones locales entre actores heterogéneos pueden dar lugar a resultados institucionales inesperados sin coordinación central.

Así, mientras la secuencia empírica —antecedentes, coyuntura, secuelas y legados— permitió ordenar el análisis, las herramientas hermenéuticas y estratégicas aquí aplicadas permitieron superar las limitaciones documentales, interpretar las tensiones internas del proceso, y fortalecer la demostración del carácter contingente y emergente de esta forma de democratización subnacional.

Tabla 1. Actores claves identificados

Actor	Organización que representa	Grupo	Nombre	Organización sigue Activa	Participó en Pucallpazo
Actor #1	Periodista del Semanario Rumbos Amazónicos	Periodista	Elias Robledo Doñez	No	No
Actor #2	Periodista, miembro de la primera comisión pro-Ucayali	Periodista	Luis Vivanco Pimentel	No	No
Actor #3	Periodista e investigador de la historia de Pucallpa	Periodista	Humberto Villa	Sí	No
Actor #4	Alcalde de Coronel Portillo (1975–1980)	Autoridad	Héctor Arceo	No	Sí
Actor #5	Alcalde de Coronel Portillo (1975)	Autoridad	Carlos Prentice Chávez	No	No
Actor #6	Alcaldesa de Coronel Portillo (1975)	Autoridad	Julia Rodríguez de palacios	No	No

Actor #7	Dirigente clave del Sindicato de Choferes, co-organizador de la movilización.	Dirigente-Chofer	Carlos Pezo	No	Sí
Actor #8	Representante del Centro Federado de empleados bancarios	Dirigente-Bancario	Fernando Alfaro	No	Sí
Actor #9	Miembro del Sindicato de trabajadores del Banco de la Nación	Dirigente-Bancario	Carlos Ochoa	No	Sí
Actor #10	Presidente del Frente de Defensa (posterior Alcalde de Coronel Portillo (1981–1986) y Congresista de la República)	Dirigente-Maestro	Manuel Vásquez Valera	No	Sí
Actor #11	Dirigente clave del Sindicato de Choferes, co-organizador de la movilización.	Dirigente-Chofer	Julio Flores	No	Sí
Actor #12	Miembro clave del Frente de Defensa y congresista (posterior al Pucallpazo)	Dirigente	Anónimo	Sí	No
Actor #13	Miembro clave de la Asociación de Víctimas del 9 de Febrero	Dirigente	Anónimo	Sí	No
Actor #14	Miembro clave de la Federación de Campesinos de Ucayali	Dirigente	Anónimo	Sí	No
Actor #15	Miembro clave del movimiento político regional <i>Ucayali Región con Futuro</i>	Dirigente	Anónimo	Sí	No

La Tabla 1 sistematiza a los actores clave identificados en la etapa empírica inicial, a partir de fuentes documentales, testimoniales y hemerográficas. Las referencias utilizadas incluyen literatura académica y periodística (Matos Tuesta, 2005; Ortiz, 1962; Rengifo, 2020; Vivanco Pimentel & Benzaquén Rengifo, 1997), así como archivos digitales y documentales audiovisuales (Matos Tuesta, 2020a, 2020b, 2020c; Tapuya Huaman, 2024). Aunque no fue posible ubicar a todos los actores originales, se logró contactar a protagonistas directos del Pucallpazo (#10 y #11), así como a figuras clave posteriores (#3, #12 al #15), entrevistadas en Pucallpa en 2019. Estos testimonios resultaron fundamentales para triangular versiones, identificar contradicciones y mapear posiciones ideológicas divergentes. De manera ilustrativa, se observan en la Tabla 1 tres agrupamientos diferenciados: (1) periodistas y cronistas locales; (2) choferes sindicalizados; y (3) dirigentes de organizaciones de base (resaltando sindicatos de maestros y banca).

Siguiendo la propuesta hermenéutica de Paul Thompson (2000), estos testimonios no solo enriquecen la evidencia empírica, sino que deben ser leídos como actos de posicionamiento narrativo y ético. Cada memoria recuperada constituye una forma de disputar el sentido del pasado y su proyección en el presente, configurando una dimensión interpretativa del archivo vivo, plural y en tensión. Esta mirada refuerza la validez contextual del análisis y permite captar como las memorias, al ser evocadas, se convierten en instrumentos de agencia política retrospectiva.

En suma, esta estrategia metodológica no persigue una explicación lineal ni una reconstrucción totalizante del proceso, sino una interpretación situada y reflexiva, capaz de captar la contingencia del cambio institucional y el carácter emergente de las dinámicas

democratizadoras que se originan desde la periferia. La articulación entre evidencia empírica, análisis estructural y herramientas hermenéuticas permite así sostener un argumento complejo, sin reducir la ambigüedad constitutiva del fenómeno estudiado.

### 3. Caso “De los ‘Pucallpazos’ a un nuevo Departamento”

Esta sección analiza empíricamente el proceso que hemos definido como una democratización subnacional emergente desde una coyuntura crítica, a partir del caso de Pucallpa, capital de la actual Departamento de Ucayali. Entre 1978 y 1981, esta ciudad del oriente peruano fue escenario de un ciclo de protestas conocido como los Pucallpazos, que derivó en una transformación territorial significativa: la creación del departamento de Ucayali. Este proceso fue impulsado por una coalición social heterogénea —compuesta por gremios, autoridades locales, empresarios, prensa y sectores religiosos— que logró articular un clivaje centro–periferia desde la periferia amazónica. A diferencia de otras movilizaciones reprimidas o absorbidas por el poder central, los Pucallpazos lograron resultados institucionales duraderos, que, en parte, aún perduran.

El análisis se organiza en tres momentos claves: (i) los antecedentes estructurales y simbólicos que configuraron el clivaje centro–periferia y alimentaron el malestar local; (ii) la coyuntura crítica como fase de articulación cívica y confrontación simbólica, expresada en tres grandes jornadas de protesta; y (iii) las secuelas y legados como huellas institucionales, organizativas y territoriales que reconfiguraron la política amazónica desde lo subnacional.

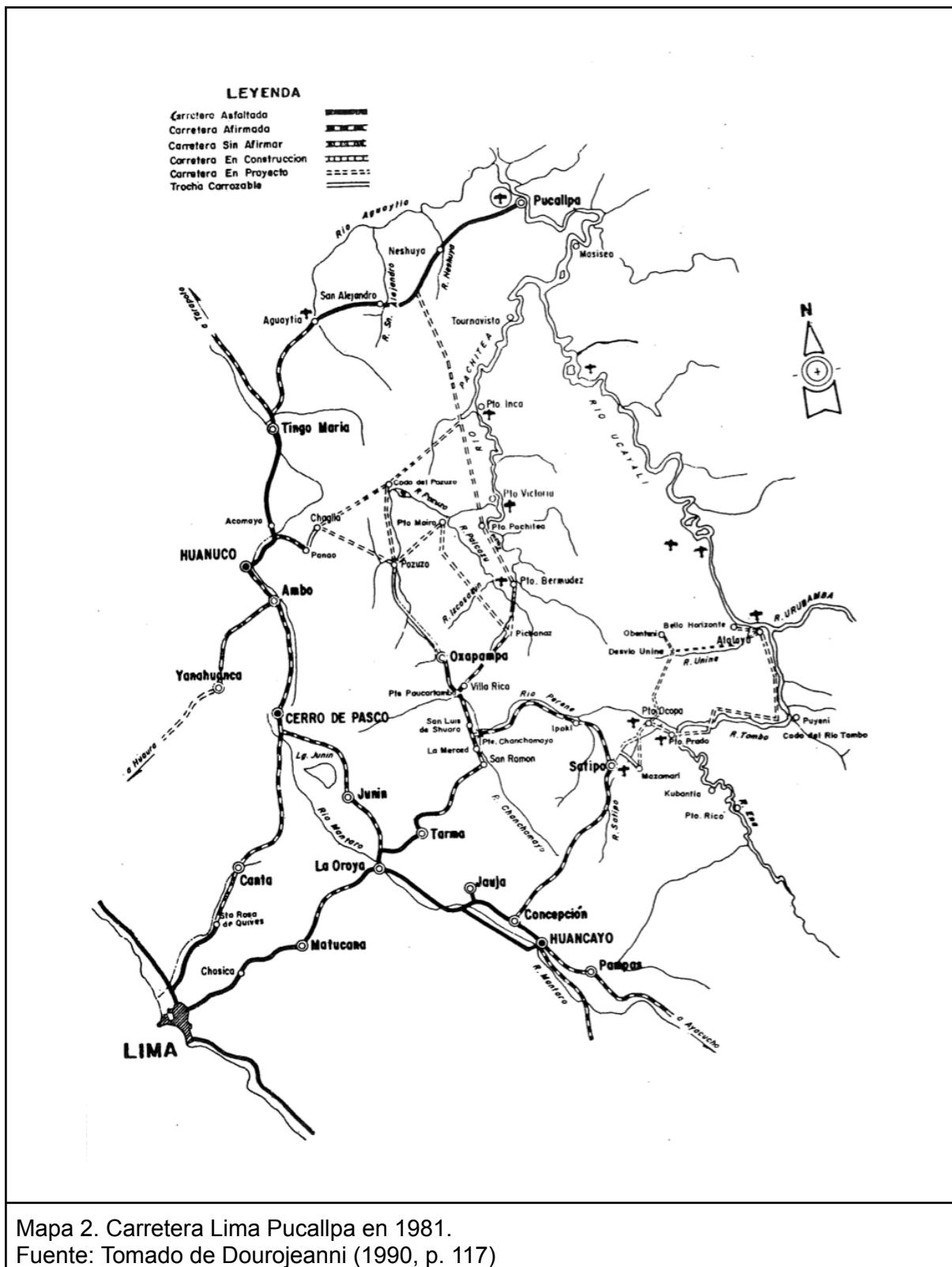
#### 3.1. Antecedentes de la coyuntura crítica

Con el riesgo de sobresimplificar, los antecedentes se presentarán a partir de la información más relevante para el caso, entre los años 1943 —cuando se crea la provincia de Coronel Portillo, cuya capital es Pucallpa— y 1981, año en que ocurre el último de los Pucallpazos. Como señala Matos Tuesta, ya muchas décadas antes de 1943, Pucallpa comenzaba a consolidarse como núcleo urbano, impulsada por la migración de peruanos y brasileños atraídos por el auge del caucho amazónico; y en paralelo colonizada y cohesionada inicialmente por la presencia de diversas órdenes misioneras de la Iglesia Católica (2005, p. 21). No obstante, esta etapa no será desarrollada aquí, ya que el foco analítico se centra en el periodo posterior, cuando se configuran con mayor nitidez el conflicto centro–periferia, las demandas cívicas y la presión por cambios institucionales.

Desde esta base histórica, el análisis se enfocará en tres dimensiones clave: (i) el crecimiento urbano acelerado de Pucallpa y sus crecientes demandas de integración nacional; (ii) la emergencia de formas incipientes de organización cívica y de presencia partidaria, que expresan una demanda local de representación; y (iii) la formulación explícita de la demanda por la creación de un nuevo Departamento, como canal institucional para resolver la subordinación territorial y política.

### 3.1.1 Crecimiento urbano e integración nacional

Pucallpa es la principal ciudad de la provincia de Coronel Portillo, y según el último censo concentra más de 384 mil habitantes (INEI, 2018). Hasta fines de los años setenta, todas las ciudades y asentamientos que hoy conforman el departamento de Ucayali eran parte de Loreto. La ciudad comenzó a adquirir relevancia nacional gracias a la construcción de la carretera Federico Basadre (Lima–Pucallpa), proyectada en 1933, ejecutada a partir de 1937 y concluida en 1943 (Ortiz, 1962). Esta vía reconfiguró su posición en el espacio amazónico: rompió el aislamiento fluvial, facilitó la articulación con la costa y la sierra, y aceleró los flujos migratorios hacia la ciudad. Así, el mismo día de la inauguración de la carretera, el 7 de septiembre de 1943, el entonces alcalde pucallpino, Guillermo Sisley Medina, aprovechó su discurso de bienvenida para solicitar vehementemente al presidente Manuel Prado la autonomía administrativa para Pucallpa (Rengifo, 2020, p. 8).



Mapa 2. Carretera Lima Pucallpa en 1981.  
Fuente: Tomado de Dourojeanni (1990, p. 117)

Según Ortiz, este nuevo acceso convirtió “un pequeño caserío casi desconocido (Pucallpa)” en un “centro comercial de primer orden” (Ortiz, 1962, p. 202). Dourojeanni lo sintetiza décadas después como “la ciudad comercialmente más importante de la Amazonía peruana” (1990, p. 95). El eje Lima–Pucallpa extendía sus conexiones hacia Iquitos,

atrayendo población desde Huánuco, Pasco, San Martín y otras provincias loretanas. El censo de 1981 muestra que el 11.5 % de los habitantes de Ucayali provenían de Loreto, un 3 % de Huánuco y un 5 % de San Martín (INEI, 1981).

Antes de 1943, Pucallpa carecía de muchas infraestructuras básicas propias de una ciudad. Sin embargo, en la década posterior se registraron avances significativos: entró en funcionamiento el primer hospital, se iniciaron las obras de la biblioteca pública, se fundó el Colegio Particular Pedro Portillo, y llegó el cine a la ciudad, con proyecciones en el salón parroquial. También se creó una pista de aterrizaje, la Santa Sede estableció el Vicariato Apostólico de Pucallpa, y se fundó la Compañía de Bomberos Voluntarios. En la década de 1960 se consolidó una institucionalidad urbana más robusta: se fundó la Cooperativa de Ahorro y Crédito Jesús Nazareno, entró en funcionamiento el Mercado Modelo N.º 1, y se creó la Escuela Normal para la formación profesional de maestros. Hacia mediados de los años setenta, la actividad industrial ya incluía una planta cervecera local. Para 1972, junto con Iquitos, concentraba el 34 % de la población total de Loreto y el 69 % de su población urbana (San Román et al., 1994, p. 231). Para 1981, la provincia de Coronel Portillo alcanzaba los 163 mil habitantes, mientras que el conjunto del territorio que luego sería Ucayali llegaba a los 200 mil.

Este acelerado crecimiento urbano y comercial transformó a Pucallpa en un centro regional emergente, generando nuevas demandas en una ciudad cuya creciente complejidad social contrastaba con sus limitadas prerrogativas administrativas, como se analiza a continuación.

Año	Evento / Desarrollo Urbano
1933	Proyección de la carretera Federico Basadre (Lima–Pucallpa)
1937	Inicio de ejecución de la carretera Federico Basadre
1943	Concluye la carretera; creación de la provincia de Coronel Portillo
Década de 1950	Consolidación de servicios urbanos básicos: hospital, biblioteca, colegio, cine, pista de aterrizaje, vicariato, bomberos
Década de 1960	Creación de cooperativa, mercado y Escuela Normal; crecimiento de la planta cervecera local
1972	Pucallpa e Iquitos concentran el 34% de la población de Loreto y el 69% de su población urbana
1981	Provincia de Coronel Portillo alcanza 163 mil habitantes; región futura (Ucayali) llega a 200 mil

### 3.1.2 Pucallpa limitada ante el poder central

Hasta fines de los años setenta, Pucallpa tenía toda la dinámica de una ciudad. Pero, siendo que Coronel Portillo formaba parte del departamento de Loreto, las decisiones claves para su gestión y desarrollo estaban fuera de sus manos. Si bien Pucallpa tenía la infraestructura relatada en la subsección anterior, no es difícil imaginar que el mantenimiento de sus carretas, su aeropuerto, su puerto fluvial, sus colegios, entre otros, era analizada, decidida o postergada fuera de su jurisdicción. Por un lado, las decisiones administrativas y policiales se tomaban desde Iquitos (ciudad capital de Loreto), la

jurisdicción judicial se remitía a Huánuco (otro departamento, fuera de Loreto) y la autoridad educativa dependía de Huancayo (otro departamento, también fuera de Loreto); además se debe tener en cuenta que el propio alcalde de Coronel Portillo era designado desde el poder central<sup>5</sup>. Esta estructura consolidaba no solo una lógica de dependencia institucional, donde los recursos se distribuían sin consulta a las autoridades locales, si no una alta ineficiencia para responder a las demandas del ciudadano en su ciudad. Por ejemplo, siendo 1981, el 43% de la inversión pública de Loreto se concentraba en la provincia de Maynas (Iquitos), mientras que la provincia de Coronel Portillo, donde se ubica Pucallpa, recibía apenas el 11.7% (Vivanco Pimentel & Benzaquén Rengifo, 1997, p. 246).

Otros actores de la sociedad civil compartían esta lectura desfavorable. Según un testimonio recogido en campo:

“El mayor porcentaje del presupuesto del departamento era absorbido por Iquitos, su capital, quedando poco para el resto de sus provincias y casi nada para nuestra provincia (...) Pucallpa considerada en ese entonces el pueblo joven<sup>6</sup> más grande del país” (M. Vasquez Valera, comunicación personal, el 21 de abril de 2022)

Las condiciones de vida reforzaban ese sentido de abandono.

“El servicio de energía eléctrica funcionaba por unas horas y para un reducido sector de la ciudad con frecuentes apagones que cuando volvía el fluido eléctrico quemaban los artefactos. De igual manera el servicio de agua potable era por pocas horas y para un reducido sector de la ciudad. El servicio de desagüe prácticamente no existía y lo más común era el uso de letrinas.” (M. Vasquez Valera, comunicación personal, el 21 de abril de 2022)

El aeropuerto operaba en condiciones precarias y el muelle fluvial no respondía al creciente movimiento comercial de la ciudad. Estas limitaciones fueron objeto de reclamos reiterados por parte de la población:

“Repetidas veces se ha criticado el mal estado de la pista de aterrizaje [del Aeropuerto de Pucallpa]. Últimamente los vecinos de Pucallpa remitieron al presidente de la República una memoria, pidiendo la intervención del Estado para que se solucione este problema del aeropuerto. [...] Hace tiempo que el pueblo de Pucallpa venía exigiendo un muelle en forma para su Puerto Fluvial, porque el creciente movimiento comercial entre Lima y Pucallpa y otras poblaciones del Ucayali y Amazonas así lo requería” (Ortiz, 1962, pp. 1939–1940)

Por otro lado, la población identificaba una falta de oportunidades de desarrollo. Como menciona Julio Flores (comunicación personal, el 18 de octubre de 2022), en Pucallpa no se percibían oportunidades para la profesionalización, no había universidad ni institutos y

<sup>5</sup> Sólo se promovió elecciones municipales durante el primer gobierno de Fernando Belaunde entre 1960 y 1968, y luego de 1980 cuando Belaunde vuelve a asumir la presidencia; de ahí ya todos los alcaldes fueron elegidos por voto popular.

<sup>6</sup> En Perú se le denomina Pueblo Joven a un asentamiento humano generalmente ubicado en la periferia, y que normalmente ha sido ocupado de manera irregular, por lo que no cuenta con servicios básicos de saneamiento ni electricidad, entre otros.

tampoco para ejercer una carrera técnica. Según su narrativa, estas ausencias motivaron que los gremios existentes iniciaran procesos de discusión y organización para enmarcar esta problemática en la ciudad. Un elemento importante era la demanda de la universidad y, en general, de mejor acceso a la educación superior, pues su alcance era bastante limitado a finales de la década de 1970. Por ejemplo, el 45% de la población de la provincia de Coronel Portillo tenía la primaria como máximo nivel educativo, un 21% la secundaria, y solo aproximadamente un 4% había alcanzado educación superior incompleta o completa.

“Yo por ejemplo, tengo quinto año de secundaria y soy técnico en automotriz. Había otros choferes también preparados, pero llegó una época en el año 1957 (SIC) en donde nos ponemos de acuerdo todos los choferes... muchos, no todos por supuesto, y decimos ‘bueno, y qué hacemos en Pucallpa porque no tenemos universidad, porque no hay tecnológico, porque no hay pedagógico, porque no hay luz eléctrica’ (...) Para estudiar tenían que irse nuestros hijos a Huánuco, a Iquitos, a Tingo María. y por qué no podía haber una universidad acá?” (J. Flores, comunicación personal, el 18 de octubre de 2022)

Este conjunto de condiciones materiales, administrativas y simbólicas —la precariedad de los servicios básicos, la subordinación territorial y la exclusión de los espacios decisionales— no solo alimentó un sentimiento generalizado de postergación, sino que configuró una estructura de agravios compartidos entre diversos sectores sociales. Lo que comenzó como malestar disperso se transformó progresivamente en una lectura común del abandono estatal, articulando una narrativa de injusticia territorial. Fue sobre esta base que emergieron demandas más coordinadas de reconocimiento y autonomía, y con ellas, el impulso organizativo que daría forma a una coalición cívica con visión departamental, como veremos a continuación.

Dimensión de subordinación	Evidencia / Detalle
Administrativa	Decisiones tomadas desde Iquitos
Judicial	Jurisdicción remitida a Huánuco
Educativa	Dependencia de Huancayo
Designación de autoridades	Frecuente designación desde Lima
Inversión pública	Solo 11.7% para Portillo en 1981 vs. 43% para Maynas
Condiciones de vida	Electricidad, agua y desagüe precarios; uso común de letrinas
Acceso a educación superior	Solo 4% con educación superior completa o incompleta

### 3.1.3 Organización cívica y transformación del malestar

En este contexto, surgieron y se fortalecieron organizaciones gremiales, frentes de defensa y agrupaciones cívico-políticas locales que no solo canalizaron estos reclamos, sino que elevaron su alcance al nivel de una demanda estratégica: la creación de un nuevo departamento. A continuación, se examina cómo estas formas de organización cívica fueron tejiendo una coalición con capacidad movilizadora y visión institucional transformadora.

Frente a las limitaciones estructurales impuestas desde el poder central, diversos actores de la sociedad pucallpina comenzaron a organizarse. Esta organización no respondió a una sola identidad política ni a una estrategia unificada, sino que emergió desde distintos espacios sociales que, al reconocerse en una narrativa común de exclusión territorial, comenzaron a articularse. A continuación, se presentan seis núcleos clave que ayudaron a consolidar esa articulación cívica: periodistas y medios de comunicación, sindicatos de transporte, gremios profesionales, Iglesia católica, redes septriónicas y cámaras de comercio.

### **Periodistas y medios de comunicación**

Desde la década de 1950, la prensa local jugó un rol central en la configuración del discurso autonomista. Como informa Jame Matos (2005, pp. 81–136), el diario *Rumbos Amazónicos* se convirtió en un espacio clave para difundir ideas en torno a la creación del departamento de Ucayali. Su director, **Elías Robledo**, sostuvo que el medio debía asumir un rol de vocería pública frente al centralismo limeño. Durante los años sesenta en adelante, este diario y otros periódicos locales como *Sideral* (1963), *La Gaceta* (1965), *La Razón* (1965), *Ímpetu* (1969), *Panorama del Centro Oriente* (1973), *Selva* (1973), *Trocha* (1974) y *Carta Abierta* (1979) promovieron una identidad regional diferenciada. Como detalla Matos en su producción audiovisual, ya en *Sideral* de 1964 se proponían diez razones para la creación del nuevo departamento (2020a). La labor periodística alcanzó relevancia nacional cuando, en 1974, se organizó en Pucallpa el XIV Congreso Nacional de la Federación de Periodistas del Perú, con el objetivo explícito de posicionar públicamente la demanda por el nuevo departamento (Rengifo, 2020, p. 8).

El **periodismo radial** también jugó un papel importante, no solo en la difusión de los argumentos departamentalistas, sino también en la organización y cobertura de las movilizaciones. El principal apoyo fue **Radio Pucallpa**, cuyo director era Daniel **Zevallos Ríos**. Esta emisora incluso trasladó sus equipamientos al local del sindicato de choferes para informar directamente sobre las acciones de la organización, reforzando así la conexión entre medios de comunicación y gremios movilizados (Vivanco Pimentel & Benzaquén Rengifo, 1997).

### **Choferes y sindicatos del transporte**

Uno de los gremios más activos fue el Sindicato de Choferes, dirigido por Carlos Pezo Sánchez y Julio Flores de Souza, quienes canalizaron las demandas concretas de los ciudadanos y comerciantes ante la pésima situación, según se evidencia en Matos (2020a), de las carreteras y pistas de la propia ciudad, que seguían sin pavimentar. Claro está, esto endurecía otras condiciones de los choferes:

“La gasolina no hay en Pucallpa, no hay llantas, no hay muelles de los carros, no hay algunos repuestos. Entonces nos pusimos de acuerdo, hicimos un acuerdo y le pusimos al señor subprefecto de Pucallpa que le dábamos 72 horas de plazo al señor presidente de la república para que nos haga caso y nos dé brevetes en Pucallpa.” (J. Flores, comunicación personal, el 18 de octubre de 2022)

El 23 de octubre de 1977, el Sindicato de Choferes presionó al Concejo Provincial de Coronel Portillo para que convocara un cabildo abierto como forma de protesta institucionalizada frente al incumplimiento de la promesa de otorgar el sobrecanon petrolero y asfaltar 20 kilómetros de carretera, ofrecida por el propio presidente Francisco Morales Bermúdez durante su visita a la ciudad en noviembre del año anterior. La presión surtió efecto: dos semanas más tarde, arribó a Pucallpa el general FAP Humberto Campodónico Hoyos, portando un cheque de 45 millones de soles (equivalentes a aproximadamente un millón de dólares de la época) para culminar las obras prometidas (Rengifo, 2020, p. 10). No obstante, este gesto no contendría el impulso autonomista ni revertiría el clivaje ya instalado.

#### Gremios profesionales y trabajadores

Además de los choferes, a fines de los 70s ya se habían consolidado diversos sindicatos de trabajadores bancarios tanto de la Federación de Empleados Bancarios (FEB), como del Sindicato de Trabajadores del Banco de la Nación (STBN), maestros (SUTEP), entre otros sindicatos locales tanto del sector público como privado. Estos gremios ya habían protagonizado dos protestas masivas clave: la primera en mayo de 1973, cuando tomaron las instalaciones de la Dirección Zonal de Educación (DZE)<sup>7</sup>; y la segunda en 1975, motivada por presuntos malos manejos de la alcaldesa Julia Rodríguez. Dicha protesta derivó en dos consecuencias clave: la designación de Carlos Prentice como nueva autoridad provincial, favorable a los reclamos de la ciudad, y la conformación del Frente Único de Defensa de los Intereses de Pucallpa (FUDIP) (Tapuya Huaman, 2024). En 1974 se creó también la Asociación de Propietarios Pro-Pavimentación, Agua y Desagüe, presidida por Alfonso Torres Fernández, quien junto a Mariano Ganoza Trevitazzo, Luis Vivanco Pimentel, Abner Alberto Monroy y Óscar Medina Cevallos, integró la primera comisión de estudio pro-creación del departamento de Ucayali. En ese marco, se diseñó un primer mapa del nuevo departamento, elaborado por Juan Mendoza Balboa. Es oportuno recordar que en esa época ya habían “centrales” que agrupaban sindicatos, la CTP (confederación de trabajadores del Perú) y la CGTP (Confederación General de Trabajadores del Perú); y como señala Fernando Alfaro, Pucallpa respeta y participó en el paro nacional de 1978 convocado por estas centrales sindicales (en Matos Tuesta, 2020a).

#### Iglesia católica

La Iglesia Católica, con presencia histórica en toda esa zona, mientras cumplía su labor pastoral y misionera, también contribuyó a la articulación cívica. Un actor destacado fue el sacerdote diocesano Ángel Saboya Cachique, sacerdote identificado con la Teología de la Liberación de Gustavo Gutiérrez. En 1978, el padre Ángel integró la primera comisión transitoria del Frente de Defensa de Pucallpa. Su participación representó el compromiso de sectores eclesiásticos con una visión de justicia territorial y organización comunitaria (Caro, 2017).

#### Empresarios, Políticos, Profesionales, y el Movimiento Septuaginta

<sup>7</sup> Ahí tomaron como rehén al arquitecto Eduardo Orrego, quien años más tarde sería alcalde de Lima por Acción Popular (1980). Muchos de los agremiados fueron acusados de terrorismo y encarcelados (Matos Tuesta, 2020a).

La ciudad de Pucallpa, aun con todas sus dificultades, no detenía su crecimiento, como subraya Espinoza Soriano:

“Cuando fue creado el departamento de Ucayali, Pucallpa había ya llegado a ser un magnífico puerto, donde anclaban vapores todo el año. Puerto de condiciones muy superiores para naves de gran calado [...] Pucallpa era ya una ciudad progresista de calles anchas y bien trazadas sobre un terreno perfectamente plano. [...] Pucallpa parece un Iquitos reducido” (Espinoza Soriano, 2016, p. 479).

Esta forma de administración generó malestar entre diversos actores locales, particularmente el empresariado comercial. Como señalan Vivanco y Benzaquén, la burguesía pucallpina estaba orientada al comercio y la industria, pero carecía de capacidad decisional: “no tenía una presencia significativa en las instancias de poder administrativo regional<sup>8</sup>, centralizado en Iquitos” (1997, p. 246). La falta de participación efectiva en la asignación de recursos limitaba las posibilidades de desarrollo económico local y alimentaba una sensación de subordinación política. De ahí que la Cámara de Comercio de Pucallpa se haría presente en este proceso, así como otras entidades cívicas como el Club de Rotarios, Club de Leones; y de profesionales como el Colegio de Ingenieros y la Asociación de Abogados.

En este contexto, el movimiento septentrionalista, encabezado por Claudio J. Cedeño Araujo, operó como un puente entre actores de la sociedad civil, empresarios, masones y políticos. Según el documental de Tapuya (2024), esta red habría sido clave para posicionar la propuesta de crear una nueva Región con sede en Pucallpa. Su influencia se habría concretado al haber logrado que en 1975 el alcalde Carlos Prentice presentara al presidente del Consejo de Ministros, general Vargas Prieto, un anteproyecto de regionalización que proponía crear una VII Región con sede en Pucallpa, anteproyecto que habría sido promovido desde las redes del septentrionismo. Nótese que tanto Carlos Prentice, como su predecesor en 1975, Héctor Arceo del Risco, serán alcaldes que apoyarían la causa de Pucallpa, aun habiendo sido designados por el gobierno central.

### Presencia de partidos políticos

Aunque los frentes de defensa y las organizaciones gremiales que lideraron la movilización no fueron creados ni dirigidos formalmente por partidos políticos, es ineludible reconocer su participación en el proceso. Como han mostrado diversos estudios, en contextos subnacionales con representación electoral activa y estructuras mínimas de participación

<sup>8</sup> Usaremos “Región”, con mayúscula, para resaltar un estatus político-administrativo específico. Si bien el país ya estaba organizado militarmente en regiones bajo la estructura de las Fuerzas Armadas, durante la dictadura del Gobierno Militar (1968–1980) esa división fue utilizada como base para regentar el territorio desde Lima. Las autoridades locales no eran elegidas, sino designadas por el poder central, y aunque el país seguía dividido formalmente en 24 departamentos, los jefes militares de Región —generales o almirantes— ejercían autoridad sobre varios departamentos a la vez, con un poder que combinaba control político, operativo y administrativo.

institucional, los partidos tienden a insertarse —ya sea de manera directa, informal o a través de intermediarios— en las redes cívicas locales, influyendo en sus agendas, liderazgos y repertorios de acción (Kitschelt, 2000; Levitsky & Cameron, 2003). En estos entornos, la presencia partidaria no necesariamente se manifiesta mediante control orgánico, sino a través de vínculos personales, afinidades ideológicas y el ofrecimiento de recursos políticos y simbólicos.

En Pucallpa, esta hibridación se expresa de manera concreta: según Matos Tuesta (2005, pp. 81–136), varios periodistas que colaboraban con los medios desde fines de los 50s (*Rumbos Amazónicos*, *Sideral*, *Manguaré*, *La Gaceta*, *La Razón*), y que jugaron un rol activo en la campaña autonomista, eran simpatizantes o militantes del Partido Aprista Peruano. Por otra parte, el documental de Tapuya Huamán (2024) destaca que el gremio de choferes estaba más cercano a Acción Popular, mientras que los sindicatos de maestros y trabajadores bancarios tendían hacia la izquierda. No obstante, en los testimonios recogidos, los actores enfatizan sus identidades gremiales o territoriales, no partidarias, lo cual sugiere una forma de articulación política donde los partidos están presentes pero subordinados a coaliciones cívicas amplias, sin hegemonía ideológica clara.

Dos temas resaltan de los testimonios y otros registros que se tienen de los representantes claves de los gremios de Pucallpa. Por un lado se constata que en efecto hubo cercanías a los partidos entre los actores interesados en la creación de Ucayali. Así, Francisco Odicio Román periodista del Rumbos Amazónicos fue electo alcalde de Coronel Portillo por el APRA en 1964, participó activamente en los Pucallpazos, y en 1982 sería elegido el primer decano de la sección Ucayali del nuevo Colegio de Periodistas de Perú (Matos Tuesta, 2005, p. 97); otro ejemplo sería Manuel Vásquez Valera, líder del SUTEP en Coronel Portillo y secretario general del Frente de Defensa de Coronel Portillo, ganó la alcaldía de Coronel Portillo por Izquierda Unida en las dos elecciones que siguieron a los Pucallpazos<sup>9</sup>. En ambas gestiones fue acompañado por Fernando Alfaro Venturo como teniente alcalde, secretario de organización del Frente de Defensa de Coronel Portillo y Ex Secretario General del Sindicato de Empleados Bancarios .

Así mismo, cabe resaltar que en versiones de los propios líderes sindicales había una necesidad de disminuir la participación del otro. Estos testimonios dan cuenta de tensiones entre los gremios respecto a la legitimidad de ciertos actores y al papel de los partidos:

“Fuimos los primeros, el primero intento de unificación de varios gremios, y como verá, ahí no hay sindicato de choferes ni mucho menos”

Fernando Alfaro Venturo, Ex Secretario General del Sindicato de Empleados Bancarios (en Tapuya Huaman, 2024)

“ El Sindicato de Choferes no practicaba ninguna política partidista... Los de izquierda siempre buscaban el sectarismo, la violencia,... y les dijo [en mención a Marino Ganoza Trevitazzo]: Uds. Vásquez Valera, Alfaro Ventura, Ochoa, Uds son rojos, buscan sangre, Uds son vampiros, en su cara les dijo...”

Eulogio Medina Ortiz, Ex Secretario de Coordinación de Choferes(en Tapuya Huaman, 2024)

---

<sup>9</sup> Postuló a congresista por Loreto en 1980 por Izquierda Unida, pero no fue elegido.

“Un periodista que figura como dirigente del primer gran Pucallpazo:Marino Ganoza Trevitazzo. Un periodista corrupto, periodista de la prensa amarilla, que yo creo que vino huyendo de Lima, pero alguien lo trajo”

Fernando Alfaro Venturo, Ex Secretario General del Sindicato de Empleados Bancarios (en Tapuya Huaman, 2024)

“El sindicato de choferes siempre ha perseguido sus propias reivindicaciones. Por esos años ellos estaban peleando por la exoneración de impuestos a los vehículos.”

Fernando Alfaro Venturo, Ex Secretario General del Sindicato de Empleados Bancarios (en Tapuya Huaman, 2024)

### Papel del Gobierno Central

El Gobierno Militar atravesó al menos tres etapas distintas en su relación con las demandas de Pucallpa antes de llegar a la coyuntura crítica de 1978: represión, manejo político y dilación.

La etapa de represión se manifestó en 1974, cuando varios dirigentes gremiales que promovieron movilizaciones de los maestros, donde se tomó la ya mencionada DZE, a raíz de lo cual fueron encarcelados acusados de terroristas; sin embargo, estos avances no eran compartidos como tales entre los gremios, cómo señala Fernando Alfaro (en Matos Tuesta, 2020a), y se declararon estados de emergencia que dificultaron la organización y ejecución de protestas.

La fase de manejo político se evidenció en 1975, cuando el gobierno aceptó parcialmente los reclamos ciudadanos. En tal situación aceptó los pedidos de (i) reemplazar a la alcaldesa Julia Rodríguez de Palacios, (ii) crear el Frente de Intereses de Desarrollo Urbano de Pucallpa (FIDUP). Sin embargo, como relata el líder sindical Fernando Alfaro (en Matos Tuesta, 2020a), la terna propuesta por los gremios no fue considerada, y la designación del nuevo alcalde tampoco se hizo siguiendo a los gremios en lucha. Pese a ello, el gobierno logró el respaldo del Sindicato de Choferes para legitimar el nombramiento tanto del nuevo alcalde Carlos Prentice, como de los miembros del FIDUP. Una segunda señal de esta estrategia ocurrió en noviembre de 1976, cuando el propio presidente Francisco Morales Bermúdez visitó Pucallpa y ofreció el asfaltado de la ciudad y la entrega del sobre canon petrolero. Sin embargo, ninguna de estas promesas se concretó de efectivamente.

Finalmente, la etapa de dilación se hizo evidente en 1977. El compromiso de Morales Bermúdez parecía concretarse cuando, en noviembre de ese año, envió al general de la Fuerza Aérea Humberto Campodónico Hoyos con un cheque de 45 millones de soles, destinados a ejecutar las obras prometidas (Rengifo, 2020, p. 10). No obstante, los trabajos fueron paralizados a los pocos meses sin explicación pública, alimentando la percepción de abandono y desconfianza hacia el gobierno central (Tapuya Huaman, 2024).

Estos testimonios no solo evocan reclamos materiales, sino que expresan una forma de conciencia política emergente. La pregunta ya no era solo qué faltaba, sino quién decidía lo que se podía tener. De este modo, el clivaje centro–periferia tomó una forma tanto objetiva como subjetiva, estructural y simbólica. El sentimiento de exclusión territorial, compartido

por diversos sectores sociales y resignificado políticamente, devino en un impulso organizativo que marcaría la condición de posibilidad clave de la coyuntura crítica entre 1978 y 1981, que se explorará en la siguiente sección

## Tabla Núcleos de articulación cívica y dinámica institucional antes de la coyuntura crítica (1970–1978)

Actor colectivo	Aportes clave al proceso de movilización	Eventos o hitos destacados
1. Periodistas y medios de comunicación	Difusión del discurso autonomista; creación de opinión pública regional; crítica al centralismo limeño y loretano; articulación simbólica del clivaje centro-periferia.	Congreso Nacional de la Federación de Periodistas (1974); campañas en <i>Rumbos Amazónicos, Impetu, Sideral, Selva, Trocha, Carta Abierta</i> , etc.
2. Sindicato de choferes y transporte	Organización gremial con capacidad de presión directa; visibilización del abandono territorial desde la experiencia laboral.	Cabildo abierto (1977) impulsado por el sindicato; negociación por sobrecanon y obras de infraestructura; acciones desde 1950s por servicios básicos y licencias.
3. Gremios profesionales y trabajadores	Construcción de estructuras cívicas intergremiales; profesionalización del reclamo político; liderazgo técnico y administrativo de la demanda por departamentalización.	Toma de la Dirección de Educación (1973); protesta contra la alcaldesa (1975); creación del Frente Único de Defensa; mapa del nuevo departamento (1974); participación en el paro nacional convocado por CTP y CGTP (1978).
4. Iglesia católica	Legitimación moral y comunitaria de la demanda autonomista; articulación territorial con base pastoral; activismo desde la Teología de la Liberación.	Participación del padre Ángel Saboya en la comisión del Frente de Defensa (1978); presencia de jóvenes cristianos en actividades cívicas.
5. Movimiento septrionista y élites locales	Integración de empresarios, masones, profesionales y autoridades locales en redes regionalistas; formulación técnica de propuestas institucionales.	Anteproyecto de regionalización (1975) presentado por el alcalde Carlos Prentice al presidente del Consejo de Ministros, con respaldo del septrionismo.
6. Partidos políticos	Provisión de recursos humanos, redes organizativas y legitimidad electoral sin hegemonía ideológica definida; inserción transversal y no partidaria del proceso.	Participación de apristas en prensa; simpatizantes de Acción Popular y la izquierda en sindicatos; alcaldías posteriores ganadas por líderes del Frente de Defensa.
7. Gobierno Militar central	Generación de malestar acumulado por represión, promesas incumplidas y manejo vertical; fortalecimiento indirecto de la articulación gremial.	Encarcelamiento de dirigentes (1974); promesas no cumplidas (asfaltado, sobrecanon, FIDUP); visita de Morales Bermúdez (1976); envío de Campodónico (1977).

## Las coyunturas críticas

La coyuntura crítica de los Pucallpazos se sitúa entre los años 1979 y 1981, período durante el cual se desplegó un ciclo sostenido de movilización social en la ciudad de Pucallpa que tendría consecuencias para la provincia de Coronel Portillo, el Departamento de Loreto y la administración central en Lima. Este ciclo estuvo caracterizado por la realización de huelgas generales indefinidas, ampliamente acatadas por la ciudadanía urbana y coordinadas por una articulación gremial heterogénea. En términos analíticos, esta coyuntura puede entenderse como una ventana de oportunidad donde se debilitó transitoriamente el control estructural del Estado central, habilitando que actores subnacionales desafiaran activamente el orden territorial vigente y formularan demandas de redistribución del poder. Tal como plantean Collier y Collier (1991), estos períodos están marcados por una fluidez política poco común que permite a los actores redefinir las reglas del juego institucional,

abriendo trayectorias alternativas que luego se cierran mediante mecanismos de fijación o path dependence.

## El Primer Pucallpazo (1978)

Siguiendo el relato de Vivanco Pimentel y Benzaquén Rengifo (1997, pp. 138–141), junto con otras fuentes documentales y testimonios recogidos en entrevistas, podemos reconstruir esta primera gran movilización a partir de una secuencia de momentos clave que permiten entender su dinámica escalonada.

**Formación de la plataforma de lucha.** El 31 de agosto de 1978, una reunión de delegados de organizaciones populares dio origen al Frente de Defensa de los Intereses de Coronel Portillo. Se esboza un primer pliego petitorio con demandas multisectoriales, articulando reclamos por infraestructura, salud, educación, autonomía administrativa y redistribución territorial.

**Pronunciamientos aglutinantes.** El 5 de septiembre se difundió el primer comunicado oficial del Frente, liderado por Jorge Rodríguez, Osler Panduro y el padre Ángel Saboya Cachique. Se convoca a un mitin ciudadano para el 8 de septiembre, marcando el inicio de la interpellación pública al Estado.

**Gatillazo desencadenante.** El Sindicato de Choferes, tras reunirse el 20 de septiembre, decide unilateralmente dar un plazo de 78 horas al gobierno y, al no obtener respuesta, inicia el 5 de octubre una huelga indefinida. Este acto precipita la acción colectiva del resto de organizaciones. En versión de los propios choferes, ellos habían asumido el trabajo de llevar la información y convocatoria a los Pucallpinos y los habitantes de los pueblos aledaños, para ellos, sin el apoyo del sindicato de choferes, no hubiese habido Pucallpazo (Tapuya Huaman, 2024)

**Ampliación y consolidación multigremial.** Entre el 6 y el 9 de octubre se suman nuevas voces: el Colegio de Ingenieros, sindicatos de bancarios y empleados públicos, así como organizaciones vecinales y gremiales. El 8 de octubre, con la participación de 33 bases, se aprueba un pliego petitorio extenso y se conforma una directiva plural del Frente:

- Secretario General: Prof. *Manuel Vásquez Valera* del SUTECOP<sup>10</sup>
- Sub-secretario General: *Carlos Pezo Sánchez* del Sindicato de Choferes
- Secretario de Organización: *Fernando Alfaro Venturo* del Centro Federado de Empleados Bancarios
- Secretario de Defensa: *Dr. Manuel Conde Morales* de la Asociación de Abogados
- Secretario de Economía: *Carlos Ochoa Barbarán* del Sindicato de Trabajadores del Banco de la Nación
- Secretario de Actas: *Segundo Vela Cavero* de la C.T.R.P.
- Secretario de Técnica y Fiscalización: *Ing. César Castro Vera* del Colegio de Ingenieros del Perú Filial de Pucallpa
- Secretario de Control y Disciplina: *Santiago Corcuera Loren* del P.J. 9 de Octubre
- Secretario de Asistencia Social: *Dr. Ulises Reátegui* de la Asociación Nacional de Periodistas
- Secretario de Prensa y Propaganda: *Marino Ganoza Trevitazzo*, del Club de Leones

---

<sup>10</sup> El SUTEP de Coronel Portillo.

En esa misma sesión se acordó un plazo de 72 horas para el inicio de la huelga general, considerado necesario para organizar a la población ante una paralización cuya duración era incierta. Para entonces, el movimiento ya había incorporado Frentes de Defensa provenientes de distritos más alejados como Atalaya, Aguaytía, Campo Verde y Yarinacocha. Aunque las demandas originales eran eminentemente urbanas, la participación de campesinos y agricultores de zonas periféricas contribuyó a diversificar el perfil socioterritorial de la protesta.

Esta participación masiva no estuvo exenta de tensiones internas.. Como recuerda Julio Flores, las discrepancias ideológicas y organizativas fueron resueltas mediante mecanismos informales de cohesión comunitaria que sostuvieron la movilización:

“... indudablemente había discrepancias ideológicas dentro del frente de defensa. Era un congresito chiquito que manejaba las cosas y andábamos correctamente que hasta ahora hay la historia de las damas del sindicato de choferes, las ollas comunes, las misas, las orquestas de las calles para poder no darle mucha tristeza al paro ¿no? Había gente que regalaba sus toretes, gente que regalaba sus plátanos que traían de las chacras. Ellos son distritos hoy día, unos son provincias como Atalaya por ejemplo, Purús, etc” (J. Flores, comunicación personal, el 18 de octubre de 2022) .

Un detalle final que tomamos conocimiento (en Tapuya Huaman, 2024) fue la censura de los choferes al local de los bancarios, no querían mostrar que la huelga se manejaría desde un local identificado como “rojo”<sup>11</sup>. De ahí que la reunión del Frente de Defensa se trasladó a las instalaciones de los choferes.

**Compromiso desbordante y acción colectiva.** El 12 de octubre se inicia la huelga general indefinida. La adhesión ciudadana es masiva: se organizan ollas comunes, mítines, misas populares y actos simbólicos. FREDECOP logra mantener la cohesión a pesar de las diferencias ideológicas internas haciendo público el pliego de reclamos acordado:

Los puntos del pliego petitorio originalmente aprobados por la asamblea fueron:

- Exigir el inmediato reinicio y culminación de las obras de pavimentación de Pucallpa y pueblos jóvenes. Así como la repavimentación de la carretera Pucallpa-Aguaytía y vías de acceso a Yarinacocha, Nuevo Requena y Tournavista.
- Electrificación, agua y desagüe haciéndola extensiva a los pueblos jóvenes y titulación de terrenos de posecionarios de PP.JJ.
- Construcción del Terminal Fluvial de Pucallpa.
- Creación de una oficina autónoma de supervisión y control de todas las obras a realizarse.
- Universidad estatal para Pucallpa.
- Creación del Departamento de Ucayali y Canon a la producción provincial.
- Construcción del Hospital del Seguro Social, implementación de las postas médicas de los PP.JJ. e implementación del Hospital General Base de Pucallpa.
- Pedido al Concejo Provincial que declare a la ciudad en estado de emergencia, caso contrario presente su renuncia.
- Defensa irrestricta de las libertades democráticas, políticas y sindicales y derogatoria de los D.L. 22126 y 22625.
- Solución a los problemas del campesino de la zona.
- Que no se hagan recortes a la cuota del abastecimiento de productos alimenticios (arroz, azúcar, leche, etc).
- Que se solucione el problema del Complejo Deportivo.

---

<sup>11</sup> Entiéndase de simpatizantes o militantes izquierdistas.

- Que se frene el alza del costo de vida.
- Que las obras de construcción civil cumplan disposiciones legales contratando personal de Coronel Portillo.

**Gobierno Disuasor.** El gobierno no recurrió inicialmente a la represión, pero activó mecanismos para intentar disuadir el avance del paro.. El Pucallpazo comenzó el 12 de octubre, pero un día antes —el 11— el teniente coronel Roberto Adrianzen Huamán, jefe de la Oficina Zonal de Desarrollo, emitió un comunicado explicando la situación e intentando frenar la movilización. Tres días después, el 15 de octubre, el subprefecto de Coronel Portillo intentó prohibir la difusión de los comunicados del Frente, lo que generó rechazo ciudadano. El 16, el jefe militar de la V Región, general Francisco Miranda Vargas, llegó sorpresivamente a Pucallpa, aparentemente para evaluar la situación. Según el documental de Tapuya (2024), el gobierno llegó a la conclusión de que Pucallpa no retrocedería.

**Gobierno Negociador.** El 21 de octubre, tras diez días de huelga, arribaron a Pucallpa tres ministros de Estado. Después de quince horas de diálogo con los representantes del Frente de Defensa, el gobierno aceptó los principales puntos del pliego petitorio. Como resultado, el Ejecutivo emitió el Decreto Supremo N.º 013-78-PCM, que creó el Comité de Desarrollo de Coronel Portillo (CODECOP) como instancia institucional encargada de canalizar las demandas locales y ejecutar los compromisos asumidos. Según ha recordado Julio Flores, dirigente sindical involucrado, la negociación fue particularmente tensa y estuvo marcada por amenazas de procesamiento judicial contra los líderes del Frente en la ciudad de Iquitos. Esta situación llevó a los dirigentes a buscar respaldo estratégico en actores sociales como la Iglesia, el Rotary Club y la Cámara de Comercio (J. Flores, comunicación personal, 18 de octubre de 2022).

**Celebración masiva y reapertura.** El 22 de octubre se realizó una concentración multitudinaria en la Plaza de Armas. El 23, tras 17 días de paro, la ciudad reanudó sus actividades. La huelga concluyó sin represión directa, sin detenidos ni derramamiento de sangre.

A esa altura, Pucallpa volvió a depositar su confianza en los acuerdos alcanzados. Restaba por ver si estos compromisos serían efectivamente cumplidos en los meses siguientes.

## El Segundo Pucallpazo (1980)

Reconstruyamos el segundo Pucallpazo siguiendo nuevamente a Vivanco Pimentel y Benzaquén Rengifo (1997, pp. 138–141), e incorporando en su relato información adicional a partir de nuestras entrevistas y otras fuentes.

### Socavando la confianza.

En noviembre de 1979, el presidente Francisco Morales Bermúdez visitó Pucallpa pese a que los compromisos asumidos durante la primera gran movilización del año anterior no habían sido cumplidos en su totalidad. A nivel local, la desconfianza hacia el gobierno central se profundizaba. A esta situación se sumaba la percepción creciente de que el CODECOP no resolvería los problemas, tan solo plantearía técnicamente los proyectos.

### Múltiples estrategias de movilización.

Frente al reiterado incumplimiento estatal, los pucallpinos desplegaron simultáneamente tres estrategias: una técnico-institucional, una mediática y una de presión mediante huelga.

En el plano institucional, el 9 de diciembre de 1979, el alcalde Héctor Arceo del Risco emitió una resolución municipal que creó la Comisión de Asesoramiento del Concejo Provincial de Coronel Portillo, con el objetivo de respaldar técnicamente la propuesta para la creación del Departamento de Ucayali. Según el documental de Tapuya (2024), la comisión estaba conformada por Alfonso Torres Fernández (coordinador), los ingenieros Juan Mendoza Balboa, Enrique Morey Patrón, Juan Briceño Cornejo, el abogado Rubén Serna Yala, y los periodistas Luis Vivanco Pimentel, Abner Monroy Cachay, Óscar Merina Zeballos y Marino Ganosa Trevitazo.

En el frente mediático, el 29 de abril de 1980, Arceo y la Comisión ofrecieron una conferencia de prensa en el Hotel Crillón de Lima, presentando la propuesta técnica elaborada por la comisión. Este evento marcó un punto de inflexión: la demanda Ucayalina se hizo visible a nivel nacional y recibió el respaldo de importantes medios de comunicación limeños.

Finalmente, el 9 de junio de 1980 se logró organizar nuevamente una huelga indefinida, esta vez liderada por el ingeniero César Castro Vera al frente del Frente de Defensa de Coronel Portillo. Esta tercera estrategia retomó los repertorios del Primer Pucallpazo, pero con una distinta coordinación institucional, y mayor legitimidad social acumulada.

#### **Jugando con el tiempo.**

Manuel Vásquez, en diversas presentaciones, ha señalado que le entregaron “por lo bajo” los estudios que respaldaban técnicamente la viabilidad de crear el Departamento de Ucayali, y que incluso llegó a ver el decreto ya redactado, aunque aún sin firmar. En la entrevista personal que nos concedió, lo reafirmó:

“...el Decreto Ley de Creación del Departamento de Ucayali ya se encontraba listo en el escritorio del Presidente de Facto” (M. Vasquez Valera, comunicación personal, el 21 de abril de 2022).

Lo cierto es que, pese a esa afirmación, el decreto no se promulgaba, lo que alimentaba la sospecha de una estrategia deliberada de dilación. A esto se sumó que, ya iniciada la movilización de los pucallpinos el 9 de junio, el gobierno militar, en respuesta, emitió un comunicado en el que condicionaba la creación del departamento al consentimiento del presidente electo Fernando Belaúnde Terry. La dilación aumentaba, pues se trasladaba la decisión a un nuevo actor político. Afortunadamente para Pucallpa, Belaúnde se pronunció favorablemente el 22 de junio.

#### **Resultado deseado.**

El 18 de junio de 1980 se promulgó el Decreto Ley N.º 23099, que fue recibido oficialmente en Pucallpa el 23 de junio. El decreto creaba el Departamento de Ucayali, integrado por las provincias de Coronel Portillo y Ucayali, ambas hasta entonces parte del departamento de Loreto.

Ese mismo día, el alcalde Arceo, quien había prometido renunciar si no se atendía la demanda popular, encabezó un mitin masivo en el que dio lectura al decreto oficial. La paralización terminó de inmediato. El 24 de junio, día de San Juan, la ciudad retornó a la normalidad. Es importante resaltar que importantes dirigentes del primer Pucallpazo, Carlos Ochoa, Manuel Vásquez, y Fernando Alfaro, han indicado que no fueron invitados a esta celebración (Matos Tuesta, 2020b).

Hasta aquí, parecía que los Pucallpazos habían llegado a su fin.

## El Tercer Pucallpazo (1981)

Esta subsección sigue la misma lógica de las dos anteriores. No se plantea que exista de forma indiscutible un *tercer Pucallpazo*, ya que las fuentes escritas clave solo mencionan dos de manera explícita (Matos Tuesta, 2005; Vivanco Pimentel & Benzaquén Rengifo, 1997). Sin embargo, existen otras fuentes escritas que sí refieren tres (Rengifo, 2020), además, varios de nuestros entrevistados mencionan la existencia de un tercer momento movilizador, lo cual también es recogido por diversos testimonios en documentales (Matos Tuesta, 2020a, 2020b; Tapuya Huaman, 2024). Veamos a continuación qué ocurrió tras la promulgación del departamento de Ucayali por ley.

### **Loreto versus Ucayali.**

Mientras se demoraba la aprobación definitiva de la ley de creación del departamento de Ucayali, el CODECOP —creado al final del primer Pucallpazo en 1978— tuvo que enfrentar las posturas contrarias de los alcaldes de Iquitos (capital de la provincia de Maynas) y Contamana (capital de la provincia de Ucayali), quienes decidieron retirarse del comité consultivo. En enero de 1980, el alcalde de Contamana, José Reyes Ruiz, remitió un memorial a la comisión de alto nivel en Lima expresando su rechazo al cambio jurisdiccional, aduciendo posibles efectos “psicosociales” negativos. En marzo, Reyes fue reemplazado brevemente por Víctor Mera Panduro, opositor político, pero tras la aprobación del nuevo departamento, Mera fue amenazado de muerte y obligado a renunciar. En Iquitos y Contamana comenzaron protestas contra la separación. Reyes volvería a la alcaldía el 1 de enero de 1981, esta vez elegido por el Partido Aprista. Una de sus primeras medidas fue promover una consulta popular en los distritos de su provincia para definir si deseaban pertenecer al nuevo departamento o volver a Loreto. El resultado fue claro: el 63.7% votó a favor del retorno a Loreto.

### **Gobierno central y Ucayali.**

Los resultados de esta consulta fueron enviados al presidente Belaúnde. Meses después, el Congreso promulgó el Decreto Ley N.º 23331 (10 de diciembre de 1981), que autorizaba el retorno provisional de la provincia de Ucayali al departamento de Loreto, mientras se completaban los estudios de regionalización. Esta decisión, tomada sin consulta previa a Pucallpa, provocó una reacción inmediata. El Frente de Defensa de Ucayali convocó a una huelga general indefinida desde el 12 de diciembre, con la ciudad paralizada durante las fiestas de fin de año. Las calles permanecieron vacías, los comercios cerrados y múltiples sectores movilizados en defensa del nuevo departamento. Se exigía que se respetara la integridad territorial de Ucayali y que se convocara a un plebiscito vinculante.

En ese contexto, el presidente Belaúnde promulgó la Ley N.º 23416 (4 de agosto de 1982), que creó las provincias de Atalaya, Padre Abad y Purús, fortaleciendo la estructura interna del nuevo departamento. Así mismo, emitió el Decreto Supremo N.º 032-83, que convocabía a un referéndum simultáneo con las elecciones municipales de 1983. El resultado fue estrecho pero favorable a Ucayali: 3,097 votos a favor de permanecer en el nuevo departamento, frente a 2,829 por regresar a Loreto.

### **Congreso Nacional y Ucayali.**

El conflicto se trasladó al Congreso, donde la bancada loretana intentó detener la implementación del referéndum. El diputado Odinson Pardo Matos solicitó la derogatoria del DS 032-83, pero el gobierno mantuvo su curso y el referéndum se realizó en noviembre de 1983. Meses después, el 31 de julio de 1984, el presidente del Consejo de Ministros, Sandro Mariátegui, presentó al Senado un proyecto de ley para oficializar la inclusión de la provincia de Ucayali en el nuevo departamento, en base al resultado del referéndum. Sin embargo, en Iquitos y Contamana se iniciaron nuevas protestas alegando fraude e irregularidades. Finalmente, el Senado, presidido por Javier Alva Orlandini, decidió archivar el proyecto de ley, dejando el proceso inconcluso.

Así concluyó el ciclo de los Pucallpazos. Lo que comenzó en 1978 como una respuesta cívica frente al incumplimiento estatal se transformó en una serie escalonada de movilizaciones con creciente articulación gremial, institucional y territorial. Entre 1978 y 1981, Pucallpa vivió tres momentos de protesta masiva que, aunque de naturaleza distinta, compartieron una lógica común: la exigencia de reconocimiento político, la búsqueda de autonomía territorial y la defensa activa frente al centralismo. La creación del Departamento de Ucayali fue el resultado más visible y duradero de este proceso, aunque no estuvo exento de disputas, tensiones jurisdiccionales ni retrocesos parciales. El desenlace —producto de movilización sostenida, presión institucional y disputa intergubernamental— no fue lineal ni plenamente consensuado, pero sentó las bases para una nueva configuración departamental que persiste hasta la actualidad. Con ello, el caso del Pucallpazo queda establecido como un ejemplo singular de movilización subnacional que logró alterar el mapa político-administrativo del Perú en el marco de una transición nacional aún inestable.

## Expansión democrática desde abajo

Las secuelas constituyen "el paso intermedio entre la coyuntura crítica y los legados" (D. Collier & Munck, 2022, p. 42) en tanto reflejan los resultados inmediatos de la movilización: triunfos, derrotas, continuidades y rupturas. En el caso de los Pucallpazos, estas secuelas permiten observar tanto los logros alcanzados en el corto plazo como las dinámicas que posteriormente condicionaron su proyección en el tiempo.

### Secuelas: avances limitados

Los efectos inmediatos del ciclo de movilización popular no se tradujeron en una institucionalización plena ni en una consolidación del poder cívico local. Por el contrario, el periodo que siguió a los Pucallpazos estuvo marcado por una combinación de logros parciales, bloqueos estratégicos por parte del gobierno central y fragmentación del tejido organizativo que había sostenido la movilización. Identificamos aquí cuatro secuelas centrales, cada una acompañada por los mecanismos desde el poder central que impidieron su cristalización como transformaciones duraderas.

#### **Unidad gremial → fragmentación**

La superficialmente sólida coalición multigremial que sostuvo el inicio de los Pucallpazos desde 1978 se debilitó movilización tras movilización. Cómo muestran las entrevistas, hubo cierta afinidad entre los sindicatos de maestros (SUTEP / SUTECOP) y de los trabajadores bancarios (FEB, STBN), y ambos no han mostrado afinidad con el sindicato de choferes.

#### **Ucayali creado → Ucayali desmembrado**

La creación del nuevo departamento incluía a la provincia de Ucayali y a la de Coronel Portillo, lo cuál tenía un aparente sentido al ser ambas vecinas y ubicadas al sur de Loreto, más cercanas a la selva central, mucho más cerca a la costa y a la capital. Sin embargo, desató una férrea oposición de las autoridades y élites de Loreto y Ucayali. La presión fue tal que el ejecutivo retrocede, y devuelve la provincia en disputa a Loreto. El retorno se planteó como temporal mientras se llevaban estudios más técnicos. Sin embargo, aun con los resultados desfavorables a la posición de Loreto en el referéndum que el Ejecutivo promovió, al final la presión política tanto en las calles de Loreto como en el nuevo Congreso Nacional, no consideró los resultados de tal proceso y la posición de Loreto

imperó; así el proyecto de ley que devolvía a provincia de Ucayali al Departamento de Ucayali se archivó. Y así quedaría hasta hoy.

### **Creación de Corporaciones de Desarrollo local → Más simbolismo que efectividad**

La creaciones del CODECOP (1978), y luego del CODEU (1980) fueron entendidas como espacios donde se canalizarían capacidades ejecutivas. Se les veía como espacio de determinación autónoma pero se convirtieron más en espacios de planificación, consultivos y de discusión; lo que es más, sus presidencias eran designadas desde Lima. Si bien se hicieron cargo de los proyectos de infraestructura local básica, es recién a partir de la segunda mitad de la década de los 80, con el nuevo marco legal para las municipalidades, que se establece que los Fondos de Compensación Municipal (ley 23853) y el porcentaje correspondiente del sobre canon petrolero (ley 24300) pasaran directamente a formar parte de los ingresos de las municipalidades. La mayor autonomía económica se logró gracias a las normas de los posteriores impulsado por gobiernos centrales civiles, no por los Pucallpazos; pero, claro está, que Pucallpa y Ucayali no hubieran sido beneficiadas de ello sin el reconocimiento institucional que los Pucallpazos originaron.

### **Legados institucionales: autonomía, desarrollo y pendientes**

Como se ha detallado en las secciones anteriores, en 1979 un ciudadano pucallpino se despertaba en una ciudad sin sistema de saneamiento básico, con cortes frecuentes de electricidad y sin pistas pavimentadas en condiciones transitables. Un niño asistía a la escuela sin la certeza de poder continuar su vocación en una universidad, salvo que abandonara su ciudad. A pesar de vivir en una región rica en recursos, tanto niños como adultos, empleados y empleadores, pobres y ricos, colonos y poblaciones indígenas compartían la percepción de que la riqueza generada no retornaba en forma de inversión pública, y que las decisiones clave sobre su territorio eran tomadas por autoridades lejanas, con escasa o nula legitimidad local. Paralelamente, la población crecía aceleradamente, y no era difícil anticipar que, de no mediar un cambio de rumbo institucional, se aproximaba un colapso social donde todos saldrían perdiendo.

Hoy, esa realidad ha cambiado en aspectos fundamentales. El proceso abierto por los Pucallpazos permitió reconfigurar las condiciones políticas e institucionales para que Pucallpa accediera a servicios públicos esenciales, ampliara su infraestructura urbana, y contara con su propia universidad estatal. Sobre todo, abrió una oportunidad histórica para institucionalizar la autonomía subnacional con la creación del Departamento de Ucayali. Aunque las trayectorias posteriores no estuvieron exentas de contradicciones, lo cierto es que **fue ese momento de movilización el que habilitó el escenario para una nueva configuración del poder territorial**.

### **Departamento de Ucayali como entidad subnacional autónoma.**

El legado más visible y definitivo del ciclo de movilización fue la institucionalización del Departamento de Ucayali como una unidad político-administrativa reconocida por la Constitución y las leyes del Estado peruano. Si bien su creación formal data de 1980, su legitimidad y permanencia se consolidaron tras el referéndum de 1983, las reformas legales de 1984 y la creación de nuevas provincias al interior del departamento: Atalaya, Padre Abad y Purús pasaron de distritos a provincias mediante la Ley N.<sup>o</sup> 23416. Desde entonces, Ucayali se ha mantenido como un actor territorial con representación propia en el Congreso, un gobierno regional con competencias específicas y una identidad política claramente diferenciada.

Esta autonomía política habilitó, en las décadas siguientes, avances tangibles en distintos frentes del desarrollo regional. Cómo nos informan Waldo Mendoza y colaboradores (2015, pp. 34–38), el Producto Bruto Interno per cápita de Ucayali creció en más de 40% respecto a 2001 y un 80% respecto a 1990, lo que implicó una mejora significativa del nivel de vida promedio en comparación con el periodo previo a la descentralización. Sin embargo, este despliegue autónomo se ha visto limitado por una serie de barreras estructurales. Ucayali continúa enfrentando déficits severos de infraestructura vial y portuaria, con carreteras vulnerables a fenómenos climáticos extremos y una red de transporte fluvial aún precaria. La infraestructura energética también es insuficiente, y el riesgo de desabastecimiento sigue latente por la falta de inversiones sostenidas (Mendoza et al., 2015, pp. 199–206).

### **Educación superior: institucionalización universitaria**

Uno de los legados más significativos de las luchas sociales entre 1978 y 1980 fue la creación de una universidad pública en Pucallpa. La Universidad Nacional de Ucayali fue establecida mediante el Decreto Ley N.º 22804 del 18 de diciembre de 1979, durante el gobierno militar de Francisco Morales Bermúdez, con el nombre original de Universidad Nacional de Pucallpa. Su existencia fue ratificada por el gobierno democrático de Fernando Belaúnde Terry mediante la Ley N.º 23261 del 16 de julio de 1981. Posteriormente, con la entrada en vigor de la Ley Universitaria N.º 23733 en 1983, se adoptó oficialmente el nombre de Universidad Nacional de Ucayali.

Este proceso marcó un hito para la descentralización del acceso a la educación superior en la Amazonía peruana, permitiendo a jóvenes de la región cursar estudios universitarios sin tener que migrar a otras ciudades. Más allá de su rol formativo, la universidad se convirtió en un espacio clave para el fortalecimiento del capital humano local, la reflexión crítica sobre la región y el impulso de agendas académicas orientadas al desarrollo amazónico.

A este legado se han sumado otras instituciones relevantes. En 1999 se fundó la Universidad Nacional Intercultural de la Amazonía (Ley N.º 27250), la primera universidad intercultural del país, con un enfoque orientado a los saberes y derechos de más de veinte pueblos originarios. Su existencia responde al carácter multiétnico y pluricultural de Ucayali, y apunta a fortalecer una educación superior con pertinencia cultural y compromiso territorial. Asimismo, desde 2008, la Universidad Católica Sedes Sapientiae (UCSS) se instaló en Atalaya, ampliando la oferta profesional en zonas antes desatendidas.

Estas iniciativas, surgidas tras el ciclo de movilización, evidencian un proceso de expansión institucional de largo aliento que ha buscado democratizar el acceso a la educación superior, incorporando tanto una mirada técnica como intercultural e inclusiva.

### **Salud: expansión sostenida de la infraestructura y acceso regional**

Uno de los puntos más destacados del pliego petitorio del Primer Pucallpazo (1978) fue la exigencia de un hospital del Seguro Social en Pucallpa. Esta demanda se concretó con la creación del **Hospital del IPSS**, posteriormente integrado a la red nacional de **EsSalud**. Desde entonces, la infraestructura sanitaria en la región ha experimentado una expansión sostenida.

En la actualidad, la **Red Asistencial Ucayali** dispone de un **Hospital II en Pucallpa** como unidad central, complementado por postas médicas en **Aguaytía, Atalaya, Contamana, Manantay, Alameda y Campo Verde**, lo que configura una red de atención descentralizada

en las cuatro provincias del departamento. A ello se suman servicios especializados como el **Centro del Adulto Mayor** y el **Centro de Atención de Medicina Complementaria (CAMEC)**, ambos ubicados en Pucallpa.

Este desarrollo responde directamente a las demandas originales de acceso a salud digna y cercana, y constituye uno de los legados institucionales más visibles de las movilizaciones. Si bien persisten desafíos en términos de personal, equipamiento y cobertura integral, hoy la ciudadanía ucayalina accede a una red de servicios públicos de salud que, antes del ciclo de los Pucallpazos, no se sabía siquiera si alguna vez se llegaría a tener.

### **Puerto de Pucallpa: legado inconcluso**

La creación del puerto fluvial de Pucallpa fue concebida como una pieza clave para integrar territorial y comercialmente a la región de Ucayali con el resto del país y con la cuenca amazónica. Inaugurado en 1980, en el marco del ciclo de movilización que dio lugar al Departamento de Ucayali, el puerto fue inicialmente administrado por ENAPU hasta 1992, cuando sus operaciones se suspendieron debido al alejamiento del cauce del río Ucayali y a la acumulación de sedimentos en la zona de embarque.

Desde entonces, el puerto ha pasado por etapas de abandono, informalidad e intentos de reactivación. Cómo nos informa Bedriñana y colaboradores (2016), en la actualidad, las actividades comerciales y de transporte fluvial en Pucallpa se realizan principalmente a través de embarcaderos informales, inseguros y sin infraestructura adecuada; pero que a pesar de ello, la ciudad conserva su papel como nodo estratégico: conecta Lima con Iquitos a través del eje terrestre-fluvial, y se proyecta como punto de intercambio con Brasil y Colombia.

En las últimas décadas, múltiples planes prospectivos han planteado la necesidad de modernizar el puerto. Según el portal de Pro Inversión<sup>12</sup>, se encuentra en promoción una iniciativa público-privada valorada en 185 millones de dólares, cuyo objetivo es implementar un nuevo terminal portuario con capacidad para movilizar más de 800 mil toneladas anuales en su primer año, y hasta 2.5 millones de toneladas una vez automatizado. Este nuevo puerto permitiría atender más de 7,200 embarcaciones al año, con estándares de clase mundial. Sin embargo, también se espera que la implementación de este proyecto enfrente obstáculos estructurales, y resistencia local ante procesos de expropiación (Bedriñana Enciso et al., 2016, p. 171).

---

<sup>12</sup> <https://www.investinperu.pe/es/app/DatosProyecto?idAPPProyecto=724>

# Análisis de la Contingencia

El análisis de coyunturas críticas, particularmente bajo el enfoque de Capoccia y Kelemen (2007), requiere no solo la reconstrucción detallada de los eventos ocurridos y las decisiones tomadas, sino también la demostración explícita de la contingencia. Esto implica explorar escenarios alternativos plausibles que, de haberse materializado, habrían conducido a trayectorias institucionales diferentes. La contingencia subraya que el resultado observado no fue inevitable, sino el producto de elecciones realizadas en un momento de bifurcación. A continuación, exploramos contrafactuals tanto secuelas como legados sustentados previamente.

## ¿Podía evitarse la fragmentación gremial?

La fragmentación de la coalición cívico-gremial tras el ciclo de los Pucallpazos no fue un desenlace inevitable. Aunque las tensiones entre sindicatos ya existían —y las entrevistas muestran diferencias de afinidad y agenda entre maestros, bancarios, choferes y comerciantes—, cabe preguntarse si el bloque organizativo que logró canalizar demandas territoriales en 1978 y 1980 pudo haber persistido como fuerza unificada más allá de la creación formal del departamento.

Desde una **hermenéutica de las alternativas no procesadas**, este contrafactual permite explorar los caminos que estuvieron disponibles —aunque no efectivamente tomados— para los líderes sindicales al ingresar al ciclo electoral de 1980–1981. La pregunta clave es: ¿cómo pudieron haber sostenido una acción colectiva multigremial sin perder autonomía frente a la reconfiguración institucional del país?

Los dirigentes sindicales enfrentaban, al menos, dos cursos de acción discernibles:

- **Escenario A: Consolidar el frente cívico autónomo.** Esta ruta implicaba reforzar un frente multigremial estable, con reglas internas de representación y decisión, priorizando la defensa de los compromisos asumidos tras el segundo Pucallpazo. Habría implicado mantener cierta distancia de los partidos políticos, y presentarse ante el nuevo régimen democrático como un actor colectivo, con legitimidad social y capacidad de presión coordinada.
- **Escenario B: Participación individual o sectorial en la competencia electoral.** Aquí, los liderazgos más cercanos a partidos —como bancarios y maestros— priorizaban sus aspiraciones a cargos electos o a cuotas de poder en la naciente democracia, debilitando el tejido común. Para choferes, comerciantes y sectores más pragmáticos, esto significaba la pérdida de una plataforma negociadora clara.

Desde una **lectura hermenéutica diacrónica**, este segundo camino fue progresivamente dominante. La lógica electoral fragmentó la narrativa compartida de lucha por la dignidad territorial y la sustituyó por agendas sectoriales o personales. Esta dispersión fue evidente en el testimonio de múltiples actores, y puede rastrearse en la divergencia entre las acciones del magisterio y los sindicatos choferiles tras 1980.

En términos de **crítica foucaultiana del poder**, lo que ocurre no es una represión directa desde el Estado, sino una estrategia de **encauzamiento mediante gubernamentalidad**. El gobierno central ofreció a ciertos actores locales (e.g., líderes del Frente, promotores de CODECOP) espacios en comités técnicos o corporaciones de desarrollo donde podían expresarse pero sin capacidad decisoria. Así, la inclusión parcial sirvió como instrumento para neutralizar liderazgos disruptivos. No era un poder represivo, sino un poder capilar, que reorganizaba el campo de acción aceptable para la disidencia.

Este patrón ya se había ensayado en 1975, cuando el gobierno militar consiguió el apoyo de los choferes sin tener que integrar a sectores más críticos como los maestros o los bancarios. En retrospectiva, este mismo tipo de manejo diferenciado se aplicó para desmontar el frente unitario tras la creación del departamento.

La lectura **hermenéutica crítica del archivo y del testimonio**, además, nos ofrece una clave fundamental. En palabras de Julio Flores, uno de los dirigentes sindicales más activos de la época:

“Entra Fujimori y rompe las unidades sindicales en el Perú, no solamente en Pucallpa. [...] El factor más importante de la desaparición de los gremios que han hecho posible la creación del departamento es Fujimori. Pero era un sindicalismo honrado, sano, creativo, eso es lo que nos falta y educar a los trabajadores para que mañana no suceda lo que nos está sucediendo ahora.”  
(J. Flores, *comunicación personal, el 18 de octubre de 2022*)

Este testimonio permite cerrar el contrafactual con una reflexión **hermenéutica retrospectiva**: incluso si se hubiera optado por el Escenario A, la persistencia del frente multigremial habría enfrentado desafíos estructurales mayores en la década siguiente. La llegada del neoliberalismo y la destrucción de las bases sindicales bajo el régimen de Fujimori reconfiguraron por completo el campo de la acción colectiva en el Perú. No obstante, haber preservado la unidad en los primeros años de la transición habría reforzado el capital político acumulado y tal vez elevado el umbral de resistencia frente a los embates posteriores.

En resumen, la fragmentación gremial fue resultado de elecciones bajo incertidumbre, pero también de un campo de poder que premiaba la fragmentación y desactivaba lo colectivo. Interpretar este proceso desde una hermenéutica de la contingencia permite comprender que el desenlace no fue necesario, sino **producto de un cruce histórico entre oportunidades, tensiones internas y tecnologías sutiles de poder**.

## ¿Pudo evitarse el desmembramiento de la provincia de Ucayali?

La exclusión definitiva de la provincia de Ucayali del departamento que lleva su nombre no fue un desenlace inevitable. Aunque la presión de autoridades y élites de Loreto fue intensa, y el Congreso terminó archivando el proyecto de reintegración en 1984, existieron momentos críticos en los que otras decisiones eran plausibles. Lo que ocurrió, en términos históricos, fue solo una de varias trayectorias posibles.

Desde una **hermenéutica de las alternativas no procesadas**, es posible identificar al menos tres rutas que pudieron haber sido exploradas:

- (a) **Respaldo firme del Ejecutivo**: El presidente Belaúnde, que en junio de 1980 había respaldado la creación del departamento, pudo haber consolidado ese gesto

con una ratificación legal inmediata, sin condicionar el proceso a futuras consultas ni permitir ambigüedades institucionales.

- (b) **Referéndum vinculante y garantizado:** En 1983, se realizó una consulta popular en la provincia de Ucayali con resultado favorable a su permanencia en el nuevo departamento. Si esta consulta hubiera sido diseñada como vinculante y respaldada jurídicamente desde su concepción, el Congreso habría tenido menor margen para ignorarla.
- (c) **Pacto subnacional de transición territorial:** Se pudo haber impulsado un acuerdo entre los representantes de Loreto, Ucayali y el Ejecutivo, con medidas compensatorias, representación proporcional y garantías de inversión, buscando una reconfiguración territorial aceptada por ambas partes. Esto habría reducido el costo político del conflicto y canalizado institucionalmente las tensiones.

Desde una **lectura hermenéutica crítica**, estos caminos se fueron cerrando no tanto por razones técnicas, sino por decisiones estratégicas. El Estado, en lugar de arbitrar el conflicto, optó por disolverlo silenciosamente. La **creación de tres nuevas provincias —Atalaya, Padre Abad y Purús— mediante la Ley N.º 23416 de 1982** fue parte de esa estrategia. Fue una respuesta política del gobierno central para recomponer internamente al nuevo departamento tras la pérdida de Contamana, sin reabrir el conflicto con Loreto ni arriesgar capital político en Lima. Esta expansión interna dio equilibrio administrativo al nuevo departamento, pero a costa de renunciar a su diseño territorial original.

La **hermenéutica testimonial** revela cómo los dirigentes de Pucallpa interpretaron esta secuencia: no como un ajuste administrativo, sino como una vulneración de su derecho a decidir. Los testimonios recabados muestran indignación ante el hecho de que el resultado del referéndum fuera ignorado, y que la voluntad expresada en las calles —y luego en las urnas— fuera anulada por decisiones cerradas del Congreso.

Una **crítica foucaultiana** del poder permite entender cómo el Estado operó a través de dispositivos de gubernamentalidad indirecta: primero devolvió la provincia a Loreto como “medida provisional”, luego promovió una consulta cuyo carácter no era jurídicamente claro, y finalmente permitió que el Congreso archivara la propuesta sin deliberación pública. Fue una forma de ejercer control no por imposición directa, sino por neutralización silenciosa de los espacios de decisión colectiva.

En suma, la exclusión de la provincia de Ucayali fue una decisión política bajo condiciones de incertidumbre, pero no era el único desenlace disponible. De haberse priorizado el reconocimiento de la voluntad popular, articulado un pacto territorial con incentivos adecuados, o consolidado el respaldo presidencial, el mapa actual podría haber sido distinto. La historia institucional de Ucayali, por tanto, debe ser entendida no solo desde sus resultados, sino desde las alternativas que se cerraron en el camino.

## ¿Pudieron las Corporaciones de Desarrollo convertirse en instrumentos reales de autonomía local?

La creación del CODECOP en 1978 y del CODEU en 1980 fue recibida inicialmente como un triunfo político de los Pucallpazos. Se esperaban instituciones ejecutivas descentralizadas, con capacidad real para canalizar recursos, planificar proyectos prioritarios y encarnar una primera forma de autogobierno subnacional. Sin embargo, con el tiempo estas entidades devinieron en órganos más simbólicos que efectivos, sin poder de decisión autónomo, subordinados al Ejecutivo central, y presididos por representantes designados desde Lima.

¿Fue este derrotero inevitable? Desde una perspectiva contrafactual, se pueden plantear al menos tres escenarios alternativos, que iluminan la **contingencia estructural** de la trayectoria institucional de estas corporaciones:

- (a) **Diseño institucional con participación vinculante de actores locales**: El Ejecutivo pudo haber incluido desde el inicio mecanismos estatutarios que garantizaran la participación efectiva de los gremios, municipalidades y representantes locales en los directorios del CODECOP y CODEU, con capacidad de voto, control presupuestal y definición de prioridades territoriales.
- (b) **Transferencia inicial de recursos presupuestales estables**: En lugar de postergar la descentralización fiscal hasta mediados de los años 1980, se pudo haber dotado a estas corporaciones de una fuente fija de financiamiento —por ejemplo, una porción del canon petrolero ya existente— como señal de compromiso político con la autonomía ucayalina.
- (c) **Fortalecimiento de capacidades técnicas y normativas regionales**: Con apoyo de cooperación internacional o de universidades, pudo haberse invertido tempranamente en formar cuadros técnicos locales, crear reglamentos internos con estándares modernos de planificación y evaluación, y dotar a estas entidades de marcos legales con autonomía progresiva, condicionada a resultados.

Una **lectura hermenéutica institucional** permite entender por qué estas alternativas no se procesaron. El Estado central creó estas corporaciones en el contexto de una coyuntura crítica, pero sin voluntad real de ceder poder. Desde una **crítica foucaultiana**, se puede decir que estas entidades funcionaron como dispositivos de gubernamentalidad periférica: absorbían demandas locales, las canalizaban por vías institucionales, pero limitaban su capacidad disruptiva mediante controles jerárquicos desde Lima. Se institucionalizó el conflicto, sin transferir soberanía decisional.

La **hermenéutica testimonial** refuerza esta lectura. Las entrevistas muestran cómo muchos dirigentes que inicialmente celebraron la creación de estas corporaciones pronto se sintieron marginados o instrumentalizados. La expectativa de que estos espacios serían “nuestros ministerios regionales” fue sustituida por la frustración ante trámites burocráticos, planes sin ejecución y presidentes designados que no representaban a la población.

Lo más revelador es que la verdadera descentralización fiscal —la que otorgó ingresos directos a las municipalidades por canon y fondos de compensación— no fue consecuencia directa de los Pucallpazos, sino de reformas legales impulsadas años después por gobiernos democráticos. Sin embargo, es justo reconocer que sin la visibilización territorial lograda por las movilizaciones de 1978–1981, es poco probable que Ucayali hubiera sido incluida con tanto peso en esas reformas.

En resumen, el fracaso relativo de las corporaciones de desarrollo como instrumentos de poder autónomo no era un desenlace predeterminado. Fue producto de decisiones estratégicas tomadas por el Estado central en un contexto de transición, donde se prefirió institucionalizar sin empoderar. Leer este proceso desde una hermenéutica de alternativas truncadas permite comprender la paradoja de haber creado instituciones locales sin haber construido autonomía real. También invita a repensar cómo y cuándo las coyunturas críticas efectivamente se traducen en capacidades transformadoras duraderas.

## ¿Pudo no consolidarse el Departamento de Ucayali como entidad autónoma?

La creación del Departamento de Ucayali en 1980 fue el logro más visible del ciclo de movilización iniciado en 1978. Sin embargo, su consolidación como entidad subnacional autónoma no era inevitable. Su permanencia dependió de decisiones políticas posteriores que podrían no haberse concretado. Este contrafactual analiza los escenarios alternativos que se abrían tras la firma del Decreto Ley N.º 23099 y por qué no se materializaron.

Desde una lectura hermenéutica, este ejercicio implica explorar **trayectorias no cristalizadas** que fueron plausibles desde el horizonte de expectativas de los actores en 1980–1983. Nos preguntamos: ¿qué podía haber ocurrido si los actores políticos del gobierno democrático entrante (Congreso y Ejecutivo) hubieran optado por revisar, dilatar o incluso revertir la creación departamental?

### Escenarios alternativos plausibles

- **Escenario A: Postergación del reconocimiento institucional**  
El Congreso de 1980-1983, dominado por partidos con diferentes prioridades nacionales, pudo haber optado por revisar la legalidad o conveniencia de una decisión adoptada por un régimen militar saliente. En un contexto de transición democrática, esta revisión habría sido políticamente aceptable y hasta esperable. Sin embargo, el Congreso ratificó la reorganización del territorio en 1983 mediante la Ley N.º 23416.
- **Escenario B: Fragmentación territorial sin compensación**  
El conflicto con Loreto por la provincia de Ucayali generó una amenaza real de desarticulación territorial. Una posible respuesta del nuevo gobierno habría sido desestimar la consolidación del departamento y retornar al esquema previo, devolviendo definitivamente las provincias y manteniendo una dependencia desde Iquitos. No obstante, se optó por una **salida negociada**: se creó un nuevo mapa departamental elevando tres distritos a rango provincial (Atalaya, Padre Abad y Purús), asegurando así una base mínima de gobierno subnacional viable.
- **Escenario C: Supresión del nuevo departamento por presión política**  
Si la presión de las élites loretanas hubiera coincidido con una mayor debilidad política de los actores ucayalinos tras la movilización, el proyecto departamental podría haberse archivado. Sin embargo, la presencia de representación congresal propia y el respaldo ciudadano demostrado en el referéndum de 1983 reforzaron su legitimidad, haciendo costoso políticamente revertirlo.

### ¿Por qué no ocurrieron estos escenarios?

Desde una **hermenéutica de las alternativas no procesadas**, podemos identificar los factores que desactivaron esas trayectorias:

- **Continuidad institucional pactada**: el nuevo gobierno democrático eligió no revisar en exceso los decretos del régimen militar, como parte de un pacto de transición sin sobresaltos. Revertir el nuevo departamento habría abierto una caja de Pandora política.
- **Capital simbólico de la movilización**: los Pucallpazos habían generado un consenso territorial en torno a la identidad ucayalina. Este factor no solo incidió en la

narrativa local, sino que fue asumido por varios sectores políticos del centro como irreversible.

- **Negociación estratégica desde el centro:** el gobierno optó por contener el conflicto territorial con Loreto mediante una recomposición interna. Elevar distritos a provincias fue una solución política que permitió evitar una disputa mayor y preservar el principio de descentralización.
- **Marco legal favorable:** la nueva Constitución de 1979 no impidió la creación de nuevos departamentos ni provincias, y las leyes de 1981 y 1983 se encargaron de blindar legalmente la nueva configuración.

**En síntesis**, la consolidación del Departamento de Ucayali como unidad subnacional autónoma no fue un resultado predeterminado. Fue el producto de decisiones contingentes tomadas en un contexto de transición frágil, negociaciones territoriales tensas y equilibrio político delicado. Comprender este desenlace desde un enfoque hermenéutico permite valorar su carácter emergente: hubo alternativas factibles que no prosperaron gracias a la conjunción de movilización local, cálculo político central y una narrativa democrática que, sin estar escrita de antemano, se fue abriendo paso.

## ¿Pudo no consolidarse la universidad pública en Ucayali?

La creación de la Universidad Nacional de Ucayali (UNU), establecida mediante el Decreto Ley N.º 22804 en diciembre de 1979 y ratificada por la Ley N.º 23261 en 1981, fue uno de los legados institucionales más importantes del ciclo de los Pucallpazos. Sin embargo, su consolidación como plataforma permanente de educación superior en la Amazonía central no fue un desenlace inevitable. Este contrafactual explora escenarios plausibles en los que la universidad pudo no haberse formalizado o sostenido en el tiempo.

### Escenarios alternativos plausibles

- **Escenario A: Postergación indefinida bajo el nuevo gobierno**  
El gobierno democrático entrante pudo haber considerado la creación de la UNU como parte de una política del régimen militar saliente sujeta a revisión. Al no tratarse de un compromiso explícito del presidente electo Fernando Belaúnde Terry, existía la posibilidad de posponer o replantear el proyecto en el marco de una nueva estrategia nacional de educación.
- **Escenario B: Fragmentación de la demanda universitaria**  
La pluralidad de actores que sostenían la demanda por educación superior (estudiantes, maestros, comerciantes, sectores indígenas) pudo no haber encontrado un consenso en torno a una única institución universitaria en Pucallpa. Este escenario habría dado lugar a la promoción de iniciativas dispersas o más centralizadas, dejando a Ucayali sin una universidad propia.
- **Escenario C: Universidad creada pero con bajo nivel de autonomía y sostenibilidad**  
Aun si se creaba formalmente, la universidad pudo haber enfrentado un destino similar al de otras instituciones periféricas de la época: falta de presupuesto, nula capacidad académica, dependencia de Lima para decisiones clave y, por ende, una vida institucional simbólica pero sin impacto real.

¿Por qué no ocurrieron estos escenarios?

Desde una **lectura hermenéutica de la coyuntura crítica**, el surgimiento de la universidad debe entenderse no como el resultado técnico de una política educativa nacional, sino como el producto emergente de una demanda territorial articulada en el momento de mayor visibilidad de la movilización cívica.

- **Narrativa de integración amazónica:** Tanto el gobierno militar como el gobierno democrático asumieron el discurso del desarrollo de la selva como parte de la agenda de integración nacional. La universidad se convirtió en símbolo de esa promesa, difícil de revertir sin generar costos políticos.
- **Presión testimonial y acumulación ideacional:** En los pronunciamientos del Frente de Defensa, la ausencia de educación superior en Ucayali era presentada no solo como una carencia técnica, sino como un agravio estructural de carácter civilizatorio. Esta carga simbólica contribuyó a que la universidad adquiriera legitimidad incluso antes de contar con presupuesto y estructura formal.
- **Instrumentalización política del legado:** Como parte del equilibrio entre el legado del régimen militar y el nuevo régimen democrático, el gobierno de Belaunde optó por ratificar la creación de la UNU como un gesto de continuidad institucional sin fricciones, y como forma de ganar legitimidad en una región que había mostrado alta movilización.
- **Despliegue progresivo de instituciones complementarias:** La posterior creación de la Universidad Nacional Intercultural de la Amazonía (1999) y la expansión de la Universidad Católica Sedes Sapientiae (desde 2008) indican que la demanda por educación superior en Ucayali no solo persistió, sino que se diversificó, reforzando la relevancia del legado inicial.

En síntesis, la Universidad Nacional de Ucayali pudo no haberse consolidado como institución educativa si las condiciones políticas, las decisiones del gobierno democrático o las disputas internas del movimiento hubiesen bloqueado su desarrollo. Sin embargo, fue precisamente el carácter cívico–territorial de la demanda, expresado en los Pucallpazos, lo que permitió que la universidad se afianzara como uno de los legados más sólidos. Su emergencia debe leerse como una forma de institucionalización desde abajo, en donde la dimensión simbólica, la presión testimonial y la coyuntura crítica habilitaron un desenlace que no estaba garantizado.

## ¿Y si no se hubiese construido el hospital del IPSS en Pucallpa?

Uno de los logros tangibles derivados del ciclo de movilización del Pucallpazo fue la creación del hospital del Seguro Social en Pucallpa, inaugurado tras décadas de reclamos persistentes. Antes de ello, los trabajadores formales de la región veían cómo se les descontaban mensualmente aportes al IPSS (Instituto Peruano de Seguridad Social, hoy EsSalud), sin contar con ningún establecimiento que les ofreciera cobertura efectiva en la ciudad. La única opción existente era el Hospital Regional del Ministerio de Salud, cuya atención dependía del presupuesto fiscal general y cuya calidad era percibida como claramente inferior al estándar históricamente asociado al IPSS, ahora EsSalud.

Este contraste entre aportes obligatorios y ausencia de servicios generaba una doble exclusión: por un lado, los trabajadores formales se veían estafados por un sistema que les

descontaba sin ofrecerles contraprestación; por otro, se alimentaba la percepción más amplia de que el Estado no reconocía los derechos de la ciudadanía amazónica. Por eso, la demanda de un hospital del IPSS no era solo sanitaria, sino profundamente política y simbólica: implicaba reclamar el derecho a ser parte del pacto social nacional en condiciones de igualdad.

Ahora bien, ¿qué habría sucedido si, tras el Pucallpazo, el Estado no hubiese accedido a esta exigencia?

- **Escenario A: Exclusión persistente del sistema de seguridad social.**  
La ausencia de un hospital del IPSS habría profundizado la desigualdad en el acceso a salud de calidad para los trabajadores formales de la región. Habrían continuado dependiendo exclusivamente de los hospitales del Ministerio de Salud, sin retribución directa por sus aportes.
- **Escenario B: Mayor movilización gremial y judicialización.**  
Esta exclusión podría haber derivado en nuevas protestas sectoriales o demandas judiciales lideradas por sindicatos y colegios profesionales. El incumplimiento sostenido de esta demanda habría erosionado aún más la legitimidad del Estado en la región.
- **Escenario C: Expansión parcial con servicio terciarizado.**  
El Estado podría haber enviado brigadas médicas del IPSS desde Lima o tercerizado el servicio con clínicas locales, lo que habría creado un acceso desigual, sin resolver el déficit estructural de atención especializada.

¿Por qué no se dieron estos escenarios?

Desde una perspectiva hermenéutica, basada en la interpretación crítica del archivo, los testimonios gremiales y las decisiones institucionales, es posible identificar tres factores que explican por qué **sí se concretó el hospital del IPSS en Pucallpa**:

1. **Presión sostenida del movimiento multigremial.**  
A diferencia de otras demandas más generales (como el asfaltado o el canon), la exigencia del hospital fue sostenida con una fuerte legitimidad social. Era una demanda moralmente irrefutable: los trabajadores ya aportaban, pero no recibían. Esta asimetría alimentó una indignación acumulada que el Estado no pudo ignorar.
2. **Condiciones políticas del momento.**  
El régimen militar, en proceso de retirada, optó por conceder demandas concretas que pudieran disminuir la tensión sin alterar radicalmente la estructura del poder. Construir el hospital permitió una salida ordenada, evitando conflictos posteriores con los trabajadores formales.
3. **Instrumentalización estratégica de concesiones.**  
Como muestran las herramientas foucaultianas aplicadas a este caso, el Estado optó por una “gubernamentalidad compensatoria”: dar ciertos beneficios visibles que canalicen el malestar sin modificar el control central sobre el presupuesto o la autoridad sanitaria. El hospital fue al mismo tiempo un reconocimiento y un mecanismo de contención.

En suma, el hospital del IPSS no fue una concesión técnica ni automática, sino el resultado de una disyuntiva procesada en condiciones de movilización social. Su construcción evitó

escenarios de exclusión persistente o conflictividad prolongada, y constituye hasta hoy uno de los pocos casos en que la seguridad social fue efectivamente territorializada como derecho en la Amazonía peruana.

## **¿Y si el puerto de Pucallpa hubiera sido modernizado e integrado desde los años 80?**

El puerto fluvial de Pucallpa, inaugurado en 1980 en el marco del ciclo de movilización cívica regional, fue concebido como una infraestructura estratégica para la articulación territorial, comercial y simbólica de Ucayali con el resto del país y la cuenca amazónica. Su relevancia iba más allá del transporte: implicaba inscribir a la región en los grandes circuitos de intercambio nacional e internacional, y con ello, corregir décadas de aislamiento estructural.

Sin embargo, esa promesa no se cumplió. El puerto pasó rápidamente del entusiasmo a la obsolescencia: fue administrado por ENAPU solo hasta 1992, y desde entonces sus operaciones se redujeron por el alejamiento del cauce del río y la falta de inversión. Hoy las operaciones fluviales se realizan en condiciones de precariedad, mediante embarcaderos informales e inseguros. Esta trayectoria revela un legado ambivalente: una conquista sin consolidación.

Desde un enfoque contrafactual, cabe preguntarse: ¿qué habría sucedido si el Estado hubiera priorizado la modernización y el mantenimiento sostenido del puerto de Pucallpa desde los años 80?

- **Escenario A: Integración logística efectiva del eje amazónico.**  
Si el puerto se hubiera modernizado e integrado con la red vial nacional, Pucallpa se habría convertido en un verdadero nodo logístico intermodal, articulando Lima con Iquitos, Brasil y Colombia a través del eje amazónico del IIRSA. Esto habría dinamizado el comercio, abaratado costos logísticos y potenciado el desarrollo productivo regional.
- **Escenario B: Fortalecimiento del empleo formal y la cadena fluvial.**  
La consolidación de un puerto moderno habría generado empleos directos e indirectos en logística, comercio y servicios portuarios. También habría profesionalizado el transporte fluvial, reduciendo la dependencia de embarcaderos informales y mejorando las condiciones laborales de quienes operan en el sector.
- **Escenario C: Mayor visibilidad política de Ucayali como puerta fluvial del Perú.**  
Un puerto moderno habría proyectado a Ucayali como región estratégica, otorgándole un peso mayor en las decisiones nacionales sobre infraestructura, integración amazónica y comercio exterior. Esto podría haber reforzado su autonomía política y su capacidad de negociación presupuestal frente al gobierno central.

¿Por qué no se dieron estos escenarios?

Desde una interpretación hermenéutica crítica del archivo, los planes estatales y los diagnósticos técnicos, es posible identificar múltiples factores que explican por qué **el puerto de Pucallpa quedó como un legado inconcluso**:

#### **1. Lógica extractiva y visión centralista de la Amazonía.**

Como sugiere una genealogía foucaultiana de la infraestructura, la Amazonía fue históricamente concebida como una periferia proveedora de recursos, no como un espacio de articulación soberana. Las inversiones se orientaron a extraer madera, hidrocarburos o productos agrícolas, sin consolidar las plataformas logísticas necesarias para el desarrollo endógeno.

#### **2. Falta de continuidad institucional y superposición de competencias.**

El puerto fue gestionado por ENAPU en un contexto de debilidad institucional local. Con el paso a la descentralización, surgieron conflictos entre niveles de gobierno (regional, municipal, central) sobre quién debía financiar, operar o planificar el puerto. Esta fragmentación bloqueó decisiones clave durante décadas.

#### **3. Ausencia de presión política sostenida.**

A diferencia de otras demandas más visibles (como el hospital o la universidad), el puerto careció de una coalición cívico-política que sostuviera su modernización como prioridad regional. La fragmentación gremial posterior al ciclo del Pucallpazo debilitó la capacidad de presión colectiva para exigir su consolidación.

#### **4. Racionalidad neoliberal en las inversiones públicas.**

Desde la década de 1990, las decisiones de infraestructura pasaron a regirse por criterios de rentabilidad inmediata. Dado el carácter informal del comercio fluvial amazónico y la baja carga registrada oficialmente, el puerto no logró justificar su modernización bajo los estándares de evaluación utilizados por ProInversión o el MEF. Se generó así una profecía autocumplida: no se invirtió porque no era rentable, y no era rentable porque no se invirtió.

En suma, el caso del puerto de Pucallpa revela cómo **una infraestructura estratégica conquistada por la movilización puede quedar atrapada en una lógica estatal que niega su propio potencial**. Leer este legado inconcluso desde una hermenéutica de la no-decidibilidad permite iluminar no solo lo que pudo haber sido, sino también las estructuras que impiden que el territorio periférico se convierta en centro logístico y político de su propio desarrollo.

## Análisis de la Emergencia

### **La emergencia del clivaje centro–periferia**

El clivaje centro–periferia que articuló posteriormente la movilización del Pucallpazo no fue un dato estructural preexistente ni una categoría impuesta desde el análisis, sino un proceso de construcción ideacional progresiva, que emergió desde lo subnacional a través de múltiples canales discursivos, organizativos y simbólicos. Su consolidación puede rastrearse en los antecedentes inmediatos al ciclo de protesta, donde distintas formas de malestar comenzaron a ser reinterpretadas bajo una lógica común de subordinación territorial.

En primer lugar, el crecimiento urbano y comercial de Pucallpa —reconocido incluso como el más importante de la Amazonía peruana para fines de los años setenta— contradecía el rol subordinado que la ciudad seguía ocupando dentro de la estructura estatal. Tal como se documenta en la sección 3.1.1, la construcción de la carretera Lima–Pucallpa, el aumento demográfico sostenido y la expansión del mercado regional generaron una expectativa de integración nacional que nunca se materializó plenamente. Esta asimetría entre centralidad económica emergente y dependencia político-administrativa persistente activó percepciones de injusticia acumulada, especialmente en relación con la ausencia de servicios, la demora en obras públicas y la dependencia absoluta de Iquitos como capital departamental.

En segundo lugar, como se analiza en la sección 3.1.2, la organización cívica y la prensa local desempeñaron un rol clave en la transformación del malestar difuso en una narrativa política estructurada. A través de editoriales, pronunciamientos vecinales y discursos públicos, se empezó a cuestionar de forma abierta el centralismo limeño, la postergación presupuestal y la invisibilidad de Pucallpa en las decisiones nacionales. Esta dimensión discursiva, que surgió desde radios, semanarios y gremios de base, fue decisiva para convertir quejas fragmentadas en una denuncia articulada contra el orden territorial existente.

Finalmente, la sección 3.1.3 revela que estas percepciones fueron reforzadas por evidencias concretas de subordinación fiscal, política y administrativa, que no solo afectaban el orgullo cívico local, sino que limitaban la capacidad real de decisión sobre el territorio. El malestar no era únicamente simbólico, sino también estructural: sin autonomía presupuestal, sin representación adecuada, sin canon por explotación de recursos, Pucallpa funcionaba como una periferia administrada sin voz ni voto. Fue en este contexto que el clivaje centro–periferia comenzó a emerger como una “gramática de conflicto” (Capoccia, 2016), legitimada tanto por datos objetivos como por su performatividad discursiva en el espacio público local.

Esta emergencia cumple con los criterios definidos en el marco teórico:

- **Autoorganización sin planificación centralizada:** el clivaje no fue promovido por partidos ni actores del centro, sino que emergió desde prácticas locales de denuncia, interpretación y organización.
- **Resultado imprevisto para los propios actores:** la transformación de demandas materiales en una disputa político-territorial fue un proceso gradual y no planeado, que sorprendió incluso a quienes lo protagonizaron.
- **Heterogeneidad de actores:** su construcción ideacional involucró a periodistas, dirigentes gremiales, vecinos autoconvocados, autoridades locales designadas y sectores comerciales, todos desde posiciones y lenguajes distintos.
- **Durabilidad del resultado:** el clivaje cristalizó como eje articulador del ciclo de protesta y se convirtió en la justificación simbólica y estratégica de la exigencia de autonomía territorial, cuyo desenlace institucional —la creación del Departamento de Ucayali— da cuenta de su eficacia performativa.

En suma, el clivaje centro–periferia no fue un punto de partida evidente, sino un producto emergente de una acumulación subnacional de malestar reinterpretado colectivamente, que transformó un conjunto de agravios desarticulados en una demanda política estructurante.

Este impulso autonomista no solo expresó una demanda técnica de reorganización territorial, sino también una politización del despojo percibido: la idea de que Pucallpa funcionaba como caja chica de departamentos más poderosos, sin recibir beneficios proporcionales. Como lo resume Julio Flores:

"No había otra fórmula porque si no nunca hubiéramos sido departamento de Ucayali. Siempre hubiésemos sido provincia, porque Iquitos estaba en contra de nosotros, Lima estaba en contra de nosotros, Huánuco estaba en contra de nosotros. Siempre hemos sido la caja chica de esos departamentos y nosotros teníamos que romper con ese tema porque de otra manera no íbamos a ser lo que queríamos." (J. Flores, comunicación personal, el 18 de octubre de 2022)

### **La emergencia de las coyunturas críticas**

Si bien existe consenso sobre su papel articulador, los testimonios recogidos discrepan respecto al actor que impulsó inicialmente la convocatoria intergremial. Según Julio Flores, fue el sindicato de choferes quien realizó el primer llamado a movilización (J. Flores, comunicación personal, el 18 de octubre de 2022), mientras Valera sugiere que el magisterio fue el actor central que logró convocar a los sectores urbanos (M. Vasquez Valera, comunicación personal, el 21 de abril de 2022). Estas divergencias reflejan la disputa por el protagonismo dentro de la memoria colectiva local, y no invalidan el carácter colectivo del proceso.

Como suele ocurrir en procesos de movilización de base amplia, las interpretaciones sobre las motivaciones del ciclo son divergentes y reflejan distintas posiciones en la disputa por el sentido histórico del movimiento. Por un lado, el historiador Humberto Villa sostiene que los Pucallpazos fueron impulsados principalmente por un núcleo local del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), con participación también del Partido Comunista, Acción Popular y el APRA, articulados en torno al sindicato de trabajadores de la educación. Desde esta lectura, el Frente de Defensa habría emergido como respuesta crítica a las estrategias de movilización popular promovidas por el Gobierno Militar a través del Sistema Nacional de Movilización Social<sup>13</sup> (SINAMOS), lo que otorgaría al ciclo un carácter marcadamente político-partidario (H. Villa, comunicación personal, el 15 de octubre de 2022).

En contraste, otros testimonios insisten en una lectura predominantemente cívica del proceso. Según esta perspectiva, el origen de la movilización radicó en un sentimiento generalizado de marginación, abandono y rezago experimentado por sectores urbanos, particularmente aquellos asentados en los denominados "pueblos jóvenes". El clivaje estructurante fue la lucha contra el centralismo nacional y regional, articulada en torno a la demanda de autonomía para decidir sobre el uso de los recursos recaudados localmente y acceder a servicios públicos básicos. Como expresó Manuel Vásquez Valera: "Luchar

<sup>13</sup> El SINAMOS (Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social) fue creado en 1971 por el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas liderado por Juan Velasco Alvarado, con el objetivo de canalizar la participación popular en las reformas estructurales del régimen. Aunque se presentaba como una plataforma de empoderamiento ciudadano y democratización participativa, su diseño centralizado, su dependencia directa de la Presidencia y el control militar de sus oficinas regionales limitaron seriamente su autonomía. En la práctica, muchas de sus intervenciones fueron percibidas como intentos de encuadramiento ideológico y cooptación desde el aparato estatal. En regiones periféricas como Ucayali, su influencia fue ambigua o marginal, y el surgimiento de frentes cívicos autónomos —como FREDECOP— puede leerse también como una forma de resistencia a esta verticalización del "poder popular" desde arriba (Varela Gómez, 2018, pp. 106–115).

contra el centralismo nacional y regional que tenía en el olvido y abandono a nuestra provincia, Coronel Portillo" (comunicación personal, el 21 de abril de 2022).

Las coyunturas críticas del ciclo de los Pucallpazos no surgieron como eventos planificados ni como consecuencia directa de una estrategia centralizada, sino como procesos emergentes de autoorganización social que, frente a un malestar acumulado, lograron interrumpir el orden institucional existente e impusieron una respuesta del poder central. En los tres momentos —1978, 1980 y 1981— la intensidad de las protestas fue tal que obligó al gobierno militar a desplegar ministros de Estado para negociar directamente con los actores locales, una señal clara de que el centro reconocía el potencial disruptivo de estas movilizaciones.

Estas coyunturas se caracterizaron por una combinación de sorpresa, apertura estructural e indeterminación del desenlace, elementos clave en la definición de una coyuntura crítica (Capoccia & Kelemen, 2007). La magnitud del paro, la unidad inicial de los actores movilizados y la capacidad para sostener huelgas cívicas indefinidas sin represión masiva revelan una ventana de oportunidad en la que la agencia local pudo incidir directamente sobre el curso de decisiones políticas de alcance nacional.

Además, en cada uno de los Pucallpazos se manifestó con fuerza la heterogeneidad del movimiento, que integraba gremios de transportistas, sindicatos docentes, asociaciones vecinales, periodistas, estudiantes, comerciantes, trabajadores del sector salud, entre otros. Esta diversidad no debilitó la movilización, sino que fue gestionada colectivamente mediante mecanismos comunitarios de solidaridad (ollas comunes, logística compartida, actividades culturales) y la consolidación de un pliego de demandas compartido. FREDECOP funcionó como instancia articuladora, aunque su liderazgo fue disputado y en constante negociación interna, lo que refuerza el carácter emergente, no jerárquico, del proceso.

La respuesta inicial del gobierno central —que evitó la represión masiva y prefirió negociar— también refleja la percepción del momento como excepcional y potencialmente riesgoso para el equilibrio institucional. La instalación de mesas de trabajo, el anuncio de inversiones y obras, y la emisión de decretos favorables a algunas demandas mostraron una disposición temporal de apertura, aunque muchos compromisos no se cumplieron en el mediano plazo.

Desde una perspectiva analítica, puede afirmarse que la emergencia de las coyunturas críticas en el caso Pucallpa respondió a una capacidad autoorganizada de actores periféricos para activar una bifurcación institucional desde abajo, disputando autoridad y visibilidad al poder central sin recurrir a la violencia, pero sí mediante presión sostenida. Estas coyunturas no solo habilitaron resultados inmediatos, sino que sentaron las condiciones para la posterior institucionalización del clivaje y el logro de la autonomía territorial.

La lectura hermenéutica de estas coyunturas permite verificar los mismos criterios del marco teórico, reconstruidos en la experiencia del caso:

- **Autoorganización sin planificación centralizada:** los paros y huelgas fueron organizados por actores locales sin liderazgo de partidos nacionales.
- **Resultado imprevisto para los propios actores:** las negociaciones directas con ministros y los decretos emitidos no estaban previstos al inicio.
- **Heterogeneidad de actores:** los movimientos involucraron sectores muy diversos de la sociedad pucallpina.
- **Durabilidad del resultado:** las coyunturas forjaron una trayectoria institucional que culminó en la creación del nuevo departamento.

### **La emergencia de legados y secuelas**

Las secuelas y legados del ciclo de movilización en Pucallpa constituyen el tercer momento clave del proceso de emergencia. Si bien en este punto ya comenzamos a ver resultados institucionales concretos, es importante resaltar que estos no fueron planificados ni diseñados desde una estrategia central, sino que emergieron progresivamente desde las dinámicas de movilización subnacional, como resultados imprevistos pero duraderos.

En el corto plazo, las secuelas se expresaron en una serie de logros tangibles obtenidos tras cada uno de los Pucallpazos: desde la creación del CODECOP en 1978 hasta la promulgación del Decreto Ley N.º 23099 en 1980, que estableció formalmente el Departamento de Ucayali. Estos avances fueron inicialmente impulsados desde la periferia, forzando al centro a reaccionar, ya sea a través de negociaciones, concesiones normativas o medidas administrativas. La construcción de infraestructura pública, la ampliación de servicios básicos, la creación de la universidad pública y la constitución de una estructura de Gobierno Regional inicial son ejemplos claros de como demandas locales se tradujeron en transformaciones institucionales.

Sin embargo, la consolidación de estos logros en legados duraderos no fue inmediata, sino que dependió de múltiples factores: decisiones legales posteriores, voluntad política de los nuevos gobiernos civiles y cambios normativos en los años ochenta. El caso del canon petrolero y de los FONCOMUN, que otorgaron a Ucayali autonomía presupuestal real solo años después de la movilización, refleja la naturaleza emergente, no lineal, del proceso. Estos legados no fueron fruto de una hoja de ruta diseñada de antemano, sino de la sedimentación de conquistas obtenidas en momentos de apertura y su posterior institucionalización en contextos diferentes.

Además, la emergencia de estos legados se dio en tensión constante con procesos de reversión, cooptación o debilitamiento. La disolución progresiva de los gremios cívicos y sindicales, el debilitamiento del Frente de Defensa, y la ausencia de partidos locales capaces de traducir el espíritu del Pucallpazo en proyectos políticos estables muestran los límites de esta consolidación. Tal como advierte Julio Flores, uno de los dirigentes históricos, la intervención posterior del gobierno de Fujimori significó el desmantelamiento de las bases organizativas que habían sostenido la lucha, lo cual afectó la durabilidad organizativa del proceso.

Aun así, el legado más significativo —la creación del Departamento de Ucayali como entidad subnacional autónoma dentro de la estructura del Estado— permanece vigente hasta hoy. Junto con la universidad y la consolidación urbana de Pucallpa como polo

regional, estos elementos constituyen una memoria institucional que sobrevive a pesar del debilitamiento de los actores que la impulsaron.

Desde una mirada hermenéutica, la reconstrucción de estos resultados permite identificar con claridad los cuatro criterios que definen su carácter emergente:

- **Autoorganización sin planificación centralizada:** los legados emergieron desde actores locales sin guía estatal.
- **Resultado imprevisto para los propios actores:** muchas de las transformaciones institucionales no estaban contempladas en los pliegos iniciales.
- **Heterogeneidad de actores:** participaron gremios, estudiantes, líderes cívicos, técnicos y funcionarios locales.
- **Durabilidad del resultado:** los cambios institucionales permanecen décadas después como memoria viva del proceso.

En síntesis, la emergencia de legados y secuelas en el caso de los Pucallpazos ilustra como una movilización heterogénea, no centralizada ni permanentemente cohesionada, puede desencadenar transformaciones institucionales inesperadas pero duraderas, cuya estabilidad futura depende menos del diseño original y más de su inscripción efectiva en marcos normativos, presupuestales y administrativos. El proceso confirma que la democratización subnacional emergente puede dejar huellas persistentes incluso cuando sus portadores organizativos pierden fuerza, lo cual invita a repensar la relación entre movilización, institucionalización y legado político en las regiones periféricas.

## 6. Conclusiones

### ¿El caso de Pucallpa valida el valor analítico de la teoría?

El estudio del Pucallpazo confirma la utilidad del marco de **democratización subnacional emergente desde coyuntura crítica** para comprender procesos institucionales no planificados que se desarrollan desde la periferia del Estado. A diferencia de modelos secuenciales o elitistas de cambio político, el marco propuesto permite captar con precisión como **una coalición territorialmente localizada, articulada en condiciones de exclusión estructural, puede activar un proceso de transformación institucional duradera sin respaldo partidario ni estrategia centralizada**. Los cuatro ejes teóricos —origen subnacional, clivaje centro–periferia, activación coyuntural, emergencia contrafactual— encuentran en el caso de Pucallpa una expresión empírica clara, lo que refuerza tanto la coherencia interna como la capacidad explicativa del enfoque.

### ¿La metodología del caso puede ser útil para otros contextos?

La reconstrucción metodológica adoptada —basada en una secuencia hermenéutica con fuentes testimoniales, documentales y archivos históricos— demuestra ser efectiva para **identificar eventos no lineales, actores olvidados y momentos clave en la transformación institucional subnacional**. La combinación de análisis estructural (trayectorias históricas) con herramientas interpretativas (memoria, narrativa, discontinuidad) permite abordar procesos políticos sin dejar fuera su dimensión simbólica ni su lógica contingente. Este enfoque puede ser replicado en otros casos donde los procesos democratizadores no sigan rutas predefinidas, como conflictos territoriales en la amazonía, zonas rurales andinas o periferias urbanas de expansión acelerada. Además, ofrece herramientas útiles para el análisis diacrónico de coaliciones heterogéneas y resultados institucionales sorpresivos.

Para evaluar la utilidad del enfoque metodológico adoptado en este estudio, se presenta a continuación una síntesis comparativa de los trece casos discutidos en la sección 1.2. La tabla permite releer cada experiencia a partir de los tres elementos centrales del marco teórico propuesto: la existencia de un **clivaje centro–periferia** como forma de exclusión o disputa territorial; la presencia de una **coyuntura crítica** que habilita trayectorias institucionales alternativas; y la emergencia de un **legado institucional** con algún grado de durabilidad. Esta lectura cruzada permite visualizar con mayor claridad **qué casos cumplen parcialmente con la lógica de emergencia democratizadora**, cuáles se sitúan en zonas híbridas o ambivalentes, y cuáles representan formas de reproducción autoritaria desde el poder central o subnacional. La tabla no solo organiza la comparación, sino que refuerza la capacidad del marco analítico y metodológico propuesto para capturar tanto **procesos exitosos como bloqueados**, iluminando dimensiones que otros enfoques podrían pasar por alto.

Autor	Clivaje centro–periferia	Coyuntura crítica	Legado institucional
<b>Abers (2000)</b>	Débil o ausente	No	Sí, pero planificado
<b>Postero (2017)</b>	Sí (indígena–estatal)	Sí (colapso sistema de partidos)	Sí, parcialmente capturado
<b>Leyva Solano (2005)</b>	Sí (étnico y territorial)	Sí (1994)	Sí, autonomía sostenida
<b>Silva (2009)</b>	Parcial (urbano-popular vs Estado)	Sí (crisis 2001)	Limitado y temporal
<b>Somma &amp; Donoso (2022)</b>	Latente, no central	Sí (estallido social 2019)	Sí (proceso constituyente)
<b>Bunce (2003)</b>	Variable	Sí (colapso comunismo)	Diverso
<b>Stroschein (2012)</b>	Sí (étnico–territorial)	Sí	Condicionado por diseño
<b>Gibson (2005)</b>	Sí, pero bloqueado	No	Sí, autoritario
<b>Giraudy (2010)</b>	Sí, instrumentalizado	No	Sí, excluyente
<b>Boone (2003)</b>	Sí (estructural)	No	Sí, diferencial
<b>Gberevbie &amp; Mukoro (2023)</b>	No (control desde centro)	No	Sí, clientelar
<b>Lust-Okar (2005)</b>	No	No	Sí, represivo
<b>Wiktorowicz (2000)</b>	No	No	Sí, controlado

## ¿Pucallpa es un ejemplo claro de democratización subnacional emergente desde una coyuntura crítica?

Sí. El caso cumple con los cuatro criterios propuestos en el marco teórico: (1) **origen subnacional** de la coalición movilizadora, surgida de gremios y organizaciones territoriales autónomas; (2) activación de un **clivaje centro–periferia**, reconfigurado como injusticia estructural que articula el malestar; (3) emergencia de una **coyuntura crítica**, abierta por crisis institucionales previas y catalizada por la movilización; y (4) generación de **resultados institucionales inesperados**, como la creación del Departamento, que modificaron la distribución territorial del poder. Aunque parte de estos logros fueron luego debilitados o cooptados, la persistencia de la memoria del Pucallpazo, su reapropiación simbólica y su impacto en la estructura estatal subnacional permiten identificarlo como un caso paradigmático del tipo propuesto.

## Siguientes pasos

Más allá de su contribución empírica, el caso del Pucallpazo invita a considerar nuevas herramientas de representación analítica, especialmente aquellas capaces de capturar dinámicas no lineales, interacción entre actores heterogéneos y trayectorias múltiples. En ese sentido, una línea promisoria de desarrollo teórico-metodológico es la incorporación de **modelamiento basado en agentes (Agent-Based Modeling, ABM)** para explorar procesos de democratización subnacional emergente desde la periferia.

A diferencia de los modelos estadísticos convencionales, los ABM permiten simular la **interacción entre múltiples agentes con reglas simples, comportamientos situados y capacidades limitadas**, generando patrones agregados que no están prediseñados. Esta aproximación resulta especialmente adecuada para representar fenómenos como: la formación espontánea de coaliciones, la difusión territorial de marcos interpretativos, la aparición de ventanas de oportunidad institucional o la consolidación (o bloqueo) de legados

democratizadores. En este marco, el Pucallpazo puede reinterpretarse como un escenario en el que actores diversos —transportistas, campesinos, periodistas, universitarios, autoridades locales— interactúan bajo condiciones estructurales de malestar y apertura contingente, generando un desenlace institucional no anticipado.

Explorar esta vía permitiría construir **modelos exploratorios o estilizados** que representen diferentes condiciones iniciales (presencia o ausencia de clivajes, niveles de coordinación, debilidad del centro), y observar bajo qué configuraciones emergen trayectorias democratizadoras, se consolidan enclaves autoritarios o se frustran los intentos de cambio. Esta línea de investigación no busca reemplazar el análisis empírico y hermenéutico desarrollado aquí, sino **complementarlo con una herramienta de indagación contrafactual, iterativa y experimental**, coherente con los principios de **complejidad adaptativa y emergencia** que sustentan este marco.

En síntesis, el estudio del Pucallpazo no solo aporta a la reconstrucción de una coyuntura crítica desde la periferia, sino que también sugiere nuevas formas de representar procesos de democratización donde la **incertidumbre, la agencia dispersa y la no linealidad** no son anomalías, sino **condiciones constitutivas del cambio institucional**. La incorporación de herramientas como el ABM refuerza la apuesta por una ciencia política sensible a los márgenes, capaz de articular análisis empírico riguroso con exploraciones contrafactuales, y de imaginar futuros democráticos que no nacen del diseño, sino de la emergencia situada. Recuperar la historia del Pucallpazo no solo permite iluminar un caso olvidado, sino también replantear **como entendemos la democracia cuando esta no llega desde el centro, sino que se construye, a veces frágilmente, desde las fisuras del poder**. El desafío futuro no es solo explicar estos procesos, sino **crear marcos capaces de pensarlos, representarlos y aprender de ellos**.

## Referencias

- Abers, R. N. (2000). *Inventing local democracy: Grassroots politics in Brazil*. Lynne Rienner Publishers.
- Bedriñana Enciso, J. J., Castro Malarin, T. R., Chanduvi Gamarra, M. A., & Sierra Cerdá, M. L. (2016). *Plan Estratégico del Puerto de Pucallpa* [Master Degree Dissertation]. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Boone, C. (2003). *Political Topographies of the African State: Territorial Authority and Institutional Choice* (1a ed.). Cambridge University Press.  
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511615597>
- Bunce, V. (2003). Rethinking Recent Democratization: Lessons from the Postcommunist

- Experience. *World Politics*, 55(2), 167–192. <https://doi.org/10.1353/wp.2003.0010>
- Capoccia, G., & Kelemen, R. D. (2007). The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, 59(3), 341–369. JSTOR.
- Caro, C. (2017, febrero 12). El primer sacerdote iquiteño. *Religión Digital*. [https://www.religiondigital.org/opinion/primer-sacerdote-iquiteño\\_0\\_1875412455.html](https://www.religiondigital.org/opinion/primer-sacerdote-iquiteño_0_1875412455.html)
- Collier, D., & Munck, G. L. (Eds.). (2022). *Critical junctures and historical legacies: Insights and methods for comparative social science*. Rowman & Littlefield.
- Collier, R. B., & Collier, D. (1991). *Shaping the political arena: Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton University Press.
- Dourojeanni, M. J. (1990). *Amazonia ¿Qué hacer?* Centro De Estudios Teológicos De La Amazonia.
- Espinoza Soriano, W. (2016). *Loreto: Departamento y región (San Martín-Ucayali) 1846-2000* (Primera edición). Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Vicerrectorado Investigación y Posgrado.
- Flores, J. (2022, octubre 18). *Gabriela Rengifo entrevista actor #11* [Telefono].
- Gberevbie, C., & Mukoro, A. (2023). *The Local Government Creation Under Democracy*.
- Gibson, E. L. (2005). Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries. *World Politics*, 58(1), 101–132. <https://doi.org/10.1353/wp.2006.0018>
- Giraudy, A. (2010). The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, 2(2), 53–84. <https://doi.org/10.1177/1866802X1000200203>
- Hall, P. A. (2009). Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective. En J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Explaining Institutional Change* (1a ed., pp. 204–224). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806414.009>
- Huntington, S. P. (2002). *La tercera ola / The third wave: La democratizacion a finales del siglo XX / Democratization in the late 20th century: La democratizacion a finales ...* Paidos Iberica Ediciones S A.

INEI. (1981). *Censos Nacionales 1981—VIII de Población y III de Vivienda*.

<http://censos1.inei.gob.pe/censos1981/redatam/>

INEI. (2018). *Resultados Definitivos de los Censos Nacionales 2017*.

<https://censo2017.inei.gob.pe/resultados-definitivos-de-los-censos-nacionales-2017/>

Kitschelt, H. (2000). Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities.

*Comparative Political Studies*, 33(6–7), 845–879.

<https://doi.org/10.1177/001041400003300607>

Levitsky, S., & Cameron, M. A. (2003). Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru. *Latin American Politics and Society*, 45(03), 1–33. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2003.tb00248.x>

Leyva Solano, X. (2005). *Indigenismo, indianismo* and 'ethnic citizenship' in Chiapas. *Journal of Peasant Studies*, 32(3–4), 555–583.

<https://doi.org/10.1080/03066150500266984>

Little, D., Bulle, N., & Di Iorio, F. (2023). Methodological Individualism and Methodological Localism: A Discussion with Daniel Little. En N. Bulle & F. Di Iorio (Eds.), *The Palgrave Handbook of Methodological Individualism* (pp. 633–658). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-41508-1\\_27](https://doi.org/10.1007/978-3-031-41508-1_27)

López Jiménez, S. (2023). Protestas sociales: Democratización social y política contra la re-elitización neoliberal en el Perú. *Discursos del sur*, 12, 9–42.

<https://doi.org/10.15381/dds.n12.27093>

Lopez Jimenez, S., Magallanes Reyes, J. M., & Rengifo Briceño, G. (2025). *El Perú y sus coyunturas críticas: Estado, Democratización, y Democracia en los siglos XIX y XX*. CISEPA.

Lust-Okar, E. (2005). *Structuring Conflict in the Arab World: Incumbents, Opponents, and Institutions* (1a ed.). Cambridge University Press.

<https://doi.org/10.1017/CBO9780511491009>

Matos Tuesta, J. (Director). (2020a, julio 27). *Los Pucallpazos (1978-1980)—I* (Vol. 1) [Video]. Proyecto Maijoshin. <https://www.youtube.com/watch?v=YZClneiXdnY>

- Matos Tuesta, J. (Director). (2020b, julio 27). *Los Pucallpazos (1978-1980)—II* (Vol. 2) [Video]. Proyecto Maijoshin. <https://www.youtube.com/watch?v=9SCu8KrUqVI&t=27s>
- Matos Tuesta, J. (Director). (2020c, julio 27). *Los Pucallpazos (1978-1980)—III* (Vol. 3) [Video]. Proyecto Maijoshin. <https://www.youtube.com/watch?v=YZClneiXdnY>
- Matos Tuesta, James. (2005). *Apuntes para una historia de la prensa en Pucallpa (1945-1980)*. Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales, UNMSM.
- Mendoza, W., Leyva, J., & Pardo, F. (2015). *Las barreras al crecimiento económico de Ucayali* (1a ed). Ministerio de la Producción, PRODUCE : Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internaciona, USAID : Consorcio de Investigación Económica y Social, CIES.
- Miller, J. H., & Page, S. E. (2007). *Complex adaptive systems: An introduction to computational models of social life*. Princeton University Press.
- O'Donnell, G. A., & Schmitter, P. C. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative conclusions about uncertain democracies*. Johns Hopkins University Press.  
<https://cadmus.eui.eu/handle/1814/22062>
- Ortiz, D. (1962). *Los forjadores de Pucallpa* (1ra ed). Editorial San Antonio.
- Postero, N. (2017). *The Indigenous State: Race, Politics, and Performance in Plurinational Bolivia*. University of California Press. <https://doi.org/10.1525/luminos.31>
- Rengifo, D. (2020). Pucallpazos: Paginas de Gloria en el génesis de Ucayali. *Vivencias “Encantos de Ucayali”, DirceTur Ucayali*, 5(2).  
<https://www.calameo.com/read/005996927695e93df2618>
- San Román, J. V., Rodríguez Achung, M., & García, J. (1994). *Perfiles históricos de la amazonía peruana* (2. ed). Centro de Estudios Teológicos de la Amazonía : Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica : Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana.
- Silva, E. (2009). *Challenging Neoliberalism in Latin America* (1a ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511803222>
- Somma, N. M., & Donoso, S. (2022). *Renovando la arena política: Estallido social, cambio*

*constitucional y nuevo Gobierno en Chile.*

Stroschein, S. (2012). *Ethnic Struggle, Coexistence, and Democratization in Eastern Europe* (1a ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511793769>

Tapuya Huaman, C. (Director). (2024, junio 15). *Documental "Gestores de la creación del Departamento de Ucayali "* [Documental]. Visual Selva.  
<https://www.youtube.com/watch?v=leaVcH1nYUA>

Thompson, P. (2000). *The Voice Of The Past: Oral History*. Oxford University PressNew York, NY. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192893178.001.0001>

Tilly, C. (2009). *Democracy* (8th printing). Cambridge University Press.  
Tocqueville, A. de. (1961). De la nécessité d'étudier ce qui se passe dans les États particuliers avant de parler du gouvernement de l'Union. En *De la démocratie en Amérique—Tome I* (Vol. 2). Librairie Garnier Frères.

Varela Gómez, M. M. (2018). El SINAMOS y las comunidades nativas amazónicas. *Espacio Regional. Revista de Estudios Sociales*, 1(15), Article 15.  
<https://doi.org/10.32735/S2735-61752018000153265>

Vasquez Valera, M. (2022, abril 21). *Gabriela Rengifo entrevista actor #10* [Telefono].

Villa, H. (2022, octubre 15). *Gabriela Rengifo entrevista actor #3* [Videoconferencia].

Vivanco Pimentel, L., & Benzaquén Rengifo, E. (with Rumrrill García, R., Mendoza Balboa, J., & Cox Cheneau, J.). (1997). *Gran enciclopedia de la región Ucayali* (4a ed.). Videoriente editores.

Wiktorowicz, Q. (2000). Civil Society as Social Control: State Power in Jordan. *Comparative Politics*, 33(1), 43. <https://doi.org/10.2307/422423>