Alberto Vergara

La danza hostil

Poderes subnacionales y Estado central en Bolivia y Perú (1952-2012)

50 AÑOS IEP INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

Serie: América Problema, 41

© IEP Instituto de Estudios Peruanos
Horacio Urteaga 694, Lima 11
Telf.: (51-1) 332-6194
www.iep.org.pe

ISBN: 978-9972-51-551-4
ISSN: 1019-4460
Impreso en Perú

Primera edición: noviembre de 2015
1000 ejemplares

Hecho el depósito legal
en la Biblioteca Nacional del Perú: 2015-16160

Registro del proyecto editorial
en la Biblioteca Nacional: 11501131501253

Corrección: Daniel Soria
Diagramación: Silvana Lizarbe
Carátula: Gino Becerra
Cuidado de edición: Odín del Pozo

Fotografía de solapa: María Eugenia Vásquez
Imagen de carátula: Enrique Polanco, "Pasacalle", óleo sobre tela, 120 x 100 cm, 2012.

Prohibida la reproducción total o parcial de las características gráficas de este libro por cualquier medio sin permiso de los editores.

VERGARA, Alberto

La danza hostil: poderes subnacionales y Estado central en Bolivia y Perú, 1952-2012. Lima, IEP, 2015 (América Problema, 41)

1. VOTACIÓN; 2. HISTORIA; 3. ACTORES POLÍTICOS; 4. CAMBIO POLÍTICO; 5. POLÍTICA TERRITORIAL; 6. BOLIVIA; 7. PERÚ

W/02.04.01/A/41

Índice

Prefacio 15

Introducción 19

1. Marco teórico: Estado central, élites periféricas y territorio 37
2. Democratizaciones: la revolución nacional boliviana (1952-1964) y el regreso de las elecciones en Perú (1956-1968) 91
3. Los regímenes militares: el gobierno del general Banzer (1971-1978) en Bolivia y del general Velasco (1968-1975) en Perú 167
4. Consolidar el contraste: la apertura política boliviana (1994-2004) y la clausura peruana (1989-1995) 235

Conclusiones 319

Bibliografía 341

Lista de gráficos

1.1. Factores estructural-territoriales para la politización periférica 86
1.2. Dimensiones de análisis y resultados del argumento general 88
2.1. Bolivia y Perú en la matriz de democratización de Robert Dahl 92
2.2. Población de los departamentos bolivianos en 1900 y 1950 122
2.3. Distribución de créditos agrícolas por departamentos 1955-1975 124
2.4. Resultados de las elecciones generales de 1963 por departamentos 139
2.5. Universidades limeñas y provincianas fundadas según periodo histórico 150
2.6. Universidades públicas y privadas fundadas según periodo histórico 150
2.7. Exportaciones entre 1955 y 1969 157
2.8. Distribución departamental de la renta nacional en 1955 157
2.9. Proporción anual de población por departamento con respecto a la población de Lima 159
2.10. Variación en el régimen de Bolivia y Perú en la matriz de democratización de Robert Dahl 161
3.1. Tierra entregada por gobiernos bolivianos entre 1955 y 1974 181
3.2. Recursos destinados a las Cordes de los departamentos bolivianos 190
3.3. Distribución de créditos agrícolas por zonas del país 191
3.4. Proporción anual de población por departamento con respecto a población de Lima 226
4.1. Porcentaje de votos obtenidos por el MAS a nivel subnacional 255
4.2. Evolución de la suma de votos de los tres partidos políticos tradicionales bolivianos, 1985-2009 260
4.3. Resultados obtenidos por los partidos tradicionales en las elecciones generales de 2003 por departamento 261
4.4. Resultados obtenidos por los partidos no tradicionales en las elecciones generales de 2002 por departamentos 262
4.5. Resultados electorales de los partidos tradicionales y del MAS en el ámbito municipal en porcentaje de votos nacionales 270
4.6. Evolución de los recursos energéticos en Bolivia 273
4.7. Localización del gas por departamentos en Bolivia 274
4.8. Población boliviana en occidente y en la Media Luna, 2001 276
4.9. Crecimiento de la población según censos de 1976, 1992 y 2001 277
4.10. Población censada. Comparación entre Lima, Arequipa y Puno 307
4.11. Proporción de población por departamento 308
5.1. Desplazamiento de las periferias a lo largo de la trayectoria estudiada 330
5.2. Dimensiones de análisis y resultados del argumento general 331

Lista de tablas

2.1. Tenencia de la tierra cultivada en Bolivia 1950 104
2.2. Redistribución de la tierra durante la Revolución Nacional 105
2.3. Resultados de las elecciones generales de 1945 133
2.4. Resultados de las elecciones generales de 1945 134
2.5. Resultados de las elecciones generales de 1956 135
2.6. Resultados de las elecciones generales de 1963 139
2.7. Partido político elegido en los municipios del Cusco en la elección municipal de 1964 142
2.8. Partido político elegido en los municipios de Arequipa en la elección municipal de 1964 143
2.9. Partido político elegido en los municipios de La Libertad en la elección municipal de 1964 144
2.10. Bancos regionales del Perú 154
2.11. Establecimientos industriales en regiones y departamentos del Perú 155
3.1. Composición regional de las exportaciones bolivianas 193
3.2. Ciudades peruanas por rango de población: variación entre 1961 y 1972 227
3.3. Participación porcentual por departamentos en el PBI nacional 227
4.1. Electores alfabetos y analfabetos a escala departamental en 1980 (% respecto del total de electores departamentales) 283
4.2. Ciudades peruanas por rango de población: variación entre 1961 y 2007 309
5.1. Procedencia subnacional de los candidatos a la Presidencia en las dos últimas elecciones presidenciales en los 10 países sudamericanos 337

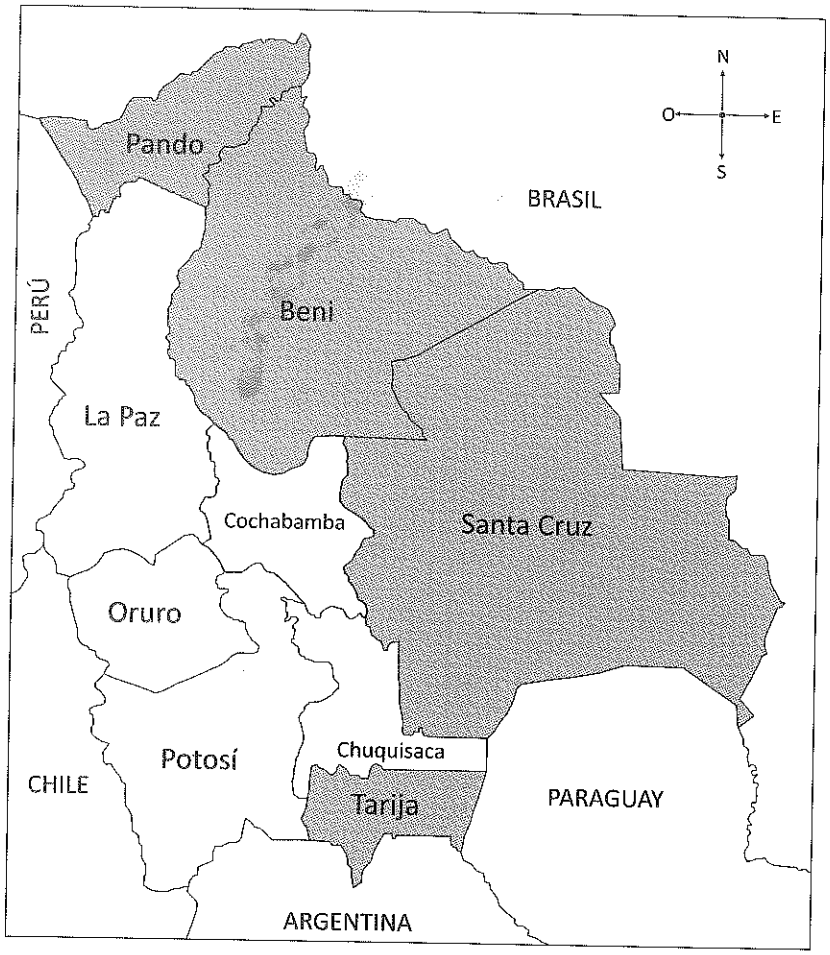
Lista de mapas

Mapa departamental de Bolivia 12
Mapa departamental de Perú 13
2.1. Antiguo eje económico-demográfico boliviano 120
4.1. Votación del Condepa en las elecciones presidenciales de 1997 245
4.2. Distribución de la renta nacional por departamentos en el Perú en 1996 311
4.3. Nuevo eje económico-demográfico boliviano 317

Para María Inés

In Memoriam Alberto Paniagua Daniels

Mapa departamental de Bolivia



Nota: En gris la llamada "Media Luna", conformada por los tres departamentos del oriente boliviano (Pando, Beni y Santa Cruz) y por Tarija en el Sur.

Mapa departamental del Perú



Nota: En gris los departamentos del sur del Perú.

Prefacio

“Escribir un libro —sentenció George Orwell— es una lucha horrible, extenuante, semejante al largo padecimiento de una enfermedad dolorosa”. Y convengamos en que el maestro Orwell nunca transformó una tesis doctoral en libro. En mi caso, solo he podido completar esta doble y dolorosa imprudencia con el apoyo intelectual, material y afectivo de mucha gente. En el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Montreal, debo agradecer muy especialmente a Graciela Ducatenzeiler, quien dirigió la tesis que mutó en este libro y que, más allá de sus obligaciones académicas, siempre ha sido conmigo de una generosidad que difícilmente podré retribuir alguna vez. También en la Universidad de Montreal, gracias a Frederic Mérand, maestro, mejor conversador, gran amigo. Asimismo, agradezco los diálogos y seminarios con André J. Bélanger, Jane Jenson, Richard Nadeau, Philippe Fauchet, Augustin Simard y Françoise Montambeault. También debo agradecer a la Fundación Trudeau, que me permitió realizar un doctorado en condiciones sumamente privilegiadas. Gracias a mis amigos del Departamento de *Government* de la Universidad de Texas en Austin, con quienes preparé el proyecto de tesis doctoral durante el otoño de 2008. Muy especialmente, quiero agradecer la generosidad de Kurt Weyland, Raúl Madrid, Henry Dietz y Catherine Boone.

Pude convertir la tesis en libro gracias a una larga estancia posdoctoral en la Universidad de Harvard, primero con financiamiento del Social Sciences and Humanities Research Council of Canada y luego con un *Banting fellowship*. En Harvard, debo agradecer antes que nadie a Steve Levitsky, quien siempre ha apoyado decidida y generosamente mis distintos proyectos ahí. En estos años, Steve ha sido el mejor, tanto para discutir complejas cuestiones de la disciplina como para compartir almuerzos donde poníamos de cabeza a la política peruana. Fracasó, en cambio, hay que decirlo, en enseñarme los fundamentos del béisbol viendo a los Red Sox en el mismísimo Fenway Park. Ni el mejor profesor puede con ciertos condicionamientos históricos. En suma, un lujo de académico y amigo. En Harvard, también debo agradecer a varios profesores: a Frances Hagopian y su lucidez permanente, a Jorge Domínguez, quien, tras leer un par de capítulos de mi tesis doctoral, propuso que hiciéramos un *author's conference* cuando tuviera listo un manuscrito del libro. Este seminario se llevó a cabo una mañana de marzo de 2014 con el apoyo del David Rockefeller Center for Latin American Studies de la Universidad de Harvard —donde debo agradecer muy particularmente a Paola Ibarra—. Durante algo más de cinco horas, Jorge Domínguez, Steve Levitsky, Candelaria Garay, Hillel Soifer y George Gray Molina analizaron al revés y al derecho mi manuscrito, desmontando mis argumentos y señalando sus deficiencias, pero siempre generosamente preocupados en encontrar (cuando era posible) soluciones para ellas. Obviamente, todos los problemas e inexactitudes que permanecen en este libro son de mi exclusiva responsabilidad. Me faltan palabras para agradecer a Jorge, Steve, Candelaria, Hillel y George por su profesionalismo, inteligencia y generosidad. Son la prueba última de que Héctor Lavoe estaba en lo correcto: es chévere ser grande, pero más grande es ser chévere.

Investigar sobre (y en) Bolivia habría sido infinitamente más difícil si no hubiese contado con el apoyo de la oficina de IDEA Internacional en La Paz; ha sido maravilloso tener la amistad y el soporte de Alfonso Ferrufino, Carolina Floru, Jackie Howe, Susana de la Torre, Juan Botello, Segundino Mollo, Katia Uriona. En Bolivia también, gracias a Salvador

Romero, que toleró con el mejor humor mis frecuentes e impertinentes preguntas; su amistad es una consecuencia feliz de esta investigación. Gracias a Santiago Anria, que compartió conmigo su conocimiento boliviano y sus contactos paceños. Gracias a Raúl Peñaranda. A René Antonio Mayorga. A Rafael "Toto" Loayza. A Gustavo Bonifaz. De igual manera, al hacer trabajo de campo en el Perú adquirí deudas difíciles de pagar: gracias a Pablo Quintanilla y a su desprendida familia en Arequipa; gracias a Armando Andrade, quien tuvo la generosidad de prestarme su espléndida casa en el Cusco. Y, desde luego, gracias a todos mis entrevistados en Bolivia y Perú, y a todas las personas con quienes tuve la suerte de conversar sobre este proyecto.

Kent Eaton hizo comentarios incisivos y detallados a todo el manuscrito, por los cuales le estoy enormemente agradecido. Mil gracias a Martín Tanaka, quien también me hizo comentarios agudos a todo el libro. Daniel Encinas, Sofía Vera, Rodrigo Barrenechea, Mauricio Zavaleta y Marita Romero me ayudaron en distintos momentos y de distintas maneras. Viviana Baraybar ha sido una asistente sin par y, estoy seguro, será una colega politóloga por muchos años. La afiliación a George Washington University, que Cynthia McClintock me ayudó a conseguir, fue sumamente útil para mis frecuentes estancias en DC, y le estoy muy agradecido por ello. El Instituto de Estudios Peruanos mostró interés por este proyecto hace mucho tiempo; es un gusto y un honor publicar con el instituto. Muchas gracias a Ricardo Cuenca y su entusiasmo y, en el área de publicaciones, gracias a Ludwig Huber y Odín del Pozo.

Vencer los padecimientos orwellianos que implican escribir un libro, sin embargo, requiere también de otros apoyos. En Montreal, mis deudas se multiplican en todos los sentidos. A Jaime Porras no solamente le debo sus comentarios al manuscrito; le debo, sobre todo, su amistad impagable, pura como una ranchera de José Alfredo. Y, junto a él, gracias a Marie-Eve Bélanger y a Gabriel Porras: mi familia en Montreal. A Martín y Magda Mujica quiero agradecerles la generosidad que mostraron desde el primer día en que nos conocimos. Gracias a Cynthia Milton. A Darío Pulgar y Pilar Albareda. A Martha Bulnes y Juan Godenzzi. Gracias a la *gang* latinoamericana: Manuel Balán, Celina

Van Dembroucke y Teo Balán, Tatiana Acevedo y Nicolás Rodríguez, Daniel Schein. A Pepe Paredes y a Pablo Quintanilla. A Yuri Berger y a Marco Palma.

A Eduardo Dargent, ¿cómo agradecerle?, ¿por dónde comenzar? Este libro está todo teñido de sus comentarios, sugerencias y, como tantas otras cosas, infiltrado de su entusiasta amistad: gracias, camará. Gracias a José Luis Rénique, que se interesó por este proyecto desde el inicio; una de las secuelas más felices de esta investigación es su amistad. Gracias a Paulo Drinot, lector insuperable, amigo de siempre. Gracias a Gabriel Acevedo. A Lula y a Ricardo, mamá y papá, que en algún remoto momento debieron enseñarme a querer los libros y también, mucho me temo, a querer escribirlos. Gracias a Carlos Durán. A Beto Paniagua. Gracias a Constantino Carvallo. A mis abuelos Vergara y Paniagua porque un día hace varios años caí en la cuenta de que esta investigación era, en buena medida, sobre ellos, periféricos y antioligárquicos. Nadie hubiera leído este libro con más gusto e interés que mi abuelo Alberto Paniagua. A su memoria. Finalmente, gracias a María Inés; sin las reservas inextinguibles de su amor, inteligencia y generosidad jamás habría terminado este libro. Por ti y para ti.

Washington DC
Marzo, 2015

Introducción

Everybody is shouting "which side are you on?"

Bob Dylan

"De no darse cambios en Bolivia", afirmó el presidente del Comité Cívico pro Santa Cruz (CCPSC) pocas horas después de que el presidente Sánchez de Lozada abandonase el país el año 2003, "dudamos de la permanencia de Santa Cruz en la actual estructura del país".[1] La frase coronaba un ciclo de enfrentamientos en la llamada "guerra del gas", una sucesión de protestas y contraprotestas ocurridas en 2003 que le costó el puesto a Gonzalo Sánchez de Lozada, quien había sido elegido presidente el año 2002. Sin entrar en detalles, aquella disputa enfrentó al Gobierno, que buscaba exportar el gas enterrado en el oriente boliviano (donde Santa Cruz de la Sierra es la ciudad más importante) a través de territorio chileno, con la oposición, que consideraba una traición histórica dicha propuesta, pues aquel era el territorio que Bolivia había perdido a manos de Chile a fines del siglo XIX. Las poblaciones del oriente respaldaban mayoritariamente la opción oficialista (después de todo, Sánchez de Lozada había prometido hacer de Santa Cruz ¡la California de Bolivia!), mientras que las movilizaciones sociales del occidente la

1. Citado en Assies 2006: 90.

enjuiciaban. La "guerra del gas" se convirtió en un tipo de contienda que habría de dominar la política boliviana durante el resto de la década. Sin importar aquello que estuviera en el centro del forcejeo, la disputa se manifestaría de manera territorializada: una división política que opone el "occidente" al "oriente"; a La Paz (ciudad que alberga la sede de Gobierno, situada en el occidente) y Santa Cruz (principal departamento y ciudad del oriente). Y en términos más sociológicos y étnicos, a lo largo de la década los términos "colla" y "camba", que siempre habían denominado a los habitantes del occidente y el oriente, respectivamente, adquirieron una nueva connotación política y belicosa. No faltaron las amenazas de secesión de parte de los cruceños; las palabras "autonomía" y "territorio" se volvieron moneda corriente en boca de todos los actores de la política boliviana, y terminaron materializándose en las nuevas instituciones surgidas al calor de aquellas diferencias fundamentales. Aunque estas divisiones territoriales esconden otros tipos de diferencias (ideológicas, económicas o étnicas), muchas veces ellas son subsumidas en este enfrentamiento territorial.[2] Un atento observador boliviano decía a fines de 2009: "Los departamentos son los nuevos partidos políticos en Bolivia".[3]

Estas divisiones políticas de carácter territorial no son una exclusividad boliviana. Muchos países pasan o han pasado por procesos que, con más o menos radicalidad, construyen este tipo de división, los cuales muestran las limitaciones del Estado nacional para ordenar la vida política en el mundo contemporáneo. En Asia, por ejemplo, encontramos el caso de Kirguistán, donde el norte rechaza la legitimidad de las instituciones estatales sureñas mientras el "sur" que las alberga las defiende (Ryabkov 2008). En África, varios países pasan por procesos similares. Costa de Marfil —alguna vez la perla política y económica del continente— se ha visto envuelta en una violenta disputa que opone al sur del país, que poseería "l'ivoirité", con el norte, que estaría "contaminado" por el Islam.[4]

2. Romero 2007, 2010; Centellas 2009, 2010; Laserna 2010; Cyr 2014.
3. Carlos Toranzo, entrevista personal.
4. Ver el número especial sobre este país en *Politique Africaine*, n.° 112, Langer 2004.

En Nigeria, la violencia entre norte y sur obligó a un arreglo informal en el que ambos bloques geográficos se turnaban la presidencia para así evitar un recrudecimiento del enfrentamiento,[5] acuerdo que lamentablemente se dejó de lado en la elección presidencial de 2011 y dio lugar a varias centenas de muertos.[6] Y en otros casos ni siquiera la secesión de territorios irredentos se convierte en un arreglo de estabilidad, como lo demuestra el reciente caso de Sudán del Sur independizado de Sudán.[7] Y en Europa también encontramos situaciones similares. En Italia, las tensiones territoriales de carácter fiscal que oponen al norte próspero con el sur tradicional son centrales para la política nacional (Amoretti 2004a). En Escocia, una nueva generación de liderazgo político desarrolló el viejo sentimiento autonomista hasta conseguir llevar a cabo un referéndum sobre la independencia del país (Nairn 2007). En Estados Unidos, se ha sostenido que la diferencia que ha estructurado con más recurrencia y persistencia la vida política es el *sectionalism* entre centro y periferia, sin que la aparición de conflictos clasistas en la primera mitad del siglo XX alterase esa división (Bensel 1984). Desde luego, cada uno de estos casos tiene particularidades, y el grado de tensión del enfrentamiento político varía significativamente, de la violencia abierta a las disputas mediadas por instituciones legítimas. Sin embargo, estos enfrentamientos de base territorial son frecuentes en el mundo contemporáneo, y no quedan restringidos a un continente, tampoco a los países pobres o ricos, y es notorio que pueden convertirse en un problema serio para los Estados que no sepan acomodarlos. De los 111 conflictos armados que hubo en el mundo entre 1989 y el año 2000, 104 se dieron en el interior de los Estados y no entre ellos (Amoretti 2004b: 7).[8]

5. Sobre federalismo y divisiones en Nigeria, Suberu 2004.
6. *The New York Times*, 25 de abril de 2011.
7. *Financial Times*, 21 de abril de 2012.
8. En estos ejemplos he tratado de evitar casos donde la territorialidad del conflicto está intrínsecamente vinculada al hecho nacional. Aunque esto sea siempre difícil de delimitar, es la razón por la cual, a pesar de compartir algunas dinámicas, no he considerado en estas páginas situaciones como las referidas al Quebec en Canadá, Cataluña en España, el Kurdistán en Turquía o las divisiones entre flamencos y

En América Latina, también encontramos ejemplos recientes de disputas regionalizadas dentro de los Estados, con distintos grados de agresividad y materializadas en diversas esferas de la vida política. Si pocos han llegado al tipo de enfrentamiento que ha sufrido Bolivia, varios comparten algunos de sus elementos. En México, es cada vez más presente una división territorial de tipo electoral que opone un norte próspero y conservador a un sur más pobre e indígena y con preferencias de izquierda (Trejo 2004, Baker 2009). También en el ámbito electoral, la división entre el nordeste brasileño proclive a votar por el PT y el sur de talante más liberal ha emergido contundentemente en los últimos comicios (Goirand 2014). En Ecuador, la vieja tensión entre Quito y Guayaquil —la sierra y la costa— ha sacudido reiteradamente la política durante los últimos años (aunque recientemente haya perdido relevancia, es célebre la frase "Guayaquil pone a los presidentes y Quito los saca") (Burbano 2011, Collins 2004, Pachano 2006). En Venezuela, la próspera provincia de Zulia y su capital Maracaibo fueron un polo principal de oposición frente al chavismo y mantuvieron por 14 años a un gobernador opositor.[9] En general, la aparición de proyectos centralistas de izquierda ha despertado una dinámica política donde unidades subnacionales se convierten en espacios de resistencia, en contextos donde los partidos son cada vez menos relevantes (Eaton 2014). Y en el Perú también se ha señalado —en especial a partir de los comicios generales de 2006— que en las elecciones "se manifestaron antagonismos regionales, étnicos y de clase con una fuerza nunca antes vista en el país desde el inicio de la experiencia democrática en 1980" (Tanaka y Vera 2010: 108). En resumen, al igual que en el resto del mundo, en los Estados latinoamericanos las divisiones políticas de carácter territorial se expanden, y ellas no se limitan a países con poblaciones indígenas o

valones en Bélgica. Estos son casos que se acercan a una situación "primordialista", pues en la base del conflicto radica el hecho nacional (y las más de las veces binacional) más que territorial. No es esta la esencia de los conflictos señalados en estas páginas ni los de Bolivia y Perú que estudiaré en detalle.

9. Francisco Monaldi, entrevista personal.

sin ellas, tampoco se restringen a Estados con diseños federales o unitarios, y las encontramos tanto en países grandes como poco extensos. Así, las regiones o territorios en el interior de los países y las relaciones, tensas o moderadas, que establecen con sus "centros" políticos son una dimensión relevante de los sistemas políticos latinoamericanos.

Este libro, entonces, se ocupa de los clivajes territoriales entre centro y periferia. El clivaje alude a una división política sostenida en el tiempo en la que colectividades de individuos se oponen a partir de consideraciones territoriales (Zuckerman 1975, Caramani 2004). Lo relevante es menos las distancias económicas, sociales o étnicas entre centro y periferia que las manifestaciones políticas e institucionales: colectividades de individuos que desean ser tratados de manera diferenciada en el Estado a partir de consideraciones territoriales (Amoretti 2004a). Si tales consideraciones sostenidas en el tiempo guían la acción política de los actores y se materializan en instituciones que recogen ese deseo, diré que estamos ante la presencia de un clivaje entre centro y periferia. Ahora bien, aunque el clivaje es una estructura de competencia permanente, sus manifestaciones no son idénticas en el tiempo. Más bien, el clivaje constituye un arco, un acordeón, que puede pasar por momentos de expansión muy activa o por periodos de retraimiento. Brinda unos márgenes de acción que los actores políticos (los acordeonistas) pueden expandir o retraer en medio de la competencia política. Así, el objetivo teórico del libro es entender la interrelación de la política y ciertos factores estructurales en el proceso de creación de estos clivajes: ¿por qué emergen los enfrentamientos políticos de carácter territorial? ¿Cuáles son las condiciones que permiten su aparición? Y, adicionalmente, ¿bajo qué condiciones se radicalizan las propuestas regionalistas y bajo cuáles se atemperan?

Para responder a estas preguntas realizo una comparación entre Bolivia y Perú. En Bolivia, se ha desarrollado un clivaje de este tipo, mientras que en el Perú no existe algo similar. Tanto la divergencia contemporánea de los casos como la forma en que ellos mismos variaron en el tiempo (en la manera como el centro se relaciona con ciertas regiones del país) es útil para alumbrar las preguntas de corte general. Sin embargo, no estudio a Bolivia y Perú con el mero propósito de

responder a una interrogante teórica. Me animan también los casos en sí mismos, los cuales constituyen un segundo objetivo, uno atento a las especificidades de los países y a sus contrastes. Así, el libro tiene un propósito teórico y otro de descripción analítica, subrayando contrastes y similitudes en los países.

El análisis desarrollado en el libro parte de cuatro consideraciones teóricas.[10]

En primer lugar, conceptualizo la divergencia peruano-boliviana contemporánea como el producto de un filme, el resultado de una trayectoria histórica, y no como si se tratase de una foto (Pierson 2004). Mi argumento se funda en una concepción temporal del "cambio político". Me intereso por el proceso gradual y de largo plazo de "cambio político"; uno que sería incorrecto atribuir a un único y crucial periodo de la historia (a una supuesta "coyuntura crítica"). En los dos casos, la trayectoria bajo análisis debuta con las democratizaciones de los años cincuenta, coyuntura en que las periferias tomaron peso político y organizativo para hacerse oír frente a Estados centrales que todavía permanecían anclados a un antiguo régimen oligárquico; unos sistemas políticos que permanecían cerrados a millones de personas.

En segundo lugar, en esta trayectoria histórica observo las relaciones entre Estado central y sociedad periférica. Aquí lo que propongo es que el Estado central es una entidad de contornos discontinuos y porosos (en la línea de los trabajos de Joel Migdal) y que, especialmente en los momentos de cambio de régimen, las distintas élites sociales pueden penetrarlo e influirlo para luego ser desalojadas, a su vez, de ese Estado cuando llega un nuevo cambio de régimen. Un cambio de régimen suele constituir una estructura de oportunidad para las élites políticas de distinto signo. Lo importante es que desde la sociedad se influye al Estado, pero el Estado, a su vez, nunca deja de influir en esa misma sociedad.[11] Para realizar este rastreo construyo unos tipos ideales de las élites que han dado vida a la política periférica en Bolivia y Perú, y sigo

10. Consideraciones que son desarrolladas en el siguiente capítulo; aquí solo se presenta un bosquejo.

11. Migdal 1988, Migdal et ál. 1994, 2001.

sus vinculaciones con el Estado central durante la trayectoria. Con frecuencia se ha priorizado el impacto del centro sobre la periferia, pero en este libro busco resaltar también la manera en que la periferia influye al centro. Si se recelan, también se necesitan. Se trata de una mutua constitución. Aun si la melodía es la de la hostilidad, la danza solo adquiere la forma que ambas partes le impriman.

En tercer lugar, recojo una vieja recomendación de Stein Rokkan (1974) y propongo que las relaciones entre Estado central y sociedad periférica sean analizadas teniendo en cuenta el territorio sobre el cual los actores hacen política. Debemos estar atentos a lo que llamo la estructura territorial de activos, es decir, la manera en que población y recursos están distribuidos sobre el territorio nacional. En las democracias de hoy, no solo es importante cuántos votos se obtienen, sino dónde se obtienen (Therborn 2008). Y los recursos (y tipos de recursos) económicos con que cuentan las regiones son importantes para favorecer el hecho territorial (Bartolini 2004). Estas dos variables constituyen activos cruciales para los actores regionales y están inherentemente vinculados al territorio, condicionando así, a favor o en contra, las agendas regionalistas.

Finalmente, mi argumento es uno cercano a la sociología histórica comparada. Esto, desde luego, no es relevante por la mera etiqueta, sino porque ello conlleva una forma de entender y conceptualizar el estudio del "cambio político". Más allá de la confianza que la ciencia política exhibió en las últimas décadas en la instituciones formales como variable independiente del cambio político, tengo la convicción de que en contextos de baja institucionalización (O'Donnell 1996, 2006; Levitsky y Murillo 2009) —como los de Bolivia y Perú a lo largo de la segunda mitad del siglo XX— los arreglos institucionales suelen ser más la consecuencia que la causa de los objetos de análisis político. Estas instituciones formales, en realidad, suelen ser empujadas por procesos complejos, sin que sea fácil encontrar las instituciones puramente independientes que moverían a fenómenos impuramente dependientes. En tal sentido, un marco teórico de inspiración de sociología histórica comparada resulta más propicio para comprender los procesos políticos a lo largo del tiempo y en contextos de baja institucionalización.

En resumen, el libro realiza una comparación histórica de la manera como los actores políticos, enmarcados en una estructura territorial determinada, consiguen avanzar reivindicaciones de tipo regional. Estos condicionamientos no determinan el éxito que obtengan en la vida política, pero les brindan unos márgenes establecidos, un arco de acción, que favorece o dificulta la politización del hecho regional y la eventual construcción de un clivaje territorial. Es el mundo de la política el que debe sacar provecho o atenuar las condiciones estructurales que le son impuestas. En definitiva, la hostilidad de la danza conjunta a la cual centro y periferia están sentenciados a perpetuidad posee una gama de posibilidades: de la violencia abierta al recelo tímido; de la convivencia armonizada por instituciones legítimas a las pedradas sin más.

El argumento

Como mencioné anteriormente, en los últimos años, Bolivia fraguó un clivaje territorial donde el centro tradicional del poder era disputado desde fuerzas periféricas y marginales. A inicios de los años dos mil, ante la caída del sistema partidario, dos fuerzas nuevas irrumpieron en la política boliviana y se enfrentaron hasta remodelar los contornos y elementos más básicos del Estado. Las fuerzas vinculadas al Movimiento al Socialismo (MAS), de asiento campesino e indígena surgidas en el occidente boliviano, y las fuerzas del autonomismo de la llamada Media Luna, con Santa Cruz a la cabeza, dieron forma a una nueva configuración política e institucional en el país.[12] La disputa adquirió tonos radicales y, según algunos trabajos, alcanzó características de conflicto armado doméstico (Barndt 2012). Estas diferencias agriamente ventiladas en las calles y en espacios institucionales han dado lugar a arreglos institucionales formales e informales que reflejan y verifican la existencia del clivaje.

12. Una nota terminológica: el nombre de la ciudad es Santa Cruz de la Sierra y el del departamento Santa Cruz. Para hacer el texto más ligero me refiero a la ciudad de Santa Cruz y al departamento de Santa Cruz. Si no se explicita si se trata de la ciudad o el departamento, se hace alusión a este último.

Las dimensiones de este enfrentamiento han sido múltiples: electorales y discursivas, así como en relación con organizaciones territorialmente afincadas en el oriente y occidente del país. La palabra "autonomía" se convirtió no solo en una reivindicación, sino también en un horizonte político e institucional que ha originado un andamiaje legal complejísimo para dar cabida a las distintas autonomías surgidas en Bolivia en los últimos años (Eaton 2007, Bohrt 2010). Nada ilustra mejor esta lucha por la redefinición del "centro" político boliviano desde fuerzas periféricas y marginales que la disputa enconada para determinar la capital del país ocurrida en medio del proceso constituyente (2006-2009). El MAS y su proyecto constitucional buscaban impedir que la constituyente erigiera a Sucre como la capital constitucional de Bolivia, mientras los departamentos de la Media Luna respaldaron estratégicamente al departamento de Chuquisaca, que pretendía que Sucre fuese consagrada como la capital (Centellas 2010). El centro mismo del país quedó en suspenso, jaloneado por fuerzas nuevas, periféricas y marginales. Y las instituciones surgidas de la coyuntura constitucional nacieron bajo el hierro de los desencuentros mayores entre la nueva constitución de 2009 y los estatutos de autonomía generados unilateralmente en los departamentos del oriente boliviano (Gray 2010).

En el Perú, en cambio, a pesar de existir una periferia con una cultura política tradicionalmente distintiva y antilimeña —el sur peruano nucleado en Arequipa, Cusco y Puno, principalmente—, no ha emergido un clivaje territorial que articule la disputa política entre el centro y esa periferia. El sur peruano, la región que Mariátegui (1928) reconoció como la única bien delimitada en el país, aquella que siempre encabezó las turbulencias que lo convulsionaban (Jacobsen 1993), sigue siendo la que posee un fermento regionalista con manifestaciones esporádicas claras —en la arena electoral, especialmente—.[13] Sin embargo, aunque existe la materia prima para la construcción de un polo político regional, no hay organizaciones, discursos, ni instituciones que puedan dar cuenta

13. Como mostraré en el capítulo teórico, las divisiones electorales por sí mismas no constituyen un clivaje territorial.

de la existencia de un clivaje territorial. Aun en medio de un proceso de descentralización, está desprovista de toda ambición regionalista. Como afirma una entrevistada solitariamente comprometida con el regionalismo cusqueño, no hay reivindicaciones regionales sólidas, "no hay suficiente rechazo al centralismo".[14] Si a esto agregamos que las demandas indigenistas en el Perú contemporáneo han devenido en "irrelevantes" (Thorp y Paredes 2011: 246), hace falta entonces preguntarse ¿qué ocurrió entre los años treinta, cuando Basadre (1980: 201) llamaba a Arequipa "el caudillo colectivo", y el sur peruano de hoy, desarticulado y sin voz? ¿Cómo y por qué Bolivia desarrolló un clivaje de este tipo y en el Perú, a pesar de tener elementos que lo hacían posible, no se consigue politizar lo regional?

Para abordar esta pregunta, en este libro comparo y rastreo sistemáticamente a partir de los años cincuenta las trayectorias de Bolivia y Perú en materia de relaciones centro/periferia en busca de los cambios ocurridos en los propios países, así como la divergencia contemporánea entre ellos. Ahora bien, nunca son las "regiones", "periferias" o "centros" quienes hacen política, sino unos actores políticos, una élite en representación de estas entidades.[15] Así, para rastrear el proceso histórico que me interesa en este libro (la relación entre centro y periferias), construyo una tipología de élites que me permite observar ambas trayectorias en el tiempo con unos lentes comunes (la tipología se explica en detalle en el capítulo teórico). Para que una periferia sea políticamente relevante precisa de una élite capaz de construir un discurso y unas organizaciones de carácter regional que den vida política efectiva al territorio y cohesionen en el largo plazo a estas élites. Pero ellas actúan restringidas por distintos tipos de condiciones. En este libro, priorizo restricciones de economía política, variables bastante estructurales vinculadas a la tenencia de la tierra y a la manera en que riquezas y población están distribuidas sobre el territorio de un país. En el mundo contemporáneo, esto tiene gran

14. Karina Pacheco, entrevista personal.

15. Para la definición de élite sigo a Higley y Burton 2006.

influencia sobre los actores políticos que representan a las regiones o periferias. Las élites asentadas en una región rica en recursos naturales y con una población importante respecto del centro —concentrada en un hegemónico centro urbano— tienen mayores probabilidades de construir un proyecto político que desafíe al centro político. Esta mirada a la espacialidad de los países, a una cierta geografía de los recursos demográficos y económicos, ha sido puesta de manifiesto en otros continentes, pero raramente en el contexto latinoamericano.[16] Entonces, la pura voluntad política de unas élites periféricas no alcanza para desafiar con éxito al centro político; de otro lado, tampoco son los recursos naturales o el mero peso demográfico de las regiones quienes se encargan de hacerlo por ellos mismos. Politizar el hecho regional precisa de ambas dimensiones: de unas élites hábiles que, a su vez, cuentan con recursos como los mencionados. Política y condicionamientos estructurales: élites y activos.

En el Perú, el Estado central debilitó en el tiempo a una periferia que, hasta la primera mitad del siglo XX, tenía una existencia política a través de élites regionales activas. Las élites periféricas que defendían el amtiguo régimen oligárquico actuaban, sobre todo, desde la mera influencia en el Poder Ejecutivo y, en tiempos democráticos, desde su presencia en el Legislativo y la cámara de representación territorial a través de partidos nacionales. A estas élites las llamo élites "periférico-oligárquicas". Junto a ellas aparecieron las élites que denomino "periféricas y antioligárquicas", que adhirieron a partidos políticos modernos y reformistas (sobre todo, el Partido Aprista Peruano —APRA— en un primer momento y Acción Popular —AP— luego), y, en breves episodios, también se vincularon a partidos distintivamente regionalistas como el Partido Descentralista en Arequipa y Cusco en los años treinta

16. Como se verá en el próximo capítulo, esta concepción de la espacialidad de la política la derivo de Scott 2009 para el caso asiático; Langer 2004, Boone 2003 y Herbst 2000 y 2008 para el africano; y Bartolini 2004 para el europeo. Una excepción importante en el contexto latinoamericano son las investigaciones de Kent Eaton (2007, 2011).

o el Partido Federalista surgido en Puno en la misma época. Estas élites, en un contexto de ciudadanía restringida, daban voz a las regiones del Perú. En el sur del país, especialmente, hacían valer sus intereses y eran pieza crucial del tablero político nacional, pues tenían unas agendas propias, con representación permanente en instituciones nacionales. A partir de los años veinte, especialmente en el sur, las fuerzas periféricas y antioligárquicas en varias ocasiones actuaban al unísono con la población organizando revueltas y golpes de Estado contra dictaduras, generalmente de signo centralista (Planas 1998). Y, desde el frente de las ideas políticas, se discutía incesantemente en torno al regionalismo en el Perú. No en vano, como dirá Jorge Basadre al iniciarse la década de 1930, el Perú asiste a "la subversión de las provincias".

Junto a esta existencia política, el sur peruano contaba con una población importante; Lima no era aún el gigante que sería más tarde. De hecho, notables especialistas como José Carlos Mariátegui y Emilio Romero habían dudado de la consolidación de Lima como gran centro nacional. En 1940, la suma de la población de los departamentos de Puno, Arequipa y Cusco (los departamentos del sur de los cuales me ocuparé en detalle, y que poseían élites políticas más cuajadas) era mayor que la de Lima. En términos económicos, por el contrario, luego de haber pasado por un periodo de crecimiento económico entre 1850 y 1920, la caída de los precios internacionales de la lana marcó la desgracia de las élites económicas sureñas (Jacobsen 1993). Entonces, teníamos un sur peruano sin mayores recursos, pero con élites políticas maduras (con discursos y organizaciones) y una población numerosa, combinación que le brindaba a esta región una vida política distintiva, de aspiraciones regionalistas, a la cual el centro estaba obligado a prestar atención.

Ahora bien, a lo largo de nuestra trayectoria, la vida política de la periferia peruana se frustra en dos movimientos que, aunque de signo ideológico contrario, compartieron una vocación muy centralista y consiguieron progresivamente el desmantelamiento de las élites periféricas: el gobierno de Velasco (1968-1975) y la coyuntura de surgimiento y establecimiento del gobierno de Fujimori (1989-1994). Simultáneo a estos dos momentos, surge y desaparece una tercera élite en la periferia

peruana: la élite "periférico-marginal" radicalizada que creció a la sombra de las universidades públicas peruanas.[17] La expresión más violenta de esa élite periférica y marginal fue el experimento de Sendero Luminoso (SL). A mediados del gobierno de Fujimori, los tres tipos de élite que daban vida a la periferia peruana al inicio de la trayectoria estudiada (los años cincuenta) habían ya colapsado (la oligárquica de los hacendados, la antioligárquica de los reformistas y la marginal radicalizada). El resultado: una sociedad periférica desmovilizada y un Estado que, como en la vieja frase de Marx, parece planear en los aires. Ante la desorganización de la sociedad, el Estado adquiere algo similar a lo que Michael Mann llama un "despotic power"; es decir, "el poder que poseen las élites estatales para actuar sobre la sociedad civil sin tener que entrar en rutinarias negociaciones con otros actores" (Centeno y Ferraro 2013: 10-11). Hoy, a pesar de la reforma de descentralización iniciada a comienzos de la década de 2000 y en evidente contraste con la situación boliviana, donde distintivas fuerzas periféricas o marginales se han enfrentado por la reapropiación del Estado, la periferia peruana muestra desorganización y ausencia de élites y proyectos bastante notables. Tempranamente, Alejandro Diez (2003) notó la complejidad e incertidumbre que involucra emprender una descentralización sin élites regionales. A la vuelta de los años, este espacio institucional no ha sido utilizado con éxito por fuerzas orgánicas y estables, y ha sido, más bien, albergue, predominantemente, para efímeros candidatos y sus breves —y meramente electorales— "coaliciones de independientes" (Zavaleta 2014). Como lo recuerda Fernando Tuesta (2014), en las elecciones regionales de 2014, solo en 6 de las 25 regiones peruanas el partido o movimiento ganador venció también en más de la mitad de las provincias de su región.[18] La debilidad radical de la periferia peruana hoy, sin más

17. Como explico en el capítulo teórico, la noción de élite marginal proviene de Skocpol 1979.

18. Al igual que en Bolivia, el proceso de descentralización peruano de los años dos mil creó gobiernos regionales de elección popular sobre los históricos departamentos, que solo eran unidades administrativas y no políticas.

> Es falso que los paros en Santa Cruz son solo de cuatro gatos de la oligarquía; son multitudinarios. Lo que pasa es que la clase dominante cruceña es además clase dirigente, es decir, "dirige", plasma, crea, moviliza y convence a los demás sectores sociales, que aceptan su visión y sus banderas [...]. (Prado 2010: 77)

En segunda instancia, una estructura territorial de activos particular favoreció las capacidades políticas de estas élites, al contar con una población importante, así como con recursos agroindustriales y de hidrocarburos. En términos demográficos, la ciudad de Santa Cruz llegó a equipararse a La Paz y, en los económicos, el descubrimiento de yacimientos gasíferos en el oriente y sur boliviano (que hicieron del país la primera reserva de gas natural de América Latina), así como el desarrollo exponencial de la agroindustria vinculada a la soya, potenció a la región. Esta combinación de élites y condiciones estructurales favorables permitió hacer de Santa Cruz un verdadero desafiante al centro político boliviano y conseguir alterar dimensiones básicas del Estado y de la forma en que el poder es distribuido en él. O, como resume agudamente el excanciller Gustavo Fernández, "los cruceños asumieron que no querían ser Potosí".[19] Con sus movilizaciones y apuestas institucionales (la aprobación unilateral de un estatuto de autonomía para Santa Cruz en 2008, por ejemplo), este departamento dejó, en realidad, paulatinamente de ser una periferia para convertirse en un real desafiante del centro y con aspiraciones de constituirse en un nuevo centro. De esta manera, se alinearon los elementos que pueden generar la existencia de un clivaje territorial.

Ahora bien, en Bolivia, a partir de los años noventa, emerge, además, una fuerza política marginal y radicalizada, con su propia élite, surgida desde los movimientos indigenistas y los sindicatos cocaleros, en espacios de ausencia o debilidad estatal (el Chapare Cochabambino y El Alto).[20] Y la emergencia de esta nueva fuerza también estará respaldada

19. Entrevista personal.

20. Como explico en el capítulo teórico, no utilizo el término "élite" como sinónimo de burguesía o clase dominante, sino en un sentido relacional: cada sector social desarrolla su propia élite.

por el hecho demográfico: según el censo de 2001, la ciudad de El Alto, bastión del MAS y ya independizada jurídicamente de la ciudad de La Paz, contaba con 700.000 habitantes, casi tantos como La Paz. El surgimiento robusto de esta élite marginal dará como resultado que en los años 2000 el Estado central sea disputado por las dos fuerzas recientemente emergidas: las periféricas cruceñas y las marginales del occidente boliviano. Entretanto, las antiguas instituciones centrales, el sistema partidario y el MNR se desvanecen, y ya no consiguen mediar la disputa entre ellas. Y, en contraste con el Perú, los espacios institucionales descentralizados, tanto municipales como regionales que se inauguran desde los años noventa, son rápidamente tomados y utilizados por estas nuevas e importantes fuerzas sociales periféricas y marginales que sacan provecho de ellos (Van Cott 2005, 2008; Faguet 2012). En definitiva, la comparación de las trayectorias muestra que el Estado peruano consiguió debilitar la vida política de la sociedad periférica; mientras que la sociedad periférica y marginal boliviana, en sus distintas vertientes, se fortaleció inesperadamente hasta conseguir poner en jaque al Estado central. De esta manera, el resultado final divergente entre los países se explica por unas trayectorias históricas donde la manera de articular las relaciones entre Estado central y sociedad periférica fueron progresivamente alterándose en uno u otro sentido.

En términos generales, entonces, mi argumento es de naturaleza histórica, y postula que la construcción de una periferia fuerte y desafiante frente a un centro (esto es, la construcción de un clivaje territorial de tipo centro/periferia) es el resultado de unas élites periféricas cohesionadas, con capacidad de generar discursos y organizaciones, y que, asimismo, cuentan con una forma particular de distribución de recursos y de población sobre el territorio nacional. El clivaje puede pasar por momentos agudos de activación y otros de apaciguamiento; ambos momentos surgen de oportunidades políticas que las élites periféricas o centrales utilizan de mejor o peor manera para sus intereses, pero siempre condicionadas por los activos estructurales que posee el territorio.

El libro está ordenado de la siguiente manera. El segundo capítulo realiza la exploración teórica de la problemática de los clivajes

territoriales, tanto como variable dependiente como de las independientes que buscan explicar su emergencia y los factores que pueden activarlo o desactivarlo, y establezco los parámetros de la comparación empírica a realizarse posteriormente. En el tercer capítulo, observo los periodos de apertura democrática en ambos países a mediados del siglo XX (Bolivia entre 1952 y 1964 y Perú entre 1956 y 1968). Estos dos periodos sirven para establecer un punto inicial y contrastado de una periferia peruana organizada y con ascendencia en la arena nacional y una periferia boliviana, más bien, poco relevante. En el cuarto capítulo, se analiza la manera en que las relaciones entre centro y periferia se alteraron durante los gobiernos militares y autoritarios del general Banzer en Bolivia (1971-1978) y el del general Velasco en el Perú (1968-1975). Aquí se observa especialmente la forma en que la élite cruceña emergió por primera vez como actor de alcance nacional, y en el caso peruano, por el contrario, se subraya la manera en que el gobierno militar clausura los espacios institucionales donde la periferia peruana solía tener una presencia en la vida nacional. En el quinto capítulo, analizo la manera en que ambos Estados solucionaron las crisis severas de los años ochenta y noventa. En el Perú, ella se resolvió desde una opción centralista y autoritaria que inmoviliza una periferia debilitada, y en Bolivia, por el contrario, la crisis de legitimidad del Estado intenta resolverse descentralizándolo. Como telón de fondo, la ciudad de Santa Cruz y la de El Alto se convierten en dos fuerzas económicas y demográficas que pueden poner abiertamente en jaque al antiguo centro político. Por el contrario, el Perú consolida una situación en la cual en Lima coinciden los recursos demográficos y económicos, lo cual profundiza la incapacidad de la periferia en la construcción de liderazgos, discursos u organizaciones que puedan desafiar al Estado central. En el sexto y último capítulo, expongo las conclusiones del estudio y muestro la manera en que estos largos y lentos procesos de relaciones entre centro y periferia dan forma a la política (nacional y subnacional) más actual en ambos países.

1

Marco teórico: Estado central, élites periféricas y territorio

El problema teórico

En este trabajo, me ocupo de las relaciones entre "centros" y "periferias" en el interior de los países. Antes de determinar los distintos tipos de relación que ambas entidades pueden sostener, definamos ambos componentes. De acuerdo con Rokkan y Urwin, los centros son:

> Espacios privilegiados dentro de un territorio, donde los poseedores de recursos militares/administrativos, económicos y culturales clave se encuentran frecuentemente; con áreas establecidas para la deliberación, negociación y toma de decisiones; donde las personas convergen para ceremonias de reafirmación de identidades. (Rokkan y Urwin 1982: 5)[1]

Una periferia, por su parte,

> [...] es dependiente, controlando como máximo sus propios recursos y está más expuesta a la fluctuación de los mercados; está aislada de las otras regiones con excepción del centro; y contribuye poco al flujo total de comunicaciones dentro del territorio, con una cultura marginal fragmentada

1. Traducción propia. A menos que se indique lo contrario, todas las traducciones en el libro son hechas por el propio autor.