

Fernando Carrión M. y Francisco Enríquez Bermeo, editores

Dinámicas transfronterizas en América Latina: ¿de lo nacional a lo local?



© De la presente edición:

Organización Latinoamericana y del Caribe
de Ciudades Fronterizas - OLACCIF
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Teléfono:(+593-2) 29 46 800
www.flacso.edu.ec/olaccif/

FLACSO Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Tel.: (+593-2) 29 46 800 - Fax: (+593 2) 29 46 803
www.flacso.edu.ec

Universidad Privada de Tacna
Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Campus Capanique
Av. Jorge Basadre Grohmann s/n Pocollay
Tacna-Perú
Teléfono: (+51) 052 427212
www.upt.edu.pe

Universidad de Tarapacá
18 de Septiembre 2222, Arica
Región de Arica y Parinacota, Chile
(+56) 58 2205100
www.uta.cl

ISBN: 978-9942-36-370-1

Edición: FLACSO Ecuador
Diseño y diagramación: Antonio Mena - FLACSO
Imprenta: Editorial Ecuador
Tiraje: 600 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, julio de 2019

El aporte de los autores pasó por un proceso de revisión (arbitraje) de parte de un comité técnico y luego editorial, conformado por Fernando Carrión, Cecilia Fuentes, Ricardo Jiménez y Francisco Enríquez.

Las opiniones de los autores no reflejan la opinión de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.

Dinámicas transfronterizas en América Latina : ¿de lo nacional a lo local? / editado por Fernando Carrión y Francisco Enríquez, Quito ; Tacna, Perú ; Región de Arica y Parinacota, Chile : OLACCIF : FLACSO Sede Ecuador : Universidad Privada de Tacna, Facultad de Arquitectura y Urbanismo Campus Capanique : Universidad de Tarapacá, 2019

xxii, 248 páginas : ilustraciones, cuadros, fotografías, gráficos, tablas

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942363701

FRONTERAS ; POLÍTICAS PÚBLICAS ; MIGRACIÓN ; NACIONALISMO ; ASPECTOS SOCIALES ; MUJERES ; INDÍGENAS ; GEOGRAFÍA ; AMÉRICA LATINA. I. CARRIÓN, FERNANDO, EDITOR II. ENRÍQUEZ, FRANCISCO, EDITOR

320.12 CDD

OLACCIF es una organización interterritorial de ciudades fronterizas de la región, conformada por Autoridades Municipales, universidades y centros de investigación cuyo objetivo es promover las relaciones transfronterizas.

Índice

Introducción

El trazado continuo de las fronteras en América Latina: en la geografía y la historia	ix
<i>Fernando Carrión M. y Francisco Enríquez Bermeo</i>	

Capítulo I

La urbanización fronteriza o la región transfronteriza	1
Repensar las fronteras desde sus ciudades	3
<i>Fernando Carrión M., Juan Pablo Pinto</i>	
Capitalismo y geografía en la frontera peruano-chilena contemporánea: hacia una escala de la urbanización tacno-ariqueña.	19
<i>Felipe Valdebenito Tamborino</i>	
Hacia la construcción de regiones transfronterizas	41
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	

Capítulo II

Las ciudades de frontera y sus desafíos	63
Políticas públicas y derechos en las ciudades fronterizas de Brasil	65
<i>Letícia Núñez Almeida</i>	

Desafíos de la vivienda social en ciudades de frontera: caso Tacna-Arica.	81
<i>Nelly Gonzales, Marlene Mendoza, Delia Mamani, René Mamani</i>	

Historia de dos ciudades: fronteras, informalidad y globalización en Tacna (Perú) y Ciudad del Este (Paraguay).	107
<i>Ricardo Jiménez Palacios</i>	

Capítulo III

La academia fronteriza y su interacción.	127
---	------------

Investigación social crítica en contextos educativos de la región fronteriza de Arica y Parinacota: reflexiones desde el trabajo de campo para la integración escolar	129
<i>Pamela Zapata-Sepúlveda</i>	

Los estudiantes migrantes peruanos en la región de Arica y Parinacota Norte de Chile: Caracterización, distribución y desafíos	147
<i>Carlos Mondaca, Wilson Muñoz, David Martínez</i>	

Integración académica transfronteriza Chile, Perú y Bolivia: el caso de la Universidad de Tarapacá	173
<i>Edgar Estupiñán, Arturo Flores</i>	

Capítulo IV

Los actores fronterizos: indígenas, mujeres y migrantes	187
--	------------

Mujeres andinas en centros de madres de los pueblos del interior de Arica. Elaboración local de género en contextos (trans)fronterizos: extremo norte de Chile, mediados del siglo XX	189
<i>Shirley Samit Oroz, Cristhian Cerna</i>	

La frontera como dispositivo en los discursos desarrollistas de los pueblos indígenas desde las experiencias en el hemisferio sur.	213
<i>Dante Choque-Caseres</i>	

Migrantes tradicionales y migrantes contemporáneos en aulas de la frontera chilena.	229
<i>Raúl Bustos González Elías Pizarro Pizarro</i>	

Introducción

El trazado continuo de las fronteras en América Latina: en la geografía y la historia

Fernando Carrión M. y Francisco Enríquez Bermeo

“Las fronteras nunca llegan a borrarse,
sino que vuelven a trazarse”
Augé, Marc

Introducción

El Segundo Congreso de Ciudades Fronterizas de América Latina y El Caribe se organizó en la región urbana transfronteriza de Tacna (Perú) y Arica (Chile) y fue realizado por la Organización Latinoamericana y del Caribe de Ciudades Fronterizas (OLACCIF), conjuntamente con los gobiernos locales de las dos ciudades, durante los días 25 y 26 de septiembre de 2017.

Fue un evento con mucha participación y las discusiones realizadas gozaron de mucha calidad. Por eso hoy se pretende con este libro difundir buena parte de las contribuciones académicas presentadas en este evento, con la finalidad de dar a conocer los debates y reflexiones realizados en públicos más amplios. Para el efecto se han unido tres entidades académicas vinculadas a la organización del II Congreso de Ciudades Fronterizas: la Universidad Privada de Tacna, la Universidad de Tarapacá y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador, lo cual muestra que el enfoque integracionista también encuentra terreno fértil en el ámbito académico.

El tema central del Congreso fue el de las fronteras, pero bajo una óptica de integración, donde las ciudades y sus gobiernos locales tienen ahora mu-

cho que decir, como elementos claves de su funcionamiento; en tanto actores relevantes en la formulación de políticas de desarrollo del conjunto de las regiones transfronterizas. También han adquirido una función relevante las universidades que operan en estos bordes estatales, por cuanto hacen aportes innegables en los ámbitos de la formación de cuadros profesionales, en la investigación regional y en el apoyo a la formulación de políticas públicas. Así mismo, no se puede dejar de lado la sociedad civil organizada, que cada vez adquiere una voz que se hace escuchar como demanda pero también como salida a los problemas estructurales que les toca vivir.

Instituciones como CORPAL de Chile y otras de la sociedad civil también de Perú, tuvieron una destacada participación tanto en la organización como en la realización del II Congreso.

En el Congreso se trataron los temas de urbanización, ciudades y gobiernos locales en las regiones fronterizas de América Latina, y la óptica con la que se enfrentó estuvo vinculada a las lógicas transfronterizas; es decir, de integración, donde se resaltaron los mecanismos de las mancomunidades, las áreas metropolitanas, los hermanamientos y las redes que provienen más de relaciones interurbanas que de relaciones internacionales. Este enfoque tiene dos determinaciones clave de política: el uno, el peso singular que tienen las ciudades, en tanto elementos claves de la estructuración de estas zonas, y el otro, la necesidad de que los pueblos de frontera puedan coaligarse a través de sus instituciones más representativas: los municipios, que poco se los ha escuchado. Este puede ser un horizonte particularmente importante en una nueva visión de las fronteras y de las relaciones entre los Estados nacionales.

Lo que se compila en este libro contiene ese espíritu y se especifica bajo la siguiente lógica expositiva: se parte de una primera sección en que se presentan las características regionales de la urbanización fronteriza, para en un segundo momento tener una visión de las particularidades de las ciudades de frontera. Un tercer capítulo se refiere a la importante función que el sistema universitario viene impulsando en las regiones de frontera, para en la última sección conocer el comportamiento que tienen las sociedades locales a partir de sus actores casi siempre relegados de las políticas nacionales.

Las fronteras hoy

Nunca antes se habían visibilizado tanto las fronteras como ahora, tal cual lo testifican: los medios de comunicación con la abundante información y opinión que difunden; la academia con el impulso a la investigación, interpretación y docencia; los aparatos públicos con la definición de políticas; y las poblaciones de frontera con sus demandas y preocupaciones. En otras palabras, hoy la frontera es una realidad que está permanentemente presente en el debate y en las agendas públicas de los gobiernos nacionales y locales; es decir, que los márgenes y las periferias de los Estados nacionales empiezan a tener más presencia e importancia de la que tenían tiempo atrás, porque es un síntoma evidente de que las fronteras están cambiando. ¿A qué se debe y cuáles son las raíces de esta transformación?

A estas alturas del siglo se perciben tres cuestiones claves que tienden a explicar este reposicionamiento, en el contexto del proceso histórico de mutación continua de las fronteras:

- Lo primero, desde fines del siglo pasado hay un incremento significativo de los niveles de la violencia, no solo en la cantidad de los hechos criminales cometidos sino también en los grados con los que se ejecutan. Hoy la mayoría de las fronteras nacionales tienen las tasas promedios de homicidios superiores a los promedios nacionales, y buena parte de ellos por asesinato. Esto ha conducido a un fenómeno paralelo complejo: el de la estigmatización de las regiones de frontera (Carrión, 2019).
- Lo segundo, se vive un fenómeno relativamente nuevo en las fronteras originado en la confrontación de modelos estatales altamente diferenciados, en unos casos por la agudización de las asimetrías en el manejo de las grandes inequidades del desarrollo existente en los países colindantes (México-EEUU); o en otros casos, por la existencia de una disputa y resistencia a la hegemonía del modelo neoliberal, con la llegada de los proyectos de la nueva izquierda al poder. Los casos más extremos serán alrededor de las relaciones fronterizas entre Bolivia y Chile, Venezuela y Colombia o Nicaragua y Costa Rica.

- Y lo tercero, la re-estructuración y el reposicionamiento estructural de las fronteras desde la perspectiva de la economía. Durante mucho tiempo los procesos económicos que ocurren en las fronteras de distintos países han estado regidos por las relaciones entre los Estados nacionales colindantes, porque allí confluyen las asimetrías que —en el contexto y dinámica transfronteriza— se hacen complementarias. Por ejemplo, cuando una mercancía existe en un lado y no en el otro o cuando en un lado cuesta más que en el otro, ocurre lo que nos dice la teoría de los vasos comunicantes: el flujo de los productos tenderá a fluir bajo la forma del contrabando de un lado hacia el otro. De allí que las políticas públicas de los países se considere un terreno muy fértil para acrecentar las *asimetrías complementarias* (Carrión, 2018), a través de, por ejemplo, los subsidios¹, las devaluaciones monetarias², los aranceles, los tratados de libre comercio y los niveles de productividad, entre otros.

Esta situación está cambiando desde la década de los años ochenta, producto de los procesos, por un lado, de reforma del Estado que introdujeron la privatización, la apertura económica, la descentralización y por otro, de la globalización y del desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación, que reposicionaron los territorios fronterizos. El desarrollo de la tecnología virtual, el apareamiento de una nueva economía y la apertura sin fin de los Estados nacionales no las licuaron a las fronteras, como se suponía iba a ocurrir, sino todo lo contrario: se reconstituyeron nuevamente para cumplir nuevas funciones estratégicas vinculadas provenientes de estos procesos de transformación.

En la actualidad se vive una re-articulación de las fronteras sustentada en dinámicas territoriales multiescales: nacionales, regionales y locales, así como multidimensionales; donde las ciudades empiezan a jugar una

1 El caso de la frontera Colombo/Venezolana es muy interesante respecto de la gasolina: el precio en Venezuela está altamente subsidiado mientras en Colombia los precios son internacionales, lo cual hace que los contrabandistas que llevan la gasolina a Colombia tengan utilidades mayores a la del narcotráfico.

2 Colombia ha devaluado el peso, según el Banco de la República, en un 29 por ciento desde enero a agosto de 2015, mientras Ecuador tiene un proceso inverso de apreciación del dólar.

función inédita de ordenamiento del conjunto de la zona. En términos demográficos las fronteras empiezan a tener un crecimiento mayor que los promedios nacionales, reflejando el reposicionamiento de estos territorios dentro de las economías regionales y evidenciando el carácter gravitatorio de la atracción poblacional que hoy tienen las regiones fronterizas³. Las migraciones generan balances migratorios positivos para las fronteras y tienden a fortalecer las ciudades de estas regiones.

En otras palabras, en este cambio de siglo se vive el tránsito de la lógica binacional de construcción de las fronteras, originalmente constituidas a partir de las *asimetrías complementarias*, hacia la formación de un *sistema fronterizo global* inscrito en el marco de las *economías globales, legales e ilegales*. Pero también, dado que los factores de la producción tienden a moverse mucho más libremente que antes, hoy existe un mercado ilegal de ámbito mundial que se estructura sobre la base de una *red global del crimen*, que cuenta con una estructura de traficantes que hacen más permeables y más integradas unas fronteras con otras, bajo la lógica de un *sistema fronterizo global*. En esta perspectiva se encuentran mercados tales como el contrabando (productos chinos, indios), el narcotráfico (cultivo andino de coca), la trata de personas (trabajo, sexo), el tráfico de migrantes (África, Asia) y el mercado de armas (EEUU, israelíes), entre otros, lo cual introduce la paradoja de que lo ilegal integra bajo la forma de un sistema y lo legal separa, porque los marcos jurídicos, las instituciones y las políticas de los países son distintas.

Un par de ejemplos interesantes en el ámbito de la ilegalidad, que son ilustrativos de la transformación de las fronteras son, por un lado, el tránsito del *contrabandista clásico* que es una figura social que construye la ilegalidad en el comercio transfronterizo gracias al dominio del territorio y a la penetración en las instituciones locales⁴, hacia el *traficante*, que es un actor inscrito en la red global del crimen y que opera en un continuo territorial trans e inter fronterizo. Esta mutación transforma las fronteras: de un *“espacio de los lugares al de los flujos”* (Castells, 2000). Y, por otro lado, el contrabando

3 Hay una reducción de las tasas de urbanización generales y un incremento correlativo de los territorios vacíos y de las zonas de frontera (Villa y Martínez, 1994).

4 Los casos de Panamá para el consumo de textiles, cigarrillos y alcohol son claves para la región;

que antiguamente operaba solo entre los países colindantes, ha dado lugar a la reconfiguración de su lógica, tanto que ahora se asienta en una estructura que parte de unos grandes centros de acopio internacional de mercaderías que se convierten en polos de distribución hacia todo el mercado regional bajo la combinación de múltiples formas (aéreas, terrestres, marítimas y fluviales): ahí se puede mencionar el funcionamiento de los nodos constituidos a partir de las economías offshore (Panamá), de las zonas francas (La Florida, República Dominicana) y de las regiones de baja institucionalidad (triple Frontera) que se han multiplicado de forma geométrica.

De esta manera, las distintas fronteras nacionales e internacionales se convierten en *plataformas universales* donde se configuran los *sistemas fronterizos globales*. En este caso, las fronteras asumen la condición de nodos clave para el impulso de las redes del crimen mundial, que por definición operan en un radio de amplio espectro y que tienen a las fronteras como unos nodos clave para su expansión.

Sin embargo, tanto en las políticas públicas como en la academia prevalece el obstáculo del *nacionalismo metodológico* que impide entender las nuevas funciones que asumen en el concierto global, como también percibir las necesidades del cambio en las políticas públicas de frontera, donde el tema de soberanía sigue siendo el eje central, simplemente actualizado por las llamadas nuevas amenazas que corroboran la ausencia de política exterior de nuestros países en materia de mercados ilegales⁵.

Por eso la política en estas regiones sigue siendo la misma: seguridad nacional resguardada por FF AA y seguridad ciudadana por la policía, economía sustentada por la institucionalidad aduanera y la movilidad humana controlada por migración. Esto quiere decir que no se capta la flexibilidad fronteriza y lo que es más grave, se cuenta con un marco institucional público altamente rígido (estructuras, leyes). Superar estas visiones implica comprender la lógica de mutación permanente que tiene el sistema fronterizo global, lo cual permitirá no solo captar la realidad actual, sino también aportar al diseño de políticas y estrategias enmarcadas en una doble

como también lo es la triple frontera para armas, tecnología.

⁵ Lo que existe, a lo sumo, es una definición frente a la política norteamericana de la “guerra a las drogas”, sea simplemente bajo la suma a la misma (Colombia) o de oposición (Bolivia).

dimensión: por un lado, la integración transfronteriza en la perspectiva del desarrollo regional y por otro, de la descentralización

Pero estos fenómenos no son homogéneos en las fronteras porque en este último tiempo —desde fines del siglo pasado— se han instalado modelos de desarrollo distintos en los países de América Latina, que conducen a la profundización de las asimetrías históricas⁶. En esta perspectiva se ubica —en la actualidad— la crisis económica que vive la región, pero que en cada país se procesa de manera diferente, según los enfoques políticos de cada uno de los gobiernos nacionales.

Si bien cada frontera tiene una realidad particular, no se puede negar que estas tienen un marco explicativo común y que están fuertemente vinculadas entre sí. Sin embargo, no existen investigaciones de las fronteras dirigidas a identificar las conexiones existentes entre ellas, y mucho menos a los circuitos económicos en los cuales se encuentran. Generalmente se las estudia bajo el criterio del *nacionalismo metodológico* que define el objeto de estudio solo a uno de los lados o parcialmente a los dos costados, pero que no conduce a verlos de forma integrada como unidad analítica y mucho menos en las relaciones con las fronteras distantes, existentes dentro de su propio país como de otros países.

El contenido del libro: los artículos

El libro contiene doce artículos que están divididos en cuatro capítulos. El primer capítulo aborda el tema de la urbanización fronteriza o la región transfronteriza, que contiene tres artículos. El primero de Fernando Carrión y Juan Pablo Pinto de FLACSO Ecuador, propone repensar las ciudades fronterizas más allá del “nacionalismo metodológico”, para lo cual parten de la consideración de que los estudios sobre las fronteras latinoamericanas se han realizado bajo un enfoque donde las ciudades fronterizas

⁶ La transformación hacia la izquierda en los gobiernos nacionales generó una interpretación cimentada en una concepción plural de las vías seguidas que, según Burbano, (2014) pueden ser de dos tipos: la una desde la existencia de dos izquierdas, una buena y otra mala (Castañeda, 2006), y la otra desde la presencia de múltiples izquierdas, que abren o refundan un nuevo orden político, interpretado por Cameron y Hershberg (2010).

están autocontenidas en un territorio delimitado por los Estados. Afirman que las fronteras fueran concebidas como “espacios vacíos” susceptibles de ser llenados desde los principales núcleos urbanos. Estos hechos hicieron posible la consolidación del “nacionalismo metodológico”, a partir del cual los procesos históricos de las zonas de frontera son concebidos dentro de los Estados-nación, lo que redujo la calidad del análisis de las fronteras al verlas como espacios no construidos socialmente. Fue recién a partir de procesos como la urbanización de las fronteras, la globalización y la rearticulación económica, que las fronteras empiezan a ser miradas como parte de un sistema global transfronterizo y transurbano, que articula a varias ciudades de frontera y otras. A partir de estas consideraciones los autores van configurando los distintos sistemas urbanos transfronterizos que son de tres tipos: binacionales, regionales y globales, de los que surgen dinámicas interurbanas y transurbanas que articulan a gobiernos locales en una gestión inter y transmunicipal de desarrollo, aunque deben convivir con geopolíticas de guerra (guerra al narcotráfico) trazadas desde el norte y que son contrarias a las iniciativas de integración. A pesar de ello, los autores dan cuenta de varios procesos de transurbanización y de transfronterización, como son los casos de Juárez (México) y El Paso (EE.UU.), que conformaron una sola Área Metropolitana; el de Manaos-Leticia-Iquitos-Sucumbíos, ciudades que pese a no tener continuidad territorial, están vinculadas a través de ríos, mostrando una dinámica transurbana.

En el siguiente artículo Felipe Valdebenito aborda específicamente el caso de las ciudades fronterizas de Tacna (Perú) y Arica (Chile). Ciudades que en otro momento fueron una sola, pero que luego de la Guerra del Pacífico (1879-83), se dividieron en dos por causa de un “nebulosa nacionalista” sustentada en la soberanía y en una “pretendida superioridad civilizatoria”. A pesar de la división en dos, se ha ido conformando un “territorio circulatorio” que en algún momento se difuminó y dio paso a una dinámica urbana transfronteriza como respuesta “a los complejos escenarios fronterizos chileno-peruanos”. Valdebenito analiza la relación naturaleza/cultura y deja atrás el determinismo natural como factor de formación fronteriza y el determinismo cultural, que algunos consideraban como esencial en la formación de las zonas de frontera y opta más bien

por la producción del espacio, que no es otra cosa que las lógicas políticas y económicas específicas, con lo que se pasó del estudio de las fronteras desde la geografía hacia la geografía de las fronteras. El artículo analiza las transformaciones económicas y urbanísticas de las dos ciudades fronterizas, Tacna y Arica en los últimos años, como producción del espacio, con lo que aporta en el análisis de las zonas fronterizas desde otras perspectivas.

En el último artículo de la primera parte, Francisco Enríquez, parte de la consideración de que en globalización las fronteras dejaron de ser líneas de demarcación y pasaron a ser espacios continuos con tres dinámicas: Nacional, donde las fronteras son espacios marginales determinados por el centro, subordinados en nombre de la soberanía y el interés nacional; Regional, donde lo local fronterizo opera como parte de una zona transfronteriza, integrada territorialmente a la localidad del país vecino, entre quienes existe una relación de complementariedad (se abastecen entre sí), en muchos casos asimétrica por las diferencias de modelos económicos nacionales, que hacen más competitivo a uno de los lados; y Global, en donde las fronteras forman parte de circuitos transfronterizos internacionales, donde circulan bienes y personas que transitan con destino a mercados globales localizados muchas veces lejos de esas fronteras, en donde los mercados ilegales son predominantes. Esta triple dinámica da cuenta del potencial de las ciudades y zonas de frontera y sus desafíos, por lo que el autor propone limitar los mercados ilegales y la violencia mediante la creación de regiones transfronterizas entre los dos lados de la frontera, creando una región con regímenes de excepción otorgados por los gobiernos nacionales de ambos países, que tienda a reducir las asimetrías. Con ello se reducirían las tensiones entre lo local y lo nacional y se abrirían condiciones para empezar a limitar los mercados ilegales y subterráneos y en paralelo se iría potenciando lo regional desde otras economías.

El segundo capítulo aborda el tema de las ciudades de frontera y sus desafíos e inicia Leticia Núñez, del Laboratório de Estudos e Pesquisas Internacionais e de Fronteiras de Brasil, recordando que las fronteras brasileñas corresponden a 17 mil km, limita con 10 países, abarca a 588 municipios y contiene 10 millones de habitantes. La autora establece la diferencia entre frontera y límite, significando el primero como el “dominio

de los pueblos” y el segundo como el “dominio de la alta diplomacia” que es una creación de acuerdos diplomáticos, y señala que Brasil tiene suscritos 1.230 acuerdos y convenciones binacionales con sus vecinos, que dan cuenta de la problemática de las políticas públicas y del pluralismo jurídico del Derecho Internacional. De ahí que el objetivo central de su artículo sea presentar los estudios sociojurídicos de las relaciones institucionales y de las dinámicas sociales en espacios transfronterizos, para lo que es urgente retomar el debate teórico-práctico sobre la pluralidad de las fuentes legales así como de las diversas normativas locales, nacionales y supranacionales, traspasando el ámbito de la estricta juridicidad estatal.

A continuación, Nelly González, Marlene Mendoza, Delia Mamani, René Mamani de la Universidad Privada de Tacna, abordan la vivienda social en las ciudades fronterizas de Tacna y Arica, para lo que empiezan señalando que Perú y Chile son los países de mayor crecimiento económico de la región sudamericana, aunque este no es equitativo territorialmente, puesto que castiga a las ciudades de frontera, aunque no dejan de ser foco de atracción de migraciones que han ido generando un importante crecimiento poblacional, que ha dado lugar a un déficit habitacional que afecta más a los pobres. Frente a ello cada país puso en marcha políticas habitacionales que, además de ser insuficientes, no consideraron la problemática particular de estas ciudades. De ahí que las autoras formulen la pregunta de ¿cuáles son los desafíos para el desarrollo de la vivienda social en estas ciudades fronterizas? Para responder, analizan comparativamente las políticas habitacionales de ambos países y las características de la vivienda social en las dos ciudades conurbanas que son Tacna y Arica. Como resultado de ello proponen a los gobiernos locales respecto a la vivienda, cuidar los criterios urbano-arquitectónicos y configurar áreas libres para lograr condiciones de habitabilidad con calidad. Respecto a la tenencia, proponen proteger el derecho a la propiedad de la vivienda bajo programas público-privados; sobre el equipamiento proponen considerar el diseño e implementación de proyectos de complementación habitacional, infraestructura urbana, servicios públicos, vialidad y transporte, entre las dos ciudades. Con relación a la gestión proponen incluir en la planificación, políticas públicas integrales especialmente en la vivienda progresiva.

Para cerrar este capítulo Ricardo Jiménez, desde una perspectiva histórica, aborda la informalidad y los efectos de la globalización analizando dos ciudades fronterizas aunque distantes pero con dinámicas similares: Tacna en Perú y Ciudad del Este en Paraguay. El autor parte del criterio de que visualizar a la frontera como un todo orgánico, ya sea como metrópoli trasfronteriza, complejo urbano o ciudad de frontera, invisibiliza otras prácticas que pueden distorsionar la percepción del territorio. Ver la dinámica comercial de Ciudad del Este como complementaria a la economía brasileña, puede ocultar otras prácticas fronterizas que se dan fuera del microcentro de Ciudad del Este y que han sido prohibidas por el Estado paraguayo. Lo cierto es que Tacna y Ciudad del Este, como ciudades fronterizas, siempre han mantenido relaciones comerciales transfronterizas con sus ciudades pares, a pesar de que entre fines del siglo XX e inicios del XXI se produjeron cambios importantes como en el caso de Tacna, la creación de la Zona Franca y los Centros de Exportación, Transformación, Industrialización, Comercialización y Servicios; y en el caso de Ciudad del Este se reemplazaron los antiguos regímenes vecinal, fronterizo y de turismo. Cambios que generaron nuevas desigualdades y fragmentaron la informalidad, lo que hizo que el mercado laboral se vuelva más complejo.

El tercer capítulo aborda el tema de la academia fronteriza y su interacción. Inicia el capítulo un artículo de Pamela Zapata, de la Universidad de Tarapacá, quien afirma que Chile es un país de destino para personas que migran desde distintos países, y cuenta con una ley de extranjería discriminatoria, que concibe a las personas inmigrantes como enemigos. De ahí que consideró estudiar las experiencias de vida cotidiana escolar de niños y niñas de hijos de inmigrantes y su interacción con niños y niñas chilenos en las escuelas y colegios de Arica. Un hallazgo de la investigación es que en los establecimientos la tendencia educativa es homogenizar, en donde muchos profesores asumen una formación valórica de los estudiantes en relación al trabajo infantil, salud, higiene y nacionalidad. Consecuencia de ello, los estudiantes simplemente reproducen nociones preconfiguradas, aunque las interacciones y relaciones sociales de esos niños están mediadas por la nacionalidad, el origen, el género entre los mismos estudiantes, y responden a un espacio social escolar que reproduce las identidades colectivas y diferenciadoras entre aymaras, quechuas, afrodescendientes, etc.

Continúa este capítulo con un artículo de Carlos Mondaca, Wilson Muñoz y David Martínez, de la Universidad de Tarapacá, sobre los estudiantes migrantes en el norte de Chile (Arica) en el que se aprecia que los estudiantes de origen extranjero están mayoritariamente matriculados en los establecimientos municipales. Los establecimientos de tipo subvencionado, que son los que más alumnos matriculados tienen, tienen sorprendentemente bajas cantidades de alumnos de origen extranjero. Finalmente, los establecimientos privados que son los que tienen menos alumnos, casi no tienen alumnos extranjeros dado que no superan el 2% del total. Como se puede observar, la mayor cantidad de alumnos extranjeros asisten a establecimientos municipales, los que son gratuitos y ese es un incentivo para los extranjeros y sectores de bajos ingresos. La mayor parte de estos establecimientos municipales se localizan en áreas rurales, siendo esa otra característica de los alumnos extranjeros, la de vivir en la ruralidad. Estos hallazgos, dicen los autores, es un buen punto de partida.

El último artículo de este capítulo, es de Edgar Estupiñán y Arturo Flores, docentes de la Universidad de Tarapacá, quienes abordan las relaciones transfronterizas desde la educación superior y sostienen que esas relaciones contribuyen a elevar la calidad de la educación y excelencia académica, puesto que los egresados están mejor preparados para desempeñarse en un mundo globalizado y competitivo y además obtienen una mayor comprensión, tolerancia y respeto por la diversidad cultural económica y científica. De ahí que los autores propongan la paradiplomacia o cooperación descentralizada, como una estrategia de internacionalización de la educación superior, la que, en el caso de las universidades de frontera, se ve facilitada, puesto que establecen lazos de asociatividad entre sí. De esta manera, la Universidad de Tarapacá en 15 años ha establecido relaciones académicas y de integración con Perú, Bolivia, Argentina, y Paraguay y a partir de 2017 integra la Organización Latinoamericana y del Caribe de Ciudades Fronterizas – OLACCIF y fue sede del II Congreso de Ciudades de Frontera, junto con la Universidad Privada de Tacna.

Finalmente, el cuarto capítulo aborda el tema de los actores fronterizos: indígenas, mujeres y migrantes. El capítulo inicia con el artículo de Shirley Samit y Cristhian Cerna, de la Universidad de Tarapacá, quienes analizan

la experiencia de participación de mujeres andinas en los centros de madres entre 1960-70. Experiencia que parte de la idea de llevar la civilización a los “atrasados” en el marco de la conflictividad entre tradición y modernidad. Resultado de ese proceso de décadas, las personas del interior de Arica fueron representadas desde la mirada de la cultura centralista y nacional, en el que se promovió la participación de las mujeres andinas en los centros de madres, cuya idea fuerza era que el progreso estaba correlacionado con la familia y con los roles predeterminados de las mujeres como madres y esposas. En dicho proceso, ciudades como Arica cumplieron un papel importante en la perspectiva de promover el “progreso” de los pueblos, la vida rural y local, como clave de identidad y de soberanía nacional.

A continuación, Dante Choque-Cáseres, del Centro de Estudios Interculturales e Indígenas de Chile, aborda el tema de la conflictividad que involucra a la frontera en la definición de la soberanía entre los Estados-nación y los pueblos indígenas. Dice Choque que para los Estados es fundamental hacer coincidir las fronteras con el carácter histórico del territorio y desde allí asegurar la soberanía. A manera de un ejemplo, compara los pueblos indígenas de Australia y Chile, en donde los indígenas del primer país están más involucrados con el norte, aunque están localizados en el hemisferio sur; mientras los indígenas del norte de Chile experimentaron un período de asimilación conocido como *chilenización* que buscó mover la frontera cultural de la sociedad dominante hacia la periferia. Concluye señalando que existe una transnacionalidad de los pueblos indígenas, pero que esta no puede ampararse en los tratados internacionales, sino en la existencia de una organización supranacional como la Unión Europea, que para el caso de América Latina actualmente no existe.

Finalmente, Raúl Bustos González y Elías Pizarro Pizarro, de la Universidad de Tarapacá, abordan el tema de la migración interna en Chile hacia la frontera norte, en donde la región metropolitana analiza el fenómeno desde el “nacionalismo metodológico” cuyo resultado fue la invisibilización de dichos procesos, más aún cuando se trata de un territorio anexado a Chile luego de la Guerra del Pacífico. Fue política de Estado el promover la migración hacia esa frontera, desde contingentes poblacionales de espacios alejados espacial y culturalmente, hecho que generó

tensiones. La integración nacional significaba asimilación. Este proceso lo analiza Bustos desde las escuelas, en donde está presente el racismo y una exaltación belicista resultado de la guerra con los países vecinos, desde donde se construyó lo que llama la amenaza del estereotipo en contra de las poblaciones migrantes particularmente de Perú y Bolivia, que son significativas. El artículo describe y analiza la información obtenida mediante entrevistas a alumnos, padres y profesores de estas escuelas y que dan cuenta de procesos interesantes de relacionamiento entre diferentes: los nativos (chilenos) y los migrantes (además de bolivianos y peruanos, han llegado más recientemente ecuatorianos, colombianos e incluso haitianos). Una de las conclusiones importantes es que el rol normalizador de las escuelas debe dar paso a la construcción de espacios de participación en diversidad, tarea que no tendrá éxito sin la valoración de las diferencias.

Bibliografía

- Augé, Marc (2006). Por una antropología de la movilidad. Barcelona: GEDISA.
- Burbano, Felipe (2014). El giro a la izquierda en América Latina: enfoques, debates, controversias y dudas (mimeo).
- Cameron, Maxwell y Hershberg, Eric (2010). *Latin America's Left Turn. Politics, policies and trajectories of change*. Boulder CO, Lynne Rienner.
- Carrión, Fernando; Enríquez, Francisco y Zepeda, Beatriz (2017). El sistema fronterizo global en América Latina: un estado del arte. Quito: Ed. FLACSO-IDRC.
- Carrión, Fernando y Gottsbacher, Markus (2020). La violencia fronteriza en América Latina, expresión de las asimetrías complementarias (en prensa).
- Castañeda, Jorge (2006). "Latin America's Left Turn". En: *Foreign Affairs*.
- Castells, Manuel (2007). La era de la información. La sociedad en red. México: Ed. Siglo Veintiuno Editores.
- Villa, Miguel y Martínez, Jorge (1994). Las fuentes de la urbanización y del crecimiento urbano de la población de América Latina, en La Era Urbana. Quito: ED PGU-LAC.

Capítulo I La urbanización fronteriza o la región transfronteriza

Repensar las fronteras desde sus ciudades

Fernando Carrión M.¹, Juan Pablo Pinto²

Introducción

Gran parte de los estudios sobre las fronteras latinoamericanas se han elaborado a partir de enfoques teóricos y metodológicos que han planteado, históricamente, una relación indisoluble en la que las dinámicas sociales, económicas, políticas y simbólicas de las ciudades y sociedades fronterizas están rígidamente autocontenidas dentro de un territorio claramente delimitado por cada Estado. Es decir, se ha construido una suerte de ficción determinista, una doxa académica, donde prima un isomorfismo entre un espacio fijo y las dinámicas de una población específica.

A partir de manifestaciones sintomáticas extraídas de una investigación regional desarrollada en ocho países de América Latina³, este trabajo, divi-

1 Arquitecto de la Universidad Central del Ecuador, Maestro en Desarrollo Urbano y Regional del Colegio de México y Doctorando en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Académico de FLACSO-Ecuador. Especializado en temas de ciudad, centros históricos, fronteras, violencia y seguridad, descentralización, vivienda y fútbol. Ha escrito más de 1 000 artículos periodísticos, 250 académicos y 38 libros. Correo electrónico: fcarrión@flacso.edu.ec

2 Doctorando en la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana de México, Unidad Xochimilco. Maestro en Antropología por FLACSO Ecuador y Especialista en Epistemologías Críticas por CLACSO y la Universidad de Coimbra. Se ha desempeñado como investigador en distintas universidades de Quito y es miembro de la Red Universitaria de Estudios Urbanos de Ecuador, CIVITIC. Correos electrónicos: juanppintov@gmail.com/ jppinto@flacso.edu.ec

3 La investigación regional fue coordinada por el Departamento de Estudios Políticos de FLACSO Ecuador, comprendió el período 2000-2014 y se llevó a cabo en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Perú

dido en tres apartados, muestra las limitaciones de este enfoque aún hegemónico en los estudios fronterizos y delinea algunos de los derroteros que han seguido tanto la investigación social como los modos de gobierno de las fronteras. Propone que las configuraciones socioespaciales fronterizas no son el producto de un solo actor —el Estado y sus funcionarios— y que hay que prestar atención a la siempre conflictiva interacción —organizada o contingente— entre fuerzas macroestructurales, nacionales, interurbanas y locales, pues así se evitará el fraccionamiento analítico y se adoptará una mirada renovada sobre los actuales sistemas urbanos transfronterizos, en los que se gesta una articulación global de mercancías, capitales y personas de espacios contiguos o geográficamente dispersos.

Crítica al nacionalismo metodológico y transición a un análisis multiescalar y multisituado

Desde la configuración de los Estados latinoamericanos y de las comunidades políticas nacionales en las primeras décadas del siglo XIX, los emplazamientos fronterizos fueron concebidos como “espacios vacíos” susceptibles a estar tutelados por las acciones políticas, económicas y simbólicas trazadas desde los principales núcleos urbanos de cada país. Posteriormente, desde la segunda mitad del siglo XIX y en gran parte del siglo XX, este imaginario geográfico, político, militar y técnico-académico se reforzó a partir de los conflictos intraestatales (las fuerzas del Estado enfrentadas a “enemigos” internos que se ubicaban estratégicamente en espacios fronterizos) e interestatales (disputas entre los Estados nación por conflictos de soberanía territorial). En ambos casos las sociedades y ciudades fronterizas aparecían como falsos protagonistas, pues solo se tornaban visibles cuando en ellas se suscitaban dinámicas que repercutían directa o indirectamente en los intereses nacionales y hacían tambalear la cohesión estatal y territorial. Estos hechos posibilitaron la irrupción paradigmática y la consolidación del nacionalismo metodológico en los análisis políticos, tecnocráticos y académicos que se realizaron sobre las ciudades y sociedades fronterizas, el cual supone una “orientación ideológica que estudia los procesos históricos

y sociales como si estuvieran contenidos dentro de las fronteras de cada Estado-nación” (Schiller y Salazar, 2013:185).

La adopción acrítica de este modo de entender las fronteras ha derivado en un reduccionismo analítico, ya que los procesos que se gestan en emplazamientos fronterizos son explicados dejando de lado todo aquello que excede su marco territorial, es decir, aquellas interconexiones con otros procesos y emplazamientos contiguos o geográficamente dispersos.

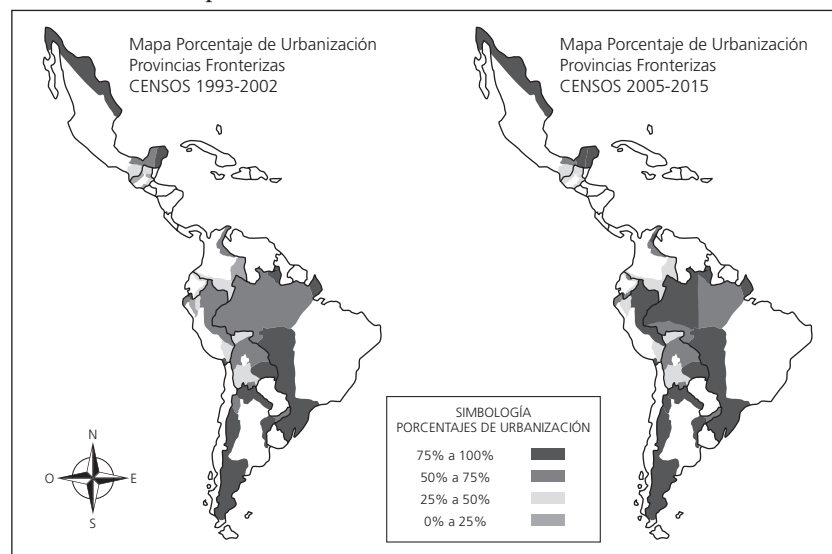
Para esta “racionalidad nacionalista”, según la cual las fronteras son espacios contenedores, los Estados son los únicos actores que estructuran integralmente las dinámicas fronterizas, es decir, son espacios absolutos de un poder centralizado, no espacios socialmente construidos (Arriaga, 2011, 71-96). Así, la comprensión jurídico-política de las ciudades de frontera como territorios prácticamente inertes en los cuales el Estado ejercía su aparente monopolio de coerción y administración, implicó, de un modo indirecto, una división ficticia entre lo propio y lo ajeno, entre lo interior y lo exterior.

En las últimas décadas del siglo XX y sobre todo desde inicios del siglo XXI se reconfiguraron las regiones fronterizas latinoamericanas por el ensamble de una serie de procesos, de los cuales destacaremos tres. De algún modo, estos procesos mostraron las limitaciones del nacionalismo metodológico para entender las ciudades y sociedades fronterizas, pues esta perspectiva ampliamente extendida dejaba de lado las interacciones que históricamente se producían entre microcosmos fronterizos ubicados a ambos lados de un límite territorial, no tomaba en cuenta que el Estado no opera de la misma forma en todos los espacios ni ejerce su poder con la misma intensidad para todos los ciudadanos, y no lograba explicar por qué las regiones fronterizas iban convirtiéndose, de a poco, en una suerte de laboratorios o sitios de experimentación del capitalismo avanzado y de la geopolítica global.

El primer proceso que reconfiguró las fronteras fue la creciente urbanización de dichas regiones durante el período finisecular. Hay por lo menos tres factores ligados a este cambio. En primer lugar está la descentralización estatal, que implicó que los gobiernos locales y subnacionales (municipios, provincias, departamentos) adquirieran un peso más decisivo y una gestión con mayor autonomía respecto a los poderes centrales. En segundo lugar está la densificación poblacional de las fronteras, ya que en las últimas déca-

das se ha registrado un mayor porcentaje de urbanización en dichas regiones en comparación con las tasas nacionales de urbanización de cada país (Ver Mapa 1). Esta densificación está ligada a una modificación del patrón de urbanización de América Latina, ya que actualmente se está produciendo una desaceleración del crecimiento poblacional en las megaciudades en beneficio de una transición demográfica que se dirige hacia ciudades que tienen entre 1 y 5 millones de habitantes, algunas de ellas fronterizas (CEPAL, 2017). Esta tendencia, si bien no es extensible a todos los emplazamientos fronterizos –todo daría cuenta que mientras unas zonas se densifican hay otras que expulsan poblaciones–, amerita una mayor exploración. Por último, en tercer lugar, la creciente urbanización de las fronteras ha estado marcada por la espontaneidad, debido a que se ha configurado según las cambiantes dinámicas del mercado, los convenios bilaterales y los Tratados de Libre Comercio, lo que ha producido un proceso de urbanización desregulado, caracterizado por novedosas formas de desigualdad social, explotación y desposesión.

Mapa 1.- La urbanización de las fronteras desde 1990



Fuente: Censos de Población de cada país
Elaboración: Proyecto Fronteras, FLACSO Ecuador, 2018.

El segundo proceso que reconfiguró las regiones fronterizas fue la globalización, ya que, de forma paradójica, exacerbó los procesos seculares de defensa de la soberanía. Esta soberanía no se refiere exclusivamente a la protección de un territorio, sino que tiene que ver con aspectos económicos, políticos y migratorios que buscan ser regulados en medio de una globalización desigual y asimétrica que tiene impactos diferenciados en las sociedades.

Mientras las retóricas del “libre flujo” de personas, mercancías y capitales se posicionaban en la esfera pública, mientras circulaban discursos que enfatizaban el anacronismo y el declive de las soberanías estatales, en las fronteras se fueron consolidando de a poco una suerte de válvulas regulatorias que hasta el día de hoy se abren y se cierran selectivamente, de acuerdo a cada coyuntura y siempre tomando el pulso a las acciones implementadas en los países vecinos y a las dinámicas económicas globales. Es decir, en las fronteras se fortalecieron y exacerbaban las asimetrías legales, económicas y políticas entre los Estados, esas fuerzas divergentes que, al entrar en contacto, se complementan para constituir una totalidad, pero que, en mayor o menor medida, generan procesos de fricción y conflicto.

Los conflictos producidos por estas “asimetrías complementarias” (Carrión, 2013) derivaron en una comprensión zonal de las regiones fronterizas, ya que se logró entender que en ellas confluía una red de relaciones sociales, urbanas e interestatales que no estaban exentas de disputas, y que, necesariamente, las fronteras constituirían un punto estratégico para implementar medidas proteccionistas (fronteras semi-abiertas), aperturistas (fronteras abiertas) o, como se ha visto más claramente en los últimos años, acciones e intentos fallidos de blindaje y amurallamiento (fronteras cerradas).

Los procesos descritos no solo mostraron lo equivocadas que estaban las sentencias que proclamaban el fin de las fronteras, sino que marcaron la pertinencia de asumir una lectura especular o lógica de espejos (Besserer y Oliver, 2014) para estudiarlas, lo que suponía adoptar una mirada integral de lo que sucede a uno y otro lado del límite de los Estados. Esta innovación metodológica focalizó su atención en las tensas relaciones que construyen las regiones fronterizas y mostró que hay una coproducción social e interestatal de dichas regiones.

El tercer proceso que reconfiguró las dinámicas fronterizas fue el reacomodo del capitalismo, evidenciado en la transición del fordismo al posfordismo donde prima un modelo de acumulación flexible (Harvey, 2007:139)⁴, ya que con ello se dio la transnacionalización de las fronteras, pues estas regiones se convirtieron en un terreno fértil para el exponencial crecimiento de un comercio legal e ilegal que, se quiera o no, ha articulado a territorios, poblaciones y Estados geográficamente dispersos.

La rearticulación global del sistema económico mostró rápidamente que las dinámicas fronterizas ya no podían ser explicadas solo a través de lecturas especulares —regresar la mirada a uno y otro lado de la frontera, prestar atención a esas ciudades-espejo o ciudades-pares, tal como se las ha denominado tradicionalmente—, sino que era preciso insertarlas dentro de un sistema global que es a la vez transfronterizo y transurbano, es decir, que articula a varias ciudades de frontera y a otras localidades que no lo son.

Ante la inadecuación teórica y metodológica para entender las dinámicas fronterizas contemporáneas, algunos trabajos han señalado que las ciudades fronterizas constituyen, hoy por hoy, “ciudades transnacionales” que muestran el agotamiento del “régimen urbano nación-céntrico (una ciudad, un territorio, un gobierno)” y que conforman nodos privilegiados para los desplazamientos humanos y la inversión de capital (Besserer y Nieto, 2015:31). No obstante, la evidencia empírica que sustenta dicha formulación deja intacta una lógica especular-binacional, pues se basa en el análisis de dos ciudades pero esta vez relativamente lejanas, sin contigüidad territorial. Además, la noción de “ciudades transnacionales” fue trazada como contraposición a las llamadas “ciudades globales” (Sassen, 1999), pues las primeras conformarían el margen constitutivo de las segundas, lo que significaría, de un modo u otro, mantener la lógica especular-binacional pero esta vez dentro de un entramado global.

⁴ “Este cambio general del viejo modelo de acumulación de capital a uno nuevo, yo lo denominé el cambio del fordismo (la cadena de montaje de producción en masa, la organización política de masas y las intervenciones del Estado de bienestar) a la acumulación flexible (la búsqueda de mercados especializados, la descentralización unida a la dispersión espacial de la producción, la retirada del Estado-nación de las políticas intervencionistas unida a la liberalización y la privatización)” (Harvey, 2007:139).

Al contrario del nacionalismo metodológico y de la lógica especular, nosotros afirmamos que las dinámicas de las ciudades y sociedades fronterizas son zonales, plurales y relacionales (lógica especular-binacional), que varían de acuerdo a cada coyuntura y a la historicidad de cada frontera (lógica contextual e histórica), pero que también allí convergen procesos geopolíticos y geoeconómicos que interconectan a varias sociedades y emplazamientos fronterizos y no fronterizos (lógica del sistema global).

A partir de los resultados de la investigación realizada en ocho países latinoamericanos, señalamos que los procesos fronterizos actuales son más complejos. Por ello planteamos que actualmente las fronteras son el centro de gravedad de fuerzas globales, interestatales y locales que, a través de movimientos centrípetos (lo global se localiza) y centrífugos (lo local se globaliza), hacen de ellas emplazamientos que articulan dinámicas sistémicas de circulación de personas, mercancías y capitales, así como novedosas formas de dominación y desposesión. Estas ciudades fronterizas-globales también están insertas dentro de un sistema transurbano que puede ser binacional, subregional, regional o global, pero que siempre articula a dos o más ciudades que no son necesariamente contiguas ni fronterizas. Además, enfatizamos en que es necesario mostrar la permanente co-producción de las ciudades y sociedades fronterizas, pues las dinámicas que allí se suscitan no solamente están determinadas por los Estados, sino también por el mercado, las compañías privadas, los actores armados no estatales, los regímenes de movilidad humana y las dinámicas sociales, culturales y políticas de sociedades que no siempre se encuentran próximas territorialmente. A continuación mostraremos algunos ejemplos latinoamericanos que dan cuenta de este último punto del debate.

Sistemas urbanos transfronterizos en América Latina

Para ejemplificar esta discusión metodológica este apartado se focaliza en la descripción y análisis de dos sistemas urbanos fronterizos claramente definidos en América Latina. El primero es de corte binacional y está marcado por las relaciones que establecen dos ciudades y sociedades fronterizas de

países diferentes, mientras el segundo es un sistema urbano transfronterizo, subregional y global, pues puede articular a múltiples ciudades fronterizas y no fronterizas de varios países y continentes a través de circuitos y lógicas de circulación selectiva de personas, mercancías y capitales.

En el primer caso, referido a los sistemas urbanos binacionales, como se dijo antes, se trata de un complejo urbano fragmentado por los límites políticos de cada Estado, pero que a la vez logra articularse por las históricas relaciones que se sostienen a ambos lados de la línea demarcatoria que aparentemente los separa.

Estos sistemas urbanos binacionales pueden tener una continuidad territorial, como es el caso de la ciudad de Livramento en Brasil y la ciudad de Rivera en Uruguay, ya que esta zona fronteriza binacional está separada, literalmente, por una calle que no tiene las sólidas regulaciones institucionales y tecnológicas que actualmente caracterizan a muchas fronteras. Un ejemplo parecido pero diferente es el de Ciudad Juárez de México y la ciudad El Paso en Estados Unidos, ya que esta zona fronteriza se encuentra separada por un río, pero también por filtros materiales (muros, vallas, securitización) y simbólicos (jerarquías en la movilidad humana, lógicas de segregación racial, etc.).

La separación entre estas sociedades y territorios es jurídica, política y simbólica, sin embargo, las dinámicas sociales, comerciales, educativas y culturales que mantienen históricamente ambas sociedades y territorios están marcadas por las relaciones que se construyen alrededor del límite.

Ahora, los sistemas urbanos y sociales binacionales no siempre se definen por una contigüidad territorial, pues puede mediar una distancia espacial que reconfigura las dinámicas de las ciudades y sociedades de frontera. El caso de las ciudades de Tacna en Perú y de Arica en Chile es un ejemplo elocuente, ya que están separadas por 52 kilómetros, sin que ello signifique, de ningún modo, una ruptura de las interacciones urbanas. Otro caso importante de discontinuidad territorial y de constitución mutua y complementaria de las ciudades fronterizas es el de Cúcuta en Colombia y de San Antonio en Venezuela, pues aquí también hay una distancia significativa entre una ciudad y la otra.

Estos sistemas urbanos muestran que la frontera es un espacio socialmente construido a partir de lógicas relacionales y especulares, pues son los sujetos y sus interacciones quienes producen los espacios fronterizos a través de relaciones de toda índole (laboral, económica, cultural, migratoria, política, de parentesco), modos de vida y sistemas sociales de producción y circulación de mercancías. En estos procesos de coproducción mutua de los espacios fronterizos y sus sociedades no es definitiva la contigüidad espacial, pero sí las regulaciones normativas estatales y la mayor o menor presencia de dispositivos de seguridad nacional.

Por su parte, los sistemas urbanos transfronterizos, como se mencionó en el apartado anterior, pueden articular a más de dos ciudades, estén o no en contigüidad territorial, para conformar complejos urbanos subregionales, regionales o globales.

Tres casos, entre muchos otros, muestran claramente el funcionamiento de estos sistemas. El primero de ellos es el de la triple frontera compuesta por la Ciudad del Este en Paraguay, Foz do Iguazú en Brasil y Puerto Iguazú en Argentina, ya que las dinámicas fronterizas se establecen a partir de tres núcleos urbanos que inicialmente se articularon para la producción de energía eléctrica.

El segundo ejemplo es el de la tetra frontera, constituida por las ciudades de Manaos en Brasil, Iquitos en Perú, Leticia en Colombia y Sucumbíos en Ecuador, pues todos estos emplazamientos, si bien no son estrictamente adyacentes, han logrado integrarse por vía fluvial y posiblemente, con los años, logre hacerlo a través de infraestructuras viales que conectarán la costa atlántica de Brasil con la cuenca sudamericana del Pacífico, todo ello con la finalidad de integrarse comercialmente con los mercados asiáticos.

El tercer ejemplo es paradigmático, ya que tiene que ver con la articulación territorial, social y económica en torno al mercado ilícito del tráfico de cocaína, ya que cada eslabón de esta cadena productiva, que inicia con la plantación de cacaos mayoritariamente en las regiones fronterizas de la Región Andina o en los márgenes de los Estados que la componen, que continúa con la producción y almacenamiento de cocaína en varias ciudades centrales y periféricas de casi todos los países latinoamericanos, que se extiende con el consumo de estupefacientes y narcóticos en las ciudades

latinoamericanas, norteamericanas, europeas y de los demás continentes, y que culmina con el lavado de activos en ciudades de todo el mundo (sobre todo en aquellas que tienen un fuerte blindaje financiero o que constituyen paraísos fiscales), da cuenta de un sistema fronterizo inserto en dinámicas transurbanas que son a la vez subregionales, continentales y globales.

Al contrario de lo que se pueda pensar, los sistemas urbanos transfronterizos, sean binacionales, regionales o globales, no suponen un libre flujo, multidireccional y contingente, de personas, mercancías y capitales, ya que, como señala Mary Louise Pratt (2004, 399-415), hay una serie de regulaciones y controles que hacen que se prioricen jerárquicamente ciertos “flujos” frente a otros (la circulación de mercancías no es equivalente ni comparable a la movilidad de las personas) y que se impongan la direccionalidad de ciertos “flujos” y se marquen restricciones sobre otros (esto supone la reconfiguración permanente de los circuitos de circulación).

Lo cierto es que los sistemas urbanos transfronterizos no se autorregulan o emergen espontáneamente, sino que están estructurados a partir de cambios en las cadenas globales de la economía, las movibilidades y las dinámicas de comercio legal e ilegal. Además, estos sistemas reconfiguran sus funciones debido al rol que desempeñen y el lugar que ocupen los países y sus respectivas fronteras en la economía y la geopolítica mundial. En todo caso, en los sistemas urbanos transfronterizos, donde el ensamble de espacios y sociedades geográficamente dispersos o relativamente contiguos es de suma importancia, se muestra uno de los cauces que ha seguido la globalización y da cuenta de la redefinición espacio-temporal del capitalismo actual.

El gobierno de las fronteras: entre la integración, los filtros selectivos y la geopolítica punitiva

En el ordenamiento territorial de la mayoría de países latinoamericanos persisten los clivajes centro-periferia como síntoma de una desigual distribución espacial del poder institucional del Estado. El centralismo, así como algunos procesos trancos de descentralización, muchas veces han

derivado en el silenciamiento estructural de las zonas de frontera y de las personas que las habitan y producen, ya que estas han sido asumidas como espacios por antonomasia del Estado y su soberanía, no de los sujetos y sus relaciones.

En los últimos años, teniendo en cuenta los procesos mencionados en los apartados precedentes, se ha dado un giro respecto al gobierno de las fronteras, ya que han surgido iniciativas que han buscado la articulación de los gobiernos locales fronterizos para la gestión y administración conjunta de proyectos de desarrollo.

Esto en gran medida ha sido posible a partir de una concepción de las fronteras como regiones interurbanas y transurbanas, y ya no solamente como un límite que divide y aísla. Además, con esta gestión intermunicipal y transmunicipal se ha buscado satisfacer necesidades fronterizas que los gobiernos nacionales y los gobiernos intermedios no han logrado subsanar. Por último, estos nuevos modelos de gestión han buscado mostrar que las sociedades y territorios fronterizos no son “espacios vacíos” en los que se puede ejecutar impunemente acciones de seguridad nacional, militar y policial.

La constitución de un Área Metropolitana entre Ciudad Juárez y El Paso, la Mancomunidad entre 45 municipios fronterizos en la zona sur de Ecuador y la zona norte de Perú, las gestiones transurbanas entre los gobiernos locales de Manaos-Leticia-Iquitos-Sucumbíos, la articulación municipal binacional para el desarrollo de proyectos fronterizos puntuales como la administración de residuos sólidos entre Tulcán (Ecuador) e Ipiales (Colombia), son algunas de las iniciativas que se están debatiendo o se han implementado como nuevos modelos de gobierno fronterizo. Además, la constitución de organismos como la Organización Latinoamericana y Caribeña de Ciudades Fronterizas (OLACCIF) son muestra de acuerdos de cooperación establecidos entre municipios y otras entidades (universidades y ONG's) para el fortalecimiento de capacidades institucionales y para enfrentar problemas comunes que viven las ciudades de frontera.

No obstante, estos nuevos modelos de gobierno fronterizo, que buscan, de un modo u otro, la integración, deben convivir permanentemente con la internacionalización de políticas punitivas y la instauración de

regímenes globales restrictivos que tienen a las fronteras como puntos estratégicos de control.

Por ejemplo, desde fines del siglo XX y sobre todo desde inicios del siglo XXI se ha registrado una paulatina exacerbación de geopolíticas de “guerra”, las cuales han sido trazadas principalmente por los “nortes” (EE. UU. y Unión Europea) para controlar la anomia que supuestamente se genera y proviene desde los “sures” (América Latina y África). Estas políticas transnacionales se han diseñado para enfrentar aquello que ha sido construido como una “nueva amenaza global” (el narcotráfico, el narco-terrorismo) y han sido adoptadas acríticamente por algunos gobiernos de América Latina, como lo muestra el Plan Colombia en el 2000, el Plan Mérida para México y Centroamérica desde el 2008, y el Plan de la Alianza para la Prosperidad en Centroamérica, diseñado para los países del Triángulo Norte. En este marco, las fronteras devienen en un importante escenario ya que concentran aquello que hay que combatir: la erradicación de cultivos de droga en la región andina y los grupos armados no estatales que operan en los márgenes de algunos Estados de América Latina. De aquí que las fronteras se hayan convertido en regiones que albergan a potenciales cuerpos asesinales y que la internacionalización de los planes de seguridad haya provocado, de forma paradójica, más violencia y muertes de las que han conseguido ahorrar.

A su vez, desde los años noventa se configuró un régimen global de control migratorio que a través de políticas de control fronterizo y de la producción legal de migrantes ilegales (Mezzadra, 2012), provocó la “inclusión diferencial” de individuos en situación de movilidad y estableció lógicas inmunitarias de control fronterizo que tienden a trasladarse hacia los principales centros urbanos, todo ello en un trabajo conjunto con campos para deportados que buscan separar aquellas vidas que no merecen ser vividas y que están expuestas al poder soberano del Estado (Walters, 2002:272). De esta forma, no se ha tenido en cuenta que estas políticas de contención migratoria y securitización fronteriza estimulan el tráfico de migrantes y la proliferación de rutas clandestinas, todo ello en medio de una complicidad silenciosa entre la esfera legal (el Estado y su burocracia) e ilegal (la industria internacional del coyoterismo o tráfico de migrantes) (Álvarez, 2012).

La internacionalización de estas políticas ha ido de la mano de representaciones distópicas sobre las fronteras que han sido construidas por instituciones de producción simbólica como los medios de comunicación, las industrias culturales, la academia y la política. Estos estigmas han configurado una geografía imaginaria que apela a metáforas médicas, militares y teológicas (“invasiones”, “contagios”, “colonizaciones”, “los males”) y que entiende a los márgenes como espacios ingobernables, de aquí que se justifique el despliegue y la reafirmación del siempre inestable monopolio de violencia estatal. El Estado, entendido como una formación necesariamente incompleta, requiere imperativamente, como han mostrado Vena Das y Deborah Poole (2008), de esos márgenes anómicos, de esa fabricación de alteridades violentas y de su circunscripción en ciertos espacios fronterizos para justificar y redefinir sus formas necropolíticas de regir y administrar las poblaciones, los territorios y los recursos.

Estos procesos y políticas, totalmente contrarios a las iniciativas de integración y mancomunidad descritas al inicio de este apartado, muestran el despliegue y la escenificación de un poder punitivo en las fronteras a través de la aplicación de medidas profilácticas y políticas securitistas de contención en los límites de cada Estado, es decir, un conjunto de medidas que tienden a crear, aumentar y reproducir cadenas de violencia en las regiones fronterizas, y que suelen convertir a la mismas acciones de seguridad en un ejercicio coercitivo que con frecuencia maximiza el riesgo de las poblaciones.

Se hace evidente que las intenciones de cooperación fronteriza inter-transurbana se han desarrollado paralelamente a las políticas estatales e internacionales que dan más importancia a la hipertrofia de los aparatos de seguridad. En este marco, todo daría cuenta de que en el siglo XXI los esfuerzos de integración fronteriza en América Latina se generarán a partir de la cooperación transurbana y transmunicipal, más que de esfuerzos estatales. El reto será, precisamente, vencer esa tendencia hacia el amurallamiento fronterizo, ese blindaje material, tecnológico, arquitectónico y simbólico que ya se registra desde hace algunos años en la región.

Conclusiones

Solo tras identificar algunas de las rearticulaciones de las fronteras en el mundo actual y tras señalar algunos cambios, limitaciones y persistencias en los modos de entender las fronteras desde el ámbito académico y tecnocrático, es posible sugerir la pertinencia de conjugar análisis multiescales con análisis multisituados que den cuenta de los regímenes globales de poder y de los sistemas transurbanos que hoy por hoy dan forma a las dinámicas fronterizas.

No hay nada más lejano que el fin de las fronteras, pues los procesos de integración, regulación punitiva y amurallamiento que actualmente se relacionan entre sí como fuerzas en pugna, muestran que las sociedades y ciudades fronterizas están inscritas en dinámicas de poder de corte geoeconómico y geopolítico. Esto no significa desconocer ni subestimar el control que los Estados ejercen sobre ellas ni la capacidad de agencia de los sujetos transfronterizos para negociar, disputar o evadir controles y regulaciones.

Al contrario, si es cierto que la intensidad de las fuerzas globales, interestatales y translocales se acentúan en las regiones fronterizas, si es cierto que han sido un laboratorio que ha constituido el mundo tal y como lo vivimos actualmente, es urgente analizarlas, pero no como referentes geográficos, sino como paradigmas empíricos que harán inteligibles las formas en las que operan las estructuras multiescales de poder en un contexto específico.

Referencias bibliográficas

- Álvarez, Soledad (2012). “La migración indocumentada: entre imágenes de guerra y la invisibilidad”. En: Alejandra Aquino, Amarela Varela y Frédéric Décosse (coord.). *Desafiando fronteras: control de la movilidad y experiencias migratorias en el contexto capitalista*. Oaxaca de Juárez, México: Sur Ediciones.
- Arriaga, Juan Carlos (2012). “El concepto de la frontera en la geografía humana”. En: *Perspectiva geográfica*. Vol. 17, pp. 71-97.

- Besserer, Federico y Oliver, Daniela (2014). “Etnografía especular y contiendas culturales”. En: *Ensamblando la ciudad transnacional. Etnografía especular de los espacios transnacionales urbanos*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Colección Estudios Transnacionales, pp. 267-276.
- Besserer, Federico y Nieto, Raúl (2015). “La ciudad transnacional comparada: derroteros conceptuales”. En: *La ciudad transnacional comparada. Modos de vida, gubernamentalidad y desposesión*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Colección Estudios Transnacionales, pp. 15-47.
- Carrión, Fernando (comp.) (2013). *Asimetrías en la frontera Ecuador-Colombia: entre la complementariedad y el sistema*. Quito: Flacso Sede Ecuador, IDRC.
- CEPAL (2017). Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe.
- Das, Veena y Deborah Poole (2008 [2004]). “El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas”. En: *Cuadernos de Antropología Social*. N° 27: 19-52.
- Harvey, David (2007). *Los espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. España: Akal.
- Mezzadra, Sandro. (2012) “Capitalismo, migraciones y luchas sociales. La mirada de la autonomía”. En: *Nueva Sociedad*, N° 237.
- Pratt, Mary Louise (2004). “Globalización, desmodernización y el retorno de los monstruos”. En: Ramón Pajuelo y Pablo Sandoval (comp.). *Globalización y diversidad cultural: una mirada desde América Latina*. Lima: IEP.
- Sassen, Saskia (1999). *La ciudad global*. New York, Londres, Tokio. Buenos Aires: Eudeba.
- Schiller, Glick y Salazar, Noel (2013). “Regimes of Mobility Across the Globe”. En: *Journal of Ethnic and Racial Studies*. 39:2, pp. 183-200.
- Walters, William (2002). “Deportation, Expulsion, and the International Police of Aliens”. En: *Citizenship Studies*. Vol. 6, N° 3, pp. 265-292.

Capitalismo y geografía en la frontera peruano-chilena contemporánea: hacia una escala de la urbanización tacno-ariqueña

Felipe Valdebenito Tamborino¹

Introducción

Tacna y Arica son ciudades fronterizas desde la firma del Tratado de Lima que estableció los límites peruano-chilenos en 1929 (González, 2008). Pensado como un acuerdo para resolver diferendos territoriales pendientes después de la Guerra del Pacífico², este tratado supuso la separación forzosa de dos ciudades que en verdad, y desde la colonia, conformaban una sola unidad geográfica (Rosenblitt, 2013). Como resultado, esta unidad geográfica parece haberse subsumido en una nebulosa nacionalista que, siendo liderada por Chile a través de la violencia militar, política y cultural (González, 2004), se asumió como inexistente u ontológicamente

¹ Antropólogo Social por la Universidad de Tarapacá (Chile). Doctorando de cotutela internacional entre Universidad Católica del Norte (Chile) y Université Sorbonne Nouvelle-Paris (Francia) en el marco del laboratorio internacional (LIA) MINES ATACAMA “Les systèmes miniers dans le désert d’Atacama”. Tesista doctoral en Fondecyt N° 1160963 “Espacialidades transfronterizas en el desierto de Atacama. Movilidad y reconfiguración de identidades nacionales y étnicas” a cargo del Dr. Alejandro Garcés H. Dirección electrónica: valdeb.felipe@gmail.com. La redacción del artículo es posible gracias a la beca de doctorado otorgada por la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICYT) de Chile.

² Desarrollada entre 1879 y 1883, la Guerra del Pacífico fue el conflicto bélico que enfrentó a Chile, Perú y Bolivia entre sí. Como resultado de este conflicto y específicamente a lo que refiere al relacionamiento fronterizo chileno-peruano, fueron dos los Tratados que establecieron los límites internacionales entre ambos países: el Tratado de Ancón (1883) y el Tratado de Lima (1929). En el texto refiero que el Tratado de Lima resolvió asuntos pendientes porque, al firmarse el Tratado de Ancón, precisamente quedó en litigio la soberanía nacional definitiva sobre las ciudades de Tacna y Arica.

disociada por una pretendida superioridad civilizatoria y urbana chilena (Morong y Sánchez, 2006; González, 2008; Valdebenito y Guizardi, 2014; Valdebenito, 2017a).

Tal vez por ello hoy resulta tan llamativa para la academia del norte chileno la “emergencia de un territorio circulatorio” (Tapia, Liberona y Contreras, 2017) en esta frontera; precisamente porque, quizás, resulta difícil distinguir en qué momento aquella unidad geográfica se difuminó, en qué consistía esta unidad, si acaso realmente desapareció, o si acaso es posible que ella se mantuviera subterráneamente hasta el día de hoy, contra todos los pronósticos e intenciones del Tratado de Lima. Y tal vez es por ello que hace un tiempo resultan tan utilizados aquellos conceptos liminológicos que, con una raíz geográfica y urbana, como el de región transfronteriza postulado por Jessop (2004) (RTF de aquí en adelante) o el de complejo urbano transfronterizo postulado por Dilla (2015; 2016) (CUT de aquí en adelante), intentan dar respuesta a los complejos escenarios fronterizos chileno-peruanos de ayer y hoy. Quizás porque es momento de volver a pensar la “naturaleza” geográfica de las fronteras o, mejor dicho, los términos que definen la “naturaleza” de aquellas geografías.

Sea como sea, la cuestión geográfica de los espacios limítrofes, y la “naturaleza” de sus comportamientos, subyace, de alguna u otra manera, en el propio meollo teórico de las fronteras. Y es precisamente a esto que se dedica el presente artículo; aunque desde un punto de vista mucho más amplio que los que hasta ahora han sido utilizados para estudiar la zona fronteriza tacno-ariqueña en particular. Un punto de vista que, apoyado en antecedentes etnográficos recogidos desde el año 2016³, referentes a la constatación de un nuevo escenario urbano que anuncia la producción y reescalamiento de nuevas formas del desarrollo capitalista en Tacna y Arica, apuesta por la desnaturalización de lo que hasta ahora se ha postulado o interpretado como comportamiento fronterizo tacno-ariqueño. Y, por tanto, tensiona los propios parámetros de los conceptos RTF y CUT que han sido más utilizados para estudiar dicho comportamiento; limi-

3 Las discusiones teórico-metodológicas y datos cualitativos que presento en este artículo son el resultado de mi investigación doctoral en curso. Iniciada en el año 2016. Esta investigación precisamente se ocupa de procesos contemporáneos de urbanización capitalista en el norte chileno.

tándose a caracterizarlo, como se detallará en el segundo apartado, bajo discutibles criterios enfáticamente historicistas, macro-sociologicistas y espacialmente isomórficos.

Un punto de vista que, en definitiva, busca redefinir los parámetros de aproximación teórico-metodológica que hoy se requieren para comprender los rápidos cambios de la frontera tacno-ariqueña contemporánea; toda vez que sus abruptas transformaciones urbanas, por cierto relacionadas con nuevos procesos migratorios internos e internacionales en ambos lados de la frontera, sugieren una nueva etapa de sincronización capitalista entre Tacna y Arica que, aunque con un desarrollo desigual, y como se detallará en el tercer apartado, se manifiesta en la aparición de nuevos paisajes fronterizos de la inequidad socioespacial, la especulación inmobiliaria, la guetificación y la gentrificación. Pero, ¿cómo construir este nuevo punto de vista sin recaer en las mismas limitaciones de los puntos de vista anteriormente utilizados para estudiar el caso fronterizo tacno-ariqueño? ¿Cómo hacer frente a un cambiante escenario fronterizo en el que nuevos procesos de urbanización están redefiniendo la propia geografía de la frontera tacno-ariqueña?

En este artículo postulo que estas preguntas pueden contestarse con la construcción de una escala analítica que permita comprender las transformaciones contemporáneas de la frontera tacno-ariqueña: una escala de la urbanización fronteriza que ambas ciudades comparten. Entendida como una escala de la extensión, la sincronización y la procesualidad geográfica en, entre y a través de ambas ciudades fronterizas, desarrollaré esta propuesta en tres partes. Primero definiré el marco teórico en el que se inscribe, localizando sus orígenes en la tradición de los estudios urbanos críticos y estableciendo, a partir de ello, una discusión sobre las fronteras de la geografía y la geografía de las fronteras. Luego discutiré, en términos metodológicos, la construcción de esta escala analítica para aplicarla al caso fronterizo específico de Tacna y Arica. Posteriormente, mostraré la aplicabilidad de esta construcción escalar a través de un análisis sobre los procesos contemporáneos de transformación fronteriza tacno-ariqueña; contrastándola con la aplicabilidad de los conceptos de RTF y CUT. Hacia el final, discutiré los alcances y límites teórico-metodológicos de lo expuesto.

De las fronteras de la geografía a la geografía de las fronteras

Más allá de que un antropólogo escriba este artículo, bien puede decirse que la historia de la geografía y las fronteras se encuentra íntimamente ligada por una relación naturaleza/cultura. Es decir, por una relación en la que aquello que es culturalmente considerado como natural, y lo que se asume como una determinación natural sobre ciertos comportamientos culturales, se encuentra imbricado hasta el punto de parecer indistinguible. En efecto, esta relación es tan constitutiva de la ligazón geografía/fronteras que la propia cartografía debe su desarrollo a la necesidad que diversas sociedades han tenido por representar culturalmente lo que consideran sus fronteras naturales (Clark, 2006); tan constitutiva que buena parte de la consolidación de la geografía como ciencia estuvo supeditada a diversos intereses imperialistas por justificar, bajo sendas ideologías de la predeterminación natural sobre el comportamiento cultural, las fronteras construidas por el colonialismo inglés durante el siglo XIX (Smith, 2008: 138-139); y tan constitutiva que el primer atisbo de una teoría de las fronteras, realizado por el historiador norteamericano Fredrick Jackson Turner, asumía el rol preponderante que habría tenido la expansión geográfica de Estados Unidos -bajo la forma de una lucha contra la indómita naturaleza del oeste- como un determinante directo sobre el propio comportamiento cultural de aquel país.

La relación naturaleza/cultura es tan constitutiva de la historia común que comparten la geografía y las fronteras que, inclusive, ni el determinismo natural que regía sobre algunas teorías de formación fronteriza en el globo, ni el determinismo cultural que regía sobre algunas teorías del comportamiento de zonas fronterizas, fueron sistemáticamente criticados en las ciencias sociales hasta el último tercio del siglo XX y principios del XXI. O, más específicamente, hasta el momento en que la tradición geográfica de los estudios urbanos críticos ingresó a las ciencias sociales -por la puerta marxista que abrió Henri Lefebvre (2013; 2014)- y se avocó al proyecto de repensar la propia geografía desde el concepto de producción espacial: despliegue intencionado de infraestructuras que, en el contexto específico del modo de producción capitalista, orienta la construcción e interconexión de espacios hacia la reproducción de la acumulación capitalista (Lefebvre 2014; Smith,

2008; Harvey, 2013; 2014). Y, aún más, hasta el momento en que el desarrollo sucesivo de esta tradición y concepto fue posteriormente extendido al análisis de la producción geográfica en sí misma; esto es, al análisis de los procesos productivos capitalistas que, tras transformar la propia naturaleza en una “segunda naturaleza”, construyen también sistemas geográficos propicios para la reproducción del capitalismo (Smith, 2008: 49-91).

Así pues, y sin exagerar, bien podría decirse que el solo concepto de producción espacial, específicamente mediante el análisis de la urbanización capitalista, cambió para siempre la manera de estudiar la geografía como disciplina y paisaje medioambiental; precisamente porque, al comprenderla como una expresión de los procesos productivos y reproductivos del capitalismo, ya no la asume como una cuestión meramente natural o cultural, sino como una que se encuentra histórica y materialmente inscrita dentro de lógicas políticas y económicas específicas (Smith, 2008: 111-131). En otros términos, cambió la propia manera de aproximarse epistemológicamente al estudio de la geografía y sus fronteras (en sentido científico y paisajístico); avanzando dos pasos decisivos desde las fronteras de la geografía hacia la geografía de las fronteras. Un paso desde los límites conceptuales y analíticos que la disciplina geográfica se impuso a sí misma, hacia la reflexión crítica sobre los fundamentos teóricos que provocaron dichas limitaciones en la ciencia geográfica (Smith, 2008: 111-131). Y otro paso desde la mera consideración naturalista o culturalista de las líneas divisorias trazadas en el mapamundi, hacia la reflexión crítica de la forma y función que adquieren dichas líneas divisorias, con su reforzamiento o relativización, dentro de lógicas político-económicas del capitalismo.

Y ambos pasos, por más curioso que parezca, solo pudieron darse por la entrada analítica urbanística que tuvo el concepto de producción espacial; en tanto permitió acceder, mediante un escala relativamente discreta de complejidad, como lo fue la ciudad⁴, a los aspectos más fundamentales de la geografía y su desarrollo científico: 1) la cuestión de la inscripción

4 Si bien es cierto que las investigaciones pioneras de la geografía crítica marxista estuvieron centradas en el análisis de procesos capitalistas que afectan a la ciudad como unidad de estudio, este énfasis no debe confundirse con el denominado ciudadismo metodológico (referente a la predilección analítica por la ciudad); sino más bien como un acceso al problema general de la urbanización capitalista.

del comportamiento humano sobre la superficie terrestre que ocupa; 2) la cuestión de la relación sociedad/medioambiente que se genera a través de aquella inscripción; y 3) la propia cuestión de la complejidad escalar que tienen en conjunto aquella inscripción y relación, ya sea en términos de los lugares desde donde se originan estas inscripciones y relaciones, o en términos de los propios niveles analíticos (más complejos o menos complejos) desde los cuales se deben comprender dichas inscripciones y relaciones.

En efecto, y a propósito de comparaciones geográficas y fronterizas, el concepto de producción espacial permitió acceder a estos aspectos problematizando la ciudad más allá de la propia ciudad (o más allá de las fronteras que geográficamente se le han impuesto a la ciudad, como su circunscripciones administrativas, límites territoriales o localizaciones regionales); asumiéndola más bien como una forma de organización del espacio que, habiendo alcanzado su desarrollo más complejo en el contexto específico del modo de producción capitalista, funciona en verdad como un producto, productora y reproductora de las condiciones sistémicas-universales que requiere dicho modo productivo para subsistir como tal. De manera que la ciudad, en el capitalismo, es algo mucho más complejo que los límites o fronteras que artificialmente se le han impuesto (y que se han impuesto sobre los paisajes geográficos en general). Porque ella cumple, y es el resultado, de funciones políticas y económicas que se originan, circulan y reproducen mucho más allá de ella: en zonas rurales próximas o lejanas a ella, en zonas industriales próximas o lejanas, en otras provincias, regiones, países o continentes.

Así, sin importar su ubicación geográfica inmediata, exacta o estática en uno u otro punto del globo, la ciudad capitalista está, de alguna u otra manera, sincronizada con las tendencias geográficas globales del capitalismo; aun cuando presente desarrollos desiguales respecto a lógicas urbanas “más” o “menos” avanzadas en comparación con otras. Precisamente porque, en el sistema global que ha construido y sigue construyendo el capitalismo, la tendencia geográfica predominante es la de la simultánea (y contradictoria) intensificación y diversificación de procesos productivos (Smith, 2008: 132-174). O, dicho de otra forma, la tendencia de la simultánea territorialización y des-territorialización, si se quiere, de las propias

fronteras que históricamente se han impuesto, ya sea bajo argumentaciones naturalistas o culturalistas, a la ciudad y a la propia geografía. Aunque también, y por extensión dialéctica, la propia tendencia por la simultánea “naturalización” y “culturización” de las fronteras que el capitalismo impone sobre la ciudad y la propia geografía.

Es precisamente por esto que, en el contexto capitalista que precede y resulta de la ciudad, y frente al riesgo permanente de su fetichización naturalista o culturalista, hoy resulta tan necesario seguir avanzando hacia el cuestionamiento crítico de la parámetros geográficos y fronterizos que, establecidos sin ánimo crítico, solo dificultan visibilizar la verdadera materialidad de la ciudad y los procesos de urbanización que le están asociados: su producción geográfica más allá de las fronteras que le han sido artificialmente impuestas, su sincronización con las tendencias geográficas globales del capitalismo, y la propia procesualidad geográfica que la conduce a ser lo que es dentro del modo de producción capitalista. Y es precisamente por esto que resulta necesario seguir avanzando otros dos pasos desde las fronteras de la geografía hacia la geografía de las fronteras: uno desde la sola reflexión crítica sobre los fundamentos teóricos que provocaron limitaciones conceptuales y analíticas en la ciencia geográfica, hacia la construcción de soluciones teórico-metodológicas para superar dichas limitaciones; y otro desde el solo análisis sobre la forma y función que adquieren las fronteras dentro de las lógicas del modo de producción capitalista; hacia la construcción de enfoques de estudio que permitan comprender la procesualidad geográfica con que las fronteras adquieren aquella forma y función en el modo de producción capitalista.

Ambos pasos son lo que se proponen avanzar de aquí en más. Pero antes de ello, conviene establecer una última definición que guiará el camino planteado: la ciudad capitalista es, con todo, y ahora más allá de una mera comparación o metáfora, la geografía en sí misma: 1) la localización donde históricamente, como un producto del capitalismo, convergen las inscripciones de los comportamientos/acciones humanas; 2) donde se imbrican cultura (sociedad) y naturaleza (medioambientes construidos) como producto de aquella inscripción; y 3) donde se requieren todas las escalas analíticas (local, urbana, rural, regional, nacional, internacional y global) para

comprender dicha inscripción e imbricación. Y además es, aunque no se quiera o no lo parezca, las fronteras en sí mismas: la localización donde las limitaciones científicas y materiales de la geografía se ponen más a prueba y se encuentran en mayor tensión; aunque también y, precisamente por ello, la localización donde aquellas limitaciones pueden analizarse de manera privilegiada y, eventualmente, resolverse.

Análisis y resolución que, cabe hipotetizar, quizás cuánto más podría potenciarse cuando la unidad de estudio que se aborda consta precisamente de ciudades fronterizas que, como producto de una nueva convergencia multiescalar capitalista, están manifestando diversos procesos transformativos de su geografía. En este sentido, y en relación a los propósitos específicos de este artículo, resulta necesario entonces clarificar en qué consiste específicamente aquella convergencia multiescalar, qué involucra en términos geográficos y fronterizos, y cómo es que procesualmente ella llega a ser lo que es dentro las lógicas contemporáneas del capitalismo avanzado. Si bien esta es una tarea que se abordará con mayor detalle en el tercer apartado, conviene por ahora enmarcar este análisis bajo las discusiones teóricas aquí establecidas.

La cuestión geográfica, la cuestión fronteriza y la cuestión urbana

Aunque en otros artículos he abordado la imbricación entre procesos de urbanización y fronterización en el norte de Chile y la frontera tacno-ariqueña (Valdebenito y Guizardi, 2014; Valdebenito, 2017a; 2017b), y si bien he utilizado encuadres teóricos geográficos y urbanos críticos para tal propósito, la construcción de una solución metodológica para abordar sistémicamente dichos procesos, y la propia aproximación epistemológica que dicha construcción involucra, resulta un desafío no menor. Sobre todo considerando que, para tal propósito, primero resulta necesario marcar una clara distinción entre la solución que se propone y aquellas que hasta ahora se han utilizado para abordar un mismo problema de estudio: la cuestión del relacionamiento o interacción fronteriza entre las ciudades de

Tacna y Arica. Por ello, antes de proceder formalmente a la construcción metodológica que propondré, será necesario detenerse brevemente a discutir las maneras en que hasta ahora se ha abordado aquel problema por parte de la academia historiográfica y científico-social del norte chileno. Y específicamente a hacerlo desde los parámetros teóricos que ya se establecieron en el apartado precedente, es decir, desde parámetros geográficos, urbanos y fronterizos.

El campo de los estudios fronterizos ha sido abordado en el norte de Chile a través del análisis de dos grandes procesos socioespaciales: 1) los procesos macrosociales que construyeron las fronteras del norte chileno tal como hoy las conocemos⁵ y 2) los procesos microsociales que, a través de la habitación, resistencia y significación del espacio fronterizo post Guerra del Pacífico, transformaron y siguen transformando la geografía fronteriza del norte chileno⁶. En términos limnológicos, los conceptos que han sido más utilizados a la hora de interpretar las cualidades socioespaciales de ambos grandes procesos fronterizos son dos: el concepto de RTF y el concepto de CUT.

El primero, propuesto originalmente por Bob Jessop (2004) para explicar los procesos capitalistas globales de reescalamiento, transformación y relativización fronteriza, que se contraponen con proyectos o decisiones centralistas o Estado-céntricos respecto al destino de zonas fronte-

5 Incluyéndose aquí la propia Guerra del Pacífico (González, 2008), la industrialización que se hizo del Desierto de Atacama tarapaqueño durante el periodo del ciclo expansivo del salitre entre 1883 y 1930 (Valdebenito, 2017), las negociaciones y los tratados limítrofes que definieron la actual geografía de aquellas fronteras entre 1884 y 1929 (González, 2008; 2009a; 2009b), la cuestión de la chilenización que se agudizó en los territorios fronterizos entre 1910 y 1922 (González, 20004) y la industrialización fronteriza que ocurrió durante el periodo de gobernanza de la Junta de Adelanto de Arica entre 1958 y 1975 (Galdames, 2005; Galdames y Ruz, 2010).

6 Incluyéndose aquí los modos de vida y trabajos que, durante el ciclo expansivo del salitre en la Región de Tarapacá, dieron lugar a la denominada identidad pampina y modificaron la idea de frontera “desértica” entre 1885 y 1930 (González, 2002), los acercamiento paradiplomáticos chileno-bolivianos de sectores sociales tarapaqueños y orureños ocurridos durante la década de 1950 (González, 2011; González y Ovando, 2011; Ovando y González, 2014) los procesos históricos de migración aymara, peruana y boliviana que han ocurrido en territorios fronterizos desde finales del siglo XIX y la segunda mitad del siglo XX (Tapia y Gavilán, 2006; Tapia, 2012; Díaz y Tapia, 2013) y los procesos migratorios contemporáneos de peruanos y bolivianos que han contribuido a transformar la geografía urbana y fronteriza de la ciudad de Arica (Valdebenito y Guizardi, 2015).

rizas, tiene ya una trayectoria considerable en la producción académica de los estudios fronterizos del norte chileno; siendo utilizado tanto para el análisis de procesos históricos de aproximación paradiplomática entre sociedades regionales chilenas y bolivianas (interpretándose como una contraposición política regional frente a decisiones estatales que no apostaron por un proceso de integracionismo económico entre las regiones de Tarapacá y Oruro, respectivamente), como también para analizar relacionamiento fronterizos contemporáneos entre las ciudades de Tacna y Arica en la frontera peruano-chilena (interpretándose como indicadores de codependencia y complementación fronteriza frente a sentimientos de carencias o relegamiento socio-político y económico por parte del Estado chileno o peruano por igual).

El segundo de ellos, propuesto originalmente por Haroldo Dilla (2015: 24-35) con la finalidad de construir una herramienta metodológica que sopesa, bajo seis indicadores cualitativos⁷, la conformación (o no) de procesos de transfronterización en zonas de frontera urbanizadas, tiene una trayectoria más bien reciente en lo que refiere a su utilización para analizar fenómenos contemporáneos de relacionamiento fronterizo entre las ciudades de Tacna y Arica. Siendo interpretados los mismos como reveladores de contraposiciones sociopolíticas locales frente a procesos estatales chileno-peruanos de conflicto fronterizo.

Pero dejando de lado estos ligeros matices interpretativos que los diferencian entre sí, ambos conceptos en verdad comparten tres puntos de insuficiencia metodológica que, sin comprometer los importantes aportes que representan en sí mismos para el campo de los estudios fronterizos del norte chileno, resultan necesarios de revisar críticamente a la luz de las discusiones teóricas establecidas en el apartado precedente.

El primero de estos puntos es el enfático historicismo y macro-sociológico con que han sido utilizados los conceptos de RTF y CUT (predominando el análisis de relacionamientos fronterizos del pasado en el caso

7 A saber, la compartición de un mismo medioambiente, la existencia de articulaciones espaciales diversas, la interdependencia económica, la existencia de relaciones sociales primarias intensas entre los pobladores de ambas ciudades, la percepción de mutua necesidad entre ciudades fronterizas, y la construcción de relaciones institucionales formales desde el Estado y la sociedad civil.

del primero, y predominando el análisis de relacionamientos fronterizos de gran escala socio-política y económica en ambos casos; mientras que no abundan los análisis de orden contemporáneo ni de escala microsociológica en ninguno de ellos). El segundo de estos puntos es, como un resultado de lo anterior, el enfático isomorfismo espacial con que han sido utilizados los conceptos de RTF y CUT (predominando en ambos casos los análisis que circunscriben los relacionamientos fronterizos que se estudian a una zona fronteriza “en sí misma”; sin relacionarlos sistemáticamente con procesos socio-económicos, políticos y geográficos globales que podrían influenciar o producir aquellos relacionamiento fronterizos). Y el tercero de estos puntos, como un resultado de los dos anteriores, es la propia carencia de problematización sobre procesos geográficos globales, y la imbricación que ellos podrían tener con procesos geográficos particulares de la frontera que se estudia, al momento de utilizar los conceptos de RTF y CUT (predominando entonces aquellos análisis que prefieren centrarse enfáticamente en escalas macro-sociales o micro-sociales por sí solas).

Aún más, lo que resulta ulteriormente crítico de lo arriba detallado es el consecuente carácter estático que adquieren las fronteras del norte chileno al ser estudiadas bajo ambos conceptos en cuestión; y que particularmente adquiere la frontera tacno-ariqueña que interesa en este artículo. Es decir, la consecuente *stasis*⁸, apelando a un término antropológico, que resulta de obviar, pormenorizar o invisibilizar los procesos contemporáneos que, en un contexto de capitalismo global, pueden estar influyendo sobre la geografía de la frontera estudiada, sobre su microsocialidad, sobre su relacionamiento con otras espacialidades geográficas más allá de ella “por sí misma”, y sobre su propia imbricación con aquellas otras espacialidades geográficas. De manera que, por decirlo de alguna manera, esta *stasis* conlleva también una miopía analítica sobre la propia procesualidad geográfica de la frontera estudiada; en tanto no permite comparar dicha procesua-

8 La *stasis* es un concepto que, en el contexto de las críticas planteadas al funcionalismo antropológico, se utiliza para referir al pretendido estado de equilibrio permanente que existiría en organizaciones sociales “primitivas”. De manera que este término se asocia en antropología con la creencia de la inmutabilidad o imposibilidad de transformación que tendrían ciertos objetos de estudio, como la sociedad y la propia cultura.

lidad entre el pasado y el presente de la misma, ni tampoco permite su apreciación en escalas variadas, ni mucho menos permite contrastarla en detalle respecto a otras geografías fronterizas.

Cuestiones todas que se agudizan cuando es posible constatar, como veremos con más detalle en el próximo apartado, que la geografía de la frontera tacno-ariqueña no se ha transformado en lo absoluto de manera discreta desde un tiempo a esta parte. Muy por el contrario, y solo por mencionar algunas transformaciones ocurridas en los últimos 70 años, esta frontera ha pasado de ser una que experimentó un importante proceso de modernización infraestructural, a una liberada de gravámenes comerciales portuarios, pasando luego a ser una orientada hacia la industrialización, siendo después una industrialmente desactivada y militarizada, para ser luego socioeconómicamente reactivada por la acción combinada de las migraciones internacionales peruanas y bolivianas, para convertirse en una frontera que, siendo por cierto la segunda más transitada en el cono sur americano (Podestá, 2011), es hoy receptora de nuevas migraciones internas (provenientes de las regiones mineras adyacentes de Tarapacá y Antofagasta) e internacionales (provenientes de Colombia, Ecuador, Venezuela, República Dominicana y Haití), además de convertirse en una frontera que, por primera vez en más de 40 años, está atravesando un nuevo proceso de urbanización liderada por la entrada del rubro inmobiliario.

Pues bien, atendiendo a todo lo anterior, la solución metodológica que propongo construir pretende una superación substancial de las limitaciones que contienen los conceptos de RTF y CUT por igual. Y, más específicamente, pretende hacerlo mediante la introducción de cuatro cualidades analíticas que, de acuerdo a lo discutido en el apartado precedente, permiten aquella solución como tal: 1) la necesaria extensión analítica que requiere el estudio de geografías fronterizas en el contexto del capitalismo global contemporáneo; 2) la necesaria sincronización analítica que se requiere hacer entre procesos geográficos globales del capitalismo y los desarrollos geográficos particulares del capitalismo en las fronteras estudiadas; 3) la necesaria procesualidad analítica que se requiere integrar al estudio de aquella extensión y sincronización en geografías fronterizas; y 4) la necesaria inclusión de la ciudad, –y de la propia urbanización–, como categoría

analítica intermediaria en el estudio de la geografía fronteriza abordada (si corresponde urbanización, como en el caso tacno-ariqueño).

Así construida, esta solución metodológica, –considerada de aquí en más como una escala analítica para el estudio específico del caso fronterizo tacno-ariqueño–, se erige entonces sobre la base de cuatro premisas fundamentales: 1) la consideración del caso fronterizo tacno-ariqueño como uno inevitablemente relacionado con las tendencias geográficas globales del capitalismo contemporáneo; 2) la consideración de este caso fronterizo como uno sincronizado con dichas tendencias; 3) la consideración de este caso como uno que está desarrollando procesos urbanos indicativos de sincronización con dichas tendencias; y 4) la consideración de este caso como uno que, como expresión, resultado e inscripción material de aquel relacionamiento, sincronización y procesualidad, está viendo transformada su propia geografía fronteriza.

Una escala de la urbanización fronteriza tacno-ariqueña

En Tacna, a finales del año 2017, y en el contexto del interés noticioso que siempre despierta en Santiago de Chile la masiva y constante visita de chilenos hacia dicha ciudad peruana, el Gobernador Regional Omar Jiménez se refirió en un reportaje⁹ a la existencia de un ambicioso plan que, emanado desde la propia voluntad regional hacia instancias gubernamentales centrales del Perú, proyecta un sistemático desarrollo fronterizo con proyección hacia el año 2023. Tratándose específicamente del denominado Plan Basadre¹⁰, ya en ejecución desde el año 2013, el Gobernador Jiménez comentó también la orientación de esta proyección hacia la progresiva atracción de nuevas migraciones, –además de las visitas chilenas que ya son costumbre en la frontera– provenientes de otras regiones peruanas, otros países latinoamericanos e inclusive el Asia Pacífico. Complementariamen-

9 Se trata de un reportaje realizado por el noticiero central del canal chileno Teletrece: <https://www.youtube.com/watch?v=gUXLKewyvk0>.

10 Puede consultarse en: http://ww2.regiontacna.gob.pe/grt/documentos/2011/personal/PLAN_B2014.pdf

te, y casi como una asociación sinonímica, el reportaje chileno preludiaba y acompañaba aquellas declaraciones con imágenes e informaciones referentes a la atracción de la inversión privada en Tacna; misma que, representada enfáticamente en la realización del mega proyecto inmobiliario Laguna Azul (exclusivo condominio ubicado en el balneario tacneño Boca de Río), parecía no indicar más que pujanza, prosperidad y reactivación económica en la frontera sur del Perú. Como si no existiera hoy posibilidad alguna de retroceso en esta nueva etapa fronteriza de Tacna; y como si las bondades del Plan Basadre fueran homogéneas para la población tacneña en general, sin diferencias ni perjudicados.

En Arica, mientras tanto, y partir del año 2016, comenzaron a hacerse cada vez más recurrentes las alusiones, tanto del gobierno local como el gobierno central, respecto a la reactivación socioeconómica de la frontera norte de Chile como resultado del denominado Plan Especial de Desarrollo para Zonas Extremas (PEDZE de aquí en adelante). Recientemente extendido en su duración hasta mediados del año 2020, las carteras gubernamentales de Arica (y en especial las Secretarías Regionales del Ministerio de Obras Públicas y del Servicio Nacional de Vivienda y Urbanismo), han destacado también los avances sustanciales del PEDZE en materias de desarrollo socioeconómico e infraestructura general; aunque enfatizando recurrentemente la visibilidad de este desarrollo en el ámbito urbano, específicamente bajo la ya conocida fórmula de “la inversión pública atrae la inversión privada”¹¹. Inversión privada que, en efecto, hoy se materializa en la realización simultánea de múltiples proyectos inmobiliarios en la ciudad, además de la construcción del conjunto Arica *City Center* (que incluye dos torres de departamentos, un casino de juegos y el primer hotel cinco estrellas de Arica), a lo cual también se suma la actual edificación del nuevo *mall* Costanera de Arica y el nuevo *strip center* que se ubicará en frente de este *mall*. De manera que, similar a lo que ocurre al otro lado de la frontera, en Arica todo parece avizorar un camino de futuros esplendores urbanos ya muy difíciles de modificar o revertir; toda vez que la frontera parece al fin haber sorteado su reposo histórico.

11 Puede consultarse un video del Gobierno Regional de Arica y Parinacota donde se hacer referencia a esto: <https://www.youtube.com/watch?v=cHY0RmOy8A0>

Pero no todo en la frontera tacno-ariqueña es solo bonanza y prosperidad. De hecho, dejando por un momento de lado las puras voluntades regionales o intervenciones estatales que han contribuido a reactivar la frontera y que, por cierto, ya son indicadores que anuncian la orientación sistemática de la misma hacia las más avanzadas tendencias del capitalismo global, toda vez que reflejan un claro voluntarismo por reescalar la importancia geográfica de ambas ciudades en cuestiones de orden político y económico (Smith, 2005), la verdad es que los procesos urbanos arriba detallados han tenido también un “rebote” directo sobre otros ámbitos y procesos urbanos de la frontera en cuestión. En efecto, la progresiva entrada del rubro inmobiliario ha provocado un encarecimiento generalizado de los arriendos y costos de casas y departamentos en ambos lados de la frontera, las edificaciones hoteleras de aquel rubro en algunos sectores tacneños (como el céntrico tramo urbano comprendido a lo largo de la avenida Jorge Basadre, entre las calles Miller y Pinto) ha producido la aparición de una importante zona transición urbana¹² que tensiona el paisaje entre una función habitacional y una función turística, mientras que las edificaciones inmobiliarias en varios puntos de Arica (como el sector del Terminal Agropecuario hacia el sur, la transición del Barrio Juan Noé al Barrio Industrial al nor-oeste o la Población Chinchorro al oeste) han producido también la aparición de zonas de transición urbana tendientes a la gentrificación. Y al mismo tiempo que, en ambas ciudades por igual, y como un resultado de todo lo anterior, se están acrecentando aceleradamente las desigualdades socioespaciales: en Tacna con el relegamiento de distritos y sectores urbanos enteros, como Alto Alianza y Viñani, frente a los procesos de renovación urbana que predominan en el Tacna más céntrico y el distrito de Gregorio Albarracín; y en Arica con la postergación de sectores urbanos alicaídos y tomas de terreno, como la Población Guañacagua y la toma de terreno Cerro Chuño, que atraviesan inéditos procesos de guetificación en la ciudad.

Procesos de guetificación que, por lo demás, se encuentran actualmente relacionados con nuevos procesos migratorios internacionales que también

12 Originalmente acuñado por la escuela norteamericana de estudios urbanos de Chicago, este concepto refiere a la compleja convivencia o transicionalidad entre el deterioro y la regeneración en una zona urbana específica.

contribuyen a la complejización del nuevo panorama urbano tacno-ariqueño. Predominando la llegada de refugiados venezolanos en Tacna, y aumentando progresivamente la llegada de refugiados dominicanos y colombianos en Arica, estos nuevos procesos migratorios juegan un rol substancial en la extensión, sincronización y procesualidad geográfica que actualmente vincula a las dos ciudades fronterizas por igual; y que, así mismo, muestran un fuerte contraste con el conjunto de bonanzas ya descritas más arriba: en Tacna hace un tiempo ya que se vienen desbaratando redes internacionales de tráfico de migrantes, mientras que la Región a la que pertenece Arica ha sido recientemente anunciada como aquella donde más aumentan los delitos tipificados por tráfico de migrantes y trata de personas en Chile¹³. De manera que la frontera tacno-ariqueña, en conjunto, no solo ostenta ahora el título de ser la segunda frontera más transitada en el cono sur americano, sino que también la de ser ahora una zona fronteriza donde, ya sea como producto de la política migratoria chilena que apunta derechamente hacia el reforzamiento policial del control fronterizo tacno-ariqueño¹⁴, ya sea por el empobrecimiento que ello causa a los migrantes frente a su rechazo de ingreso a Chile, o ya sea por la consecuente posibilidad de caer en manos de traficantes de migrantes que ambas cuestiones anteriores generan, el otrora tránsito de personas ha pasado ahora a ser una estadía migratoria precarizada y vulnerable que, precisamente en un contexto de encarecimiento general de la vivienda en Arica, no tiene más opción que ocupar por la fuerza sectores urbanos precarizados como la toma de Cerro Chuño.

Sector de Arica que, como si fuera poco, ha sido también ocupado en los últimos años por otro tipo de migrantes que, internos esta vez, proviniendo de las regiones mineras adyacentes de Tarapacá y Antofagasta, y específicamente de ciudades centrales de la minería como Iquique, Alto Hospicio, Calama, Chuquicamata y la propia Antofagasta, se han

13 Puede consultarse más en noticia publicada por el diario local ariqueño el día 24 de enero de 2018: <http://www.estrellaarica.cl/impresa/2018/01/24/full/cuerpo-principal/5/>.

14 En efecto, actualmente se está rediscutiendo en Chile la eventual aprobación de proyecto de ley de migraciones que comprende fuerte reforzamiento de controles fronterizos; puede consultarse más en: <http://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2018/03/07/pinera-anuncia-que-tramita-ra-con-gran-urgencia-ley-de-migracion-en-el-congreso.shtml>

visto nuevamente obligados, al igual que sus homólogos migrantes internacionales, a ocupar aquella toma de terreno. Originalmente emigrados desde sus ciudades natales en una búsqueda por abaratar costos de vida (que en Arica hace unos años eran substancialmente más económicos en lo que refiere a vivienda), trabajando antiguamente bajo regímenes de subcontratación en la industria minera, perdiendo en el camino dichos empleos a causa de la inestabilidad que conlleva dicha inserción laboral, arrendando originalmente departamentos o piezas en casas particulares, pero encontrándose en el camino con el encarecimiento generalizado de la vivienda que ya hemos descrito más arriba, estos nuevos migrantes chilenos, en conjunto con los nuevos migrantes internacionales que han llegado hasta Cerro Chuño, enfrentan hoy lo embates de una política habitacional que nada tiene de prosperidad y bonanza. Muy por el contrario, enfrentan hasta ahora una sola y clara política: la de la estigmatización delictiva sistemática, la de un permanente hostigamiento policial, la del desalojo a toda costa y, en contra parte, la de no otorgárseles ninguna otra posibilidad habitacional.

Pero mucho más allá de todas las similitudes y fenómenos de desigualdad urbana constatados, lo verdaderamente complejo de este nuevo panorama fronterizo radica en las repercusiones geográficas que tienen tanto en Tacna como en Arica. Es decir, y según lo problematizaba en las discusiones teóricas del segundo apartado, lo complejo del panorama radica en las extensiones, sincronizaciones y procesualidades que el conjunto de lo arriba detallado está teniendo con nuevas lógicas del capitalismo global; toda vez que existen investigaciones suficientes que, realizadas en otros puntos del globo, indican la posibilidad cierta de que ello ocurra (Glick-Schiller y Caglar, 2011), pero sobre todo en tanto son las propias ciudades fronterizas de Tacna y Arica las que, acaso como sintetizadoras de aquellas extensiones, sincronizaciones y procesualidades, vienen presentando severas y literales inscripciones de procesos capitalistas globales sobre las superficies terrestres en que se emplazan: allí está la predominancia inmobiliaria sobre la apropiación del suelo urbano (Harvey, 2013), la gentrificación (Smith, 1997) y la desigualdad socioespacial en general (Harvey, 1977). Y allí está además la propia producción del espacio urbano y la geografía fronteriza

de Tacna y Arica que, ya sea bajo sendas planificaciones regionales o intervenciones estatales en uno y otro lado de la frontera, tiene sus orígenes en otras espacialidades y geografías localizadas mucho más allá de ellas y los respectivos Estados en lo que se circunscriben: allí están pues las actuales migraciones internas e internacionales de Arica, allí están las migraciones internacionales que en Tacna se proyectó atraer hacia el 2023, y allí están también los nuevos inversionistas inmobiliarios que en ambas ciudades desarrollan sus respectivos proyectos habitacionales, centros comerciales y edificios destinados a la hotelería.

De manera que hoy en día resultaría verdaderamente infértil, en términos teóricos y metodológicos, seguir insistiendo en utilizar aquellos conceptos como el de RTF o CUT para analizar el caso tacno-ariqueño en específico; toda vez que son sus propios planteamientos y utilidades los que quedan miopes frente a un nuevo escenario de progresiva complejización geográfica. Y esto es, acaso como un retorno dialéctico a la manera en que se partió planteando este artículo, de progresiva complejización sobre los términos que hoy están redefiniendo la “naturaleza” geográfica de la zona fronteriza tacno-ariqueña; o que están produciendo en ella una nueva “naturaleza” geográfica bajo sendos procesos de transformación urbana en ambos lados de la frontera. Y es por ello que hoy resulta tan necesario construir nuevos enfoques teórico-metodológicos para visitar el estudio de las geografías fronterizas, advirtiendo críticamente los peligros de equivocar el rumbo que conduce al mero estudio de las fronteras de la geografía. Precisamente porque, en el capitalismo avanzado que hoy atraviesan las fronteras, las ciudades y la propia geografía a escala global, resulta cada vez más difícil poder distinguir dónde están los límites entre una y otra entidad, entre uno y otro proceso, y entre uno y otro punto de origen que hace a las ciudades, fronteras y geografías ser hoy lo que son. Y precisamente porque el estudio de estas complejidades requiere de nuevas aproximaciones, puntos de vista y escalas analíticas para ser comprendidas: escalas analíticas de la extensión, la sincronización y la procesualidad geográfica que tienen determinados procesos y espacios fronterizos con los procesos globales del capitalismo y viceversa. Como las proyecciones del Gobernador Omar Jiménez para el caso de Tacna o como la intervención estatal del

PEDZE en Arica que, mucho más allá de estar originado en la zona fronteriza tacno-ariqueña “por sí misma”, provocarán y ya provocan extensiones, sincronizaciones y procesualidades geográficas que están transformando a esta frontera, cada vez más, en una que es reflejo del capitalismo contemporáneo de escala global.

Comentarios finales

Solo unos breves comentarios para finalizar: más allá de las discusiones teóricas y metodológicas que he desarrollado en este artículo, el propósito fundamental de este escrito ha querido ser el de contribuir a la búsqueda de nuevos puntos de vista en lo que refiere al estudio de zonas fronterizas. Centrándome en el caso tacno-ariqueño en particular, debo también sincerar que esta búsqueda está personalmente motivada por el ánimo de introducir, debatir y poner a prueba nuevas lecturas e interpretaciones sobre los procesos transformativos que vienen ocurriendo hace algún tiempo en las ciudades de Tacna y Arica. De manera que, como quizás se refleje en la manera aún poco refinada de los términos teóricos y metodológicos que aquí han sido planteados para conseguir tales propósitos, dicho ánimo tal vez ha prevalecido en mis maneras de redacción, crítica y debate con los conceptos de RTF y CUT que hasta ahora se habían utilizado para estudiar el caso aquí expuesto. Pero, fuera de esto, no puedo más que reconocer el importante aporte que aquellos conceptos han significado para el avance general del campo de los estudios fronterizos del norte chileno; y no puedo más que reconocer que lo planteado en este artículo ha sido entonces, de alguna u otra manera, el producto de la fascinación intelectual que los mismos me siguen produciendo.

Dicho esto, y a propósito de los comentarios sobre alcances y límites de lo aquí expuesto, como me propuse hacerlo al finalizar este artículo, debo decir también que reconozco en mi propia aproximación escalar dos principales virtudes y defectos. Una primera virtud que dice relación con una eventual apertura al debate de nuevos enfoques teóricos y metodológicos que pueden ponerse a prueba en la frontera estudiada; y una segunda vir-

tud que dice relación con la primera crítica que se hace, hasta donde sé, a los conceptos predominantes que han sido utilizados para analizar la frontera estudiada. Y un primer defecto que radica en su proposición iniciática, aún poco elaborada o sistemáticamente construida; precisamente, como un producto de segundo defecto, el hecho de que no encuentre todavía otros ánimos de debates similares en la academia científico-social dedicada a los estudios fronterizos del norte chileno.

Referencias bibliográficas

- Clark, J. (2006). *Joyas de la cartografía*. Barcelona: Parragon Books Ltda.
- Díaz, A. y M. Tapia (2012). “Los aymaras del norte de Chile entre los siglos XIX y XX. Un recuento histórico”. En: *Revista Atenea*, 507: 181-196.
- Dilla, H. (2015). “Los complejos urbanos transfronterizos en América Latina”. En: *Revista de Estudios Fronterizos*, 31: 15-38.
- Dilla, H. (2016). “Chile y sus fronteras: notas para una agenda de investigación”. En: *Revista Polis*, 44: 309-327.
- Galdames, L. (2005). “El discurso del Estado a través de la creación del puerto libre en Arica. Aproximación semiológica”. En: *Diálogo Andino*, 26: 9-14.
- Galdames, L. y Ruz, R. (2010). “La junta de adelanto de Arica y John V. Murra. Dos lecturas sobre el desarrollo andino en el norte de Chile”. En: *Revista Chungara*, 1: 257-270.
- González, S. (2002). *Hombres y mujeres de la pampa. Tarapacá en el ciclo de expansión del salitre*. Santiago: Editorial Lom.
- González, S. (2004). *El dios cautivo. Las ligas patrióticas en la chilenización compulsiva de Tarapacá (1910-1922)*. Editorial Lom, Santiago.
- González, S. (2008). *La llave y el candado. El conflicto entre Perú y Chile por Tacna y Arica (1883-1929)*. Santiago: Editorial Lom.
- González, S. (2009a). “El norte grande de Chile y sus dos triple-fronteras: andina (Perú, Bolivia y Chile) y circumpuneña (Bolivia, Argentina y Chile)”. En: *Cuadernos Interculturales*, 13: 27-42.
- González, S. (2009b). “El norte grande de Chile: la definición histórica de sus límites, zonas y líneas de fronteras, y la importancia de las ciudades

- como geosímbolos fronterizos”. En: *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, 13: 1-25.
- González, S. (2011). “Las históricas relaciones entre Tarapacá y Oruro: la frustrada tentativa de integración transfronteriza durante ciclo de expansión del salitre (1864-1928)”. En: *Revista de Geografía Norte Grande*, 50: 63-85.
- González, S. y Ovando, C. (2011). “La década dorada de las relaciones diplomáticas entre Chile y Bolivia”. En: *Revista t'inkazos*, 29: 87-108.
- Glick-Schiller, N. y Caglar, A. (eds.) (2011). *Locating migration. Rescaling cities and migrants*. New York: Cornell University Press.
- Harvey, D. (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo Veintiuno Editores.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal Editores.
- Harvey, D. (2014). *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito: IAEN-Traficantes De Sueños.
- Jessop, B. (2004). “La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas”. En: *Revista Eure*, 89: 25-41.
- Lefebvre, H. (2014) [1970]. “From the city to urban society”. En: N. Brenner (ed.), *Implosions/explosions. Towards a study of planetary urbanization*. Berlin: Jovis.
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing Ediciones.
- Tapia, M., Liberona, N. y Contreras, Y. (2017). “El surgimiento de un territorio circulatorio en la frontera chileno-peruana: estudio de las prácticas socioespaciales fronterizas”. En: *Revista Geografía Norte Grande*, 66: 117-141.
- Morong, G. y Sánchez, E. (2006). “Pensar el norte: la construcción historiográfica del espacio de frontera en el contexto de la chilenización 1883-1929”. En: *Revista Diálogo Andino*, 27: 95-112.
- Ovando, C. y González, S. (2014). “La relación bilateral chileno-boliviana a partir de las demandas tarapaqueñas: aproximación teórica desde la paradiplomacia como heterología”. En: *Revista Estudios Internacionales*, 177: 35-64.

- Podestá, J. (2011). "Regiones fronterizas y flujos culturales: la peruanidad en una región chilena". En: *Revista Universum*, 26: 123-137.
- Rosenblitt, J. (2013). *Centralidad geográfica, marginalidad política: la región Tacna-Arica y su comercio: 1778-1841*. Centro de Investigaciones. Santiago: Barros Arana.
- Smith, N. (1996). *The new urban frontier. Gentrification and the revanchist city*. London: Routledge.
- Smith, N. (2008). *Uneven development. nature, capital and the production of space*. Georgia: The University of Georgia Press.
- Smith, N. (2005). "El redimensionamiento de las ciudades: la globalización y el urbanismo neoliberal". En: D. Harvey y N. Smith (autores). *Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura*. Barcelona: Museu d'art contemporani de Barcelona.
- Tapia, M. (2012). "Frontera y migración en el norte de Chile a partir del análisis de los censos de población. Siglos XIX-XXI". En: *Revista de Geografía Norte Grande*, 53: 177-198.
- Valdebenito, F. y Guizardi, M. (2014). "Las fronteras de la modernidad. El espacio tacnoariqueño y la nacionalización del Norte Grande chileno (1883-1929)". En: *Revista de Estudios Ibero-americanos*, 40: 277-303.
- Valdebenito, F. y Guizardi, M. (2015). "Espacialidades migrantes. Una etnografía sobre la experiencia de mujeres peruanas en Arica (Chile)". En: *Gazeta de Antropología*, 31: 1-25.
- Valdebenito, F. (2017a). "La producción espacial de la frontera norte chilena: un debate inconcluso (1885-1930)". En: *Revista Límite*, 38: 39-49.
- Valdebenito, F. (2017b). "Movilidad y espacialidad en la (trans)frontera tacno-ariqueña. Sur peruano y norte chileno". En: *Revista Si Somos Americanos*, 17: 39-63.

Hacia la construcción de regiones transfronterizas

Francisco Enríquez Bermeo

Introducción

Las fronteras tradicionalmente han estado asociadas a la existencia de un territorio sobre el que hay supuesta o realmente posesión, uso y control de parte de alguien. Cuando se trata de un territorio nacional, necesariamente debe existir una línea demarcatoria a partir de la cual el Estado ejerce su derecho como tal. En ese sentido, la frontera es el límite de un territorio, que define el ámbito de la soberanía del Estado.

Lo simbólico de la frontera está dado porque determina la pertenencia a una comunidad política inscrita en un territorio específico y delimitado por un corte geográfico, lo que a la vez la vincula con el tema de la identidad (Foucher, citado por Kauffer, 2005, 13). Lo imaginario de la frontera está en la delimitación o separación con el otro, con el diferente.

De acuerdo a Peter J. Taylor¹, la noción de frontera tiene dos connotaciones: la primera hacia adentro, definida por una línea de demarcación o zona de división, de separación y opera como borde (*border*), y la otra, hacia afuera, como frente (*frontier*), como una zona de contacto con el Estado contiguo. En la primera, la frontera es el margen, el límite, el borde de un espacio mayor que es el territorio del Estado-Nación, por lo que se trata de

¹ Peter J. Taylor y Colin Flint, "Geografía Política: Economía, mundo y localidad", 2da edición corregida y aumentada, Trama Editorial, mayo 2002, Madrid, España.

un espacio periférico², marginal, determinado y que depende del centro, de la capital del Estado. En la segunda, la que está orientada hacia afuera, la frontera es una zona de contacto con el Estado vecino, con quien puede mantener relaciones cordiales o incluso de confrontación. A pesar de ello, las relaciones entre zonas de frontera suelen ser de complementariedad.

La frontera o el límite fronterizo, al ser un corte geográfico, es también un espacio truncado, que en algunos casos representa la división de pueblos cultural e históricamente afines, quienes, a pesar de la separación con la frontera conservan una estructura social de reserva que incluso en momentos críticos la pueden activar. Ello se expresa en el hecho de que ciertas relaciones sociales estables, persistentes y a menudo importantes, se mantienen por encima de los límites fronterizos entre Estados nacionales (Barth, 1976, 2).

Otra característica de los territorios fronterizos (periferia) es que mantienen con el Estado nacional (centro) tensiones a pesar de formar parte de un mismo ente territorial, lo que responde a que el centro restringe la libre circulación en las fronteras y las relaciones con los del otro lado, en nombre de la soberanía nacional. La identidad cultural de grupos de población afines, ubicados en los dos lados de la frontera facilita y dinamiza las relaciones de todo tipo. Incluso cuando se trata de grupos culturalmente distintos, al compartir un territorio contiguo con características naturales y ambientales similares, existe la posibilidad de que acuerden y actúen en conjunto³.

Las fronteras son periféricas en los países porque se trata de zonas de incorporación tardía a la economía nacional en condiciones desfavorables respecto a los otros miembros, de zonas más antiguas y menos distantes del centro, quienes son socios con plenos derechos. Los nuevos se incorporan a la parte de la economía que es periférica, mientras que los antiguos

2 “... la situación de periferia implica que estas zonas nuevas no se incorporaron a la economía-mundo en calidad de ‘socios de pleno derecho’, sino que se incorporaron en condiciones desfavorables respecto a los antiguos miembros; en realidad se incorporaron a una parte determinada de la economía-mundo que denominamos periferia” (Taylor, 2002, 21).

3 Ejemplos hay muchos principalmente en la frontera entre México y EE.UU. en donde autoridades municipales de los dos países tienen acuerdos de colaboración para actuar frente a desastres naturales e incluso para temas relacionados con la migración indocumentada. Al respecto ver Ponce, 2009.

mantienen sus vínculos con el grueso de la economía, al igual que los más cercanos a la capital. En esa medida, son los procesos los que estructuran el espacio como centro o como periferia y no los espacios por sí mismos, aunque la distancia y el acceso son importantes.

Además, las fronteras al ser espacios periféricos carecen de infraestructura y servicios de todo nivel, producen desarrollos económicos desiguales, en donde el centro explota y la periferia es explotada (Wallerstein, citado por Taylor, 2002, 21). Allí la explotación se produce debido a que en las distintas zonas operan procesos diferentes. Los procesos del centro se caracterizan por combinar factores como salarios más altos, tecnología moderna y una producción diversificada, mientras que los procesos de la periferia (fronteras) combinan salarios bajos, tecnologías rudimentarias y producción simple. Esas diferencias a veces son mayores cuando se comparan los dos lados de las fronteras de países limítrofes, porque forman parte de realidades nacionales distintas, resultado de modelos históricos económicos, políticos y sociales diferentes.

Las dinámicas fronterizas

La dinámica fronteriza cambió radicalmente a partir del proceso de globalización. Mientras antes de la globalización la frontera era una línea de demarcación territorial que separaba a dos Estados; a partir de la globalización “*se concibe la frontera como un espacio continuo*” (Diana Mejía, 2013), en donde “*no será el de límite o de muro que separa, sino el de un espacio continuo... que primero debe ser explorado y luego... integrado*” (Fernando Carrión, 2013). Actualmente en las fronteras, el espacio continuo tiene más peso que la línea de demarcación o límite.

Con la globalización las fronteras se transforman y adquieren una triple dimensión:

- Una primera dimensión es la Nacional, en donde las zonas de frontera son concebidas como espacios marginales, periféricos, bordes determi-

- nados por el centro, por la capital y la dinámica local está subordinada a la soberanía nacional y a lo que el centro considera el interés nacional⁴.
- Una segunda dimensión es la Regional, en donde lo local fronterizo opera como parte de una zona transfronteriza que integra territorialmente a la localidad o localidades del o los países vecinos. Entre las localidades fronterizas comúnmente existe una importante relación basada en las *complementariedades*, en las que una frontera abastece a la otra de las mercancías de que esta carece, que en muchos casos se vuelven asimétricas por las diferencias de precios de los bienes producto de las diferencias productivas, monetarias, cambiarias y en general económicas, que hacen más competitivo a uno de los lados, no solo de los bienes demandados en las zonas de frontera, sino incluso de todo el país. Esa ventaja a veces es favorable para una frontera y a veces es para la otra frontera, es variable.
 - En ese sentido, las fronteras son un campo de fuerzas que se atraen (imán), que dan lugar a la conformación de una región natural de integración. Los Gobiernos Nacionales generalmente ignoran esas dinámicas y adoptan, como ya se anotó, políticas restrictivas de carácter aduanero, arancelario y migratorio, que hacen que las *asimetrías complementarias* en lugar de reducirse se acrecienten y mientras más grandes son, es mayor el incentivo para que grupos delictivos internacionales incursionen en ellas. Las restricciones de la política pública nacional de cada país, hacen que la complementariedad adquiera un carácter predominantemente ilegal (contrabando y tráfico), puesto que no consideran el potencial de las relaciones comerciales, económicas, sociales y culturales que integran a los pueblos fronterizos.
 - Una tercera dimensión es la Global, en donde las fronteras cumplen funciones que trascienden el territorio nacional, ya que forman parte de circuitos transfronterizos internacionales, por donde circulan bienes y personas destinadas a satisfacer las necesidades de mercados globales, en donde los mercados ilegales tienen cada vez una mayor signifi-

⁴ Sassen dice que borde geográfico no es lo mismo que borde sistémico, puesto que este segundo puede localizarse en cualquier parte del territorio, aunque cumple la función de borde del sistema (Sassen, 2011).

ción. En este caso, las nuevas funciones de las regiones fronterizas no solo son el resultado de la unión-separación de dos o más países, sino principalmente de una nueva lógica mundial, en donde las fronteras, incluidos puertos y aeropuertos, se constituyen en nodos, rutas, pasos de circuitos transfronterizos de mercados ilegales, por donde circulan de manera irregular bienes ilícitos y personas indocumentadas, muchas de ellas traficadas⁵ para trabajos de explotación sexual o laboral. Este tipo de mercados ilegales son operados por redes internacionales del crimen, que han convertido a las zonas de frontera en los lugares peligrosos y de mayor violencia de muchos países, con tasas de asesinatos mayores que el promedio nacional. Grupos criminales internacionales que actúan en redes, es decir, de manera coordinada, que en materia de guerra significa bajo un mando unificado.

En esa medida, las fronteras se han convertido en plataformas internacionales de flujos transfronterizos de bienes y personas que van hacia los grandes centros metropolitanos y en escenarios de confrontación de los grupos criminales que las operan. Los Estados nacionales han apelado a la guerra y al control riguroso de las fronteras mediante la intervención de policías y militares y la creación de barreras y rigurosos sistemas de control muros, cuyos resultados han sido contraproducentes dado que en lugar de reducir la violencia la han incrementado y han dado pauta para que las instituciones responsables de los controles sean penetradas por el narcotráfico mediante la cooptación de sus autoridades y miembros.

De ahí que las políticas nacionales cada vez resultan más insuficientes, no se diga para controlar, sino más bien para aprovechar las condiciones de las fronteras como un factor de desarrollo endógeno regional transfronterizo (los dos lados) que beneficie a sus pobladores. Ello exige la generación de propuestas que produzcan impactos reales de desarro-

⁵ El uso de migración ilegal o irregular es cuestionado por varias razones, una es que no existen personas ilegales, ni irregulares, lo que hay es personas sin documentos que no han cumplido con alguna ley o norma, que no son solo los migrantes, sino otros como los evasores de impuestos, los lavadores de activos, etc. Hay quienes cuestionan el uso de este término basándose en el art. 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que establece el derecho de las personas a la libre circulación, lo que sucede es que hay Estados que violan ese derecho.

llo fronterizo que impliquen competitividad territorial y bienestar para la población, en donde los gobiernos locales, la academia y la sociedad civil pueden cumplir un rol preponderante. Las políticas de fronteras que son formuladas desde el ámbito nacional, que no toman en cuenta el hecho de que con la frontera vecina comparten el mismo problema y a la vez el mismo potencial, están condenadas al fracaso, puesto que lo que hacen es ahondar las asimetrías, cuando de lo que se trata es de reducirlas y si es posible suprimirlas, ya que son esas asimetrías y las restricciones a la circulación, las que avivan los mercados ilegales. No se trata de no tener control sobre las fronteras, cuya competencia es de los Estados nacionales, quienes además deben actuar de manera coordinada y en conjunto con las fuerzas policiales de los demás países por tratarse de una confrontación con fuerzas internacionales del crimen que actúan coordinadas bajo un mando unificado. Pero ese control no debe restringir el potencial fronterizo y la posibilidad de integrar en una sola región transfronteriza a los dos o más lados de la frontera, permitiendo la libre circulación de bienes producidos en cadenas productivas locales y nacionales y no de bienes que usan las fronteras como lugares de paso de bienes ilícitos, adquiridos fraudulentamente, falsificados o que causen daño a la salud de las personas y a las sociedades como las armas y los estupefacientes.

La región andina: cocaína y violencia

La región andina es la mayor productora de hojas de coca y de cocaína del mundo. Desde allí se exporta este narcótico hacia todos los continentes. Desde esa región sale cocaína hacia Norteamérica, pasando por Centroamérica y el Caribe; hacia Oceanía y Asia por el Pacífico y hacia Europa y África por el Atlántico (Brasil y canal de Panamá), y por supuesto desde allí sale la cocaína para toda América del Sur. Varios son los países andinos involucrados en la producción y distribución de ese narcótico, en donde cada país cumple diversas funciones dentro de lo que es la cadena de producción de la cocaína.

La hoja de coca se produce en Bolivia, Perú y Colombia, siendo este último país el de mayor producción por toneladas métricas y has.⁶, seguido por Perú y Bolivia. Una parte de esa producción de hojas de coca (10%), la consumen los pueblos indígenas de Bolivia y Perú, en donde es permitido su cultivo como parte de una tradición cultural ancestral, aunque de una manera restringida y controlada por esos Estados, mientras la otra parte (90%) se destina a la producción de pasta base y clorhidrato de cocaína. “En este contexto, los países de la región andina (Perú, Bolivia y Colombia) ocupan un lugar fundamental, en la medida en que son los principales productores del insumo básico para la producción de pasta base y clorhidrato de cocaína: hoja de coca” (Dammert, 2017, 141). Estos tres países además de productores son también traficantes de pasta de coca y cocaína al mundo.

Los volúmenes de producción de la hoja de coca y los lugares donde se cultiva en cada uno de esos países, suelen variar, dependiendo de las dificultades creadas por el control policial y militar que ejercen los Estados sobre ese mercado ilícito, aunque desde hace algunos años la mayor producción de hojas de coca se localiza en Colombia, con una tendencia hacia el alza. Se estima que para el 2018 la producción de cocaína alcanzará alrededor de las 1.500 TM⁷, que representan alrededor de \$ 84 mil millones de dólares anuales.

Ecuador, Venezuela, Chile, Brasil y otros países de la región tienen como actividad principal el tráfico del narcótico hacia el mundo y en menor medida su producción. Países como Venezuela y Ecuador, a pesar de tener condiciones agrícolas y climáticas similares a los tres mayores productores de hoja de coca, tienen como actividad principal el embodegaje y el tráfico del narcótico hacia el mundo entero, particularmente hacia Norteamérica y Europa, por lo que son eslabones importantes de la cadena productiva de la cocaína; su abastecimiento proviene principalmente de Colombia. Por Ecuador se estima pasan alrededor de 400 TM, de las

6 De acuerdo al Ministerio de Justicia de Colombia, citado por Insightcrime (2018, 8), en 2016 se cultivaron 200 mil has, siendo la mayor área de cultivo desde el año 2000.

7 Para el 2013 el mercado de la cocaína tenía más de 20 millones de consumidores (40% en EE.UU, 25% en Europa y la diferencia en el resto del mundo) (UNODC, 2017).

cuales el 20% son capturadas por la Policía (80 TM), hay un consumo interno de 8 TM y el resto sale hacia el exterior (312 TM). 400 TM que equivalen a 400 mil kilogramos de cocaína que representa un poco más del 25% de la producción total de Colombia y un 15% de la producción de toda la región andina⁸.

Desde Venezuela también se envía cocaína hacia los EE.UU., siendo su ruta la del Caribe hasta arribar a Centroamérica, particularmente por Honduras. Chile, abastecido por Perú y Bolivia, es una de las principales rutas del mercado de la cocaína hacia Australia y Oceanía en general. Países como Brasil, Venezuela y Panamá son las mayores rutas de la cocaína hacia Europa y el África y en menor medida al Asia, ya que el mayor consumo en ese continente es de heroína y otros opiáceos. Colombia con un territorio con salidas a los Océanos Pacífico y Atlántico es, además del mayor productor, una de las principales rutas hacia todos los continentes. Similar es el caso de Perú y Bolivia cuyas rutas van por la Amazonía hacia el Brasil y Europa, aunque también van a Europa por el Pacífico, vía canal de Panamá, y por ese mismo océano, hacia Norteamérica y Oceanía.

Todo el “circuito económico está cartelizado; Colombia ocupa un papel estructurador ante Perú o Bolivia que funcionan relativamente subordinadas al rol de productores en las actividades de base” (Blanes, 2017, 102). Ecuador y Venezuela, a pesar de estar muy cerca, no son zonas de cultivo.

La localización de los cultivos ha variado muy poco hasta 2017, aunque lo que ha cambiado son las tasas de crecimiento de los cultivos y su productividad, principalmente en los Departamentos de Nariño, Putumayo y Santander en Colombia, limítrofes con Ecuador y Venezuela.

Se trata, como dice Ariel Ávila “de un negocio dinámico en el que los grupos criminales tienen capacidad de adaptación, (a los cambios de) la cadena de producción y comercialización del narcotráfico” (2017, 161), cambios que se producen principalmente en la forma de organización del negocio y en su producción; en las rutas; en los mercados; en los precios y en el proceso de acumulación.

8 De acuerdo a la OEA (2013), el precio de un kilo de cocaína en las fronteras y puertos colombianos oscila entre \$ 6 mil y \$ 7 mil dólares. Si por Ecuador pasan 400 mil kilogramos, se podría decir que se trata de un mercado ilegal que mueve alrededor de \$ 2.800 millones de dólares en el país.

“En los noventa vino la crisis de los grandes carteles, y eso en principio contribuyó a que hubiese una pequeña democratización del negocio” (Ávila, 164), en donde ya no era funcional el gran cártel del narcotráfico, siendo reemplazado por lo que Ávila denomina los *baby cartels*, es decir pequeños grupos criminales en donde los grupos o cárteles mexicanos tienen el liderazgo, como es el caso del cártel de Sinaloa que “a través de emisarios se conectan con productores colombianos que les sirven de proveedores y custodios de la mercancía que compran” (165). Los cárteles mexicanos contratan bandas criminales colombianas con presencia y control de distintas zonas de Colombia y de la región andina, entre las que está Ecuador, principalmente al norte (Esmeraldas y Sucumbíos)⁹.

Otro cambio importante se dio en el proceso de acumulación de capital a escala regional, ya que de una mayor apropiación del valor agregado que antes se daba en la región Andina, con los cambios en la estructura de la organización de ese mercado, esta apropiación se trasladó a otros eslabones de la cadena de producción, localizados espacialmente fuera de la región Andina.

Generalmente en los procesos productivos, quien controla un insumo escaso, es quien puede organizar el ciclo de producción propiciando que la mayor parte del valor que se crea se quede para sí. Es decir, el control del insumo escaso, da la posibilidad de apropiarse de una buena parte del valor agregado, y eso es precisamente lo que aconteció en el pasado con la cadena de producción de la cocaína, cuando los grandes cárteles colombianos controlaban todo el proceso y lo hacían a partir del control de la producción del insumo escaso, es decir, el cultivo de la hoja de coca.

El otro proceso en el que se acumula buena parte del valor agregado es en el micro-tráfico, cerca de los grandes mercados de consumo, en este caso en las calles de las ciudades principalmente norteamericanas en donde se sitúa el mayor mercado. Allí, el control de las fuerzas policiales implica un alto riesgo que influye sustancialmente en los precios. Es decir, las di-

9 Dammert afirma que “no es posible hablar de organizaciones centralizadas que controlan los diferentes momentos de la cadena, sino de complejas redes que hacen posible que la cocaína producida en el Perú llegue a los grandes mercados... aunque eso no se traduzca en un orden jerárquico y centralizado de toma de decisiones” (2107, 42, 43).

ficultades, restricciones y riesgos que se crean, son un factor decisivo en el precio de un bien prohibido, en este caso la cocaína.

De acuerdo al Bruce Blagley, en el siglo pasado, cuando estaban vigentes los grandes cárteles colombianos, el 80% de la rentabilidad del mercado de la cocaína se quedaba en la región andina y principalmente en Colombia, mientras el 20% restante salía de esta región. Con los cambios antes descritos, esa relación se invirtió dado que en la región andina apenas se queda el 20%, mientras que México y EE.UU. se quedan con el 80%.

Desde que se inicia la cadena de producción de este mercado ilegal, es decir, las plantaciones de los tres países andinos donde se produce la hoja de coca, hasta la venta de la cocaína en las grandes urbes de los EE.UU., se pueden observar espacialmente dos sitios donde se producen saltos importantes en el precio. El primero se da en la frontera entre México y los EE.UU., cuando se introduce la droga al mayor mercado del mundo. El precio de un kilo de cocaína en el trayecto que va de la región andina hasta la frontera mexicana, antes de entrar a EE.UU., crece hasta 30 veces. El segundo salto en el precio y el mayor, se da cuando se vende el narcótico en las grandes urbes norteamericanas: un kilo de cocaína producido en Colombia cuesta hasta 500 veces más al llegar a Estados Unidos.

Ese salto de precios de la cocaína en dos sitios del trayecto, dio lugar al traslado de la mayor apropiación de la rentabilidad de ese mercado, de la región andina hacia Norteamérica. De ahí el incremento de poder de los cárteles mexicanos sobre los demás cárteles, particularmente colombianos, en los mercados ilegales de la región y el mundo y la consolidación de los EE.UU. como el espacio más importante de lavado del dinero de ese y otros mercados ilegales, todo ello facilitado por la presencia de “paraísos fiscales” localizados en Panamá, en el Caribe y en otros lugares del mundo, los que no fueron creados por los habitantes de donde se localizan, sino por los grandes centros financieros mundiales ubicados en Londres, Chicago, Nueva York y otros, quienes ofrecen a sus clientes ese servicio para eludir y evadir impuestos y mantener el secreto bancario de los propietarios de esos depósitos, muchos obtenidos ilícitamente.

Concomitante con estos cambios, la violencia social que acompaña a los mercados ilegales, se difuminó por toda la región. De una violencia

localizada en la región andina y particularmente en Colombia, esta se amplió hacia toda Centroamérica y México. No es que en esta zona no había violencia, si había aunque tenía un carácter predominantemente político y social, particularmente en los años 80 y 90, pero desde finales del siglo anterior esa violencia vinculada a los mercados ilegales, se ha ido expandiendo considerablemente y en niveles cada vez de mayores.

Limitar los mercados ilegales y la violencia en las fronteras

Como ya se anotó, de acuerdo a la UNODC, el mercado de la cocaína genera anualmente \$ 84 mil millones de dólares, los que si bien dinamizan las economías de los países de la región andina y brindan oportunidades “laborales” a algunas personas principalmente de las zonas de frontera, lo hacen a costa de violencia, extorsión, usurpación, sufrimiento y muerte de sus habitantes. Muchos de esos recursos, además son invertidos en otras actividades ilegales como la minería, el contrabando, la trata y tráfico de personas y sirven para adquirir grandes cantidades de armas con las que mantienen estructuras de poder con las que se genera un clima de violencia. Sus protagonistas son grupos criminales organizados que asaltan, secuestran, extorsionan y además financian campañas electorales, compran a autoridades políticas, policiales y militares, penetran empresas privadas con sus ingentes recursos, todo lo cual acrecienta las economías ilegales.

A esos recursos se suman otros provenientes de la corrupción de directivos y altos funcionarios estatales, muchos de los cuales se depositan en paraísos fiscales, en algunos casos en complicidad con sectores del área de los bancos y financieras, todo lo cual configura un círculo vicioso de corrupción y muerte, no solo en las zonas de frontera sino incluso en regiones como la andina o latinoamericana, o a nivel mundial, puesto que alrededor de los mercados ilegales se genera entre el 2 y el 3% del PIB mundial, es decir, más de \$ 400 mil millones de dólares. Todo ello, como ya se anotó, con fuertes articulaciones con la economía formal y con el poder.

Las fronteras son doblemente explotadas porque, al menos en la región andina y particularmente en la frontera de Colombia y Ecuador, además

de ser las zonas de mayor cultivo y producción de coca y cocaína, son zonas en donde incluso el narcotráfico no reinvierte en ellas sino que, los mayores beneficios, salen hacia otras zonas, reproduciéndose la dinámica histórica de ser economías de enclave.

De ahí la necesidad de propiciar la creación de regiones transfronterizas, sobre la base de la integración de dos o más lados de la frontera en un espacio territorial progresivamente unificado que tenga un régimen de excepción de parte de los gobiernos nacionales de las zonas que se integran. El objetivo principal es reducir las asimetrías y propiciar la creación de una economía que no tenga como base al mercado de la cocaína y demás mercados ilegales, sino que tenga como base las actividades lícitas que se derivan de la integración y del estatus de zona de excepción.

La excepción estaría dada por políticas tributarias, aduaneras, de producción y de inversión, caracterizadas por la presencia de incentivos y exoneraciones, con lo cual se buscaría crear otras economías que brinden progreso y empleo a los habitantes de estas zonas. Crear una economía, con mercados, producción, empleo e intercambio interno y con el exterior. Se trata de una aspiración al largo plazo, que requiere grandes inversiones en infraestructura: vías, transporte, conectividad transfronteriza, principalmente con grandes urbes del país y del país vecino. Se trata de proyectos que deben ser concebidos de manera integral, entre los dos países. Las zonas de frontera deben ser zonas con políticas especiales que dinamicen su desarrollo social y económico.

Cambiar la dinámica histórica de las zonas de frontera de economías de enclave, de las que se extraen recursos para llevar a las metrópolis, por economías en las que se reinvierta la rentabilidad obtenida.

Se trata de reducir el peso de la dinámica fronteriza nacional, en donde en nombre de la soberanía y el interés general, se afectan las posibilidades de desarrollo fronterizo. Hay que potenciar la dinámica regional, reduciendo las asimetrías existentes entre las fronteras y propiciando la creación de una región transfronteriza que integre los dos o más lados, con regímenes especiales que tiendan a eliminar barreras y restricciones a la circulación de bienes, con lo que se contrarresta el predominio de los mercados ilegales.

La dinámica transfronteriza de los mercados ilegales no va a desaparecer, la que debe ser combatida local, nacional e internacionalmente, mediante un proceso progresivo de levantamiento de la prohibición del consumo y comercialización de narcóticos, creando mecanismos legales y controlados de producción y consumo y tratando a sus consumidores con políticas y programas de salud pública para adictos.

Por tratarse de un problema transnacional y transfronterizo, la competencia para enfrentarlo se localiza en el nivel global a través de la UNODC y otros organismos supranacionales, los Estados nacionales y por supuesto los gobiernos subnacionales locales y regionales, en la medida que buena parte de la conflictividad de esta actividad se manifiesta en las ciudades de frontera.

La principal política con la que se enfrenta esta problemática, es la prohibición de la producción, comercialización y consumo, no solo de la cocaína, sino de muchos estupefacientes incluida la marihuana, la heroína y otros. Alrededor del tráfico de la cocaína se aglutinan los demás mercados ilegales como el de las armas, la trata y tráfico de personas, el contrabando y otros.

El principal instrumento de la política de prohibición es el combate violento con policía, en algunos países incluso el ejército, y los sistemas judicial y carcelario. En este caso y, como ya se anotó, por tratarse de un conflicto transnacional, quien dicta las políticas son las NN.UU. y las grandes potencias, principalmente los EE.UU. En la región andina, esa política fue y es hegemonizada por el Plan Colombia desde hace más de 15 años. Los Estados nacionales son simples ejecutores de esa política, quienes han adecuado sus códigos penales y sus instituciones de seguridad a esa política.

Han transcurrido más de 40 años desde que esa política está vigente y en lugar de reducirse el problema, este se ha acrecentado significativamente y ha dejado a su haber cientos de miles de muertes, cárceles llenas, millones de personas enfermas de adicción, miles de millones de dólares gastados provenientes de los fondos públicos y, por supuesto, ganancias fabulosas localizadas principalmente en el sistema financiero de los países consumidores y sus extensiones ubicadas en los paraísos fiscales.

Cambiar esa política es imperativo. Política que debe dejar de ser trazada de manera centralizada solo desde los EE.UU. y organismos supranacionales como la UNODC, excluyendo al resto de Estados nacionales y, por supuesto, a los gobiernos subnacionales. Al respeto ya se han dado pasos positivos en esa línea como son las políticas de legalización de la marihuana en Estados nacionales como Uruguay y en varios Estados de los mismos EE.UU., cuyos resultados son positivos y esperanzadores.

Existen en varios países leyes nacionales que proponen la creación de Zonas Especiales de Desarrollo Económico (Código de Producción de Ecuador, art. 34), que son la base de lo que se propone, las que deben ser reformuladas desde la perspectiva de región transfronteriza y además deben tener vigencia en los dos lados de la frontera. La CAN propuso hace varios años la creación de Zonas de Integración Fronteriza (ZIP) con regímenes especiales y transfronterizos. Esta iniciativa debe ser canalizada a través de una instancia internacional de América del Sur o de América Latina como la UNASUR, el CELAC o la OEA, puesto que se trata de una acción que involucra a varios países por no decir a todos los de la región.

Buscar atraer inversión productiva nacional y extranjera es una prioridad, con transferencia de tecnologías y encadenamientos productivos locales y regionales.

Los gobiernos y regionales y la paradiplomacia

Pero esta no es solo una actividad de los Estados nacionales, de los organismos internacionales de la región, sino que debe tener como actor protagonista a los gobiernos locales y territoriales fronterizos, quienes deben involucrar a los Estados nacionales y a la comunidad internacional como financiadores, asesores y socios.

Adoptar un modelo de desarrollo endógeno que parta por reconocer las vocaciones del territorio, las que no están asociadas exclusivamente a los factores geográficos y naturales, sino a las capacidades generadas por la población en su trayectoria histórica, sus instituciones, su tejido social, las capacidades de su población, y a la vez potencie esas vocaciones en el

mundo globalizado, es una vía para alcanzar competitividad territorial y bienestar para la población.

Muchos son los factores que condicionan y limitan esa posibilidad, pero hay tres que vale la pena enfatizarlos y son, como ya se anotó, las políticas económicas emanadas desde el Estado nacional que no consideran las particularidades de las zonas de frontera; la escasa funcionalidad del capital humano fronterizo respecto de las demandas y potencialidades que brinda la globalización y finalmente la carencia de recursos propios para lograr un nivel de inversión que permita generar las condiciones necesarias para dicho desarrollo.

En esa perspectiva, corresponde a los niveles de gobierno local y territorial, los sectores productivos, la academia y la sociedad civil, emprender un proceso de concertación social e institucional que posibilite, más allá de identificar tres o cuatro líneas estratégicas prioritarias a ser ejecutadas en el mediano y largo plazo, más allá de ello, construir una voluntad social que permita emprender dicho proceso. Con ello se garantizaría un nivel de gobernanza adecuado y eficaz que combine lo social con lo institucional, sobre la base de una agenda que debe ser promovida y negociada con actores como los Gobiernos nacionales, las institucionalidad de la región fronteriza del país vecino (Colombia y Perú), con las instancias supranacionales de tratados de libre comercio (CAN, MERCOSUR, APEC, Unión Europea, entre otros), con el capital privado nacional e internacional y con centros de conocimiento e innovación, todo ello bajo el amparo de las NN.UU. en concordancia con las agendas globales: ambiental, social y productiva.

Es la gobernanza del proceso la que va a permitir forjar los debidos encadenamientos no solo productivos sino institucionales y sociales, que posibiliten cumplir con una agenda territorial de bienestar y competitividad.

En ese sentido, el problema de la ausencia de las agendas de la cooperación internacional en la gestión de los gobiernos municipales y de otros niveles, no solo es consecuencia de sus limitadas capacidades, sino que es consecuencia también de cómo se las construyen. En el mundo globalizado en el que vivimos se corre el riesgo de poner en práctica lo que algunos denominan la *globallocalización*, que no es otra cosa que pensar globalmente y actuar localmente, en donde los Estados nacionales establecen los

objetivos y las metas de las agendas, para que los gobiernos municipales y otros deban solo ejecutarlas. De ese modo, el centralismo que opera a nivel nacional se traspol¹⁰ al nivel global.

De ahí que la recomendación de Nahuel Oddone de la CEPAL sea absolutamente pertinente en el sentido de que hay que construir no sé si una o varias agendas municipales acordes con la Agenda 2030 para:

“promover una gobernanza territorial, en términos de prioridades, capitalización de buenas prácticas, nuevos esquemas de financiamiento, promoción de redes integrales y transversales e incentivar trabajo en redes de comunidades de desarrollo, lo que en general implica compartir un lenguaje común para el desarrollo. Estos restos de gestión, conllevan conocer si los gobiernos locales pueden superar sus nociones tradicionales sobre administración municipal a un paradigma de gestión metropolitana, de gobernanza transversal y gestión transfronteriza” (Ramos, 2016, 3).

En esa perspectiva, es fundamental crear otros espacios o foros de participación que tengan como protagonistas a los gobiernos subnacionales y particularmente municipales, quienes, junto con la sociedad civil, puedan fijar agendas de desarrollo que complementen las de NN.UU. Agendas que para su implementación contemplen la posibilidad de realizar acciones conjuntas y coordinadas entre dos o más municipalidades, quienes guiadas por un plan metropolitano puedan alcanzar los objetivos trazados. De ese modo, los gobiernos municipales ejercen su autonomía al no estar sujetos a procesos nacionales o supranacionales de implementación nacional. No se trata de ejercer autonomía sin considerar las agendas internacionales, se trata más bien de enriquecerlas con las particularidades de cada ciudad o región y de implementarlas en función de su especificidad, que puede ser similar a la de la municipalidad vecina.

10 Si bien la palabra traspolar no está registrada en el Diccionario de la Lengua Española, se utiliza para hacer referencia a la idea de trasladar una situación real a otra que se estima que puede asumir sus mismas propiedades.

La cooperación intermunicipal

Las ciudades y regiones fronterizas padecen de una serie de limitaciones en su desarrollo provocadas por dos factores: uno, el estar físicamente alejadas del centro (periferia), en este caso de la capital del Estado nación, y no formar parte del núcleo central del desarrollo nacional (border), y dos, por estar localizadas en un territorio híbrido, en donde conviven modelos económico-político nacionales distintos, en muchos casos contradictorios, y diferentes al resto de territorios de sus respectivos países y que en materia de política pública no son considerados como distintos por sus gobiernos nacionales, todo ello en nombre de la soberanía nacional (frontier).

Los gobiernos municipales y regionales en América Latina y el Caribe carecen de un marco jurídico y normativo internacional (o es muy limitado) que les permita actuar de manera autónoma y descentralizada, para crear y mantener entre sí espacios y dinámicas de cooperación intermunicipal. El marco jurídico y normativo está concebido para la cooperación internacional entre Estados nación.

Casi todos los países de la región (Estados federales y unitarios) tienen un marco jurídico y normativo que obliga (en unos casos más que en otros) a los gobiernos municipales a contar con la aprobación de los gobiernos nacionales en todos los aspectos que tengan que ver con las relaciones y la cooperación intermunicipal e internacional.

No solo padecen estas limitaciones los gobiernos municipales fronterizos sino también la sociedad civil, e incluso los agentes del mercado, a quienes en nombre de la soberanía nacional se les restringe su accionar y la libre circulación.

Todos estos factores y otros, exigen de parte de quienes padecen estas restricciones, una actitud proactiva, mancomunada, continua y permanente, que les permita, mediante políticas públicas, ir cambiando esas adversas condiciones y construyendo un marco jurídico y normativo que favorezca la cooperación intermunicipal para el desarrollo humano y territorial.

En las ciudades de frontera, esa posibilidad se vuelve aún más compleja, ya que se trata de que los gobiernos municipales, ejerciendo su autonomía, puedan establecer acuerdos y compromisos y realizar gestiones enmarcadas

en planes metropolitanos de ciudades de dos o más países. En esa medida, corresponde a esos gobiernos municipales y la sociedad civil, impulsar lo que se denomina paradiplomacia, es decir, una acción intermunicipal que más que internacional, es interterritorial, que realizan los gobiernos municipales para formular e implementar agendas metropolitanas de desarrollo, que no deben tener el aval de sus gobiernos nacionales, pero a los cuales el sistema de NN.UU. debe respaldar. En este marco, la cooperación descentralizada interterritorial es fundamental.

Conclusiones

- Legalización del consumo de la marihuana, manteniendo en el Estado (sea nacional o subnacional) la producción y la comercialización en un mercado regulado con participación privada. Esa como puerta de entrada para ir avanzando de manera gradual hacia la legalización de los demás estupefacientes.
- Propiciar la creación de regiones transfronterizas con economías integradas que reduzcan las asimetrías y con ello la presencia de incentivos a los grupos criminales que operan los mercados ilegales, en donde los gobiernos subnacionales (municipales y estatales) sean protagonistas.
- Mantener en el nivel supranacional y de los Estados nacionales las políticas y el control sobre otros mercados ilegales como el de las armas, la trata y tráfico de personas, entre otros.
- Las políticas y acciones sobre mercados ilegales como el contrabando, deben ser competencia de los Estados nacionales y subnacionales, así como su control y regulación.

De allí se desprende que el objetivo es crear regiones transfronterizas con economías integradas y diferenciadas de las economías de los dos o más Estados nacionales limítrofes, reduciendo las asimetrías y con ello desincentivando la presencia de grupos criminales transfronterizos. El sujeto o protagonista de la intervención son los gobiernos subnacionales, en este caso, los gobiernos municipales de las dos o más ciudades y regiones fronterizas,

quienes deben impulsar en sus propios países la posibilidad de convertirse en regiones especiales que cuenten con políticas de excepción que les permita generar una economía regional transfronteriza que en perspectiva vaya reduciendo el peso de la economía vinculada a los mercados ilegales y con ello reduciendo la presencia de grupos criminales, bajando así los índices de violencia.

Referencias bibliográficas

- Barth, Fredrik (1976). *Los grupos étnicos y sus fronteras*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Carrión, Fernando (2013). “La alteridad transfronteriza: negación y afirmación”. En: *Aproximaciones a la frontera*. Quito: Flacso Ecuador, IDRC-CRDI.
- Ducan, Gustavo (2014). *Más plata que plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México*. Bogotá: Editorial Debate.
- Emmerich, Norberto (2014). “Estudios sobre narcotráfico en América Latina”. En: *Estudio 2. Apuntes preliminares para una historia del narcotráfico en Ecuador*. Buenos Aires - Argentina: Universidad de Belgrano.
- Kaufer, Edith (2005). “De la frontera política a las fronteras étnicas. Refugiados guatemaltecos en México”. En: *Frontera Norte*, Vol. 17, Núm. 34, México.
- Mejía, Diana (2013). “Aportes para la discusión de un sistema de gobernanza de la seguridad ciudadana en la frontera norte de Ecuador”. En: *Aproximaciones a la frontera*. Quito: Flacso Ecuador, IDRC-CRDI.
- Moncayo, Edgar (2002). *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL, Serie gestión pública, 27.
- OEA (2010). *El problema de drogas en las Américas: Capítulo 4. La economía del narcotráfico*. Documentos oficiales. OEA/Ser.D/XXV.4 Add.4.
- Ponce, Esther (2011). “Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales”.

- (2009). “Cooperación transregional y binacional en América del Norte: hacia un marco de análisis”, XIV Congreso Internacional de la CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Salvador Bahía, Brasil.
- (2009): “*Cooperación transregional y binacional en América del Norte: hacia un marco de análisis*”. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil.
- Ramos García, José María (2016). *Seminario gobernanza en las fronteras de México, hacia la agenda 2030: dilemas para las capacidades institucionales locales*. El Colef, Coyoacán, México.
- Reguillo, Rossana (2015). “La narco máquina ya no necesita chapos”. En: *Revista Anfibia*. Universidad Nacional de San Martín, Argentina.
- Ri-Sausi, José Luis y otro (2013). *Integración regional y cooperación transfronteriza en los nuevos escenarios de América Latina*. Investigación & Desarrollo, vol. 21, núm. 1, pp. 260-285. Universidad del Norte, Barrquilla, Colombia.
- Rivera, Fredy y otro (2011). *Ecuador, ¿País de tránsito o país productor de drogas?* Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Policy Paper 36. Fundación Friedrich Ebert, FES-ILDIS-Ecuador, Quito.
- Sansó, Daniel (2005). Grupo de Investigación “Estudios estratégicos y seguridad”. FLACSO-Ecuador.
- Sassen, Saskia (2011). Conferencia en la Universidad de los Andes. Facultad de Ciencias Sociales. Bogotá Colombia.
- Taylor, Peter y Flint, Colin (2002). *Geografía Política: Economía, mundo y localidad*. 2da edición corregida y aumentada. Madrid, España: Trama Editorial.
- UNODC (2012). “Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes. Research report”.
- Zeraoui, Zidane (2016). “Para entender la paradiplomacia”. En: *Revista Desafíos*, vol. 28, núm. 1, pp. 15-34. Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia.

Otras fuentes consultadas:

- Dirección Nacional de Antinarcóticos de Ecuador (2005).
- InSight Crime (2014). “Disminuye el cultivo de coca en Colombia en regiones con minería informal”.
- (2014). “*Análisis multi-temporal de cultivos de coca periodo 2001-2012*”, Bogotá, Colombia.
- Revista Terra Incógnita (2006): http://www.terraecuador.net/revista_40/40_choco.htm
- SIMCI/UNODC (2015). “*Censo de Cultivos de Coca 2014*”. Bogotá, Colombia.
- UNODC (2014). “*Indicadores de Cultivos Ilícitos en el Ecuador 2013*”. Quito.

Capítulo II
Las ciudades de frontera
y sus desafíos

Políticas públicas y derechos en las ciudades fronterizas de Brasil

Letícia Núñez Almeida¹

Fronteras epistemológicas: investigaciones, políticas y derechos²

En la última década, las investigaciones sobre las fronteras vienen ganando espacio en las universidades brasileras, con la creación de decenas de grupos de investigación, de seminarios temáticos, de eventos locales, regionales y nacionales, publicaciones académicas, etc³. Sin duda, las geógrafas Machado (1998), Dorfman (2006), Steiman (2002) y Ribeiro (2009) fueron las pioneras en introducir los estudios multidisciplinares sobre las fronteras latinoamericanas en las agendas académicas nacionales, lo que permitió que actualmente se tengan trabajos publicados por investigadores de geografía, historia, antropología, sociología, relaciones internacionales, comunicación social, etc. A pesar de que en Brasil no hay una tradición de investigación en ciencias sociales y jurídicas sobre los temas de fronteras, ya no se puede decir que no hay una bibliografía

1 Docente de la Universidad de la República del Uruguay. Doctora en Sociología por la Universidade de São Paulo - USP, investigadora de post-doctorado del Programa de Posgrado en Estudios Estratégicos e Internacionais PPGEEI/UFRGS y coordinadora del Laboratorio de Estudios e Investigaciones Internacionales y de Frontera - Lepif. E-mail: leticia.nunez@cur.edu.uy

2 El presente artículo presenta los primeros resultados de la investigación de post-doctorado (en curso) desarrollada con la Beca Capes en el Programa de Post-Grado en Estudios Estratégicos e Internacionais - PPGGEI de la Universidade Federal do Rio Grande do Sur - UFRGS.

3 Ese proceso viene siendo sistematizado por el UNBRAL Fronteras, Sitio Web <http://unbral.nuem.ufrgs.br/> Proyecto realizado por el Equipo de la Prof. Adriana Dorfman, geógrafa de la UFRGS.

considerable sobre esta temática, producida en grupos de investigación sobre estudios sociológicos empíricos como los de Albuquerque (2010) y Cardin (2015) sobre los ‘brasiguaios’ y las dinámicas de la triple frontera formada por el encuentro de Brasil, Paraguay y Argentina; los de Álvarez y Salla (2011), Almeida (2016, 2017), Mazzei (2013) y Mélo (2004) sobre la frontera entre Brasil y Uruguay; etnografías y trabajos de antropología como Amaral (2010), Renoldi (2007); los estudios pioneros en el área de geografía, Machado (1998), Steim (2002), Dorfman (2006), Várzea (1939); del periodismo, Borjunga y Portela (1978), de la historia, Flores (2014) y aun recientes trabajos sobre el Estado de Derecho la frontera Brasil-Bolivia desarrollados por Carneiro y Rocha (2015) y sobre las políticas públicas en las fronteras de Silva y Rückert (2015). Además de las más de 250 tesis, disertaciones y monografías que pueden ser encontradas en la plataforma Unbral Fronteiras.

Muchas de esas investigaciones están ligadas a las políticas públicas y de seguridad pública, teniendo a la vista los rótulos peyorativos atribuidos a las fronteras por los medios de comunicación y por los propios mecanismos estatales. Aunque las fronteras presenten la peculiaridad de un posible pluralismo jurídico en el espacio (WOLKMER, 2001), las investigaciones realizadas en el área del Derecho son prácticamente inexistentes, salvo en el campo del derecho comparado, no hay una tradición de investigaciones empíricas en derecho sobre las fronteras sociopolíticas en las relaciones internacionales. En este contexto, el Derecho Internacional Público (de aquí en adelante DIP), que tradicionalmente tiene como objeto de estudio las relaciones jurídicas diplomáticas entre Estados, la ampliación de las asociaciones regulatorias y la relativización de las barreras espaciales, trae una serie de nuevos cuestionamientos a la temática de las fronteras. Como explica Bardin et al. (2016), no solamente el DIP, sino todas las áreas del Derecho hoy son instigadas a incluir la dimensión además de las fronteras del “Derecho Global” en sus diferentes posibilidades, desde las universales, hasta las locales, nacionales y regionales.

El abordaje de los derechos sociales en las fronteras es sustancialmente diferente de aquella que es hecha a nivel interno, tanto por las legislaciones como por las políticas públicas de los Estados, lo que coloca de

antemano limitadores en su efectividad y garantía. Revelando una de las cuestiones desafiantes a la comprensión de la relación entre las políticas públicas y el Derecho Internacional contemporáneo: “¿Cómo puede ser efectivos y garantizados los derechos sociales en el orden jurídico internacional?” (Brás, 2016, p. 2).

Las fronteras brasileñas

Los conceptos de límite y frontera son fácilmente tomados como sinónimos, sin embargo, esos términos presentan importantes diferencias que deben ser explicadas. Las fronteras se caracterizan por ser un lugar de comunicación y cambio entre dos dominios territoriales distintos (Ribeiro, 2001). Esta es una construcción social materializada en las relaciones entre los pueblos que viven el cotidiano de contacto e intercambios. La frontera es el “dominio de los pueblos”, mientras que el límite pertenece al “dominio de la alta diplomacia” (Machado, 1998). Eso significa que si la frontera surge como una realidad espacial y social, con características propias del lugar de contacto, el límite está ligado a una abstracción política, un separador, una creación hecha a través de acuerdos diplomáticos con la intención de delimitar soberanías y jurisdicciones, en este caso, los límites del Estado Nación.

Brasil tiene una faja de frontera de aproximadamente 17.000 km, limitando con diez (10) países de América del Sur, cubriendo once (11) estados y quinientos ochenta y ocho municipios (588) brasileños y reúne aproximadamente a 10 millones de habitantes.

El marco jurídico-institucional, que trata de las áreas de frontera de Brasil, viene pasando por modificaciones y adaptaciones a las nuevas realidades, en parte por cambios de orientación de las propias formulaciones de las políticas públicas. Los principales instrumentos legales que reglamentan la ocupación y el desarrollo de la Faja de Frontera brasileña son: la Ley N° 6.634 del 2 de mayo de 1979 y el Decreto N° 85.064, del 26 de agosto de 1980, que consideran la Faja de Frontera como el área indispensable para la Seguridad Nacional. En relación a su delimitación, determina la Constitución Federal de 1988, en su artículo 20°, al espacio demarcado de

150 kilómetros entre la línea divisoria internacional y la línea que define la faja de frontera dentro del territorio brasileño (Brasil, 1988).

Brasil posee treinta y dos (32) ciudades-gemelas reconocidas por el Ministerio de Integración del Gobierno Federal, de las cuales diecisiete (17) están en la Región Sur de Brasil. Como puede ser visualizado en el Mapa 1:

Mapa 1 - Faja de Frontera de Brasil y Ciudades Gemelas



Fuente: <https://luizcagliari.com/index.php/7-ano/1-semester/234-fronteiras-permeaveis.html>

Las ciudades-gemelas son pares de centros urbanos, frente a frente en un límite internacional, conurbados o no, que presentan diferentes niveles de interacción: frontera seca o fluvial, diferentes actividades económicas en el entorno, diferente grado de atracción para migrantes y distintos procesos históricos (Dorfman, 2006). De ahí, la estrategia de casi toda la totalidad de investigadores de la frontera en concentrar sus esfuerzos en las ciudades-gemelas, porque es donde mejor son esbozadas las interacciones de las sociedades transfronterizas con sus múltiples relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, culturales, personales, laborales y muchas otras, que se establecen en un espacio jurídico transnacional. Concentrando tanto la abstracción de las relaciones políticas entre Estado soberanos (DIP), así como las prácticas cotidianas, reveladoras de las dinámicas humanas en un territorio geopolítico con diversos sistemas normativos. Como muestra Martins (2009),

“...en torno a la frontera como lugar privilegiado de observación socio-lógica de conocimientos sobre los conflictos y dificultades propias de la constitución humana en el encuentro de sociedades que viven en su límite y en el umbral de las historias. Es en la frontera donde se desorganiza o se reproducen” (Martins, 2009, p. 10).

En las últimas décadas, estudiar “las fronteras” ha sido un desafío entre los científicos sociales latinoamericanos, pues ellas son reconocidas como puntos estratégicos de investigación y comprensión de las sociabilidades fruto del encuentro/separación de las diferentes soberanías y culturas. Las dinámicas fronterizas entre países extrapolan sus límites geográficos y legislativos, pues crean otras fronteras entre lo que es legal e ilegal, como es el caso, por ejemplo, del contrabando y la malversación, que pasan a ser entendidas como actividades cotidianas. Las fronteras culturales y económicas promueven asimetrías complementarias, que benefician a los residentes de esas regiones, procesos migratorios en diferentes escalas y, por otro lado, son esenciales las redes que forman mercados transnacionales con dimensiones intercontinentales. Las actividades de exportación e importación, el tráfico de drogas, el tráfico de armas, las redes de contrabando, de tráfico de personas, de lavado de dinero, etc., todas dependen de los espacios fronterizos para el flujo de sus

rutras. Así, esas regiones vivencian un mercado fronterizo propio, donde son creadas otras fronteras en la perspectiva del pluralismo jurídico, como las que existen entre legislaciones locales y globales, entre lo que es ilegal y lo que es moralmente aceptado (y, por qué no, legítimo), etc. (Almeida, 2016).

Políticas públicas y el derecho a la vida en común de las fronteras

Las dinámicas sociojurídicas de las regiones de frontera son reguladas por diferentes abordajes estatales, locales en el sentido de implementación de estrategias que tienen como objetivo la disminución de determinadas barreras, para los cuales en muchos casos son adoptados tanto Derecho Internacional Privado como las iniciativas individuales de actores de los tres poderes. Y otras abarcando el Derecho Global y la Gobernanza en el plano más diplomático, cuando las fronteras están en la agenda de las políticas públicas envolviendo intereses y disputas políticas en escala regional, nacional y global (Albuquerque, 2010). En las últimas décadas, en el ámbito nacional, las fronteras estuvieron asociadas a una agenda negativa de intervención pública, como la intención casi exclusiva de garantizar la defensa y la seguridad nacional por causa de la “vida en común” (Todorov, 2014) y de los vínculos transfronterizos intensos y cotidianos, de compartir el centro urbano y de entrelazar la infraestructura como calles, aeropuerto, agias residuales, salud, educación, control de fronteras, etc. (Almeida, 2016).

Entiéndase que las relaciones legales e ilegales de comercio realizadas en zonas de frontera revelan desafíos y oportunidades tanto para los estudios académicos como para las políticas públicas bilaterales y territoriales de los países de América del Sur. Los mecanismos de coordinación ahí establecidos, en mayor o menor grado, pueden resultar en el desarrollo de la integración “de abajo hacia arriba”, caracterizándolo territorialmente y con tendencia al proceso del fortalecimiento jurídico-político-social en las escalas regionales (Max y Oliveira, 2009). En ese sentido, algunos autores como Cachapuz de Medeiros (2007), Cançadko Trindade (2003) y Couto (2001) indican la necesidad de repensar las fronteras del Derecho Internacional de

la globalización y de un mundo en transformación. Entretanto, no fueron encontrados estudios sociojurídicos sobre lo que puede ser llamado “Derechos Fronterizos”, no se sabe lo que está en juego cuando diversas normas nacen y/o se encuentran dialógicamente en esos espacios que no raramente son llamados erróneamente como “tierras sin ley” o “tierras de nadie”.

La experiencia empírica demuestra que, además de las legislaciones patrias válidas en todo el territorio nacional, Brasil tiene en vigencia, mil doscientos treinta (1230) actos internacionales (acuerdos y convenciones) binacionales con sus vecinos. La investigación empírica contabilizó la documentación binacional con los países latinoamericanos y Guyana, promulgada a partir de la Constitución Federal de 1988, con el objetivo de mapear, a la luz del Derecho Internacional Público, un primer diseño de esas relaciones jurídicas. Como puede visualizarse en el mapa de abajo:

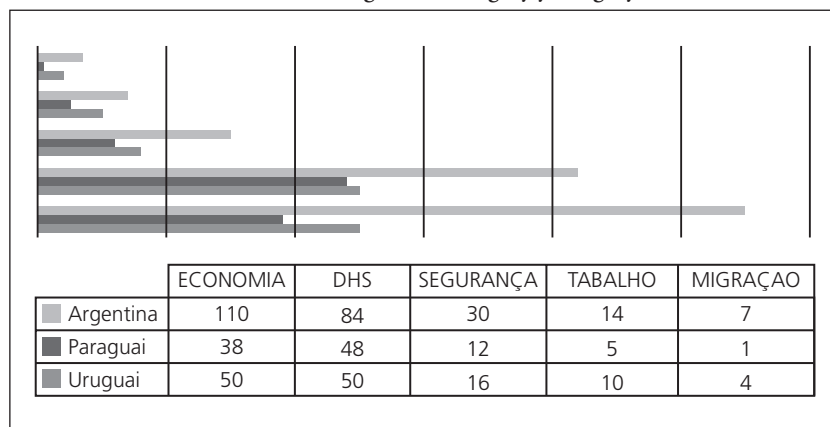
Mapa 2 - Mapa de Actos Binacionales de Brasil con los países de América del Sur



Fuente: Autora (2017), con datos del Sistema de Actos Internacionales / MRE.

Se buscó mapear los acuerdos y convenciones binacionales firmados por Brasil con sus vecinos separando por categorías extraídas de los derechos sociales de primera y segunda dimensión de la Constitución Federal de 1988. Ellas son: **a) Migración; b) Trabajo; c) Seguridad; d) Derechos Humanos y Sociales; e) Economía.** La Migración fue categorizada claramente por ser central en la comprensión de las fronteras jurídicas que se entrecruzan con las políticas públicas, pues es en su conexión con otros derechos sociales que se revela la presencia de la soberanía y de la gobernabilidad de los Estados (Carneiro Filho, 2013; Mayorga, 2011; Albuquerque, 2010). En ese camino, se trazó conocer, por medio de la investigación de análisis de contenido, cómo esas categorías se distribuían en los actos bilaterales con Paraguay, Argentina y Uruguay. Países con el mayor número de ciudades-gemelas y mayor densidad demográfica, en los cuales el flujo de personas y mercancías por vía terrestre es el más intenso del país. Conforme se presenta en el gráfico en la tabla de abajo:

Gráfico y Tabla comparativa de las categorías en actos binacionales de Brasil con Argentina, Paraguay y Uruguay



Fuente: Autora (2017), con datos del Sistema de Actos Internacionales / MRE.

Los países con mayor número de acuerdos y convenciones son los que también poseen el mayor número de ciudades-gemelas, respectivamente,

Argentina y Uruguay. Es evidente que esos números son apenas uno de los tantos enfoques para conocerse las formas de institucionalización del Estado en la faja de frontera. Estos son datos agregados que organizan las prácticas jurídicas y diplomáticas, catalogándolas. En tanto, siendo una categorización externa a la trama social, por medio de ella, se puede identificar una especie de ‘vocación’ o ‘especialización’ para investigar las sociabilidades que están ‘por detrás’ y entrelazadas en esos datos del Estado, los cuales serán investigados en esas zonas fronterizas.

Como señala Lévi-Strauss (2015, p. 10) para comprender la naturaleza de los lazos sociales no debemos enfocarnos en los objetos sino procurar establecer conexiones entre ellos; en ese sentido, se acredita que las fronteras sociopolíticas son espacios privilegiados para investigar las relaciones que se establecen entre el Derecho Internacional Público, las sociabilidades locales y la Gobernabilidad del Estado. En ese camino, la dinámica local implica la reconstrucción del tejido social por medio de la vida transnacional propia de esas regiones, con sus actividades económicas legales e ilegales y sus demandas en constante movimiento, tejidas en los flujos de personas y mercaderías.

Los datos macro son una contabilidad del punto de visto del Estado, que convierten prácticas en indicadores que, analizados, pueden contribuir positivamente en la elaboración de una política pública o de una codificación de lo que podría llamarse un “Derecho Fronterizo”. Sin embargo, lo que se pretende es desarrollar una investigación empírica y multidisciplinaria con el objetivo de comprender tanto la presencia jurídica del Estado en las fronteras a partir de la norma, como a los actores sociales y las dinámicas de la población local.

Las fronteras, en sentido amplio, presentan un paisaje privilegiado a la comprensión del papel del individuo en las Relaciones Internacionales y en los Derechos Sociales Internacionales, así como a la investigación de las disputas de intereses y de lo que está por detrás de la prestación estatal, teniendo en vista de que la implementación de tales derechos demanda necesariamente políticas públicas y la asignación de recursos públicos.

Derecho internacional en las fronteras

“(…) la vida común debe ser el foco de toda la disciplina del derecho internacional”⁴.

Partiendo de la observación de la situación de emergencia de la problemática de las políticas públicas y del pluralismo jurídico como objeto de investigaciones empíricas de los derechos fundamentales en todos los ámbitos del Derecho Internacional, el objetivo central de este trabajo es presentar la relevancia de los estudios sociojurídicos de las relaciones institucionales y de las dinámicas sociales en espacios transfronterizos. En la continuación de la investigación aquí presentada, se pretende investigar cuantitativa y cualitativamente tanto la prestación estatal jurídica y de políticas públicas, como las sociabilidades entrelazadas en las normativas locales (derechos fronterizos) y globales del derecho internacional. Así, conociendo las dinámicas sociojurídicas, además de las actividades de los mercados criminales y de las formas cómo estas aprovechan la frontera social y geográfica, la idea es que sea posible revelar otras fronteras y encuentros. No apenas establecidas por la dicotomía legal-ilegal, dislocando la discusión tautológica de binariedad de la ley, para ser trazadas en el centro de la investigación otras cuestiones como:

- En el caso de las fronteras, ¿cómo operaría el pluralismo jurídico en territorios donde hay dos o más ordenamientos jurídicos distintos?
- Partiendo del presupuesto de que la legislación no es utilizada para cohibir los ilegalismos, pero sí para diferenciarlos internamente, ¿cuáles serían las prácticas del Estado?
- ¿Cuáles serían las fronteras (encuentros) posibles entre esas prácticas, el pluralismo jurídico y las dinámicas sociales?

Con las nuevas formas de vida cotidiana de la contemporaneidad, se hace presente, para el estudio de las fronteras, la necesidad de repensar el papel

⁴ Chimni, 2007 apud in Galindo, 2016.

del Estado en lo que se refiere a su centralidad, la cual viene siendo defendida por autores como Rajagopal (2002) y Chimni (2007), que proponen una revisión completa del objeto del derecho internacional. Investigar cómo se estructuran, se instrumentalizan, se operacionalizan y se efectivizan los procesos de las prácticas jurídicas informales/diferenciadas en un espacio público de democratización, como ocurre en el caso de las “fronteras vivas”, eso puede revelar una nueva formulación práctico-teórica del Derecho. Son esas sociedades inestables y conflictivas del capitalismo periférico, donde diferentes legitimidades se encuentran formando un pluralismo jurídico oprimido en las privaciones cotidianas y en las asimetrías económicas complementarias.

En la búsqueda de la integración, las instituciones que dirigen las acciones de los actores fronterizos son construidas por la convergencia de intereses, en niveles supranacionales, de Estados y en niveles locales, formales e informales (Max y Oliveira, 2009). Las actuaciones en el ámbito supranacional descaracterizan la interacción local, “el límite”, como explica Machado (1998), no está relacionado a la población, siendo una abstracción, generalizada en la ley nacional, sujeta a las leyes internacionales, más lejano, frecuentemente, de los deseos y aspiraciones de los habitantes de frontera.

Así como el pluralismo jurídico de Wolkmer (2001), explica Galindo (2016) que ese movimiento, para una llamada nueva cultura del Derecho, es también impulsado por los “Abordajes del Tercer Mundo al Derecho Internacional” - *Third World Approaches to International Law* (de ahora en adelante TWAIL). Esas proponen repensar cuáles son los sujetos de derecho internacional, investigando la relación entre las identidades, los grupos y las relaciones de poder, y no solamente entre los Estados. Son dos las principales generaciones de las TWAIL, en la primera, había un gran énfasis en principios jurídicos como la igualdad soberana de los Estados y la no intervención. Las denominadas TWAIL II dejarán de considerar la centralidad del Estado y de la soberanía estatal como foco de preocupaciones teóricas y buscarán enfocarse en la crítica del Estado Nación, valorizando más el papel de los actores internos como campesinos, trabajadores, mujeres y minorías, buscando, también, percibir cómo las instituciones

internacionales producen dominación para esos factores internos con sus variadas agendas (Galindo, 2016).

Esa corriente trae consigo la creencia de que el derecho internacional puede mejorar la vida de las personas, de manera indistinta. En el caso de Brasil, en que millones de personas sufren exclusiones diarias, las TWAIL pueden presentar caminos fructíferos para comprender y analizar las relaciones del DIP con la acumulación incalculable de privaciones de derechos fundamentales (primera y segunda generación) que son diariamente cometidos (Galindo, 2016). Las regiones fronterizas, o también llamadas transfronterizas, son zonas de circulación entre países o Estados que, a lo largo del tiempo, constituyen, a partir de las desigualdades socioculturales, niveles de cooperación e interacción social tanto el campo simbólico, como en el campo político y económico. La frontera es el punto límite de territorios que se redefinen continuamente, disputados por diferentes grupos humanos, dependiendo de dónde está situada. Posee un carácter dinámico articulador de cambios, pero también catalizador de conflicto con características peculiares que lo convierte en un espacio de tensiones y simultáneamente espacio de establecimiento de integración. Esta dualidad revela la necesidad de creación de legislaciones propias para atender las demandas de las diferencias normativas y culturales en las prácticas sociales y los cambios comunes, como la preservación de soberanía de los países.

Consideraciones finales

Defiende Wolkmer (2001, 2010), que es urgente retomar el debate teórico-práctico sobre la pluralidad de las fuentes legales así como de las diversas normativas locales, nacionales y supranacionales, traspasando el ámbito de la estricta juridicidad estatal. Según el autor, los esfuerzos pioneros (siglo XX) de los filósofos y sociólogos como Ehrlich y Gurvitch, de las investigaciones etnográficas de los antropólogos como Mauss y Malinowski, construirán el camino para el *Pluralismo Jurídico Posmoderno* de Boaventura Santos, que podría ser traducido como una síntesis de inter-legalidad en conexión de “espacio-tiempo global” (Wolkmer, 2010, p. 9). En ese

camino, se entiende que las nuevas discusiones epistemológicas sobre la pluralidad de ordenamientos jurídicos presenta desafíos importantes para las investigaciones en Derecho. Especialmente por su carácter crítico-interdisciplinar, el cual demanda una hermenéutica del mundo sociojurídico más plural, flexible, menos formalista y abierta a los conocimientos de otras disciplinas como parte de la cultura jurídica.

De esa manera, el trabajo fue diseñado en esa perspectiva de la pluralidad de áreas de conocimiento y normas que atraviesan las fronteras geográficas y sociopolíticas de Brasil con el objetivo de buscar comprender lo que ocurre cuando se da el encuentro y la coexistencia de normativas diferenciadas que pueden (o no) definir relaciones entre sí (Wolkmer, 2010, p. 43). Así, en el sentido propuesto por Wolkmer (2010), se cree que la temática pluralista es un eje conceptual que permite la construcción del marco teórico presentado a lo largo de esta propuesta de estudio, pues tiene en cuenta las prácticas normativas autónomas y auténticas, generadas por diferentes manifestaciones legales complementarias, y no necesariamente reconocidas, incorporadas y/o controladas por el Estado.

Para atender la problemática presentada, están siendo utilizados instrumentos metodológicos multidisciplinarios, teóricos y empíricos, tales como: a) la investigación teórica de los conceptos y de las disciplinas presentadas en este estudio; b) la revisión bibliográfica de trabajos académicos desarrollados en torno a la temática propuesta, algunos ya indicados en este proyecto; c) la recolección, sistematización y análisis de los datos agregados como los Actos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y demás indicadores cuantitativos y cualitativos relevante para el estudio; d) la investigación de campo en las ciudades-gemelas de la frontera brasileña con la realización de entrevistas, observación participante, práctica etnográfica y etnografía; e) la realización de entrevistas e investigación documental en Embajadas y Consulados de los países fronterizos con Brasil; f) la utilización de *softwares* de análisis de datos como *Atlas.ti*, o *NVIVO* y el SPSS; g) encuentros periódicos de grupos de estudio e investigación, así como la presentación de trabajo con resultados parciales en eventos académicos de las ciencias sociales y jurídicas.

Referencias bibliográficas

- Albuquerque, José Lindomar (2010). *A dinâmica das fronteiras: os brasileiros na fronteira entre o Brasil e o Paraguai*. São Paulo: Annablume.
- Almeida, Letícia Núñez (2017). *Subsistemas fronteiriços do Brasil: mercados ilegais e violência*. 1. ed. Rio de Janeiro: Gramma.
- (2016). *O Estado e os ilegalismos nas margens do Brasil e do Uruguai - Um estudo de caso sobre a fronteira de Sant'ana do Livramento (BR) e Rivera (UY)*. Editora FI. Porto Alegre - RS.
- Alvarez, Marcos César; Salla, Fernando. “Estado-Nação, fronteiras, margens: redesenhando os espaços fronteiriços no Brasil contemporâneo. Paper apresentado no GT 32 - Violência e Sociedade”. 15 Congresso Brasileiro de Sociologia, 26 a 29 de julho de 2011.
- Amaral do, Arthur Bernardes (2010). *A tríplice fronteira e a guerra ao terror*. Rio de Janeiro: Apicuri.
- Bojunga, Cláudio; Portela, Fernando (1978). *Fronteiras: viagem ao Brasil desconhecido*. São Paulo: Alfa-Omega.
- Brás, Afonso (2016). “O núcleo essencial dos direitos sociais na ordem jurídica internacional”. En: *e-Pública* Vol. 3 N°. 2, Novembro.
- Brasil, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2005.
- Badin, Michelle Ratton Sanchez; De Brito Adriane Sanctis; Ventura, Deisy de Freitas Lima (2016). *Direito global e suas alternativas metodológicas: primeiros passos*. São Paulo: Direito SP - Livros.
- Cachapuz de Medeiros, Antônio Paulo (2007). *Desafios do Direito Internacional Contemporâneo*. Fundação Alexandre de Gusmão.
- Cançado Trindade, Antônio Augusto (2003). *O Direito Internacional em um mundo em transformação*. Rio de Janeiro: Editora Renovar.
- Canotilho, José Joaquim Gomes (2003). *Direito Constitucional de Teoria da Constituição*. 7.ed. rev. Coimbra: Almedina.
- Cardin, Eric (2015). *A expansão do Capital e as Dinâmicas das Fronteiras*. Jundiá: Paco Editorial.
- Carneiro, Patrícia Helena dos Santos; Rocha, Júlio César Barreto (2015). *O Estado do Direito na Fronteira Brasil-Bolívia: espaços de cidadania em construção na Amazônia*. IV ENADIR.
- Carneiro Filho, Camilo P (2013). *Processos de Transfronteirização na Bacia do Prata: a Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai*. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.
- Chimni, B. S. (2007). “The Past, Present and Future of International Law: a Critical Third World Approach”. En: *Melbourne Journal of International Law*, vol. 8, n. 2.
- Couto, Estêvão Ferreira (2001). *A relação entre o interno e o internacional: concepções cambiantes de soberania, doutrina e jurisprudência dos tribunais superiores no Brasil. Dissertação de mestrado em Relações Internacionais*. Universidade de Brasília, Brasília.
- Dorfman, Adriana (2006). *O legal e o legítimo no contrabando em Sant'Ana do Livramento (BR) e Rivera (UY)*. Trabalho apresentado no 25 RBA, 11 a 14 de junho, Goiânia.
- Flores, Mariana Flores da Cunha Thompson (2014). *Crimes de fronteira: a criminalidade na fronteira meridional do Brasil (1845-1889)*. Porto Alegre: EDIPUCRS.
- Galindo, George Rodrigo Bandeira (2016). “A volta do terceiro mundo ao Direito Internacional”. In BADIN, Michelle Ratton Sanchez; et al. *Direito global e suas alternativas metodológicas: primeiros passos*. São Paulo: Direito SP - Livros.
- Lévi-Strauss, Claude (2015). *La mirada distante*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El cuenco de plata.
- Machado, Lia O. (1998). “Limites, fronteiras e redes”. In. Strohaecker T. M., Damiani, A. (org.). *Fronteiras e espaço global*. Porto Alegre: AGB-Porto Alegre.
- Martins, José de Souza (2009). *Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano*. São Paulo: Contexto.
- Mayorga, Claudia (2011). *Cruzando fronteiras: prostituição e imigração*. Cad. Pagu, Campinas, n.37, dec.
- Max, Cláudio Zarate; Oliveira, Tito Carlos Machado de. *As relações de troca em região de fronteira: uma proposta metodológica sob a ótica*

- convencionalista*. Geosul, Florianópolis, v. 24, n. 47, p. 7-27, jan./jun, 2009.
- Mazzei, Enrique; De Souza, Mauricio (2013). *La frontera en cifras*. Montevideo: Udelar.
- Mélo, José Luiz Bica de. “Fronteiras: da linha imaginária ao campo de conflitos”. En: *Sociologias*. Porto Alegre, ano 6, n. 11, p. 126-146, jan/jun 2004.
- Rajagopal, Balakrishnan (2002). “From Modernization to Democratization: The Political Economy of the ‘New’ International Law”. In: FALK, Richard (Org); *Reframing the International: Law, Culture, Politics*. Routledge: New York.
- Renoldi, Brígida (2007). *Os vãos esquecidos: experiências de investigação, julgamento e narcotráfico na fronteira argentino-paraguaia*. Tese. (Doutorado) PPGSA - IFCS, UFRJ. Rio de Janeiro.
- Ribeiro, L (2001). *Interações espaciais na Fronteira Brasil-Paraguai: as cidades gêmeas Foz do Iguaçu e Ciudad del Este*. Dissertação (Mestrado), PPGG/UFRJ, Rio de Janeiro.
- Steiman, Rebeca (2002). *A geografia das cidades de fronteira: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia)*. Dissertação. do Programa de Pós-Graduação em Geografia/PPGG, Universidade Federal do Rio de Janeiro/UFRJ, Rio de Janeiro.
- Silva, Ana R. Ferreira; Rückert, A (2015). “A Políticas Públicas Face à Realidade da Faixa de Fronteira Brasileira: O Caso de uma Sub-região do Arco Norte”. En: *Perspectiva Geográfica*, v. 11, p. 46-54-54.
- Todorov, Tzvetan (2014). *A vida em comum: ensaio de antropologia geral*. São Paulo: Ed. Unesp.
- Varzea, Affonso (1939). *Limites meridionais: as fronteiras com o Uruguai, Argentina e Paraguai do ponto de vista da geografia social*. Rio de Janeiro: Alba.
- Wolkmer, Antonio Carlos (2001). *Pluralismo Jurídico*. São Paulo: Editora Alfa Omega.
- Wolkmer, Antonio Carlos; Neto, Francisco Veras; Lixa, Ivone (2010). *Pluralismo Jurídico: os novos caminhos da contemporaneidade*. São Paulo: Editora Saraiva.

Desafíos de la vivienda social en ciudades de frontera: caso Tacna-Arica

Nelly Gonzales¹, Marlene Mendoza²,
Delia Mamani³, René Mamani⁴

Introducción

En la última década, Perú y Chile se han posicionado como los países sudamericanos con mayor índice de crecimiento económico⁵; sin embargo, este crecimiento no es percibido equitativamente por toda la población, especialmente la establecida en ciudades de frontera, como es el caso de Tacna (Perú) y Arica (Chile).

A mediados del siglo XX, se vivió en los países latinoamericanos un “desborde popular” (Matos, 1986) caracterizado por la migración intensa del campo a la ciudad, producto de la pobreza de las zonas rurales y del impulso económico de las ciudades que favoreció su progreso y urbanización. En ese contexto, Tacna y Arica resultan ser ciudades de destino que por su condición fronteriza y constituirse en ellas la zona

1 Arquitecta, Docente Principal, Universidad Privada de Tacna - Perú.

2 Arquitecta, Docente Contratada, Universidad Privada de Tacna - Perú.

3 Abogada, Docente Auxiliar, Universidad Privada de Tacna - Perú.

4 Ingeniero, Docente Contratado, Universidad Privada de Tacna - Perú.

5 “La economía peruana liderará la expansión latinoamericana tanto este año como en 2016, con tasas de 3.2 por ciento y 4.6 por ciento, de acuerdo con el FMI. Le seguirían Colombia con el 3.0 por ciento y 3.3 por ciento, respectivamente, y Chile con tasas de 2.5 por ciento y 3.1 por ciento”. Fuente: El Financiero. FMI: Perú, Colombia y Chile liderarán crecimiento económico en AL. Extraído desde <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/fmi-peru-colombia-y-chile-liderara-crecimiento-economico-en-al.html>, el 20 de octubre de 2015.

franca, atrajo la migración, que es hoy una de las principales causas de su crecimiento poblacional. La explosión urbana, a consecuencia de ello, incrementó el problema de déficit habitacional cuantitativa y cualitativamente. Esta situación afectó principalmente a individuos y familias con menores recursos económicos, a quienes se les dificulta el acceso a una vivienda social; por ello, tanto Perú como Chile han planteado políticas habitacionales a nivel nacional, no obstante, no ha sido suficiente ni efectivo pues ambos países al aplicar políticas nacionales no han considerado la realidad y las especificidades que el carácter de ciudad de frontera le otorga a Tacna y Arica. En contextos fronterizos, las ventajas económicas y la informalidad de las actividades transfronterizas generan ciertas dinámicas socio-económicas que inciden directamente en la tenencia de la vivienda y en las posibilidades financieras de su adquisición; en tal sentido, la presente investigación parte de la siguiente interrogante: ¿Cuáles son los desafíos para el desarrollo de la vivienda social en las ciudades fronterizas de Tacna y Arica?

Para responder esa pregunta, el presente artículo realiza un análisis comparativo de las políticas habitacionales de ambos países y describe las características de la vivienda social en Tacna y Arica. Los resultados y sugerencias sirven de insumo a ambos gobiernos locales para elaborar sus políticas habitacionales en función del cumplimiento de la Nueva Agenda Urbana (ONU, 2017) de Perú y Chile, documento que insta a los gobiernos establecer mecanismos financieros, transparentes y responsables para facilitar el acceso a viviendas de calidad habitacional y funcionalidad urbana.

Sección teórica

La presente sección está compuesta por la discusión teórica en torno a política habitacional, vivienda social, tenencia de la vivienda, accesibilidad y servicios básicos así como gestión de la vivienda, conceptos que posteriormente serán considerados en la presentación de resultados.

Política habitacional

Gilbert (2001), en el informe para el Instituto Nacional de Desarrollo (IN-DES) titulado *La vivienda en América Latina*, afirma que “muchas familias en Latinoamérica viven en conjuntos habitacionales irregulares, dentro de ellas algunas familias han invadido tierras, otras han comprado terrenos sin obtener los respectivos permisos o comprado viviendas previamente construidas en asentamientos ilegales (...). Normalmente, el desarrollo de los asentamientos irregulares es la manera preferida para mejorar las condiciones de vivienda en las zonas urbanas, estableciendo infraestructura y servicios y dejando el resto a las mismas familias” (Gilbert, 2001, p. 9).

El antecedente más directo del presente estudio se encuentra en *La vivienda social en América Latina* de Chiviri, Óscar y Dario (2011). Los autores analizan tres aspectos: el esquema de adquisición a partir del subsidio de vivienda, el sistema de crédito hipotecario y las medidas tendientes a fomentar la oferta de vivienda en cada país.

Respecto de la política habitacional en Chile, esta se organiza en cuatro programas: Comprar tu Vivienda, Construir tu Vivienda, Mejorar tu Vivienda y Mejorar tu Barrio. Estos tienen como objetivo facilitar la adquisición de vivienda de las familias con menos recursos a través de subsidios. Con el propósito de mejorar la efectividad en la asignación del subsidio, el programa divide a la población en tres grupos: a) Familias Vulnerables, b) Familias Emergentes y c) Familias de Ingreso Medio. Para cada uno de estos grupos de población el gobierno define un tipo de subsidio que otorga a cada familia en función de sus ingresos.

Con respecto a la oferta de vivienda, el gobierno chileno implementa tres medidas. Primero, aumentando el rango límite de la vivienda subsidiable, para aquellos proyectos que se construyen como parte de una intervención de renovación urbana; segundo, ofreciendo subsidios para la construcción comunitaria; y, por último, con dispensas tributarias para los constructores.

En cuanto a la política habitacional de Perú, el mismo informe señala que el subsidio de vivienda familiar se otorga en función del valor de la vivienda, es decir, a medida que su valor aumenta, el auxilio estatal disminuye. Para acceder a este subsidio, las familias deben evidenciar ingresos mensuales inferiores a

US\$ 600 y aportar como mínimo el 3% del valor de la vivienda. Uno de los programas de crédito hipotecarios de mayor éxito en el Perú es el Fondo Mi Vivienda (en el año 2010 superó los 6 mil subsidios). Estos créditos se amortizan en plazos de hasta 30 años y pueden financiar el 90% de una vivienda.

En cuanto a la normatividad que acompaña a las políticas habitacionales tanto en Chile como el Perú, se observa que ambos países cuentan con varios parámetros legales cuya vigencia garantiza el acceso a una vivienda de calidad.

Tabla 1: Normatividad de políticas habitacionales en Perú

Ley	Inicio vigencia	Término Vigencia
Constitución Política del Perú	29/12/1993	Vigente a la fecha
D. Leg. N° 803	22/03/1996	Vigente a la fecha
D.S. N° 010-2002-MTC	20/03/2002	Vigente a la fecha
Ley N° 27779	16/06/2002	Vigente a la fecha
R. M N° 004-2002-VIVIENDA	28/07/2002	Vigente a la fecha
Ley N° 27829	20/09/2002	Vigente a la fecha
D.S. N° 064-2004-PCM	08/09/2004	31/12/2006
Ley N° 28579	del 09/07/2005	Vigente a la fecha
RES.MINIST.N° 008 -2016-VIVIENDA.	20/01/2016	Vigente a la fecha
D.S. N° 007-2017-VIVIENDA	30/03/2017	Vigente a la fecha

Fuente: Elaboración equipo de trabajo.

Tabla 2: Normas que acompañan las políticas habitacionales

Ley	Inicio vigencia	Término Vigencia
Ley 18.591, art. N° 1	03/01/ 1987	Vigente a la fecha
Ley 19.583	14/09/1998	Vigente a la fecha
Ley 19.667	14/03/2000	Vigente a la fecha
Ley 19.727	31/03/2001	Vigente a la fecha
Ley 20.251	04/03/2008	Vigente a la fecha
Ley 20.671	08/06/2013	Vigente a la fecha

Fuente: Elaboración equipo de trabajo.

Vivienda social

El concepto de vivienda social está asociado al Estado y a la forma en que este procura cumplir con las normas que defienden el legítimo derecho del ciudadano a la posesión de una vivienda, facilitando los medios para su adquisición.

Spicker, Álvarez y Gordon (2009) definen a la vivienda social como aquellas que son proporcionadas y administradas por el gobierno –sea nacional, regional o local–, o aquellas viviendas subsidiadas por el Estado, pero administradas por y bajo propiedad de una amplia gama de asociaciones.

Por su lado, Sarracina (2016) define a la vivienda social como aquella favorecida por poderes públicos e instituciones sociales dentro de una política de reequilibrio social. Del mismo modo, el Instituto de Vivienda (INVI) FAU (2005) señala que es aquella construida mediante una política pública, sin fines de lucro y dirigida a hogares de bajos ingresos. Para Spicker, Álvarez y Gordon (2009), esta última característica es determinante para comprender el sentido cabal de la vivienda social.

Precisamente, por ello, la vivienda social está íntimamente relacionada a las políticas públicas. A través de estas, el gobierno se convierte en un actor estratégico y pone a disposición los recursos para beneficiar a la población. Así, se garantiza, además, la cohesión del tejido social, brindando soluciones a los diferentes problemas que demanda la sociedad (Sepúlveda, 2011). En ese sentido, la política habitacional es entendida como el “conjunto de actuaciones públicas encaminadas a regular el acceso general de la población a la vivienda” (INVI FAU, 2005, p. 68) y al mejoramiento de las condiciones habitacionales. De acuerdo a INVI FAU, para que ello es necesaria la ideología del partido político que la implementa, las instituciones públicas que intervienen y su operacionalización mediante planes, programas –que definen el conjunto de recursos jurídicos, financieros, sociales, económicos, institucionales, productivos orientados a resolver un problema habitacional concreto– y proyectos.

Mora, Sabatini, Fulgueiras e Innocenti (2014) afirman que la disyuntiva entre cantidad y calidad está inscrita indudablemente en las políticas

de vivienda social en los distintos países. La calidad de la vivienda social está afectada por fenómenos propios del “hecho urbano” que, influyen de alguna manera en toda vivienda urbana. El suelo es un bien imprescindible para todas las personas y, al mismo tiempo, de uso monopólico. La vivienda social se ve particularmente afectada por esta cualidad material que tiene la ciudad de unirnos y separarnos a la vez. La distancia y los problemas de transporte y movilidad afectan con especial fuerza la calidad de la vivienda social, que suele construirse en los bordes de las ciudades donde los terrenos son más baratos. Resulta evidente que esta especificidad físico-material de la disyuntiva involucra básicamente a la localización de la vivienda.

Tenencia de la vivienda

Definida en términos concretos, la tenencia de la vivienda es entendida como aquella forma en que un determinado hogar principal ejerce la posesión sobre la vivienda (INEI, 2015). No obstante, las diversas concepciones en torno al hogar y su conformación así como la posesión y la vivienda suponen el devenir de fenómenos sociales y urbanísticos que invitan a resignificar conceptos.

Así, Walter Imilan, Patricia Olivera y Joe Beswick (2016), en un recuento histórico reciente sobre las políticas de tenencia de la vivienda, al referirse al contexto británico de la tenencia de la vivienda desde mediados del siglo veinte consideran que las políticas de tenencia de la vivienda se encaminaban hacia la ocupación mixta. Tomándose en cuenta, en un mismo barrio, el acceso a la vivienda para la población de ingresos medios y altos y para la clase trabajadora, generándose comunidades mixtas que “el doctor, el almacenero, el carnicero y el obrero agrícola vivieran en la misma calle” (Nye Bevan citado por Imilan et al. 2016, p.180). No obstante, el actual modelo de neoliberalización de la tenencia de la vivienda conlleva una segregación del centro urbano donde el gasto público es redireccionado hacia la propiedad privada y el capital.

De esta manera, extrapolando la situación de la ciudad de Santiago al contexto chileno, peruano y latinoamericano, coincidimos en que se ha estrechado la relación entre el Estado y la industria inmobiliaria privada aumentándose los montos y tipos de subsidios transferidos al sector priva-

do, donde además se genera una nueva forma de habitar en condiciones precarias y de hacinamiento (Imilan et al., 2016, p. 178).

Equipamiento y servicios de la vivienda

En un Informe sobre Déficit Habitacional en el Perú (INEI, 2009), se analiza la problemática de la vivienda desde una perspectiva cuantitativa y cualitativa. La perspectiva cuantitativa considera el déficit tradicional (número de viviendas y número de hogares) así como el tipo de vivienda (viviendas improvisadas no propias, local no destinado para habitación humana u otro tipo de vivienda). Mientras que en el déficit cualitativo se considera la materialidad, el hacinamiento y los servicios básicos; respecto al índice de servicios básicos de la vivienda se toman en cuenta tres características clave: el abastecimiento de agua, el baño o el servicio de desagüe que dispone la vivienda así como el tipo de alumbrado de la misma.

Sin embargo, Néstor Fernando López (2012) hace hincapié en un asunto importante en cuanto a la calidad de la vivienda: el lugar. Para considerar el lugar como una variable de la calidad de la vivienda considera la vivienda y las opciones de empleo, la vivienda y los servicios de salud, la vivienda y los servicios sociales y la vivienda y contaminación. La vivienda y las opciones de empleo refieren a que este debe ubicarse en un lugar que permita el acceso a la diversa dinámica del empleo de los habitantes, lo cual supone el costo financiero y temporal del tránsito; asimismo, la vivienda debe tener accesibilidad a servicios de salud y otros derechos sociales como centros de atención para niños, escuelas y otros. Finalmente, considera la construcción de la vivienda en lugares que no estén expuestos a la contaminación que amenace la salud de los habitantes.

Gestión de la vivienda

Finalmente, en lo concerniente a la gestión de la vivienda, tomamos en cuenta el estudio de Ferraz, De Brito, De Freitas y Silvestre (2015) en refe-

rencia a los servicios de rehabilitación y mantenimiento de los edificios. En dicha investigación se da cuenta de la ausencia de políticas de incentivos sobre la fase de uso de los edificios, frente a lo que se propone un sistema de sostenibilidad que tenga en cuenta el diagnóstico, el método de evaluación en la patología de los edificios así como las técnicas de reparación.

Sección metodológica

La presente investigación es descriptiva. El objetivo general fue determinar las principales características comunes y diferencias que poseen las políticas habitacionales y la producción social del hábitat de las dos ciudades de Tacna y Arica; en este sentido, se buscó identificar y caracterizar la vivienda social. Para lograrlo, se ejecutó un trabajo de campo durante el 2017, en el que se realizaron entrevistas semidirigidas y se aplicaron cuestionarios estructurados en treinta preguntas a los vecinos de ambas ciudades. El cuestionario aplicado tiene una fiabilidad aceptable de 0.77%, índice obtenido mediante la aplicación del coeficiente de Alpha Cronbach, que asegura una alta confiabilidad. Posteriormente, el análisis de la información se realizó utilizando la estadística descriptiva.

La población estuvo conformada por viviendas sociales de construcción vertical de las dos ciudades que se detallan en la siguiente tabla.

Tabla 3: Número de Departamentos de viviendas sociales encuestadas

Proyecto	Ciudad	Nro. de departamentos
Rosa Ara	Tacna	150
Edificios de Alfonso Ugarte	Tacna	100
Condominio Desarrollando Futuro	Arica	260
Condominios Altos del Olivar	Arica	150
Lastarria	Arica	160
Total		820

Fuente: Elaboración equipo de trabajo.

A partir de esta información, se realizó un muestreo estratificado tomando en cuenta una confiabilidad del 95% y un error del 5% obteniendo los resultados que muestran en la siguiente tabla. Ello constituiría la muestra del estudio.

Tabla 4: Tamaño de muestra de Departamentos de viviendas sociales encuestadas

Proyecto	Ciudad	Nro. apartamentos para muestra
Rosa Ara	Tacna	48
Edificios de Alfonso Ugarte	Tacna	32
Condominio Desarrollando Futuro	Arica	83
Condominios Altos del Olivar	Arica	48
Lastarria	Arica	51
Total		262

Fuente: Elaboración equipo de trabajo.

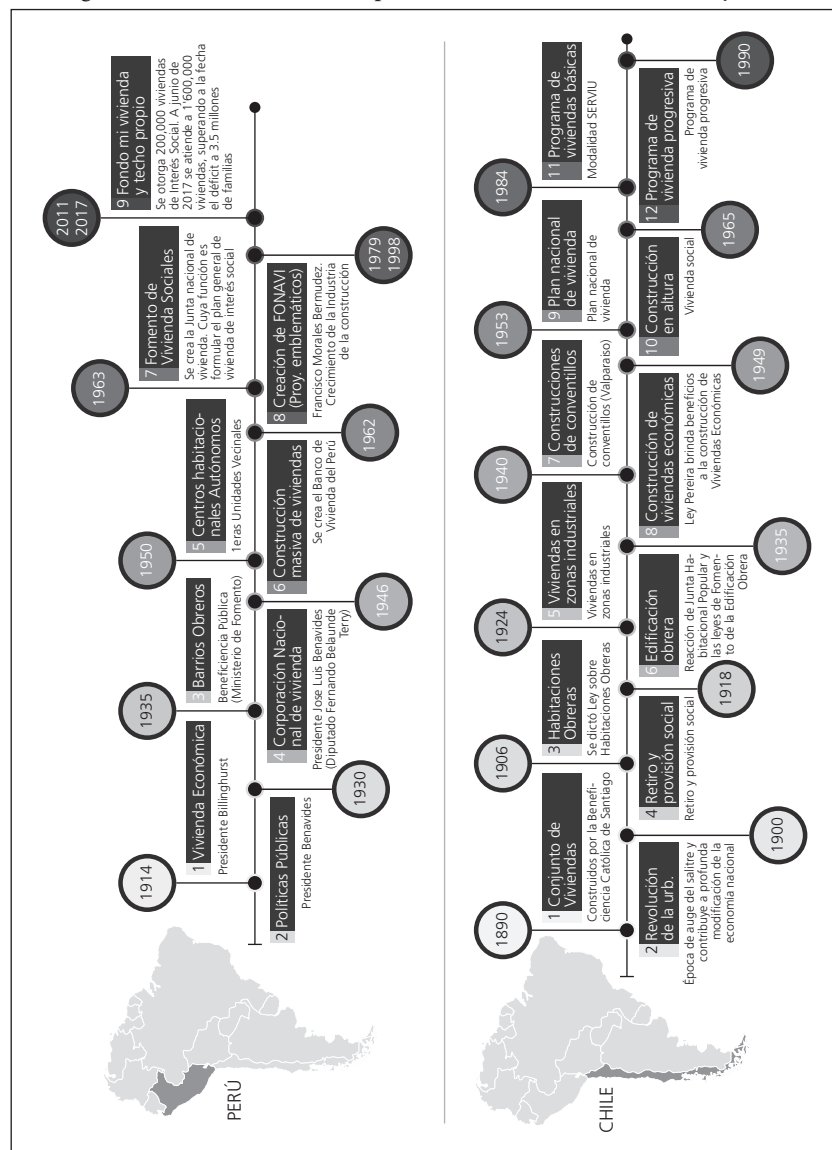
Resultados y análisis

Políticas habitacionales y vivienda social en Tacna y Arica

En los últimos años, tanto Perú como Chile vienen ejecutando programas para identificar y dar solución a la falta de habitabilidad y funcionalidad urbana, ocasionado por un proceso migratorio acelerado y nuevos asentamientos sin planificación estratégica. Así en Perú, las políticas de vivienda están orientadas a mejorar y/o recuperar áreas urbanas en proceso de consolidación. Del mismo modo, en Chile, las políticas se focalizan en recuperar el parque habitacional con estrategias de integración regional; una de sus medidas fue la construcción de viviendas sociales en altura con lo cual se aprovechó eficientemente el uso del espacio.

A continuación, se presenta gráficamente la evolución histórica del proceso de la vivienda social en Perú y Chile.

Figura 1. Evolución histórica del proceso de la vivienda social en Perú y Chile



Elaboración: Equipo de trabajo.

Vivienda social en Tacna: Rosa Ara-Alfonso Ugarte I-II

Los conjuntos habitacionales en Tacna se construyeron en los gobiernos militares del Gral. Manuel A. Odría (1948-1956) y del Gral. Juan Velasco Alvarado (1968-1975). Más adelante, en el 2005, año que coincide con el incremento de la construcción de conjuntos habitacionales, el Ministerio de Economía y Finanzas otorgó competencias sectoriales y recursos asociados a la Superintendencia de Bienes Nacionales dando mayor promoción a las asociaciones público-privadas para promover la inversión privada siempre y cuando sean de interés regional y/o nacional.

Posteriormente, en el 2012, se crean los Gobiernos Regionales, y con ella la Ley de Bases de Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Siendo que, actualmente, le corresponde al gobierno regional de Tacna la propuesta y ejecución de políticas habitacionales. En este contexto, el 2017 el gobierno regional presentó el Plan de Desarrollo Urbano, cuyo objetivo estratégico es la modernización urbana y la consolidación de las centralidades, de allí que debe ponerse especial cuidado en integrar dentro del contexto urbano conjuntos habitacionales como Rosa Ara, construida en la década de los ochenta por el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI); las asociaciones de vivienda Alfonso Ugarte I y II etapa, construidas entre 1990 y el 2000 por ENACE; entre otros.

No obstante, actualmente existen inversiones privadas cuyo trabajo está orientado a la vivienda social a través de empresas inmobiliarias, apoyados con el financiamiento de programas como TEPRO, Fondo Mi Vivienda, cuyos requisitos son carecer de vivienda, tener carga familiar y ser aportante al FONAVI.

Figura 2. La planificación respecto a la vivienda social en Tacna



Elaboración: Equipo de trabajo.

La vivienda social en Arica

Desde la segunda mitad del siglo XX se ha generado la producción masiva de conjuntos habitacionales, condominios sociales en altura bajo la ley de copropiedad. En Arica como en el resto del país se distingue conjuntos habitacionales sociales del periodo de consolidación (1958-1983) (CORVI-MINVU), implementación del subsidio habitacional (1984-96), estabilización y decaimiento (1997-2004) y ciclo de repunte (2005-2013).

El 2006 la presidenta Bachelet aprobó una política de reubicación de la población del cerro Chuño y su inmediata demolición de las viviendas. Entre el 2010 y 2013, se observa un crecimiento de esta población, debido al mejoramiento de los ingresos, atrayendo a nuevos migrantes (peruanos, bolivianos e indígenas chilenos). Consecuencia de ello, existen actualmente 38 conjuntos habitacionales, de los cuales un buen porcentaje accedieron por el fondo solidario de vivienda.

En Arica la mayoría de los conjuntos habitacionales sociales se encuentran localizados en la zona norte de la ciudad y el resto en la zona sur de Arica, siendo conjuntos habitacionales pequeños. En los últimos años crece la población migrante, es así que desde el 2015-2017 se vienen dando nuevos procesos debido al incremento de la población flotante y el aumento de condominios y viviendas en altura, todo esto promovido por inmobiliarias privadas.

En Arica, el rango de la superficie de los conjuntos oscila de 0.18 a 1.73 has. Y aproximadamente hay 138 departamentos por hectárea, siendo la tipología más frecuente la de los bloques con acceso vertical interno y el 55% tipo agrupamiento seguido por bloques paralelos compactos con departamentos con áreas entre 57 a 118 m². La distribución espacial consta de estar-comedor, baño, cocina, 2 dormitorios y balcón en el frontis (ampliación: cocina y 3er. dormitorio). También es notoria la gentrificación (revalorización de zonas urbanas), siendo una opción que la Superintendencia de Bienes Nacionales ceda terrenos para construir viviendas con presupuesto estatal.

Figura 3. La planificación respecto a la vivienda social en Arica

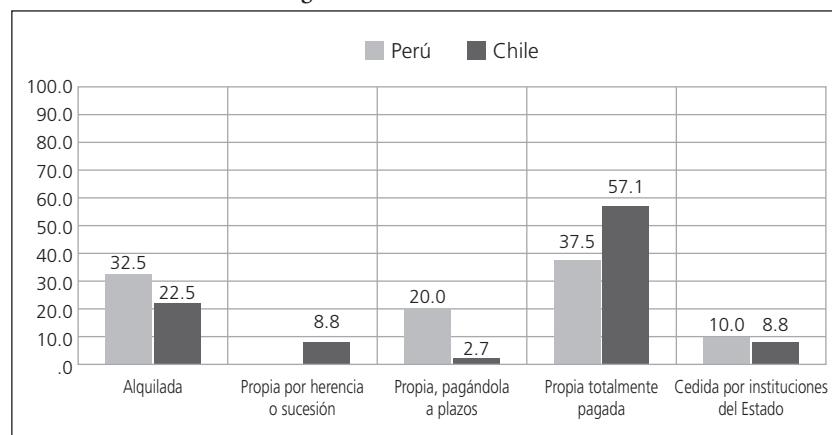


Elaboración: Equipo de Trabajo.

En la presente sección exponemos el análisis de los casos de vivienda social abordados a partir de tres variables: tenencia de la vivienda, servicios y equipamiento y aspectos de gestión. Tenencia de la vivienda aborda la tenencia como tal y la diferenciación por sexo. El equipamiento y los servicios abordan los servicios de agua y energía eléctrica así como la calidad de los mismos, además del análisis del transporte local, la accesibilidad al barrio y el cuidado de los espacios públicos. Por último, el análisis de la gestión incluye la satisfacción del usuario respecto a la vivienda, la sensación de seguridad, el mantenimiento del edificio y la percepción respecto a la gestión de las autoridades.

Tenencia de la vivienda

Figura 4. Tenencia de vivienda

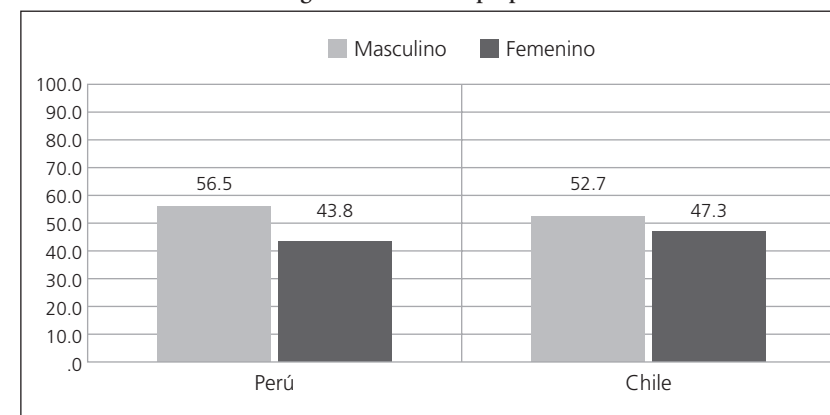


Elaboración: Equipo de trabajo.

En lo que respecta a la tenencia de la vivienda, se observa una tendencia entre los proyectos analizados en Tacna y Arica. Sin embargo, puede observarse que sobresalen los casos de vivienda alquilada y vivienda propia totalmente pagada. En lo que respecta a la vivienda alquilada, se observa una mayor tendencia en el escenario peruano

con un 10% de entrevistados más que la situación chilena. Asimismo, se observa una tendencia mayor de la vivienda propia totalmente pagada de Chile respecto a Perú, con una diferencia porcentual de 20%, aproximadamente.

Figura 5. Género de propietarios

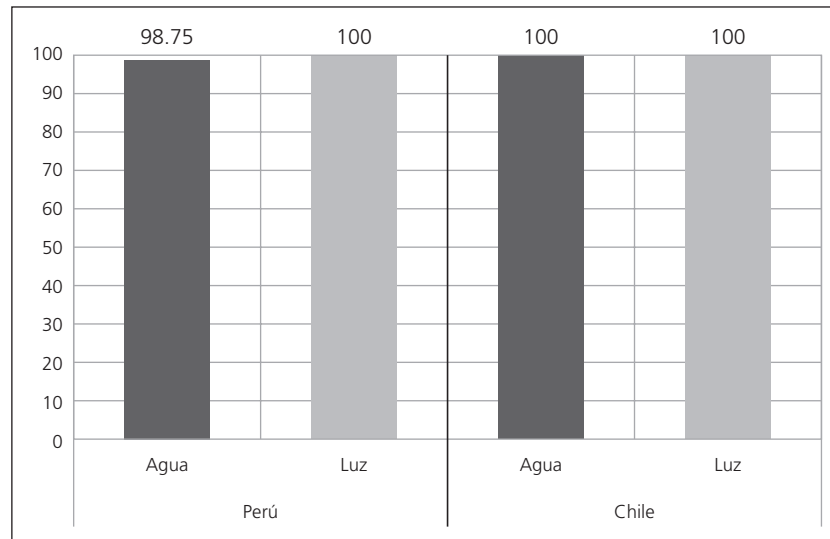


Elaboración: Propia.

En cuanto al sexo de los propietarios se observa que en el caso peruano el 56% son propietarios varones mientras que el 44% son mujeres, lo cual nos muestra una brecha de aproximadamente 12%, mientras que en el caso chileno el 53% son varones y el 47% son mujeres, con una brecha de 6%. Si bien en ambos casos existe una desigualdad de género respecto al acceso a la vivienda, esta brecha tiende a reducirse en el caso ariqueño respecto al caso de Tacna.

Equipamiento y servicios

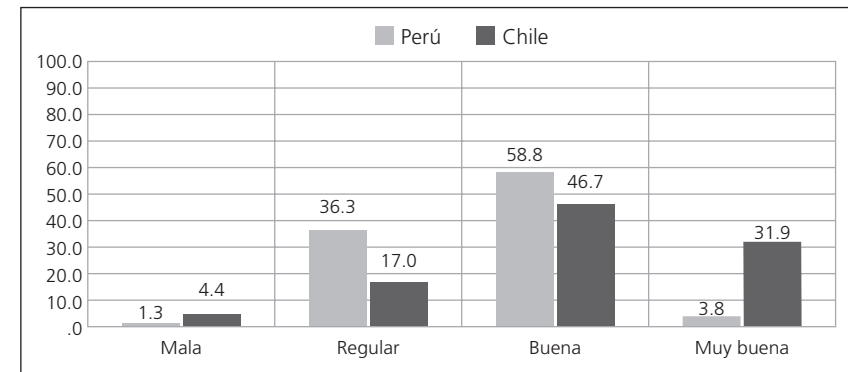
Figura 6. ¿La vivienda cuenta con los servicios de agua y luz?



Elaboración: Equipo de trabajo.

En los casos estudiados se tiene acceso a los servicios de agua y energía eléctrica, alcanzándose el 100% de ambos en las dos ciudades de estudio; no obstante, en el caso peruano se alcanza a un 98.75%. Asimismo, si bien se tiene acceso al servicio de agua y energía eléctrica es importante observar la calidad de dichos servicios, para lo cual se desarrollaron las siguientes preguntas.

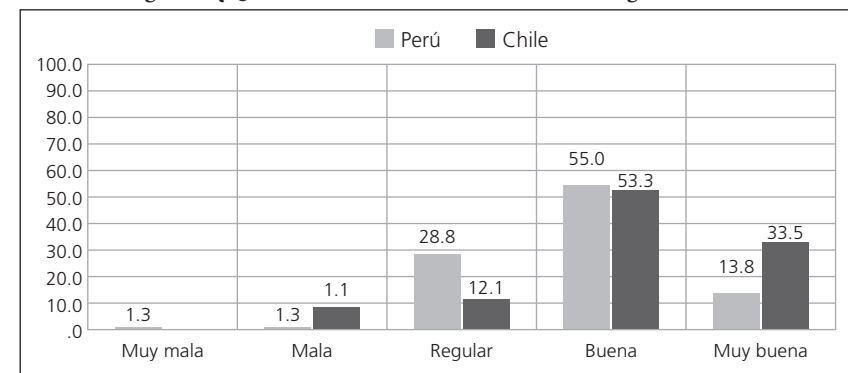
Figura 7. ¿Qué calificación la daría al servicio de agua potable?



Elaboración: Equipo de trabajo.

Si bien todos los casos entrevistados cuentan con agua potable, este servicio no será de la misma calidad en las dos ciudades estudiadas. Así, en el caso peruano existe una tendencia de *buena* hacia *regular* sumando ambas un 95,1%; mientras que en el caso chileno la tendencia es de *buena* a *muy buena* sumando un 78,6% de los casos estudiados. Esto nos demuestra que si bien ambas ciudades cuentan con los servicios de agua, la calidad del servicio tiende a ser mejor en la ciudad chilena.

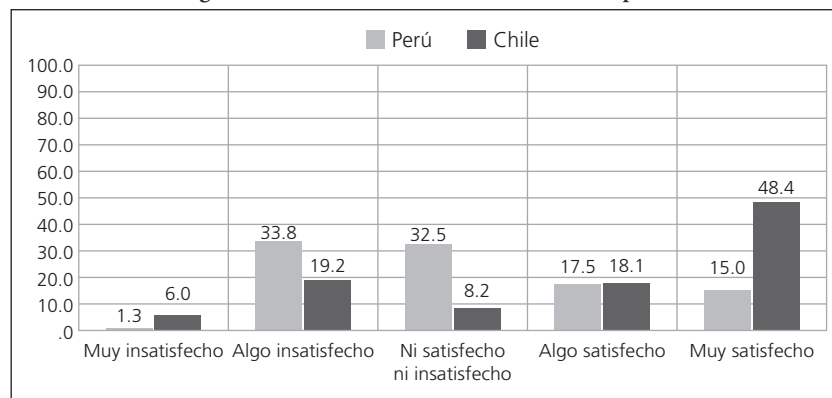
Figura 8. ¿Qué calificación le daría al servicio de energía eléctrica?



Elaboración: Equipo de trabajo.

De igual forma, en el servicio de la energía eléctrica, si bien los casos estudiados en ambas ciudades alcanzan el 100% de usuarios de energía eléctrica, la percepción de la calidad del servicio tiende a ser mejor en la ciudad chilena que en la ciudad peruana. Así mientras que la tendencia en Tacna es de *buena a regular* sumando un 83,8%, en el caso de Arica la tendencia es de *buena a muy buena* sumando un 86,8% de los casos.

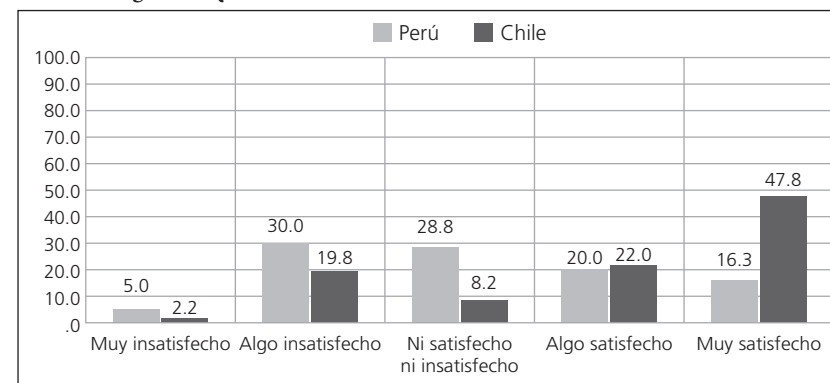
Figura 9. Satisfacción con los servicios de transporte



Elaboración: Equipo de trabajo.

Otro de los aspectos analizados refiere a los servicios de transporte en la ciudad. La tendencia en el caso peruano es a percibir el servicio de transporte en los niveles de *algo insatisfecho* y *ni satisfecho ni insatisfecho*, mientras que en el caso chileno la percepción tiende a ser *muy satisfecho*.

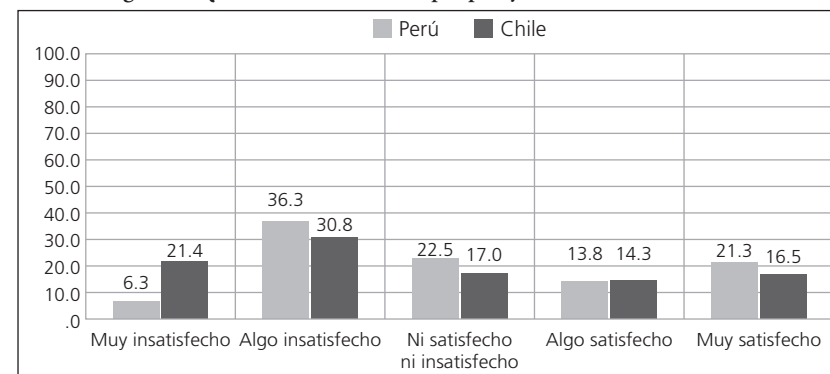
Figura 10. ¿Está satisfecho con las vías de accesibilidad en su barrio?



Elaboración: Equipo de trabajo.

La situación descrita en la figura anterior se condice con la percepción ciudadana respecto a las vías de accesibilidad al barrio. Así en el caso tacneño la percepción de accesibilidad al barrio califica como *algo insatisfecho* y *ni satisfecho ni insatisfecho* mientras que en el caso ariqueño la percepción tiende a ser *muy satisfecho*. La percepción del transporte y la accesibilidad al barrio conlleva la interpretación respecto a los niveles de gestión municipal en cada una de las ciudades estudiadas.

Figura 11. ¿Está satisfecho con los parques y áreas verdes de su barrio?



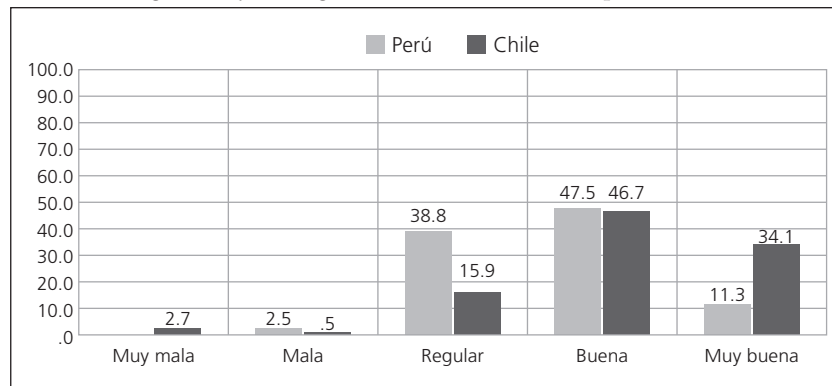
Elaboración: Equipo de trabajo.

Sin embargo, la percepción ciudadana relacionada a los niveles de aceptación de la gestión municipal se reflejan también en relación a los servicios de parques y áreas verdes en ambas ciudades. De esta manera, si bien se observa un comportamiento heterogéneo en la percepción es posible agrupar los niveles de satisfacción e insatisfacción, reuniendo las categorías de *muy insatisfecho* y *algo insatisfecho* en una sola categoría de insatisfacción, mientras que las categorías de *alto satisfecho* y *muy satisfecho* en una sola categoría de satisfacción.

De esta manera, mientras que en el caso peruano un 42,6% se encuentra insatisfecho con la calidad del servicio de cuidado de parques, en el caso chileno esto alcanza un 52,2%. De la misma manera, el 35,1% de tacneños se encuentra satisfecho con el servicio, el 30,8% lo es en el caso chileno.

Gestión

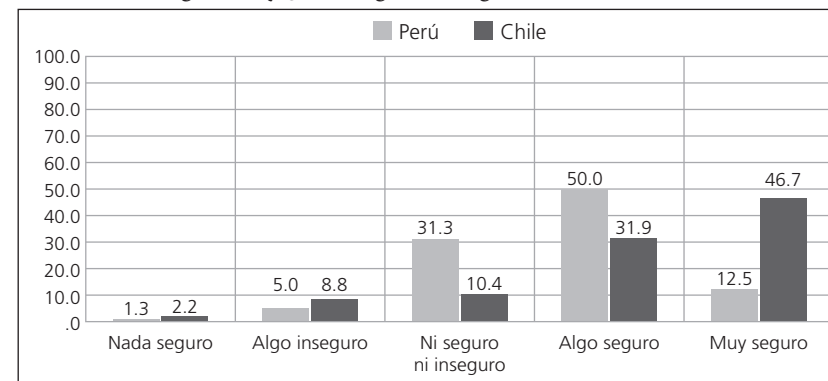
Figura 12. ¿Cuál es grado de satisfacción con el departamento?



Elaboración: Equipo de trabajo.

El grado de satisfacción respecto a la vivienda va de *buena* a *regular* en el caso tacneño, mientras que el caso ariqueño de *buena* a *muy buena*, en el primer caso suman 86,3% mientras que en el segundo alcanzan un 80,8%. En ninguno de los dos casos la vivienda alcanza una mayoría de calificación como *muy mala* y *mala*.

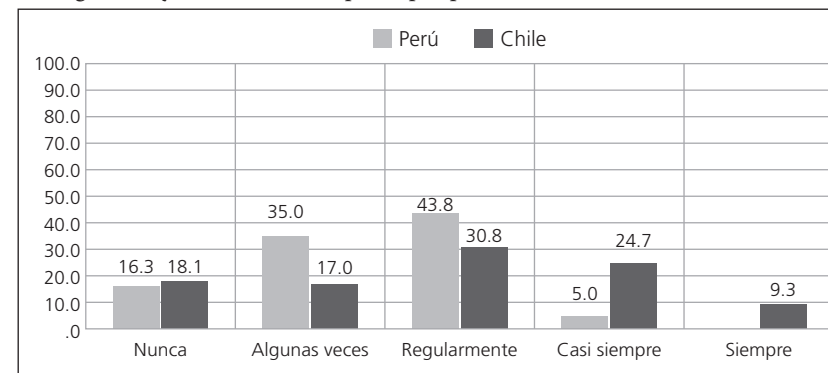
Figura 13. ¿Qué tan seguro o inseguro se siente su barrio?



Elaboración: Equipo de trabajo.

Al igual que otros indicadores, la tendencia respecto a la sensación de inseguridad va de *algo seguro* a *ni seguro ni inseguro* en el caso tacneño, sumando un 81,3%, mientras que en el caso ariqueño va de *algo seguro* a *muy seguro* sumando un porcentaje de 78,6%.

Figura 14. ¿Sus autoridades se preocupan por el mantenimiento de sus edificios?

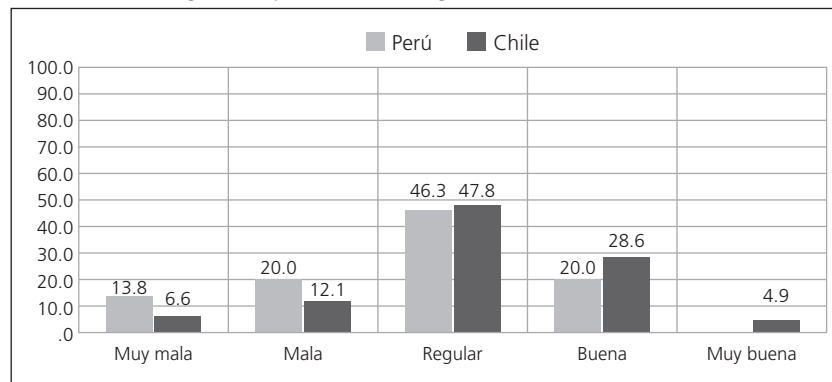


Elaboración: Equipo de trabajo.

El mantenimiento de los edificios muestra una tendencia similar a los indicadores anteriores. Así, el mantenimiento de los edificios en Tacna muestra

una percepción de *regularmente* hacia *algunas veces* sumando un porcentaje de 78,8%, mientras que en el caso de Arica la tendencia es ir de *regularmente* a *casi siempre*, sumando un porcentaje de 55,5%.

Figura 15. ¿Cómo califica la gestión de las autoridades?



Elaboración: Equipo de trabajo.

Por último, la figura 15 nos muestra la percepción respecto a la gestión de las autoridades locales. En el caso peruano y chileno, la gran mayoría califica de *regular* las gestiones con una tendencia, en ambos casos, a calificarlos de *buena*. No obstante, en el caso tacneño es importante señalar que otro 20% de los entrevistados califican la gestión de *mala*.

La falta de gestión se refleja en la poca o nula coordinación y/o concertación entre los diferentes actores urbanos, es decir, entre autoridades, instituciones y ciudadanía. De igual manera, los propietarios de cada departamento en los conjuntos habitacionales no están debidamente organizados, por tanto, sumado esto a la falta de un banco de proyectos de mejoramiento de estos sectores de vivienda, de financiamiento, hacen que no se vislumbre la gestión de las autoridades.

Discusión y conclusiones

Como conclusión general podemos dar cuenta de la desigualdad en cuanto al desarrollo de la vivienda social entre las ciudades de Arica (Chile) y Tacna (Perú), a pesar de ser ciudades conurbadas. Así, ha podido observarse que la brecha de género en cuanto a la tenencia de la vivienda es menor en Arica respecto a Tacna. De la misma manera en cuanto al acceso a los servicios de la vivienda social, si bien ambas ciudades cuentan con agua y energía eléctrica, en el caso de Tacna la satisfacción tiende a ser negativa en cuanto a la calidad de los mismos respecto a la ciudad de Arica, situación similar en referencia al transporte y las vías de acceso al barrio. Por último, en cuanto a la percepción de la gestión la tendencia es similar a las descripciones anteriores, mientras que el grado de gestión tiende de *buena* a *regular* en Tacna, en el caso de Arica la tendencia es de *buena* a *muy buena*, semejante percepción en cuanto a la seguridad y la gestión municipal.

La desigualdad en torno a la percepción de los ciudadanos respecto a los servicios de la vivienda social, la tenencia de la misma y los niveles de gestión pueden deberse a una serie de factores en torno a los cuales podríamos conjeturar; sin embargo, la naturaleza descriptiva y comparativa de la presente comunicación nos limita a presentar los resultados. No obstante, nos es inevitable referir que esta tendencia de las percepciones desiguales debe estar directamente relacionada con el perfil social y económico de las personas y familias que pueden acceder a la vivienda social en ambas ciudades así como aquellas imposibilitadas de hacerlo y empujadas a los márgenes de la ciudad, no solo en cuanto a las condiciones de habitabilidad sino además en cuanto al comportamiento económico urbano.

Asimismo, en perspectiva de investigaciones futuras, llama nuestra atención las dinámicas fronterizas de movilidad humana y ocupación de la vivienda. Mientras que en el caso de la movilidad peruana hacia el norte chileno se cuenta con mayor evidencia de la ocupación informal de vivienda; en el caso de la movilidad chilena hacia el sur peruano, en menor medida que el caso anterior, se cuentan con indicios de una ocupación informal de la vivienda. No obstante los perfiles cambian, mientras que en el caso de Perú hacia Chile el perfil es de familias jóvenes, en el caso

de Chile hacia Perú, el perfil de quien ocupa la vivienda informalmente estaría relacionado a la población adulta mayor. Sin embargo, el motivo resulta homogéneo: las diversas desigualdades manifiestas entre las fronteras, que encuentra en la ciudad vecina la posibilidad de complementarse. A continuación, para concluir, detallamos algunas observaciones respecto a los aspectos medidos en nuestro estudio.

Respecto a la vivienda

Debido a la diversidad de tipologías arquitectónicas, materialidades y concepción de las distintas propuestas habitacionales en ambas ciudades de frontera, estas deben cuidar los criterios urbano-arquitectónicos referidos a la tipología arquitectónica; la configuración de las áreas libres; la relación con el entorno; la densidad habitacional, la calidad de los bienes comunes, ampliaciones, saneamiento físico legal, etc. Lográndose condiciones de habitabilidad de calidad.

Respecto a la tenencia

Los diferentes niveles de gobierno deben tomar las medidas necesarias para proteger el derecho a la propiedad a la vivienda bajo programas público-privados. Debiendo el gobierno regional o local introducir un plan de vivienda con perspectiva de género, fortaleciendo la demanda de protección de los sectores vulnerables.

Al mismo tiempo ampliar la base habitacional formal, para propiciar la homologación de requisitos, tasas, trámites para la mayor construcción y mejoramiento de la vivienda social.

Respecto al equipamiento

En la planificación estratégica de los PDU de Tacna y Arica, se debe considerar proyectos de complementación habitacional con equipamientos,

servicios públicos, infraestructura urbana, vialidad y transporte, espacios públicos, etc. Lográndose una funcionalidad urbana propiciando que exista vinculación entre la política habitacional y urbana.

Respecto a la gestión

Tanto en Tacna como en Arica, se deben incluir políticas públicas integrales, en la planificación y recuperación de áreas urbanas de vivienda social, especialmente en la vivienda progresiva, logrando la participación real y efectiva del poblador. Del mismo modo estimular la producción y diversificación en la inversión inmobiliaria P-P de vivienda social.

Referencias bibliográficas

- Chirivi, E., Oscar, Q., & Darío, R. (2011). *La vivienda social en América Latina*. Bogotá - Colombia: Cámara Colombiana de la Construcción.
- Ferraz, G., De Brito, J., De Freitas, V. y Silvestre, J. (2015). "Sistemas de gestión técnica integrada de edificios: inspección y reparación de elementos no estructurales". En: *Revista ALCONPAT*, 05 (02), pp.138-150. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx>
- Gilbert, A. (Septiembre de 2001). Documento de trabajo de la INDES. La vivienda en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Instituto de Vivienda FAU. (2005). Glosario INVI del Hábitat Residencial. Chile.
- Mora, P., Sabatini, F., Fulgueiras, M., & Innocenti. (2014). *Disyuntivas en la Política Habitacional Chilena*. Chile: Lincoln Institute of Land Policy.
- Naciones Unidas (20 de octubre de 2016). Nueva agenda urbana. Habitat III. Quito, Ecuador.
- Sarracina, A. (2016). *Movilidad residencial intraurbana impulsada por el Estado hacia la vivienda de interés social producida en la periferia urbana sur del Gran San Juan*. San Juan, Argentina. Proyección 19.

- Sepúlveda, R. (2012). *Situación en Chile*. Santiago de Chile: Habitat for humanity.
- Spicker, P., Alvarez, S., & Gordon, D. (2009). Pobreza. Un Glosario Internacional. Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Haramoto, Edwin (1984). "Vivienda social: una hipótesis de acción". En: *Revista Boletín INVI* N° 44, noviembre 2002 / Volumen 16.
- Imilan, W., Olivera, P. y Beswick, J. (2016). "Acceso a la vivienda en tiempos neoliberales: un análisis comparativo de los efectos e impactos de la neoliberalización en las ciudades de Santiago, México y Londres". En: *Revista INVI*, 31 (88), pp.163-190. Recuperado de www.revistainvi.uchile.cl
- Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI. (2009). Perú: mapa del déficit habitacional a nivel distrital, 2007. Lima, Perú, INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI. (2015). Encuesta Nacional de Programas Estratégicos 2011-2013. Lima, Perú, INEI.
- López, N. (2012). "El derecho a una vivienda adecuada I: una propuesta sobre cómo medir el cumplimiento respecto al lugar". En: *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, (21), pp.393-241.
- Martino, Silvana (2011). *Los complejos habitacionales Fonavi en la construcción del territorio urbano*. R. Katál., Florianópolis, v. 14, n. 2, p. 276-283.
- Matos M., J. *Desborde popular y crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. Lima: IEP.
- Núñez, Beatriz (2007). "Grandes desarrollos habitacionales en la zona conurbada de Guadalajara Florianópolis". En: *Revista Espiral*, vol. XIII, núm. 39, mayo-agosto, 2007, pp. 111-137.
- Ortiz, Enrique (2012). "Producción social de vivienda y hábitat: bases conceptuales para una política pública". En: *El camino posible. Producción social del hábitat en América Latina*. Montevideo, Uruguay. Programa Regional de Vivienda y Hábitat. Ediciones Trilce. 2012, pp. 16-23.

Historia de dos ciudades: fronteras, informalidad y globalización en Tacna (Perú) y Ciudad del Este (Paraguay)

Ricardo Jiménez Palacios¹

Introducción

Era el mejor de los tiempos y el peor; la edad de la apertura comercial global y de la exclusión del comercio local; la época de las zonas francas y la época de las mercaderías restringidas; la estación de la liberación y la prohibición; era de la primavera de la esperanza y el invierno de la desesperación; todo se nos ofrecía como nuestro y no teníamos absolutamente nada².

Las últimas décadas del siglo veinte significaron transformaciones en el campo económico, laboral, comercial, social, pero ante todo territorial. El ejercicio del poder, su análisis y práctica, empezaban a abandonar una lógica nacional para evidenciar otras posibilidades territoriales, ya sean globales, locales, urbanas, regionales, suprarregionales o intrarregionales. Bajo este contexto, las fronteras se tornarán en escenarios de ejercicio de poder y por ende de administración de la población, sus prácticas y discursos. Estos procesos de transformación han supuesto la prohibición de prácticas cotidianas de frontera y, por otro lado, la promoción y transformación de otras.

El presente texto es producto de las investigaciones realizadas en el marco de la tesis de maestría (Jiménez, 2018) y estudios posteriores, con

¹ Filósofo por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú) y maestro en Integración Contemporánea de América Latina por la Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Brasil). Académico en la Universidad Privada de Tacna (Perú).

² Adaptación de "Historia de Dos Ciudades" de Charles Dickens (trad. en 2000).

la Universidad Privada de Tacna, profundizando la economía informal de ciudades de frontera. El argumento principal radica en que los nuevos ejercicios de poder en la frontera no actúan en esta como una unidad territorial, sino como un nudo entrecruzado por una multiplicidad de excepciones y relaciones donde interactúan promociones o legalizaciones de prácticas así como prohibiciones e ilegalizaciones de otras.

De ahí que visualizar a *la frontera* como un todo orgánico, ya en forma de metrópolis trasfronteriza, ya en forma de complejo urbano, ya en forma de ciudad de frontera, invisibiliza otras prácticas que podrían dificultar una percepción adecuada del territorio. Así, como veremos en el desarrollo del texto, promover³ y comprender las dinámicas comerciales de Ciudad del Este (Paraguay) como complementarias a la economía brasileña invisibiliza otras prácticas fronterizas, menos representativas y funcionales, acontecidas fuera del Micro Centro de Ciudad del Este y paulatinamente prohibidas⁴ por el Estado paraguayo.

Por lo tanto, consideramos que, a partir de la década de los noventa, se produjeron una serie de dispositivos jurídicos en referencia a los territorios fronterizos que permitieron generar una serie de excepciones que facilitan prácticas comerciales así como el libre tránsito de mercancías por los territorios de frontera, pero que a su vez prohibirán otras prácticas comerciales y restringirán la circulación de determinados bienes por los mismos territorios.

Para desarrollar esta tesis hemos considerado dos ciudades fronterizas sudamericanas: Tacna, ubicada en el departamento de Tacna en la frontera sur peruana límite con Chile y Bolivia; y Ciudad del Este, ubicada en el departamento de Alto Paraná en la frontera este del Paraguay, límite con Brasil y Argentina. Ahora bien, consideramos que las ciudades fronterizas no deben ser tomadas como un todo orgánico sino como un espacio donde se instalan, de manera particular, excepciones comerciales promoviendo las prácticas funcionales y restringiendo las que no lo son. Finalmente, el pro-

3 Como el caso del Régimen Tributario Unificado (RTU) entre Paraguay y Brasil.

4 Como el caso de la Resolución N° 444/16 que dispone la Exclusión de los Productos de Origen Vegetal en Estado Natural del Tratamiento Aduanero bajo el Régimen del Tráfico Vecinal Fronterizo.

blema en el análisis de las ciudades de frontera puede pasar por considerar a la *ciudad fronteriza* únicamente en base a las actividades más representativas, en tanto funcionales.

Así, de las dos ciudades, exploramos las actividades informales que originan dos tipos de comercio fronterizo: por una lado las Ferias de Ropa y Calzado de Segundo Uso en la ciudad de Tacna; y, por otro lado, el Mercado de Abastos del Barrio Obrero en Ciudad del Este. Para analizar estas prácticas se desarrolló una metodología cualitativa en base a entrevistas semiestructuradas y revisión documental de normas comerciales en ambos países. El texto presenta una primera sección teórica titulada *neoliberalismo, mercado laboral y territorio* donde presentamos problematizaciones actuales sobre los mercados laborales (Pérez y Mora, 2004), la relativización de la escala territorial (Jessop, 2004; O'Tuathail, 1996), así como la teorización latinoamericana sobre las fronteras (Bustamante, 1989; Herzog, 1990; Alegría, 2009; Dilla, 2008; Guizardi, Valdebenito, Nazal y López, 2017; Tapia et al., 2017; Liberona et al., 2017; Carrión y Enríquez, 2017).

Seguidamente, a modo de resultados, la sección titulada *Tacna y Ciudad del Este, dos procesos de transformación urbana fronteriza*, da cuenta del cambio en el mercado laboral y territorial por medio de la revisión de estadísticas y normas nacionales. Finalmente, las conclusiones pretenden abrir nuevos horizontes en el debate de los territorios y ciudades fronterizas sudamericanas.

Neoliberalismo, mercado laboral y territorio

El neoliberalismo, más allá de ser una estructura, debe pensarse como un conjunto de técnicas movibles de gobierno que pueden descontextualizarse de su diseño primigenio y recontextualizarse en un conjunto de relaciones contingentes y necesarias (Ong, 2006). De esta manera, interpretar procesos sociales durante las últimas décadas implica reconsiderar conceptos desde la informalidad, el territorio y las fronteras, situación que ahora nos atañe.

Según Juan Pablo Pérez y Minor Mora (2004) la informalidad debe ser reinterpretada bajo el contexto de un nuevo modelo acumulativo caracte-

rizado por los procesos de ajuste estructural que incidieron sobre el declive del empleo público, la inestabilidad y precarización salarial, el desempleo sistemático y la migración por motivos laborales. Sin embargo, diversos autores (Mendoza, 2003; Portes y Haller, 2004; Clot, 2013; Cantens, Ireland y Raballand, 2015) consideran que el documento “Employment, Incomes and Equality, a strategy for increasing productive employment in Kenya” (ILO, 1972) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es uno de los principales antecedentes en donde se hace referencia a la *economía informal*.

El informe de la OIT considera que, en el contexto de Kenya de la década del setenta, uno de los principales problemas con el empleo ocurre en cuanto a las estadísticas, para las cuales se considera al empleo asalariado y al auto-empleo de las grandes empresas y organizaciones, mientras que se omiten las cifras referentes al salario y auto-empleo del sector informal (ILO, 1972).

Además, según el mencionado informe, la informalidad no está dada únicamente por aquellas actividades ejecutadas en la periferia de algunas ciudades. Más allá de ello, la OIT (ILO, 1972) consideraba que el sector informal presentaba determinadas características que lo diferencian del sector formal:

- Mientras que al sector informal se accede rápida y sencillamente, al sector formal se accede de forma dificultosa.
- El sector informal depende de recursos locales, el sector formal de bienes y recursos lejanos o extranjeros.
- Mientras que la informalidad se basa en la propiedad familiar de los negocios, el sector formal cuenta con una propiedad corporativa.
- Por otro lado, la escala de la informalidad suele ser pequeña, mientras que la escala formal es más amplia.
- Asimismo, el sector informal se caracteriza por el trabajo intenso y por tecnologías adaptadas o improvisadas, mientras que la formalidad se caracteriza por una mayor atención e intensidad frente al capital que al trabajo, con tecnologías importadas.
- Mientras que el sector informal se desarrolla en base a habilidades adquiridas fuera del sistema educativo, las habilidades del sector formal surgen del sistema educativo.

- Por último, mientras que los mercados informales son desregulados y competitivos, el mercado formal es protegido por medio de cuotas, licencias y tarifas.

Para el contexto latinoamericano, la informalidad se manifestará como un problema gubernamental a partir de la década de los ochenta. En un documento de trabajo preparado por el Programa Regional del Empleo para América Latina y El Caribe (PREALC, 1985) se da cuenta de las transformaciones del mercado de trabajo latinoamericano entre la décadas de los cincuenta y los ochenta.

Durante estas tres décadas se experimentó un crecimiento excesivo de la fuerza de trabajo producto del acelerado proceso de urbanización en América Latina, así mientras que en 1950 el 55% de la fuerza de trabajo se encontraba en actividades agrícolas, hacia 1980 solamente el 32% permanecía en este tipo de actividades, trasladándose el problema del empleo a las ciudades (PREALC, 1985). Por otro lado, el proceso de acumulación y crecimiento económico manifestado en esas tres décadas no permitió que el sector de industrias absorbiera la gran demanda de empleo presente en las ciudades latinoamericanas.

De esta manera, desde fines de la década de los ochenta y durante la década de los noventa surgirán una serie de explicaciones sobre el proceso de informalidad latinoamericana. Según Romain Cruse (2009) en esta etapa se resalta la oposición entre la interpretación de la informalidad en Hernando de Soto (1987) y en Alejandro Portes (1983) donde el segundo afirma que “la economía fomenta la acumulación de capital vinculada a la caída del costo de mano de obra porque las empresas son libres de contratar trabajadores baratos a bajo precio y así ejercer presión sobre sus propios salarios para reducir el costo del trabajo. Desde su óptica [de Alejandro Portes] la economía informal es rentable para una élite económica, lo que está en línea con el análisis diametralmente opuesto a Hernando de Soto”⁵ (Cruse, 2009, p. 89).

No obstante, desde nuestra perspectiva el análisis de la informalidad requiere tomar en cuenta la base económica para interpretar sus dinámicas;

5 Traducción propia del francés.

ello quiere decir que las categorías utilizadas para el análisis de informalidad experimentada durante la segunda mitad del siglo veinte no pueden ser las mismas para el análisis de la informalidad en el siglo veintiuno. En ese sentido compartimos el análisis realizado por Pérez y Mora (2004) en base al marco teórico de las nuevas desigualdades propuesto por Jean-Paul Fitoussi y Pierre Rosanvallon (1997)⁶.

En suma, el modelo acumulativo activo hasta la década del ochenta ocasionó una suerte de contrato social en torno al cual se generaban estrategias de superación personal teniendo como eje el empleo público formal. Es así como el modelo acumulativo generado en base a la industrialización por sustitución de importaciones, concebirá la creación de empleo urbano en empresas estatales con alta productividad. Justamente los procesos de migración del campo a la ciudad desarrollados en estas décadas tendrán como principal atractivo la oferta laboral generada en las ciudades latinoamericanas.

Ahora bien, la inserción laboral de los migrantes implicaba una ruta de la movilidad laboral desde el empleo informal hacia la superación del mismo y la inserción en el empleo formal público, para posteriormente ascender al interior del mismo⁷. Así, la perspectiva del empleo público no solamente tendrá un valor económico sino además simbólico en tanto eje de superación en el modelo acumulativo referido, en torno al cual serán admitidas determinadas desigualdades relativas al corte formal/informal presentes en el mercado de trabajo.

Precisamente ante la crisis del modelo acumulativo de la década de los ochenta, y por ende la crisis de la centralidad simbólica del empleo

6 Fitoussi y Rosanvallon (1997) plantean la existencia de desigualdades estructurales y desigualdades dinámicas. Así las desigualdades estructurales o tradicionales, tales como la distribución y jerarquía del mercado de trabajo, han experimentado una ampliación de sus brechas, pero además han experimentado una fragmentación intracategorial. De esta manera, “dentro de una misma categoría social, no se enfrentan las mismas situaciones: algunos asalariados están desocupados, otros tendrán empleos precarios, otros más se ubicarán en puestos subcalificados, habrá empresas que se declararán en quiebra, etcétera” (p.75). En ese sentido compartimos la necesidad de un análisis innovador de la informalidad, considerando el escenario de nuevas desigualdades.

7 “La utopía del buen migrante lo expresaba elocuentemente: se escapa de la pobreza del campo y migraba a la ciudad donde trabajaba en el sector informal, invirtiendo en el capital humano de los hijos con la esperanza de que ellos accedieran al sector formal. Es decir, la posibilidad de acceso al empleo formal era lo que sustentaba la aspiración a esta modalidad de ocupación y, por tanto, reforzaba la función legitimadora de este tipo de arreglo social” (Pérez y Mora, 2004, p.41)

público formal y sus implicancias, es que se han debido generar nuevas entradas interpretativas para repensar la informalidad en las ciudades latinoamericanas. La pérdida del centro simbólico del mercado laboral generará nuevas desigualdades ante la imprecisión de la frontera entre formalidad e informalidad. Al no estar clara la nueva estructura de la desigualdad laboral, la tolerancia en torno a esa situación será mucho menor de la experimentada en la década de los ochenta. Finalmente, el deterioro del modelo acumulativo de finales del siglo veinte dificultará la materialización de un nuevo contrato social que se manifiesta en ciertas brechas estructurales del mercado de trabajo. A saber de Pérez y Mora (2004) este cambio se manifiesta en el paso de una situación de oportunidad del empleo formal a un riesgo de la exclusión laboral, donde muchos de los fenómenos que hoy experimentamos como informales podrían ser catalogados como dinámicas de exclusión laboral sin posibilidades de insertarse en un nuevo contrato social.

La reconsideración categórica y analítica de la informalidad y el mercado de trabajo en el contexto de las políticas de ajuste neoliberal deben ser reinterpretadas también en torno a nuevas categorías de la territorialidad. El relato del agotamiento del modelo de acumulación durante las últimas décadas del siglo veinte se equipara con el declive de la escala territorial nacional, ello implica el debilitamiento de la “coherencia estructurada entre la economía nacional, el Estado nacional y la sociedad nacional que había caracterizado el apogeo del *boom* de postguerra” (Jessop, 2004, p. 26).

La pérdida de la coherencia de la escala nacional ha supuesto la proliferación de nuevas escalas que pretendan reestructurar las relaciones económicas, sociales y políticas ya sea a nivel global, local, urbano, regional o suprarregional. De ahí que, tomando en cuenta la perspectiva de Geroid Ó Tuathail (1996), la reestructuración de la escala en tanto pensamiento geográfico involucre reestructuración de relaciones de poder en nuevas lógicas de territorialización del espacio.

La relativización de la escala nacional, la reorganización de nuevas formas de acumulación económica y la reestructuración de relaciones de poder territorial determinarán la reconfiguración de los territorios fronterizos. Es así como las políticas de ajuste neoliberal manifestadas en la des-

regulación del aparato estatal y la apertura global del mercado, junto al fortalecimiento de los gobiernos locales en la década de los noventa pronosticaban [pronosticarán] la desaparición de las fronteras nacionales en América Latina (Carrión y Enríquez, 2017).

Sin embargo las fronteras, más allá de desaparecer, han vuelto a trazarse en base a las dinámicas sociales, económicas y políticas anteriormente mencionadas. La aparición de nuevas realidades fronterizas ha permitido la apertura de nuevas categorías analíticas para este fenómeno reciente, así podemos mencionar el planteamiento de las regiones transfronterizas (Bustamante, 1989), metrópolis transfronterizas (Herzog, 1990; Alegría, 2009), los complejos urbanos transfronterizos (Dilla, 2008), espacios hiperfronterizos (Guizardi, Valdebenito, Nazal y López, 2017), la perspectiva desde los territorios circulatorios (Tapia et al., 2017; Liberona et al., 2017), así como la construcción de los sistemas fronterizos globales (Carrión y Enríquez, 2017).

De esta manera, la mudanza del modelo de acumulación iniciado con las reformas de ajuste estructural neoliberal generará una serie de transformaciones económicas, políticas y socio-territoriales. No obstante, más allá de advertir los cambios en estas esferas es importante considerar los cambios en nuestras categorías analíticas de la realidad descrita. A continuación, habiendo revisado algunos aspectos teóricos, pasaremos a abordar este proceso de cambio en dos ciudades fronterizas sudamericanas.

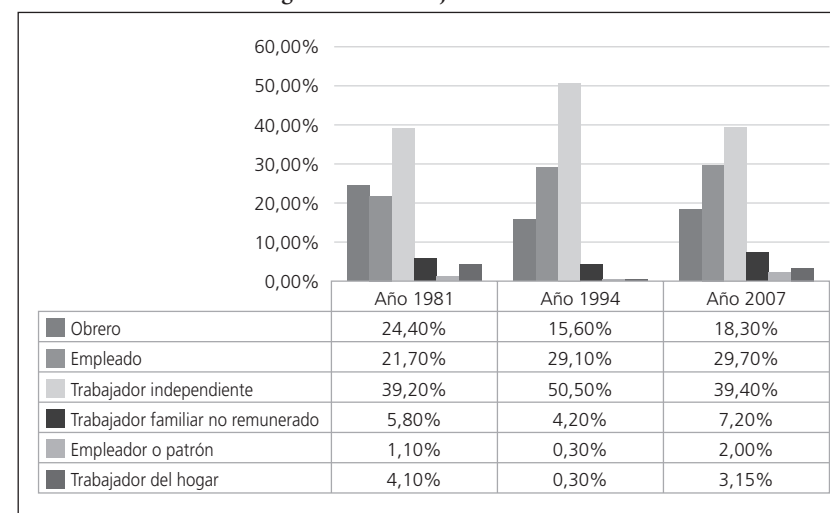
Tacna y Ciudad del Este, dos procesos de transformación urbana fronteriza

El tránsito hacia la necesidad de teorías y metodologías más complejas para analizar los contextos sociales de informalidad y territorialidad se manifestarán también en las ciudades de frontera presentadas en este artículo. Así, mediante la revisión de instrumentos jurídicos y estadísticas gubernamentales advertiremos la necesidad de considerar nuevas categorías en el campo de la informalidad y, mediante la discusión teórica, la necesidad de nuevos abordajes metodológicos.

Sin embargo, el proceso paraguayo y peruano de políticas de ajuste neoliberal e informalidad han seguido diferentes destinos. Mientras que en el caso peruano la informalidad es consecuencia de la reducción del aparato estatal (Jiménez, 2001; Gamero, 2005), para el caso paraguayo la informalidad es efecto del crecimiento del aparato estatal que originó procesos migratorios hacia las principales ciudades (Masi, 2006).

Para el caso peruano se observa un constante aumento de la superación del sector informal (trabajador independiente, trabajador familiar no remunerado y trabajador del hogar) frente al sector formal (empleado y obrero) desde 1981 al año 2007. Sin embargo, la siguiente gráfica nos permitirá observar mayores detalles.

Categoría en el Trabajo - Histórico - Perú



Fuente: Elaboración propia en base a INEI (1981, 1994, 2007)⁸.

Ahora, durante los años 1981, 1994 y 2007 el sector informal (trabajador independiente, trabajador familiar no remunerado, trabajador del hogar)

⁸ VII Censo de Población de 1981, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENAPROM) de 1994 y el XI Censo de Población del 2007

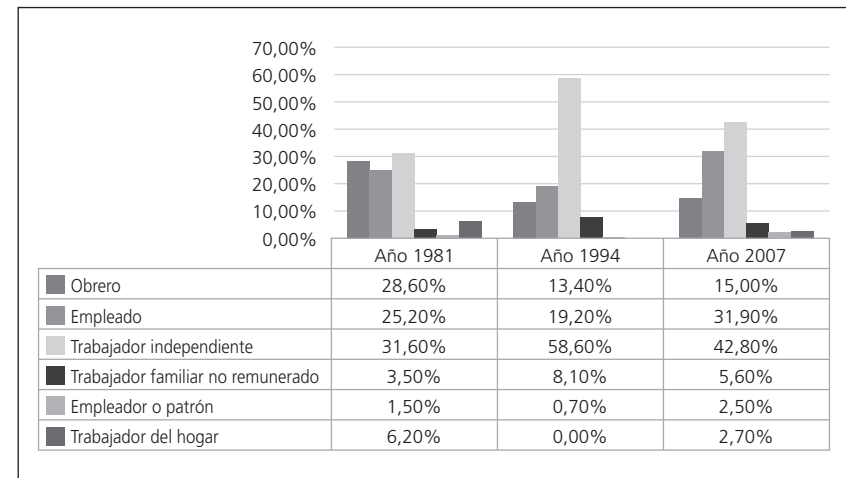
está por encima del sector formal (empleado y obrero), el comportamiento va a variar en cada uno de los años en cuestión. Así, si bien en los años 1981 y 2007 el sector informal supera al formal, para el año 1994 la brecha entre ambos será mayor a un 10%, situación que se condice con el discurso de la década de los noventa como la década de las reformas de ajuste neoliberal en el Perú.

Si bien para el año 2007 el sector de obreros y empleados (48%) ha superado al de los años 1981 y 1994, esto no debe llevarnos a considerar una mejora de la formalidad en el mercado laboral peruano. En primer lugar, si bien se observa un incremento del sector formal, este se hace a desmedro de la reducción de la categoría de obrero, la cual se va reduciendo paulatinamente frente al sector de empleado, el cual aumenta con el paso de los años. En este sentido, coincidimos con Efraín González (2016) en que los sectores de *services* y *outsourcing*⁹ caracterizarán al mercado laboral peruano durante la primera década del siglo veintiuno, promovido y generado por reformas laborales del Estado peruano. En ese sentido, el aumento paulatino del sector *empleado* puede explicarse por el aumento de la precarización laboral y el subempleo efecto de los *services* y el *outsourcing*.

Para el caso de la ciudad fronteriza de Tacna, la tendencia es similar a la nacional. El sector informal supera al sector formal en los tres períodos de tiempo, la brecha entre informalidad y formalidad se amplía en la década de los noventa mientras que disminuye en la primera década del siglo veintiuno; sin embargo, existe una preponderancia del *trabajo independiente* en la ciudad de Tacna. Así, durante la década de los noventa, mientras que la brecha entre los *trabajadores independientes* y los *obreros y empleados* es de 5% para el nivel nacional, a nivel de Tacna esta brecha alcanzaba el 26% de diferencia.

9 Servicios y tercerización

Categoría en el Trabajo - Histórico - Tacna



Fuente: Elaboración propia en base a INEI (1981, 1994, 2007).

Tacna, como una ciudad de frontera, construye intercambios comerciales locales aprovechando las ventajas comparativas que ofrece la ciudad par. Sin embargo, las inserciones laborales, que esta ubicación permite, se han visto alteradas por la reestructuración del mercado laboral síntoma de las reformas de ajuste neoliberal.¹⁰ Así, estableciendo un comparativo entre 1994 y el 2007, cabría pensar si es que la informalidad se reduce o se reconfigura en actividades *formalizadas* en el marco de un Estado desregulizado para el siglo veintiuno.

En este sentido, es relevante considerar la categoría de *exclusión laboral* (Pérez y Mora, 2004) como imposibilitado de insertarse en el mercado laboral público y formal, practicado como tal hasta la década de los ochenta. La alteración del mercado laboral, en esta ciudad fronteriza, guarda una estrecha relación con la reconfiguración territorial. El año 2001, los fundamentos del Proyecto de Ley de Promoción de Inversiones para el

10 Respecto a esto último coincidimos con Fernando Carrión (2017) en que “el contrabandista clásico que es un comerciante local que aprovecha las diferencias monetarias, de precios, de productos para introducir mercaderías de un país a otro, da paso al traficante global” (p. 398).

Desarrollo del Departamento de Tacna (Chocano, 2001) presentado por el entonces congresista Tito Chocano Olivera, refiere que:

“La migración de los pobladores rurales de la sierra sur hacia la costa y particularmente a Tacna, son una constante y se deben a la falta de empleo, a la miseria en el campo agravada por las adversas condiciones climáticas (heladas, inundaciones, sequías), y otras; adoptando Tacna como única e inmediata alternativa de trabajo y fuente de ingresos su incorporación a la actividad del contrabando, que alcanzó niveles gigantescos” (párr. 01).

Justamente, desde la década de los noventa, los diversos niveles de gobierno desarrollaron esfuerzos para *frenar el contrabando y formalizar el comercio*, así tenemos al Decreto Supremo N° 089-89 que crea la Zona de Tratamiento Especial de Tacna (ZOTAC) en base a la Ley de Bases de Zonas Francas, en 1989, el Decreto Legislativo N° 842 del año 1996 que “declara de interés prioritario el desarrollo de la zona sur del país y crean centros de exportación, transformación, industria, comercialización y servicios en Ilo, Matarani y Tacna”¹¹.

Esta situación nos puede explicar cómo un 16% de *trabajadores independientes* de Tacna en 1994 se trasladaron hacia otras categorías laborales, principalmente de *empleados*, pero además *empleadores, obreros y trabajadores del hogar*. El mercado laboral caracterizado por un fuerte núcleo de empleo público y formal (Pérez y Mora, 2004) en la década de los ochenta y desarticulado con las políticas de ajuste de los años noventa, será reestructurado en la primera década del dos mil. La creación de zonas francas llevará a *formalizar* a un pequeño sector en *empleadores* quienes probablemente hayan pasado de pequeños comercios fronterizos a un comercio de zona franca a gran escala, mientras que otro sector se redistribuirá como

11 Ambos dispositivos jurídicos modificarán las lógicas comerciales locales a nivel fronterizo. Hasta antes de dichos dispositivos el comercio fronterizo tacno-ariqueño se amparaba en el Régimen Especial de Frontera vigente desde el Tratado de Lima de 1929 que demarcó los límites territoriales entre Perú y Chile. La movilidad comercial amparada en el Régimen Especial de Fronteras de 1929 generará una cotidiana relación comercial transfronteriza señalada por algunos autores (Graña, 2011; Tapia, Liberona y Contreras, 2017; Jiménez, 2018), la cual se verá modificada ante la llegada de un Régimen General promovido en conjunto con la aparición de Zonas Francas y Centros de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios en la ciudad de Tacna, durante la década de 1990.

empleados y obreros de las actividades promovidas por la zona franca (dependiente de venta, trabajador de maquiladora, etcétera) pero en condiciones y regímenes laborales flexibles en el marco de las políticas neoliberales. Finalmente, otro pequeño sector encontrará en el *trabajo del hogar* una posibilidad frente a la desestructuración del mercado laboral de la década de los noventa.

Por otro lado, los *trabajadores independientes* seguirán siendo la mayoría en las categorías laborales de Tacna, quienes por medio del comercio en puestos, el comercio ambulante y el comercio fronterizo, desarrollarán economías de supervivencia.

De manera similar, el caso paraguayo experimenta una serie de transformaciones del mercado laboral. Según Fernando Masi (2006), la informalidad en el caso paraguayo, tiene un proceso diferente a otros países latinoamericanos; mientras que en otros países, como Perú, la informalidad surge ante el debilitamiento de la estructura del Estado producto de las reformas de ajuste neoliberal, el caso paraguayo experimentará un aumento del empleo público en la década de los noventa. Así, el proceso de la informalidad en Paraguay no surge de la reducción del Estado o con un proceso de industrialización con intensivo uso de capital; sino que “es más bien el resultado de un proceso de estancamiento y recesión económica que, por un lado, expulsa mano de obra del sector formal privado, pero por otro lado, se encuentra sin capacidad de absorber una oferta creciente de mano de obra, principalmente no calificada” (Masi, 2006, p. 22).

Asimismo, es importante notar la relación entre migración e informalidad en el contexto paraguayo. Según Fernando Masi (2006), la migración urbana-urbana de la década de los noventa muestra dos características importantes: por un lado la progresiva urbanización del Departamento Central y, por otro, la atracción que ejerce Ciudad del Este, ubicada en el Departamento de Alto Paraná.

A diferencia de la ciudad fronteriza de Tacna (Perú), Ciudad del Este¹² será creada el año 1957 por Decreto 24.634 con el propósito de fortalecer la relación territorial con Brasil y generar un centro urbano que provea de

12 Nombrada en un primer momento como Ciudad Puerto Flor de Liz y luego como Ciudad Presidente Stroessner.

desarrollo a los departamentos de Caaguazú y Alto Paraná¹³. No obstante, será hasta la construcción de la Represa Binacional de Itaipú (Brasil-Paraguay) que se tendrá un efecto inmediato en los flujos migratorios hacia Ciudad del Este; en palabras de Melissa Birch “solo en el departamento de Alto Paraná, la población se multiplicó más de tres veces, de 24 067 personas en 1962 a 78 037 habitantes en 1972” (2011, p. 188).

Como localidad Ciudad del Este necesitará de un centro de abastos, el cual encontrará en las ciudades de Foz de Iguazú (Brasil) y Puerto Iguazú (Argentina) los principales puntos de suministro (Jiménez, 2018). Justamente, en la década de los setenta, se implementarán dos mecanismos especiales que operan fuera del régimen de importación general: el Régimen de Despacho en Tránsito y el Régimen de Despacho Fronterizo (Ruiz, 2011), con el paso del tiempo ambos regímenes pasarán a ser el actual Régimen de Turismo (Resolución General N° 108/17) y el Régimen de Tráfico Vecinal Fronterizo (Resolución N° 671/14), respectivamente.

De la misma manera que el Régimen Especial de Frontera creado desde 1929 para el caso tacneño, ambos regímenes (Despacho en Tránsito y Despacho Fronterizo) en el caso esteño se generarán con el propósito de mantener un mecanismo que beneficie a una dinámica comercial fronteriza básicamente local, para el caso esteño con un modelo de re-rexportación vía contrabando (Ruiz, 2011).

Además, de igual modo que en el caso tacneño la adopción de nuevos dispositivos jurídicos durante la década de los noventa, en el marco de la reforma de ajuste neoliberal, conllevará normas que influyeran directamente sobre transformaciones de carácter económico y territorial. A partir de la Ley N°125/91 del Poder Legislativo paraguayo se ensayarán “fórmu-

13 Como indica el entonces Ministro del Interior, Edgar Ynsfrán “era el momento en que estaba empezando la construcción de Brasilia y teníamos a la vista las noticias que nos llegaban de ahí, eran ingentes los gastos que se hacían y fabulosas las obras que comenzaron a surgir. Sentíamos una gran admiración hacia el presidente Kubitschek y hacia la labor que se estaba desarrollando en el Planalto del Brasil. El ejemplo, sin duda, es el mejor de los estímulos y en este caso se trataba, por supuesto, no del ejemplo de la grandiosidad de las realizaciones proyectadas por el mandatario brasileño sino de lo que estaba en el fondo, en la raíz misma de la obra que se había emprendido, de la voluntad dirigida a crear algo positivo ante los innumerables obstáculos, aparentemente insuperables, que debían ser vencidos empezando solamente poner la otra naturaleza” (Ynsfrán, 1990, p.105)

las para formalizar el comercio (incentivar la inclusión en los registros) y mejorar la recaudación” (Ruiz, 2011, p. 134).

Es así como la década de los noventa, para Paraguay, significará un rediseño territorial y laboral en base a las políticas de ajuste neoliberal. De la mano con la Ley N°125/91, la inserción de Paraguay en la construcción del MERCOSUR significaba la consolidación de uniones aduaneras, la creación de aranceles comunes y de intra-zonas de aranceles cero (Scavone y Brezzo, 2010, p. 155) que modificaron el mercado laboral fronterizo y las dinámicas transfronterizas de comercio.

Si bien algunos autores (Cardin y Fiorotti, 2018) consideran que la década de los noventa muestra el ápice del mercado informal, debemos considerar a esta década como un proceso de transformación urbana y por ende del mercado laboral informal y de la concepción territorial de la frontera. El comercio a partir de Ciudad del Este no debe pensarse únicamente como un síntoma de la deficiencia de la aduana, sino además en el marco de políticas que intentan formalizar un sector como el caso del Régimen Tributario Único entre Brasil y Paraguay, amparado en el Proyecto de Ley 2.105/07 de Brasil.

Así, es preciso considerar en qué medida los efectos de las políticas de ajuste neoliberal resultan construidas o no, en qué medida resultan deliberadas o en qué medida son productos no intencionales. De esta manera, debemos tomar en cuenta que en el territorio esteño si bien se toman medidas de apertura económica que impactan positivamente sobre el mercado informal, también se generan mecanismos de control para otros sectores del comercio en base a las modificaciones que tendrá el Régimen de Tráfico Vecinal Fronterizo, como el caso de la Resolución N°444 del año 2016 que elimina determinados productos de los permitidos en el tratamiento aduanero bajo el Régimen de Tráfico Vecinal Fronterizo.

De esta manera la informalidad, dentro de una misma ciudad, resulta legalizada y promovida en algunos casos, mientras que en otros resultan profundamente prohibidos. Lamentablemente, a diferencia del caso tacneño, no hemos podido acceder a estadística oficial intercensal de Ciudad del Este que nos permita evidenciar la transformación del mercado laboral.

En síntesis, las categorías utilizadas para explicar la transformación territorial y del mercado laboral en las dos ciudades de frontera sudamericana-

nas deben ser repensadas a fin de considerar nuevas perspectivas teóricas y metodológicas para el análisis de las mismas y, por ende, perspectivas innovadoras de política pública local fronteriza.

Conclusiones

Tacna y Ciudad del Este, en tanto territorios fronterizos, siempre han mantenido relaciones comerciales transfronterizas con sus ciudades pares. En el caso de Tacna, el Régimen Especial de 1929, así como en el caso de Ciudad del Este el Régimen de Despacho en Tránsito y el Régimen de Despacho Fronterizo permitieron un marco jurídico especial que promovía el comercio fronterizo local en dichas ciudades.

Sin embargo, entre fines del siglo veinte e inicios del veintiuno se insertarán modificaciones en la administración de la población fronteriza y sus prácticas. Así, en el caso de Tacna se creará la Zona Franca en 1989 y los Centros de Exportación, Transformación, Industrialización, Comercialización y Servicios (CETICOS) en 1996. De la misma manera, en el caso esteño se reemplazarán los antiguos regímenes al Régimen Vecinal Fronterizo y al Régimen de Turismo en los años 2014 y 2017, respectivamente.

El cambio de prácticas fronterizas se enmarca en la teoría de las nuevas desigualdades. Más allá de promoverse la formalidad se ha visto fragmentada la informalidad, complejizándose las desigualdades en el mercado laboral de las ciudades de frontera. Esta complejidad se encuentra amparada en nuevos regímenes laborales así como en la restricción de mercaderías y prácticas fronterizas.

A partir de estos nuevos mecanismos podrán instalarse futuras excepciones que permitan regular el comercio fronterizo y el mercado laboral. Finalmente, estos cambios representan procesos de transformación urbana fronteriza que requiere de innovadoras categorías de análisis y abordajes metodológicos en torno a los procesos del mercado laboral y la comprensión de la territorialidad en fronteras.

Referencias bibliográficas

- Alegria, T. (2009). *Metrópolis transfronteriza. Revisión de la hipótesis y evidencias de Tijuana, México y San Diego*. Estados Unidos, Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte
- Birch, M. (2011). "Financiamiento externo, institucionalidad autoritaria y lento crecimiento. Los primeros años de Alfredo Stroessner. 1954-1972". En: Masi, F. y Borda, D. (Eds.) *Estado y economía en Paraguay 1870-2010*, pp. 180-209. Asunción, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP.
- Bustamante, J. (1989). *Frontera México Estados Unidos: Reflexiones para un marco teórico*. Frontera Norte, 1 (1), pp. 7-24.
- Cantens, T., Ireland, R. y Raballand, G. (2015). "Introduction: borders, informality, international trade and customs". En: *Journal of Borderlands Studies*, (30), pp. 365-380. Recuperado de [http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/research/research-paper-series/35_cantens_ireland_raballand-\(2015\).pdf](http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/research/research-paper-series/35_cantens_ireland_raballand-(2015).pdf)
- Cardin, E. y C. Fiorotti (2018). "Dispositivos estatales, ilegalismos y prácticas sociales en la frontera Brasil-Paraguay (1890-2015)". En: *Revista de Estudios Fronterizos*, 19. doi:<https://doi.org/10.21670/ref.1812012>
- Carrión, F. (2017). "Mercados ilegales: nueva arquitectura institucional y su expresión territorial en Latinoamérica". En: Zepeda, B., Carrión, F. y Enríquez, F. (Eds.). *El Sistema Fronterizo en América Latina: un estado del arte*, pp. 369-407. Quito, Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Carrión, F. y Enríquez, F. (2017). "Introducción: la permanente construcción de las fronteras en América Latina". En: Zepeda, B., Carrión, F. y Enríquez, F. (Eds.). *El Sistema Fronterizo en América Latina: un estado del arte*, pp. 13-28. Quito, Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Chocano, T. (2001). Proyecto de Ley. Promoción de Inversiones para el Desarrollo del Departamento de Tacna. Recuperado de <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2000.nsf/e7414acd-4ff8d62b05256cdf006c92bb/658445793414e17605256ce1006d5af8?OpenDocument&Click=>

- Clot, J. (2017). "Acercamiento conceptual a las prácticas económicas informales en los pasos fronterizos entre México y Guatemala". En: *Diacronie. Studi di Storia Contemporanea*. Recuperado de http://www.studistorici.com/wp-content/uploads/2013/04/09_CLOT.pdf
- Cruse, R. (2009). *L'Antimonde Caribéen, entre les amériques et le monde. (Tesis de Doctorado)*. Université de la Réunion: La Réunion, Francia.
- De Soto, H. (1987). *El otro sendero. La revolución informal*. Lima, Perú: Instituto Libertad y Democracia.
- Dickens, C. (2000). *Historia de dos ciudades*. Barcelona, España: Printer.
- Dilla, H. (2008). "Las ciudades en la frontera: introducción a un debate". En DILLA, Haroldo. (Coord.). *Ciudades en la frontera: aproximaciones críticas a los complejos urbanos transfronterizos* (pp. 15-30). Cristo Rey, Santo Domingo: Editora Manatí.
- Fitoussi, J. y Rosanvallon, P. (1997). *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Manantial.
- Gamero, J. (2005). "La reforma laboral y la política social en el Perú de los noventa: del universalismo corporativo a la selectividad del residuo". En: Álvarez, Sonia. (Comp.) *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*, pp. 71-98. Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- González, E. (2016). *Una economía incompleta. Perú 1950-2007. Análisis estructural*. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- González, E. (2016). *Una economía incompleta. Perú 1950-2007. Análisis Estructural*. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Graña, F. (2001). "Cambio casera: comercio y relaciones fronterizas en el extremo norte de Chile". En: *Actas del 4º Congreso Chileno de Antropología*, Simposio Fronteras y Corredores.
- Guizardi, M., Valdebenito, F., Nazal, E. y López, E. (2017). "Hyper-border spaces: peruvian migrants in the Arica Bus Terminal (Chile)". En: *Migraciones internacionales*, 09 (01), pp.151-178. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/migra/v9n1/1665-8906-migra-9-01-00151.pdf>
- Herzog, L. (1990). "Border commuter workers and transfronter metropolitan structure along the United States-Mexico Bor-

- der". En: *Journal of Borderlands Studies*, 5 (2), pp.1-20. DOI 10.1080/08865655.1990.9695393
- International Labour Office, ILO. (1972). *Employment, incomes and equality, a strategy for increasing productive employment in Kenya*. Ginebra, Suiza: ILO.
- Jessop, B. (2004). "La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas". En: *Revista Eure*, XXIX, (89), pp.25-41. Recuperado de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0250-71612004008900002&script=sci_abstract&tlng=en
- Jiménez, F. (2001). "El modelo neoliberal peruano: límites, consecuencias sociales y perspectivas". En CLACSO (Eds.). *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas*, pp. 145-169. Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Jiménez, R. (2018). *Criminalización de la economía informal en las fronteras sudamericanas. Estudio del caso de la Triple Frontera del Paraná y la Triple Frontera Central Sur Andina. (Tesis para optar el grado de maestro en Integración Contemporánea de América Latina)*. Recuperado de <https://dspace.unila.edu.br>
- Liberona, N., Tapia, M. y Contreras, Y. (2017). "Modalidad por salud entre Tacna y Arica: análisis de una demanda no satisfecha y de una oferta atractiva del otro lado de la frontera". En: *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 08 (02). Recuperado de <http://revistas.ucm.es>
- Masi, F. (2006). *Sector informal y cuentapropismo en el Paraguay*. Asunción, Paraguay: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). Recuperado de: <http://www.cadep.org.py>
- Mendoza, J. (2003). "El TLCAN, el sector informal y los mercados de trabajo en la frontera norte de México". En: *Comercio Exterior* (53), pp. 1132-1139. Recuperado de <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/60/7/RCE.pdf>
- Ó Tuathail, G. (1996). *Critical Geopolitics. The Politics of Writing Global Space*. Londres, Inglaterra: Routledge.
- Ong, A. (2006). *Neoliberalism as Exception. Mutations in Citizenship and Sovereignty*. Duke University Press.

- Pérez, J. y Mora, M. (2004). “De la oportunidad del empleo formal al riesgo de exclusión laboral. Desigualdades estructurales y dinámicas en los mercados latinoamericanos de trabajo”. En: *Revista Alteridades*, 14 (28), pp. 37-49. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74702804>
- Portes, A. (1983). “The informal sector: definition, controversy, and relations to the national development”. En: *Review (Fernand Braudel Center)*, 07 (01), pp.151-174. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/40240956?read-now=1&seq=1#page_scan_tab_contents
- Portes, A. y Haller, W. (2004). *La economía informal*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Programa Regional del Empleo para América Latina y El Caribe, PREALC. (1985). *Más allá de la crisis*. Santiago, Chile: PREALC.
- Ruiz, F. (2011). “Calidad institucional y desempeño de la política comercial externa del Paraguay”. En: Masi, F. (Ed.) *Paraguay en el MERCOSUR. Asimetrías Internas y Política Comercial Externa*, pp. 131-142. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/cadep/20160713034356/4.pdf>
- Scavone, R. y Brezzo, L. (2010). *Historia de las Relaciones Internacionales del Paraguay*. Asunción, Paraguay: El Lector.
- Tapia, M., Liberona, N. y Contreras, Y. (2017). “El surgimiento de un territorio circulatorio en la frontera chileno-peruana: estudio de las prácticas socio-espaciales fronterizas”. En: *Revista de Geografía Norte Grande* (66), pp. 117-141. Recuperado de <http://scielo.conicyt.cl>
- Ynsfrán, E. (1990). *Un giro geopolítico: el milagro de una ciudad*. Ciudad del Este, Paraguay: Instituto Paraguayo de Estudios Geopolíticos e Internacionales.

Capítulo III

La academia fronteriza y su interacción

Investigación social crítica en contextos educativos de la región fronteriza de Arica y Parinacota: reflexiones desde el trabajo de campo para la integración escolar¹

Pamela Zapata-Sepúlveda²

Introducción

En la actualidad, Chile es un país de destino para personas que migran desde distintos países, entre los que destacan las personas provenientes de países de Latinoamérica y del Caribe. Los motivos para trasladarse a Chile, son básicamente de tipo económicos en base a la idea de Chile como un país estable económicamente en el que se puede vivir de manera estable y tranquila (e.g. Zapata-Sepúlveda, 2016b, Tijoux, 2016). Por su parte, los sesenta kilómetros existentes entre las ciudades de Arica y Tacna permiten que las vidas de las personas que transitan por ese espacio aprovechen las ventajas de estos cruces, mientras que sus vidas se desarrollan controladas por dispositivos gubernamentales (Tapia y Ovando, 2013, Tapia, 2014). Chile que no dispone de una normativa vigente de puertas abiertas para las personas que ingresan al país con la intención de quedarse, cuenta con la ley de extranjería vigente³ entendida como “discriminatoria, de clara

1 Este manuscrito se ha desarrollado gracias a la adjudicación del Proyecto Fondecyt Regular (2016-2018) N° 1160869 “Interacciones y relaciones sociales de niños y niñas hijos de inmigrantes en las escuelas de Arica: Construcción de un habitus de la vida cotidiana escolar”.

2 Académica de la Escuela de Psicología y Filosofía, Doctora por la Universidad de Salamanca (Programa de Psicología Clínica y de la Salud), Universidad de Tarapacá. Investigadora Principal Proyecto Fondecyt No 1160869.

3 Decreto ley, n 18.156 del 11 de agosto de 1982, basado en el decreto-ley N 1094 del 14 de julio de 1975.

orientación policial y enfocada en el control y la seguridad del territorio” (Tijoux, 2013, p. 88), basada en la Doctrina de Seguridad Nacional, que concibe a las personas inmigrantes como enemigos, a quienes se debe imponer severas trabas burocráticas para la consecución de su ingreso y permanencia, y con ello el acceso a los derechos sociales (Mardones, 2006).

Por su parte, los medios de comunicación masivos, tienden a promover la idea de los migrantes de origen latinoamericano asociada a problemas como la delincuencia, el tráfico de drogas y ser portadores de enfermedades que no son percibidas en la población nacional (e.g. Cavieres et al, 2015, Quin, 1996, Muñiz, 2007, Xambó, 2010).

Como plantea la socióloga chilena María Emilia Tijoux, el racismo entendido como la construcción ideológica, institucionalizada en políticas migratorias específicas, surge como una formación de carácter histórico y estructural, que nos lleva a la necesidad de estudiar la relación entre el proceso histórico de construcción nacional, la formación de la identidad chilena, y configuración del otro, que subyacen a discursos y prácticas de interacción cotidiana, que se observan en un juego que requiere del sujeto racista como del sujeto-objeto del racismo (Tijoux, 2013). Siguiendo lo anterior, el racismo evidenciado en una serie de estudios realizados en Chile (e.g. Tijoux, 2016), parece distinguir a un inmigrante de un extranjero, asociado el primero a un origen pobre, al color de piel morena, el origen y rasgos indígenas, y un origen nacional proveniente de cinco nacionalidades (peruana, boliviana, colombiana, ecuatoriana, haitiana), a quien se percibe de manera amenazante porque además viene a quitarnos el trabajo en el caso de los hombres y los maridos en el caso de las mujeres (Zapata-Sepúlveda, 2016a, 2016b).

Los antecedentes descritos en el párrafo anterior dificultan las experiencias de ingreso al país para inmigrantes de origen latinoamericano y estas personas se ven obligadas a lidiar con una serie de obstáculos que no son atendidos por el gobierno de manera sistemática, según las distintas particularidades de las migraciones en el norte de Chile. En este sentido, las universidades en su rol generador de conocimientos pertinentes a su entorno en el marco de las políticas actuales de educación superior, han desarrollado investigaciones de primer nivel sobre procesos migratorios

internacionales y procesos de migraciones internos desde el altiplano a la ciudad, pero sigue siendo escasa la relación entre el aporte que los insumos de estas investigaciones tienen en la promoción de una cultura de la paz a través de su incidencia en el mejoramiento de las políticas públicas en materia de integración intercultural en salud, educación y otros asuntos sociales, políticos y económicos. De acuerdo a lo anterior, los esfuerzos en investigación desde la academia tienden a quedarse en la publicación de artículos para la comunidad científica, tesis de pre y postgrado disponibles en las bibliotecas de las mismas universidades, y la participación en seminarios organizados en la misma universidad y en Organizaciones no gubernamentales (principalmente) que se ocupan de esta población en la región fronteriza de Arica y Parinacota.

El ámbito escolar por su parte, no ha sido la excepción, y considerando que la escuela como institución es el principal espacio de socialización después del hogar para cada persona en su infancia, a través de contenidos formales de los planes y programas, y aquellos referidos a aspectos valóricos, manifestado por ejemplo, en el orden jerárquico con el que se organiza la institución, la aplicación de su normativa y todo lo que comprende un curriculum oculto que se desarrolla en la interacción, las representaciones y en la vida cotidiana escolar que transcurre en la sala de clases y el recreo, es que hemos considerado relevante estudiar cómo son las experiencias de vida cotidiana escolar de niños y niñas hijos de inmigrantes en interacción con niños y niñas chilenos con y sin ascendencia andina y afro en las escuelas y colegios de Arica con mayor concentración de niños(as) extranjeros(as).

Algunos antecedentes del contexto de la investigación

La región de Arica y Parinacota, donde se realizó el estudio a la base del presente manuscrito, tiene características propias de las ciudades fronterizas y los puntos de ingreso masivos en este caso, por vía terrestre. El espacio tacnoariqueño comprende la principal puerta de entrada para inmigrantes de origen latinoamericano a Chile (Tapia y Ramos, 2013). En este espa-

cio los procesos de movilidad refieren distintos aspectos y particularidades que nos permiten relevar la importancia de diferenciarlos de estos procesos en el resto del país y de los demás países latinoamericanos. Ellos refieren básicamente según nuestra caracterización de ocho escuelas participantes del proyecto de investigación Fondecyt 1160869, que la migración hacia zonas rurales de la ciudad de Arica (valles de Azapa y Lluta), es de larga data, y trata principalmente de procesos de movilidad rural-rural de Perú y Bolivia principalmente. Nos referimos a personas que se movilizan entre sus países de origen y los valles de Arica durante el año y que, para el caso de la migración hacia el centro de la ciudad y zonas residenciales, trata de procesos de movilidad de ciudades de distintos países latinoamericanos, destacando Perú, Bolivia, Colombia, Ecuador, Venezuela y Haití.

Antecedentes de la investigación

Este manuscrito se desarrolla a partir del proyecto Fondecyt Regular No 1160869, titulado: *Interacciones y relaciones sociales de niños y niñas hijos de inmigrantes en las escuelas de Arica: Construcción de un habitus de la vida cotidiana escolar*. Esta investigación se realiza entre los años 2016 y 2018, y tiene como objetivo general:

Analizar y describir las experiencias multiculturales de vida cotidiana escolar de niños y niñas hijos de inmigrantes peruanos, bolivianos, ecuatorianos y colombianos en interacción con niños chilenos con y sin ascendencia andina y afro, en establecimientos educativos rurales y urbanos de la ciudad fronteriza de Arica, a través del estudio de los espacios que utilizan y sus significados, y las relaciones que establecen con sus pares chilenos en el aula y el recreo, considerando aspectos sociales, políticos, culturales, históricos y sociodemográficos de sus familias en el contexto trifenitico de movilidad y proximidad con los países vecinos.

De acuerdo a lo anterior, nos planteamos las siguientes preguntas iniciales que guiaron la investigación:

- ¿Cómo son las experiencias cotidianas escolares de los(as) niños(as) hijos(as) de inmigrantes peruanos, bolivianos, ecuatorianos y colombianos, con niños(as) en el sistema escolar chileno de zonas urbanas y rurales de la ciudad fronteriza de Arica?
- ¿Cuáles son los usos y significados que dan al espacio físico en el aula y el recreo los niños(as) hijos de inmigrantes en los establecimientos educativos chilenos en los que estudian?
- ¿Qué tipo de relaciones se forjan entre los niños hijos de inmigrantes y niños chilenos en las escuelas urbanas y rurales de Arica?
- ¿Cómo se aplican las políticas públicas para el caso de hijos(as) de inmigrantes en establecimientos educativos urbanos y rurales de la ciudad fronteriza de Arica considerando las particularidades de permanencia en el país y otros aspectos que particularizan a estos niños?

En el transcurso de la investigación, las preguntas fueron cambiando a:

- ¿Cómo es el contexto socio cultural y político en el que se desarrolla la vida escolar en las escuelas de la región XV de Arica y Parinacota?
 - ¿Cuáles son las características sociodemográficas de la población que se estudia?
 - ¿Cuáles son los aportes de la sociología a la psicología para el estudio de las dinámicas sociales entre los niños(as) en contextos interculturales?
 - ¿Cuáles han sido los principales desafíos y dilemas éticos en el trabajo de campo?
- Para este estudio se trabajó en ocho establecimientos educativos, 4 de ellos rurales y 4 urbanos, y se pudo constatar particularidades en torno a la ubicación de las escuelas, la ocupación de los padres,
 - Características de los niños en cuanto a mayor o menor concentración de niños extranjeros/ hijos de inmigrantes y nacionales con padres de origen peruano o boliviano (valles). Niños (as) andinos nacionales, hijos de inmigrantes y/o extranjeros y/o con ascendencia afro. Niños de otras nacionalidades.
 - Estrategias de integración de los establecimientos según intereses e iniciativas de actores clave.

Para describir las experiencias de vida cotidiana de niños y niñas hijos de inmigrantes peruanos, bolivianos, ecuatorianos y colombianos en los establecimientos rurales y urbanos con alta concentración de niños de estos países de la ciudad fronteriza de Arica, elaboramos un mapa conceptual jerárquico con más de 180 categorías codificadas según antecedentes teóricos y contextuales y categorías emergentes obtenidos de esta fase de organización y síntesis de los datos que se obtuvieron a través de las distintas técnicas empleadas (observación en la sala de clases y el recreo a cursos de 4º a 8º año de enseñanza básica, entrevistas grupales a niños y niñas de 7º y 8º, y entrevistas individuales a informantes clave). Para ello, seleccionamos aquellas categorías temáticas con mayor número de codificaciones según referencias (número de párrafos con la información contenida para cada modo general, y realizamos análisis de contenido temático según lo comprometido en el proyecto (Fuente: Informe de cierre Proyecto Fondecyt 1160869).

De acuerdo a lo anterior, un antecedente relevante a destacar fue el perfil de los niños y niñas sobre lo local/nacional/chileno en escuelas rurales, lo que está constituido principalmente por niños y niñas con ascendencia indígena y/o andina, y afro descendiente, en la mayoría de las observaciones realizadas, difícil de identificar según los registros que dispone el establecimiento educativo. No obstante, visible en rasgos faciales, apellidos y prácticas culturales. En este sentido, hablar de niños y niñas hijos de inmigrantes y niños y niñas chilenos(as) nos parece un error en su conceptualización e incluso una valoración diferenciada de manera forzada acerca de un otro que en terreno es muy próximo a un nosotros: ariqueños, nortinos, con orígenes diversos culturalmente proveniente de la macro región centro sur andina, afrodescendientes en algunos casos, o niños y niñas nacidos en otros países. Este aspecto nos parece relevante para el abordaje de niños y niñas hijos de inmigrantes en la región fronteriza de Arica y Parinacota, pues la realidad observada en las aulas, dista en gran medida de los registros gubernamentales disponibles anualmente en cada región. Así nos encontramos con establecimientos que cuentan con un 5-10% de niños extranjeros (según los registros propios de las instituciones educativas) y la realidad observada según nuestros registros e información entregada por informantes clave en las escuelas, en base a acentos, apellidos, rasgos y sen-

tido de identidad nacional, reporta para el caso de escuelas rurales, una cifra que supera el 80% de niños y niñas hijos de padres provenientes de Perú y Bolivia. El antecedente de niños extranjeros, exclusivamente reportado por las instituciones para el caso de las migraciones en las escuelas de la región fronteriza de Arica, invisibiliza las características y el perfil de los niños y niñas hijos de inmigrantes en las escuelas de Arica, y al mismo tiempo, las necesidades que tienen las escuelas y con las que deben lidiar sus actores responsables de la educación para incorporar apropiadamente a estos niños y niñas en sus sistemas educativos (adaptación curricular de la escuela de acogida, acceso a becas, preferencias de los padres y nivel educativo de los mismos en zona rural, necesidades de los niños y niñas que llegan a un país sin contar con suficientes redes y grupo familiar al llegar al país, las barreras idiomáticas para quienes tienen como lengua materna la lengua Aymara o Quechua, entre otros aspectos). Estos registros incluyen solamente a niños y niñas chilenos y extranjeros, para el caso de hijos e hijas de inmigrantes, y la adscripción a una etnia perteneciente a pueblo originario.

Para el sociólogo boliviano David Quispe, de la Universidad Mayor de San Andrés de la Paz y colaborador del proyecto Fondecyt 1160869, existe además la tendencia en las escuelas de *aymarizar* a los estudiantes, los que tienen distintos orígenes de los andes y la costa al menos para el caso de los niños y niñas provenientes de Bolivia que asisten a las escuelas de Arica (yungas, quechuas, aymara, otros). En estos contextos educativos (valles de Azapa y Lluta), en donde la mayoría de los niños y niñas están registrados como niños y niñas chilenos (hijos de padres chilenos, niños nacidos en Chile, hijos de padres de Perú y Bolivia con rut chileno provisorio o no), la escuela tiende a incorporar a estos niños y niñas a su sistema escolar mediante la obtención del rut chileno, que provisorio o no, les permite obtener los beneficios a los que se puede acceder desde la escuela. Registrarles como niños chilenos, apoya el acceso a subvenciones y becas para estos niños sin dificultad debido a su nacionalidad. Pero, al mismo tiempo, despoja a estos menores de su origen en un rut muchas veces provisorio, que es valorado por la escuela como un avance en la incorporación de estos niños y niñas al sistema escolar chileno (Fuente: Entrevistas a informantes clave, Proyecto Fondecyt 1160869).

En la ciudad, en cambio, las realidades en materia de diversidad cultural son distintas y las diferencias según el origen y la nacionalidad de los niños y niñas son más fáciles de observar. Mientras que en los valles de Arica lo nacional y lo extranjero se difumina según el origen nacional y/o binacional, indígena de los niños y una historia de movilidad rural-rural de larga data en el espacio de la trifrontera en el norte de Chile. De acuerdo a este antecedente, las migraciones en el norte de Chile de larga data no se limitan como antecedente al periodo colonial, el periodo precolonial es la antesala de esta dinámica migratoria de articulación entre costa, puna, valles, yungas y la amazonia. El planteamiento de Jhon Murra (1972), por su parte, sobre el control vertical de los pisos ecológicos alude a una ocupación del territorio continuo. El planteamiento de Ramiro Condarco (1987) hace alusión a una ocupación en forma de archipiélagos o islas. Migraciones temporales o permanentes por la complementación alimentaria. La integración espacial territorial andino-amazónico-costeño no era desconocida. Esa misma lógica se aplica aún en el periodo republicano. La búsqueda de productos marinos desde los andes, la búsqueda de tubérculos desde la costa, etc. Ello puede entenderse como una *integración espacial desde abajo*, al margen de las configuraciones del Estado Republicano.

En la ciudad, según la información que hemos registrado en la investigación (Fase de caracterización de las escuelas y perfil de los estudiantes), la mayoría de los niños y niñas que asisten tienen padres chilenos y la minoría de ellos y ellas son hijos e hijas de inmigrantes. Para el caso de estos últimos, a las nacionalidades peruana y boliviana que caracterizan las migraciones en las escuelas de los valles, se suman nacionalidades como la colombiana, ecuatoriana, venezolana, haitiana, española, entre otras nacionalidades (presentadas aquí en orden decreciente). La proporción de estudiantes hijos de padres extranjeros en los establecimientos educativos de la ciudad, con mayor número de matrícula extranjera, no supera el 5% en los cursos participantes de la investigación. Estos cursos fueron escogidos por presentar mayor número de niños y niñas hijos de inmigrantes en las escuelas y colegios urbanos participantes del estudio.

En cuanto a la metodología, esta cumple un rol esencial sobre un posicionamiento de los investigadores en relación a la investigación propia-

mente tal, en su rol constructor de realidades y como agente de transformación social. Para el abordaje de temáticas sensibles en la región trifenitroneriza de Arica y Parinacota, nuestra propuesta metodológica integra diferentes lineamientos desde los planteamientos de Denzin y Giardina (2015), quienes sostienen que estamos en la era del campo como diálogo de un nuevo paradigma, una cuarta formación existente junto a los discursos de los métodos mixtos. Este es el espacio ocupado principalmente por materialistas post-cualitativos, posmodernistas, postestructuralistas, constructoristas críticos, materialistas feministas, pedagogía crítica y de estudios de performance (véase Jackson y Mazzei, MacLure, St. Pierre, citados en Denzin y Giardina, 2015). Se trata de espacios académicos completamente diferentes. En donde rara vez se problematizan términos como validez o confiabilidad y la metodología se pone bajo constante cuestionamiento; mientras que la teoría produce diferentes lecturas. El foco está en una política disruptiva de representación, creando obras que mueven a personas y comunidades a la acción.

Dentro de un paradigma transformador, la búsqueda de la justicia social desafía las formas predominantes de desigualdad, pobreza, opresión humana e injusticia (Denzin, citado en Denzin y Giardina, 2015). Este paradigma está firmemente arraigado a una agenda de derechos humanos. Requiere de un marco ético basado en los derechos y en la justicia social, así como de una conciencia de “la necesidad de corregir las desigualdades dando prioridad ... a las voces de los grupos menos favorecidos de la sociedad” (Mertens, Holmes y Harris, citados en Denzin y Giardina, 2015).

Siguiendo a Denzin y Giardina, nuestro rol como investigadores cualitativos nos lleva a involucrar a nuestros estudiantes en visiones de interés público de la sociedad; el reconocimiento y la valoración de académicos indígenas desde su aporte al trabajo en sus propias naciones usando sus propios valores; y profesores que fomentan las prácticas éticas de la investigación cualitativa a través de publicaciones, presentaciones y enseñanza tanto en el aula tradicional como en el desarrollo profesional, a nivel nacional e internacional (Bloom, citado en Denzin y Giardina, 2015).

En el marco del proyecto de investigación en el que basamos este capítulo, los investigadores cualitativos nos unimos en el compromiso de

exponer y criticar las formas de desigualdad y discriminación que operan en la vida cotidiana (Garolan y Gaudelius, 2008). Juntos, buscamos disciplinas e intervenciones moralmente informadas que ayuden a las personas a superar la desesperanza psicológica provocada por las guerras, el desastre económico y políticas sexuales y culturales divisivas. Como ciudadanos globales, ya no estamos llamados a interpretar simplemente el mundo, lo que era el mandato de la investigación cualitativa tradicional. Hoy estamos llamados a cambiar el mundo y a cambiarlo de manera que resista la injusticia mientras celebramos la libertad y una democracia participativa plena, inclusiva.

En un solo gesto, la duda reemplaza las certezas: ninguna teoría, método, discurso, género o tradición tiene “una reivindicación universal y general como la forma correcta o privilegiada del conocimiento autorizado” (Richardson, 2000, p. 928).

De hecho, todas las pretensiones de la verdad universal “enmascaran intereses particulares en luchas locales, culturales y políticas” (Richardson, 2000, p. 928). Necesitamos entonces encontrar nuevas maneras de conectar a las personas y sus problemas personales con metodologías de justicia social. Siguiendo estas directrices, emergen del trabajo de campo de este proyecto las siguientes interrogantes: ¿En quiénes pensamos cuando queremos estudiar las interacciones y las relaciones sociales de niños y niñas hijos de inmigrantes y niños chilenos en las escuelas de Arica?

Concordando con Quispe, y en discordancia con el abordaje de las migraciones en otros contextos nacionales, entendemos los procesos que ocurren en las escuelas de Arica como espacios en los que se tejen las experiencias de vida cotidiana escolar de niños y niñas hijos de inmigrantes y niños y niñas chilenos, en donde lo diferente, extranjero, hijo de inmigrante, se difumina dependiendo del perfil de los estudiantes, las características de las escuelas y la zona geográfica en la que se encuentran (rural vs urbana). No obstante, conscientes de los conflictos que se presentan en estas interacciones, también se dan situaciones de integración mediante la cooperación, la ausencia de diferencias percibidas por los niños y sus profesores, la homogeneización de acentos, bailes y otras costumbres y actividades cotidianas, y la adaptación a un currículum que es nacional y que busca chilenizar a

sus estudiantes, en ausencia de políticas públicas de integración intercultural para la región de Arica y Parinacota.

A continuación se presenta un extracto de las valoraciones que realizan algunas personas que participaron de la investigación:

Adaptación del contexto intercultural

Ellos se sociabilizan bien. Por lo general al menos también llegan a la escuela y no se ven solos en un mundo de rubios po; se ven solamente, se ven inmiscuidos en un mundo de gente común, de baja estura, de alta estatura, gordos, flacos; entonces también llegan con otros niños que también, ya han, ya han sido han llevado un proceso aquí en Arica. Entonces no, ellos son, tienen buena sociabilización, se relacionan bien con los niños y aparte que los niños de aquí también los aceptan bien, porque también están acostumbrados a esta interacción. (Entrevista a informante clave / escuela urbana 2 / profesor jefe).

Al comienzo con los niños fue más problemático ¿Ya? Porque los niños, el hecho de ser niños que venían del altiplano obviamente tenían una noción despectiva, que eran tontos, que eran muy tímidos, que eran, no tanto por el color de piel, sino porque los miraban en menos, pero cuando estos niños empezaron a darles la oportunidad de salir en el escenario, de proyectarlos en diferentes tipos de participación, ya sea deportiva, cultural o musical, los niños empezaron a cambiar, entonces estos niños empezaron a destacarse y se dieron cuenta ¿No es cierto?, que en las habilidades en matemática eran muy superiores a ellos, entonces ahí... (Entrevista a informante clave / escuela urbana 2 / profesor jefe).

Experiencias de vida cotidiana escolar / prácticas culturales / acentos y expresiones verbales

Yo allá en mi casa hablo como ecuatoriana, pero acá no puedo, Yo llegaba y contaba algo y empezaban “oye chico” (Entrevista grupal a niños y niñas de 8° año básico, Colegio Urbano 4).

Los niños deben comentar la historia de la caperucita roja y levantar la mano para hablar. El curso se muestra participativo. Los niños y las niñas partici-

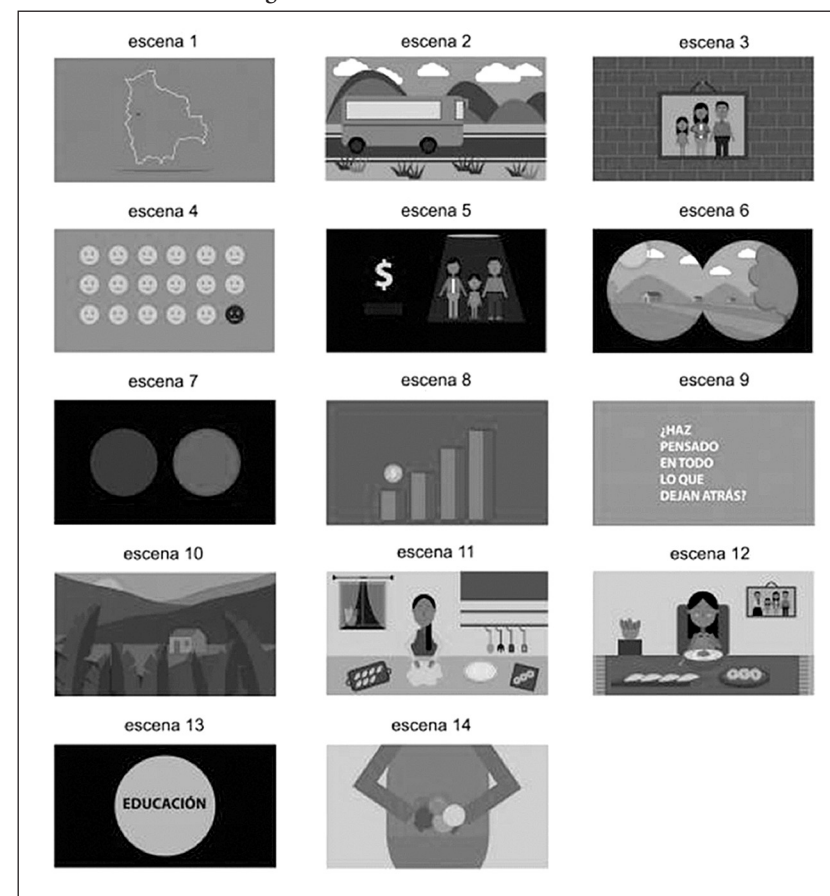
pan por igual. Los niños y niñas se mueven, conversan, escriben y hacen otras cosas distintas a las que está pidiendo el profesor mientras algunos de ellos atienden a su consulta. Hasta ahora van en la pregunta 5 y no he notado aún el acento extranjero en sus voces. No obstante, puedo ver a niños con rasgos diferenciados según andinos, sureños, afrodescendientes. Siendo estos minoría. Principalmente, los niños y niñas con rasgos andinos y la niña afrodescendiente colombiana que asiste al curso (Memo observación registro investigadora principal Colegio Urbano 4).

Siguiendo lo anterior, nuestra preocupación es poner en servicio de la comunidad escolar y de la comunidad ariqueña en general, los principales hallazgos obtenidos en el estudio y generar acciones educativas que promuevan la integración escolar de los niños y niñas en las escuelas de Arica. Una pregunta que surge al cierre del Proyecto Fondecyt desarrollado es ¿cuál es el paso siguiente para que la investigación en temáticas fronterizas tenga un real impacto social en las comunidades que están siendo investigadas? Para ello el compromiso del equipo de investigación que desarrolló este proyecto está en transformar los principales resultados del Proyecto Fondecyt No 1160869 en acciones que permitan trabajar en la promoción de la integración intercultural en las escuelas y colegios de la región de Arica y Parinacota.

En esta labor, nos encontramos desarrollando animaciones, a partir de momentos significativos del trabajo de campo de la investigación. Un ejemplo de ello es el caso de María, que está siendo difundido por redes sociales y que formará parte de un material psicoeducativo para abordar con los estudiantes de las escuelas participantes y sus profesores. Esta historia surge de la información obtenida en la investigación. En este caso, se trata de la historia de una niña de 8 años que proviene de Bolivia y que asiste a una de las escuelas de zona rural en el valle de Azapa en la región XV de Arica y Parinacota. María es una niña que cuenta su propia experiencia migratoria junto a sus padres y lo que para ella significa vivir alejada de su abuela. Sobre comidas, sabores, recuerdos afectivos y una vida en tránsito junto a los sueños que esta niña de 8 años percibe de su familia que ahora crece en Chile. Esta historia, junto a otras cuatro historias forman un conjunto de pequeños guiones que se presentan según el formato de storyboard que

desarrollamos con Rocío San Román, estudiante de la carrera de diseño multimedia de la Universidad de Tarapacá, mediante su tesis de pregrado⁴, y que nos permiten crear material lúdico dirigido a distintos grupos etarios para promover la sensibilización de la comunidad educativa en la región.

Figura 1. Resumen de historia de María



⁴ Desarrollo de animaciones tipo *motion graphics* para promover sensibilización y valoración acerca de hijos de inmigrantes en la región de Arica y Parinacota. Tesis para optar al título de diseñador comunicacional multimedia.

Reflexiones finales

Estudiar los procesos migratorios en la región XV de Arica y Parinacota, a través de las interacciones y relaciones sociales que establecen los niños y niñas que asisten a la escuelas y colegios de la ciudad con mayor número de matrícula de niños y niñas extranjeros, nos lleva a plantearnos cuestionamientos sobre quiénes son los niños y las niñas que estamos estudiando. Hablar de migraciones en el norte de Chile y específicamente en el extremo norte del país, partiendo de supuestos desde la diferencia y la distancia entre unos y otros, lo nacional y lo extranjero, creemos que puede ser un error en cuanto a la conceptualización de las personas que estudiamos, que tienen un origen nacional, étnico y cultural próximo al nosotros en donde lo extranjero refiere principalmente a la situación de reciente llegada al país más que a una diferencia dicotómica como suele abordarse las migraciones en el discurso académico de investigación en ciencias sociales en el país.

Las experiencias de vida cotidiana escolar de niños y niñas en contextos de diversidad cultural como el de las escuelas y colegios de la región XV de Arica y Parinacota tienden a diferenciarse entre establecimientos educativos de la ciudad y los valles de Azapa y Lluta. Mientras que en los establecimientos la tendencia educativa es a homogeneizar a sus estudiantes sin distinción de nacionalidad; las experiencias de vida cotidiana escolar de los estudiantes se ven facilitadas por la adaptación que realizan las escuelas principalmente de los valles a sus estudiantes en cuanto al origen, nacionalidad y prácticas culturales de los mismos, como bailes, vestimenta, entre otras. Los profesores asumen un rol activo en la formación valórica de los estudiantes en relación al trabajo infantil, salud, higiene y nacionalidad. En la sala de clases de escuelas rurales y urbanas los profesores no tienden a realizar diferencias en torno al origen étnico, racial o nacional de los estudiantes en cuanto a la enseñanza y el disciplinamiento y control. La interacción que se teje cotidianamente en las escuelas rurales, entre estudiantes y profesores evidencia estrategias de aprendizajes inclusivas para incitar a la participación de los niños(as) que mayoritariamente son hijos(as) de inmigrantes. Por su parte, los mismos estudiantes son quienes realizan

diferencias en cuanto al origen étnico, racial y/o nacional en espacios como el recreo o la sala de clases. En este sentido, existiría una reproducción de las diferencias configurada por el currículum formal y oculto, y los estudiantes simplemente reproducen configuraciones preconfiguradas de uno y de otro lado.

Las interacciones sociales que se tejen en el espacio cotidiano como la escuela, implica que en este lugar los estudiantes se inserten en las lógicas y normas del juego que se llevan a cabo. La escuela como institución y marco integrador produce discursos y prácticas de asimilación a una chilenidad que revela criterios impuestos desde la escuela y estrategias de integración por los estudiantes.

De acuerdo a lo anterior, las experiencias de vida cotidiana escolar de los niños(as) que han sido estudiados en esta investigación, se desarrolla en establecimientos a los que asisten niños(as) de orígenes diversos y los establecimientos han adoptado medidas para apoyar su integración según medidas gubernamentales y lo que cada establecimiento considera apropiado a su contexto escolar. No obstante, las interacciones y relaciones sociales de estos niños, están mediadas por la nacionalidad, el origen, el género entre los mismos estudiantes, y responden a un espacio social escolar que reproduce las identidades colectivas y diferenciadoras entre los niños/as indígenas o con ascendencia diversa aymaras, quechua, afrodescendiente, etc., y chilenos(as), promoviendo su homogeneización. En este sentido, esta investigación aporta insumos para describir la diversidad cultural de los establecimientos educativos de la ciudad fronteriza de Arica y relevar las realidades y necesidades presentes en la región en materia de educación intercultural. Al mismo tiempo, invita a los investigadores que estudian desde distintas aproximaciones las migraciones latinoamericanas en Chile, a realizar acciones que permitan poner sus investigaciones al servicio de las personas que son estudiadas en base a propuestas que promuevan una cultura de la paz basada en el respeto, la valoración y la equidad con pertinencia regional en materia de diversidad cultural, en este caso de los procesos de movilidad transnacional del extremo norte de Chile.

Referencias bibliográficas

- Cavieres, Tania; Butrón, Marcelo; Pérez, Francisco; Moscoso, Raúl (2016). *Construcción del inmigrante boliviano, peruano y colombiano en la ciudad fronteriza de Arica a través de la prensa escrita*. Tesis para optar al grado de licenciado en psicología. No publicada. Universidad de Tarapacá Arica-Chile.
- Condarco, Ramiro (1987). *La teoría de la complementariedad vertical eco-simbiótica*. XXX, Hisbol, La Paz (breve Biblioteca de Bolsillo). Ramiro Condarco "Simbiosis interzonal", pp. 7-28.
- Denzin, Norman (2010). *The political manifesto: A call to arms*. London and New York: Routledge.
- Denzin, Norman y Giardina, Michael (2015). "Introduction". In: Norman Denzin y Michael Giardina (Eds.) *Qualitative Inquiry and the Politics of research* (pp. 9-25). Walnut Creek, CA: Left Coast Press.
- Garolan, Charles y Gaudelius, Yvonne (2008). *Spectacle pedagogy. Art, politics, and visual culture*. Albany, NY. State University of New York Press.
- Quin, Robyn (1996). *Enfoques sobre el estudio de los medios de comunicación: la enseñanza de los temas de representación de estereotipos*. Recuperado el 3 de marzo de 2014 en: http://www.uned.es/ntedu/asignatu/2_Robyn_Quin_1.html
- Mardones, Pablo (2006). Exclusión y sobre-concentración de la población escolar migrante bajo un modelo de segregación socio-territorial. *Informe final del concurso: Migraciones y modelos de desarrollo en América Latina y el Caribe*. Programa Regional de Becas CLACSO.
- Muñoz, Carlos (2007). *Encuadres noticiosos e inmigración: del análisis de los contenidos al estudio de los efectos mediáticos*. Tesis doctoral no publicada, Universidad de Salamanca, Departamento de Sociología y Comunicación, Salamanca.
- Murra, John (1972). *El "control vertical" de un máximo de pisos ecológicos en la economía de las sociedades andinas*. En *Visita de la Provincia de León de Huánuco en 1562*. Íñigo Ortiz de Zúñiga, Visitador, volumen 2, editado por J.V. Murra, pp. 429-476. Universidad Hermilio Valdizán, Huánuco.

- Richardson, L. (2000). Writing: A method of inquiry. En: N. K. Denzin y Y. S. Lincoln (Eds.). *Handbook of Qualitative Research* (pp. 923-948). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Tapia, Marcela y Ovando, Cristian. (2013). "Los andes tarapaqueños, nuevas espacialidades y movilidad fronteriza. ¿Barrera geográfica o espacio para la integración?" En: Núñez y Sánchez (ed.). *Fronteras en movimiento e imaginarios geográficos. La cordillera de los Andes como espacialidad socio-cultural* (pp. 243-274). Santiago de Chile: Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica.
- Tapia, Marcela (2014). *Regiones fronterizas. Migración y los desafíos para los Estados nacionales latinoamericanos*. Santiago: RIL Ediciones-Universidad Arturo Prat.
- Tijoux, María Emilia (2013). "Niños(as) marcados por la inmigración peruana: estigma, sufrimientos, resistencias". En: *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 20, 83-103.
- Tijoux, María Emilia (2016) *Racismo en Chile. La piel como marca de la inmigración*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Xambó, Rafael (2010). "La inmigración en los medios de comunicación. Tendencias discursivas". En: *Arxius de ciències socials*, 23, 161-171.
- Zapata-Sepúlveda, Pamela (2016a). "Experiencias de investigación, desafíos y limitaciones en el trabajo con inmigrantes y refugiados en la ciudad fronteriza de Arica". En: M.E: Tijoux Ed. *Racismo en Chile. La piel como marca de la inmigración*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Zapata-Sepúlveda, Pamela (2016b). One Continent, Three Words, and a Dream: Making Interpretive [Auto]ethnography in a Particular Place in Northern Chile. *Qualitative Inquiry*, 22 (6), 472-475.

Los estudiantes migrantes peruanos en la región de Arica y Parinacota. Norte de Chile: Caracterización, distribución y desafíos

Carlos Mondaca¹, Wilson Muñoz², David Martínez³

Introducción

La migración es uno de los fenómenos más significativos de la globalización, pues ha impulsado importantes transformaciones en el ámbito económico, político, social y cultural. En este contexto, si bien la globalización ha permitido que las barreras comerciales se hayan flexibilizado, las fronteras sociales y humanas no siempre han tenido la misma suerte (Riquelme y Alarcón, 2008). Esto se aprecia en contextos dominados por el subdesarrollo económico, como América Latina, donde si bien co-existen múltiples flujos migratorios entre las naciones, predomina una estructura bipolar que evidencia la doble cara de este fenómeno: por un lado, existen grandes países emisores de emigrantes, mientras que, por otro lado, tenemos a un puñado de países receptores de estas poblaciones (CEPAL, 2006). Este

1 Dr. en Educación, Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Académico del Departamento de Educación y Director del Centro de Innovación, Vinculación e Investigación en Educación (EDUCAR) de la Universidad de Tarapacá (UTA). Correo electrónico: cemondacar@uta.cl

2 Dr. en Antropología social y Etnología, École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS). Investigador doctoral del Laboratoire de d'Anthropologie Sociale del Collège de France/CNRS/PSL Research University. Investigador Asociado del Departamento de Educación de la Universidad de Tarapacá (UTA), y del Grup de Investigacions en Sociologia de la Religió (ISOR) de la Universidad Autònoma de Barcelona (UAB). Correo electrónico: wilsonsocio@gmail.com

3 Dr. en Pensamiento Social y Político, Universidad de Sussex (US). Investigador de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad San Sebastián (USS). Correo electrónico: david.eduardo.martinez@gmail.com.

fenómeno se evidencia entre países limítrofes como Perú, Bolivia y Chile, siendo la tri-fronteriza región de Arica y Parinacota uno de los escenarios más significativos en el contexto migratorio chileno (Guizardi et al, 2017; Guizardi y Garcés, 2013; 2014). Si bien Chile no es un país plenamente desarrollado en términos económicos (Stefoni, 2001, 2002, 2004, 2005), el empuje de su mercado laboral en la región le ha permitido constituirse en una alternativa económica viable para muchos migrantes de origen peruano (Bolzman, 1993; Cano y Soffia, 2009; Rojas y Silva, 2016; Rojas et al, 2016; Pavez y Lewin, 2014; Tapia, 2014).

La migración peruana posee una larga tradición histórica en la región de Arica y Parinacota, caracterizada por ser un espacio transfronterizo (Pulido, 2007) donde los flujos migratorios han permitido y catalizado importantes procesos de intercambio económico, político y sociocultural (Guizardi y Garcés, 2014). Este proceso se ha visto potenciado en la región por las nuevas dinámicas migratorias desarrolladas en un contexto globalizado, siendo uno de los ámbitos más influenciados el sistema educativo. Crecientemente los hijos de los migrantes peruanos se han ido incorporando a las aulas del sistema educativo regional y nacional en sus distintos niveles, mientras que sus padres y apoderados han debido insertarse en las comunidades educativas locales. Esto ha generado un escenario intercultural emergente que está transformando este ámbito y que plantea importantes desafíos a toda la comunidad educativa, tanto a nivel regional como nacional (Mondaca y Muñoz, 2016; Mondaca et al, 2015). Por ello consideramos que la educación ofrece un crisol especialmente interesante donde podemos fijar nuestra mirada para observar y analizar las diversas manifestaciones de este fenómeno migratorio en la región. Además, sostenemos que en un contexto históricamente transfronterizo y marcado por la diversidad sociocultural como es la Región de Arica y Parinacota, el sistema educativo debe poseer las herramientas que logren la integración de estudiantes de orígenes y características diversas, y la generación de ciudadanos interculturales acordes con esta realidad (Poblete, 2009). Para ello, primero es necesario conocer detalladamente las características de nuestro sistema educativo regional, identificando y caracterizando a los estudiantes extranjeros y peruanos, como también al resto de estudiantes que son parte del sistema educativo.

Con el fin de contribuir en esta línea, este artículo se enmarca dentro de la producción reciente de estudios que han tematizado la relación entre la migración reciente y el sistema educativo en Chile (Cortez, 2007; Stefoni, et al, 2008; Tijoux, 2013; Riedemann y Stefoni, 2015; Jaiko y Vásquez, 2016; Hernández, 2016; Jiménez et al, 2017), aportando a este acervo con datos primarios inéditos sobre la región de Arica y Parinacota.

El objetivo de este artículo es describir y analizar la presencia y distribución de los alumnos extranjeros de origen peruano en el sistema educativo de la región de Arica y Parinacota, según el nivel socioeconómico de sus familias, la dependencia de los establecimientos y su ubicación en la región⁴. Nuestra hipótesis de trabajo es que la presencia y distribución de alumnos extranjeros, especialmente de origen peruano y boliviano, está relacionada con estas tres variables: estos estudiantes estarían concentrados mayormente en los establecimientos municipales de la región (pese a existir una mayor oferta educativa de parte de los establecimientos subvencionados); los cuales a su vez suelen acoger a una mayor cantidad de población de estratos socioeconómicos bajo y medio-bajo; y tienen una concentración relativa mucho mayor en los establecimientos rurales, dada la alta concentración de población migrante de origen andino que desarrolla actividades agrícolas en esta zona. Consideramos que esta caracterización y análisis no solo son inéditos en la zona, sino que además son indispensables para generar cualquier tipo de diagnóstico o evaluación necesarios para la elaboración proyectos y políticas públicas orientados a la integración creciente de esta población en la región.

Para alcanzar nuestro objetivo, metodológicamente hemos realizado una recolección, triangulación y análisis de información proveniente de diversas fuentes estadísticas. Primero se recolectó información sociodemográfica sobre migrantes extranjeros y peruanos, luego se corroboró esta información en cada uno de los establecimientos, y finalmente se realizó un análisis estadístico descriptivo de la presencia y distribución de los inmigrantes peruanos en el sistema educativo de la región.

El artículo está estructurado de la siguiente forma. Primero se realiza una caracterización general de la migración peruana en Chile y su presen-

⁴ En Chile existen tres tipos de establecimientos educativos según sea su dependencia: particulares privados, particulares subvencionados y municipales.

cia en el sistema educativo nacional. Posteriormente se realiza una descripción de los estudiantes migrantes en el Región de Arica y Parinacota, puntualizando el caso de la comuna de Arica. En tercer lugar, se describen los casos de las comunas rurales de Camarones, Putre y General Lagos. Por último, se discute la hipótesis de trabajo considerando la evidencia empírica y se esbozan las conclusiones del artículo.

Migración y sistema educativo en Chile

La estabilidad social, económica y política de Chile, le han permitido ser visualizado como un país atractivo para los migrantes (Tapia 2014). De hecho, el número de inmigrantes residentes en Chile casi se duplicó en la última década. Mientras que en el 2002 (INE, 2002) había 184.464 personas inmigrantes, el Departamento de Extranjería señala que “para el año 2014 se estimó cerca de 411.000 migrantes permanentes residiendo en Chile, lo que correspondería al 2,3% de la población nacional. Si bien es un porcentaje bajo en comparación al promedio de migrantes residentes en los países desarrollados (11,3%, según cifras de la División de Población de la ONU para el año 2015)” (Rojas y Silva, 2016:10). Según estos autores, Chile ocupa el quinto lugar en número de migrantes, donde tres cuartos de ellos provienen de países sudamericanos, preferentemente peruanos (31,7%), seguidos por argentinos (16,3%), bolivianos (8,8%), colombianos (6,1%) y ecuatorianos (4,7%); siendo la Región Metropolitana quien concentra el 61,5% de esta población, seguida por Antofagasta con 6,9% de proporción de población migrante, Tarapacá con un 6,0% y la Región de Arica y Parinacota con un 3,3% (Rojas y Silva, 2016:12).

Una característica interesante de esta población es su componente femenino. Según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de la población migrante de 2013, el porcentaje de mujeres era de un 55,1% y de hombres un 44,9%, cifra que es prácticamente la misma en 2015 (aumentando en un 1% la población de mujeres) (Ministerio de Desarrollo Social, 2015). Este componente femenino de la migración “trae a mediano y largo plazo un incremento en los procedimientos de reu-

ficación familiar y, por consiguiente, una vez que la mujer trabajadora se encuentra asentada y estable, se produce la llegada de las hijas e hijos al país de acogida” (Pavez y Lewin, 2014). Esto impacta de manera directa en el número de infantes en edad escolar que arriban al país como inmigrantes. Según datos oficiales entregado por el gobierno de Chile, desde 2005 hasta 2014 alrededor del 20% de los inmigrantes son del tramo etario entre 0 a 19 años (Departamento Extranjería y Migración, 2015:22). Según Pavez, para el caso de niños, niñas y adolescentes (0 a 15 años) el porcentaje dentro de la población de inmigrantes es de alrededor de un 14%; y si a ello les sumamos a quienes han nacido en Chile y poseen origen extranjero (segunda generación), la cifra aumenta a un 21%. Más allá de estos datos generales, no existen estadísticas precisas y actualizadas respecto de la situación migratoria de niños y niñas, ni de sus principales características; por lo que existe un escaso conocimiento sobre los ámbitos que requieren mayor atención, como podría ser la inserción educacional (Fernández, 2012). Por ello, Joiko y Vásquez recopilieron los datos disponibles de migración y sistema escolar, en el marco de un proyecto financiado por el Consejo Nacional de Educación (CNED) (Joiko y Vásquez, 2016), la cual nos permite en este momento acceder a una caracterización general de la migración y el sistema educativo en Chile actualmente.

Para el año 2016, la matrícula de estudiantes migrantes llegó a 60.844, lo cual equivale al 1,7% de la matrícula total a nivel nacional (Joiko y Vásquez, 2016). Esto supone que la matrícula se duplicó respecto a 2015, y se quintuplicó respecto a 2005. El 59% se encuentra en educación básica y el 23% en la educación media. La mayoría de los estudiantes migrantes reside en la región Metropolitana, Antofagasta y Tarapacá (82%). Además, el 56% de los estudiantes migrantes se encuentra matriculado en establecimientos municipales y el 36% en particulares subvencionados, situación inversa a la que se produce en el caso de los estudiantes chilenos. A partir de datos del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) de 4to Básico 2014, es posible apreciar también que el 6% de los estudiantes migrantes se encuentran matriculados en establecimientos de enseñanza básica clasificados como bajo; 73% en un establecimiento medio bajo y medio; y 21% en establecimientos medio-alto y alto; a dife-

rencia de los alumnos chilenos que se encuentran distribuidos 10%, 62% y 28% respectivamente. Otro dato relevante es que el 75% de los estudiantes migrantes se encuentran en establecimientos con convenio de Subvención Escolar Preferencial (SEP), a diferencia del 68% de sus pares; y un 58% se encuentra en establecimiento con Programas de Integración Escolar (PIE), similar al 52% de sus pares.

Alumnos extranjeros en los establecimientos municipales de la comuna de Arica

Según los datos del Censo 2002, en la región transfronteriza de Arica y Parinacota los extranjeros representan el 5,8% de la población total (12.299 personas), siendo los peruanos un 39,6% (4.821) de esta población, superados solo por los residentes bolivianos (48%). De hecho, según el Departamento de Extranjería de la Policía de Investigaciones de Chile (2015), entre junio de 2008 y mayo de 2009 circularon más de 4 millones de personas por las avanzadas y aduanas de la Región de Arica y Parinacota, siendo especialmente concurrido el paso fronterizo de Chacalluta que permite el tránsito entre Arica y Tacna.

El Ministerio de Educación de Chile señala que *en el 2014 se registró un total de 49.498 estudiantes matriculados en jornada diurna en los establecimientos educacionales de educación básica y media en la región de Arica y Parinacota*. De este total, 1.924 alumnos (3,89%) son de origen extranjero, de los cuales 770 son peruanos (1,56%). Del total de alumnos migrantes presentes en la región, los peruanos representan un 40,02%, superados solamente por los estudiantes bolivianos que llegan al 1,92% del total en el sistema y al 48,66% del total de extranjeros.

Dentro de este escenario regional, la comuna de Arica es la que concentra la mayor cantidad de establecimientos educacionales de enseñanza preescolar, básica y media dependientes del Departamento de Administración de Educación Municipal (DAEM). Sus 39 establecimientos acogen a un total de 17.759 alumnos matriculados y poseen a 1.294 docentes trabajando. De estos establecimientos, 30 se encuentran en la zona urbana

de la ciudad, solo 8 en zonas rurales, y 1 de ellos se ubica dentro de las dependencias del recinto penitenciario ubicado en la quebrada de Acha (destinado a la atención a reclusos). Dentro del total de los estudiantes atendidos por los establecimientos del DAEM, un 18,02% (3.201 estudiantes) pertenecen a algún grupo étnico, especialmente a la etnia aymara, presente tanto en Chile como en Perú y Bolivia; mientras que un 7,77%, (1.380 estudiantes) del total general son de origen extranjero. De este total de extranjeros, son mayoritarios los de nacionalidad boliviana, representando a un 53,12% del total de extranjeros, seguido por los peruanos que alcanzan un 38,48%.

Los establecimientos municipales de la comuna de Arica cuentan con una matrícula promedio de 521,2 alumnos y solo 5 establecimientos cuentan con más de mil alumnos matriculados, todos ellos ubicados en la zona urbana. La Escuela República de Israel, con sus 1.492 alumnos, es la más numerosa, seguida por el Liceo Octavio Palma Pérez, el Liceo Politécnico y el Liceo Politécnico Antonio Varas de la Barra. Por otro lado, la mayoría de establecimientos (29) cuentan con menos de 1.000 alumnos. Dentro de ellos la inmensa mayoría (25) se encuentra en la zona urbana y solo 4 en zonas rurales. Entre los establecimientos urbanos más numerosos de este segmento se destaca el Liceo Octavio Palma Pérez con más de 1200 alumnos, mientras que el Liceo Instituto Comercial posee la menor cantidad de alumnos (un poco más de 600 estudiantes) (Tabla 1).

Dentro de los establecimientos que se encuentran en zonas rurales, se destaca el Liceo Agrícola José Abelardo Núñez por poseer la mayor cantidad de alumnos de la zona (468 estudiantes) y contar con un internado, seguido por la Escuela España que posee 404 estudiantes. Ambos establecimientos están ubicados en el Valle de Azapa (Tabla 2). Por otro lado, cabe señalar que existen cuatro establecimientos dependientes del DAEM en la comuna de Arica cuya matrícula no sobrepasa el centenar de alumnos y poseen un limitado número de docentes, todos ellos ubicados en zonas rurales: la Escuela Gral. Manuel Baquedano tiene una matrícula de 78 alumnos y cuenta con solo 6 docentes para atender el establecimiento completo; en la Escuela Pampa Algodonal trabajan sólo 2 docentes para los 33 alumnos que allí estudian; mientras que la Escuela Valle de Chaca y la

Escuela Molinos de Lluta cuentan solo con un docente cada una para atender a 17 y 6 alumnos respectivamente. Por último, debemos mencionar también a la Escuela Pedro Gutiérrez Torres, la cual se encuentra ubicada en el recinto penitenciario de Acha y cuenta con 572 reclusos que acceden a la educación básica al interior del penal.

Tabla1: Matrículas, alumnos extranjeros y peruanos en las escuelas urbanas municipales de la comuna de Arica

Nombre del Establecimiento	Matrícula	Extranjeros	Peruanos	% Extranjeros	% Peruanos	% Peruanos del total de extranjeros
Escuela República de Israel	1492	17	8	1,14	0,54	47,06
Liceo Octavio Palma Pérez	1218	29	13	2,38	1,07	44,83
Liceo Politécnico	1087	40	13	3,68	1,20	32,50
Liceo Pol. Antonio Varas de la Barra	1084	110	26	10,15	2,40	23,64
Escuela Gabriela Mistral	1001	23	2	2,30	0,20	8,70
Liceo Jovina Naranjo Fernández	858	39	14	4,55	1,63	35,90
Liceo Pablo Neruda	781	37	13	4,74	1,66	35,14
Colegio Integrado Eduardo Frei Montalva	738	38	25	5,15	3,39	65,79
Escuela Ricardo Silva.	646	3	3	0,46	0,46	100,00
Liceo Instituto Comercial Arica	639	38	17	5,95	2,66	44,74
Escuela América.	504	27	13	5,36	2,58	48,15
Escuela Centenario	454	9	4	1,98	0,88	44,44

Escuela Tucapel	451	5	2	1,11	0,44	40,00
Escuela Cmte Juan José de San Martín	450	4	0	0,89	0,00	0,00
Escuela Humberto Valenzuela García	379	11	4	2,90	1,06	36,36
Escuela Gral. José Miguel Carrera	343	9	6	2,62	1,75	66,67
Escuela Gral Pedro Lagos M.	325	2	0	0,62	0,00	0,00
Escuela República de Francia	322	22	12	6,83	3,73	54,55
Liceo Artístico Dr Juan Noé Crevanni	295	9	9	3,05	3,05	100,00
Escuela Manuel Rodríguez Erdoyza	274	4	0	1,46	0,00	0,00
Escuela Sbtt Luis Cruz Martínez	261	12	11	4,60	4,21	91,67
Escuela Jorge Alessandri Rodríguez	254	10	9	3,94	3,54	90,00
Escuela Regimiento Rancagua	230	12	3	5,22	1,30	25,00
Escuela Esmeralda	218	6	1	2,75	0,46	16,67
Escuela República de Argentina	217	8	2	3,69	0,92	25,00
Escuela Rómulo Peña Maturana	177	3	0	1,69	0,00	0,00
Escuela Ricardo Olea Guerra	169	1	1	0,59	0,59	100,00
Escuela Carlos Guirao Massif	128	8	6	6,25	4,69	75,00
C.C.L. Reino de Bélgica	120	3	2	2,50	1,67	66,67
TOTAL	15115	539	219	3,57	1,45	40,63

Fuente: Elaboración propia, proyectos Fondecyt N° 1160976 y UTA 5720-17.

Los establecimientos de la comuna de Arica pertenecientes al DAEM ubicados en la zona urbana concentran un 50,18% de los estudiantes extranjeros, mientras que los establecimientos rurales poseen el 49,82% restante (excluyendo a los 286 estudiantes extranjeros que pertenecen al establecimiento ubicado en el recinto penal de Acha). En los establecimientos rurales el promedio de estudiantes extranjeros es de 61,67% y ningún establecimiento posee un porcentaje menor al 10%, aunque es necesario recordar que se trata solo de 8 establecimientos. En contraposición, existen 28 establecimientos urbanos y poseen un promedio de 19,25% estudiantes extranjeros en sus aulas. Dentro de los establecimientos rurales que pertenecen al DAEM, la Escuela Molinos de Lluta es el establecimiento que posee mayor porcentaje de alumnos extranjeros, pues sus 6 alumnos son de origen boliviano (100% de su matrícula total); le sigue la Escuela España que cuenta con 147 alumnos extranjeros (36,30%), de los cuales 37 son peruanos; el Liceo Agrícola José Abelardo Núñez con un 163 alumnos venidos de otros países (34,83%), de los cuales 47 son peruanos; y la escuela Darío Salas, que cuenta con un total de 131 estudiantes foráneos (34,20% matriculados). El resto de los establecimientos rurales cuentan menos de 50 alumnos extranjeros y menos de 25 estudiantes peruanos, con porcentajes de alumnos extranjeros que oscilan entre el 10% y el 31% (Tabla II). Existen solo tres establecimientos pertenecientes al DAEM ubicados en el sector urbano de la comuna de Arica que poseen una proporción mayor al 6% de alumnos extranjeros sobre su matrícula total, destacándose especialmente el Liceo Politécnico Antonio Varas de la Barra, donde estudian 110 alumnos extranjeros (10,15% total de la matrícula) y de los cuales 26 son peruanos. El resto de los establecimientos tiene una matrícula de alumnos extranjeros que no sobrepasa el 6% y donde la cantidad de estudiantes peruanos supera los 10 alumnos solo en 8 de los 24 establecimientos restantes.

Tabla 2: Matrícula de alumnos extranjeros y peruanos en las escuelas rurales municipales de la comuna de Arica

Nombre del Establecimiento	Matrícula	Extranjeros	Peruanos	% Extranjeros	% Peruanos	% Peruanos del total de extranjeros
Liceo Agrícola José Abelardo Núñez	468	163	47	34,83	10,04	28,83
Escuela España	404	147	37	36,39	9,16	25,17
Darío Salas Díaz	383	131	47	34,20	12,27	35,88
Escuela Ignacio Carrera Pinto	312	39	6	12,50	1,92	15,38
Carlos Condell de la Haza	186	34	22	18,28	11,83	64,71
Gral. Manuel Baquedano	78	23	14	29,49	17,95	60,87
Pampa Algodonal	33	10	2	30,30	6,06	20,00
Valle de Chaca	17	2	2	11,76	11,06	100,00
Molinos de Lluta	6	6	0	50,00	0,00	0,00
Total	1887	555	177	29,41	9,38	31,89

Fuente: Elaboración propia, proyectos Fondecyt N° 1160976 y UTA 5720-17.

Alumnos extranjeros en los establecimientos particulares subvencionados de la comuna de Arica

Los establecimientos particulares subvencionados de la comuna de Arica cuentan con una matrícula total de 29.853 alumnos. De un total de 65 establecimientos pertenecientes a esta categoría, solamente dos son considerados como rurales, además del establecimiento que se encuentra al interior del recinto penitenciario de Acha antes mencionado. Solamente 30 de los 65 establecimientos particulares subvencionados de la comuna de Arica cuenta con la presencia de alumnos extranjeros en sus matrículas.

Del total de los estudiantes atendidos por este conjunto de establecimientos, 404 son de origen extranjero, lo que representa apenas un 1,37% del total. De estos estudiantes, alrededor de 203 son peruanos, representando el 50,26% del total de alumnos extranjeros y siendo el grupo más numeroso; seguido por los estudiantes bolivianos (29,08%) (Tabla 3). Los establecimientos educacionales particulares subvencionados de la comuna de Arica tienen un promedio de matrícula total de 445,57 alumnos. En este contexto, hay siete establecimientos que si son considerados conjuntamente superan el millar de estudiantes: el más numeroso es el Liceo Domingo Santa María con 3.852 alumnos, seguido por el Colegio North American College con 2.862 estudiantes. De los establecimientos particulares subvencionados de la comuna de Arica, 26 tienen entre cien y mil alumnos, siendo los más numerosos de este rango el Colegio Italiano Santa Anna con 952 alumnas y el Colegio San Marcos con 909 estudiantes. El resto de los establecimientos tiene entre 103 y 720 alumnos. Entre estos últimos es necesario mencionar al Liceo Técnico Profesional de Adultos Pukara ubicado en el interior del recinto penal de Acha y que atiende a 610 reclusos que acceden a este beneficio, y al Liceo Agrícola Técnico Profesional Padre Francisco Napolitano, el cual está ubicado en el valle de Lluta y cuenta con una matrícula total de 196 alumnos, de los cuales 75 son internados. El único establecimiento particular subvencionado que cuenta con menos de 100 alumnos y no es una escuela de lenguaje, es la Escuela República de Ecuador, ubicada en la zona rural de Villa Frontera y con una matrícula de 18 alumnos.

Tabla 3: Matrícula de alumnos extranjeros y peruanos en establecimientos particulares subvencionados de la comuna de Arica

Nombre del Establecimiento	Matrícula	Extranjeros	Peruanos	% Extranjeros	% Peruanos	% Peruanos del total de extranjeros
Liceo Domingo Santa María	3852	47	25	1,22	0,62	53,19
Colegio North American College	2862	36	21	1,26	0,73	58,33
Colegio Alta Cordillera	1793	6	5	0,33	0,28	83,33
Colegio Miramar	1602	20	10	1,25	0,62	50,00
Colegio Saucache	1542	43	17	2,79	1,10	39,53
Colegio Cardenal Antonio Samoré	1320	31	17	2,35	1,29	54,84
Colegio Leonardo Da Vinci	1013	4	3	0,39	0,30	75,00
Colegio Italiano Santa Ana	952	16	11	1,58	1,16	73,00
Colegio San Marcos	909	2	0	0,22	0,00	0,00
Colegio Cardenal Raúl Silva	895	15	10	1,68	1,12	66,67
Colegio Chile Norte	892	11	4	1,23	0,45	36,36
Colegio Arica College	962	11	3	1,28	0,35	27,27
Colegio Alemán	720	21	6	2,92	0,83	28,57
Colegio Alcázar de Arica	672	0	0	0,00	0,00	0,00
Colegio Juan Pablo II	611	12	3	1,96	0,49	25,00

Colegio Abraham Lincoln School	608	0	0	0,00	0,00	0,00
Colegio María Montessori	605	9	7	1,49	1,16	77,78
Colegio Adventista	595	30	14	5,04	2,35	46,67
Colegio Ejército de Salvación	591	6	5	1,02	0,85	83,33
Colegio Tecnológico de Arica	588	14	8	2,38	1,36	57,14
Colegio Ford College	457	1	1	0,22	0,22	100,00
Colegio Hispano	421	9	8	2,14	1,90	88,89
Colegio Acuarella	328	4	4	1,22	1,22	100,00
Colegio Del Alba	327	3	1	0,92	0,31	33,33
Colegio Padre Luis Gallardo	323	3	1	0,93	0,31	33,33
Colegio San Juan de la Blachere	303	11	8	3,63	2,64	72,73
Colegio Mosaico's	299	14	3	4,68	1,00	21,43
The International School Arica	268	4	2	1,49	0,75	50,00
Liceo Agric. Tec. Padre Francisco Napolitano.	196	16	3	8,16	1,53	18,75
Colegio Amaru Anku School	166	4	1	2,41	0,60	25,00
Colegio John Wall Holcomb	136	0	0	0,00	0,00	0,00
Colegio El Roble	114	0	0	0,00	0,00	0,00
Colegio Particular República del Ecuador	18	2	2	11,11	11,11	100,00
TOTAL	26843	404	203	1,51	0,76	50,25

Fuente: Elaboración propia, proyectos Fondecyt N° 1160976 y UTA 5720-17.

Los establecimientos que cuentan con mayor cantidad de alumnos extranjeros son: el Liceo Domingo Santa María con 47 extranjeros, de los cuales 25 son peruanos; el Colegio Saucache con 43 extranjeros, 17 peruanos entre ellos; el North American College con 36 extranjeros, 21 de los cuales son peruanos; y el Colegio Cardenal Antonio Samoré con un total de 31 alumnos extranjeros, entre ellos 17 alumnos peruanos. El resto de los establecimientos de este tipo cuenta con 30 alumnos extranjeros o menos, mientras que el conteo de estudiantes peruanos no sobrepasa los 14 estudiantes. Hablando en términos porcentuales, solo el 1,51% de los alumnos que estudian en los establecimientos ya señalados son de origen extranjero, y de ellos la mitad son peruanos (50,25%) y un tercio bolivianos (31,18%).

Los únicos dos colegios rurales que pertenecen a este grupo de establecimientos son también los que muestran un mayor porcentaje de estudiantes extranjeros: la Escuela República del Ecuador con un 11,11%, todos ellos de origen peruano, y el Liceo Agrícola Técnico Profesional Padre Francisco Napolitano con un 8,16% de alumnos extranjeros, de los cuales el 18,75% son peruanos. En el caso de los establecimientos particulares subvencionados que imparten educación tradicional en la comuna de Arica, los que presentan mayor porcentaje de estudiantes extranjeros son el Colegio Adventista, el Colegio Mosaico's y el Colegio San Juan de la Blachere, donde en ninguno de ellos superan el 6% de estudiantes total. El resto de los establecimientos de este tipo presentan entre un 0,22% y un 2,92% de estudiantes extranjeros en el total de sus matrículas, exceptuando el Colegio Alcázar de Arica, el Colegio Abraham Lincoln School, el Colegio John Wall Holcomb y el Colegio El Roble, que no cuentan con estudiantes extranjeros en sus aulas.

Existen 30 establecimientos particulares subvencionados en la comuna de Arica que cuentan con matrículas que oscilan entre los 20 y los 140 alumnos. Todos estos establecimientos son escuelas de lenguaje y de enseñanza especial, las que han aumentado de manera explosiva en los últimos años gracias a que las políticas educacionales han puesto énfasis en la atención de niños con necesidades especiales y han fomentado a la creación de este tipo de establecimientos con incentivos económicos. Los establecimientos particulares subvencionados de educación especial presentes en la

comuna de Arica atienden a un total de 3.010 alumnos, donde solo cuatro de ellos superan el centenar de alumnos, siendo la Escuela Especial Los Hibiscos la más numerosa, con una matrícula total de 140 estudiantes. De los 3.010 alumnos que pertenecen a las escuelas de lenguaje de la comuna de Arica, únicamente 5 de ellos son extranjeros y 2 de ellos son peruanos.

Alumnos extranjeros en las comunas rurales de la Región de Arica y Parinacota

La Región de Arica y Parinacota cuenta con tres comunas rurales: Camarones, General Lagos y Putre. En estas comunas existen numerosas localidades donde la educación es administrada por el DAEM de los municipios de cada comuna. A continuación, se detalla la distribución de la matrícula en estas tres comunas, donde no solo se destaca el alto número de alumnos pertenecientes alguna etnia (mayoritariamente aymara) y extranjeros (principalmente bolivianos), sino también la presencia de la dispersión geográfica, la que obliga a mantener escuelas con pocos alumnos en varias localidades y atender a muchos de los estudiantes en internados en un porcentaje muchísimo mayor que en la comuna de Arica.

En primer lugar, tenemos a la comuna de Putre donde existen 6 establecimientos que imparten cursos de enseñanza básica y solo 1 que imparte cursos de enseñanza media. Todos ellos son de dependencia municipal y acogen a un total de 282 alumnos, atendidos por 41 docentes. El 67,72% de los estudiantes de esta comuna pertenece a alguna etnia, mientras que el 30,18% son de origen extranjero. De un total de 86 extranjeros, 78 son bolivianos y solo 8 son peruanos. Es importante señalar que la comuna de Putre posee una relativa cercanía con Bolivia y durante las últimas décadas ha recibido migración boliviana que ha arribado hasta la zona para desarrollar labores productivas, lo cual permite comprender la alta presencia de estudiantes bolivianos en el sistema educativo. El Liceo Granaderos de Putre es el establecimiento más numeroso, cuenta con 209 estudiantes, seguido por la Escuela El Márquez (26 alumnos) y la Escuela San Francisco de Asís (17 estudiantes). El resto de los establecimientos tienen entre

5 y 20 alumnos. Es importante señalar que en la comuna 63 alumnos son atendidos en la modalidad de internado (Escuela El Márquez y Liceo Granaderos). Dentro de los establecimientos de la comuna se destaca la Escuela Payachatas por contar con una matrícula de 6 alumnos, todos ellos bolivianos (Tabla 4).

Tabla 4: Matrícula de alumnos extranjeros y peruanos en los establecimientos de la comuna de Putre

Nombre del Establecimiento	Matrícula	Extranjeros	Peruanos	% Extranjeros	% Peruanos	Peruanos/extranjeros.
Escuela El Márquez	26	4	2	15,38	7,69	50,00
Liceo Granaderos de Putre	209	68	6	32,54	2,87	8,82
Escuela San Francisco de Asís	17	7	0	41,18	0,00	0,00
Escuela Cotacotani	10	4	0	40,00	0,00	0,00
Escuela San Santiago de Belén	9	3	0	33,33	0,00	0,00
Escuela Payachatas	6	6	0	100,00	0,00	0,00
Escuela Los Álamos	5	0	0	0,00	0,00	0,00
TOTAL	282	92	8	32,62	2,84	8,70

Fuente: Elaboración propia, proyectos Fondecyt N° 1160976 y UTA 5720-17.

En segundo lugar, tenemos a la comuna de Camarones que posee 8 establecimientos educacionales que imparten cursos de enseñanza básica y solo 1 que imparte cursos de enseñanza media. Todos los establecimientos son de dependencia municipal y suman una matrícula total de 95 alumnos atendidos por 29 docentes. El establecimiento más numeroso es el Liceo Valle de Codpa que cuenta con 53 alumnos. El 73,68% de los estudiantes de esta comuna estudian en la modalidad de internados: 55 en el liceo Valle de Codpa y 15 en la Escuela Valle de Esquiña. Debemos considerar

que históricamente Codpa ha sido el pueblo que ha mantenido la mayor concentración de habitantes en la Comuna de Camarones. Si bien las diferentes oleadas migratorias que se sucedieron en la zona durante el siglo XX impactaron fuertemente a todo el Valle de Codpa y sus principales localidades (Chitita, Guañacagua, Codpa, Cerro Blanco), actualmente el Liceo Valle de Codpa posee estudiantes de Arica que se trasladan al establecimiento para continuar sus estudios como internados. Ambos factores explicarían en gran medida su alta matrícula en comparación con el resto de localidades de la comuna. Por último, debemos destacar que el 34,74% de los alumnos de la comuna pertenece a alguna etnia, encontrándose la mayor cantidad de ellos en el Liceo Valle de Codpa. Solamente la Escuela Valle de Camarones tiene un alumno extranjero y es peruano.

En tercer lugar, tenemos a la comuna de General Lagos, la comuna más septentrional del país y una de las menos habitadas también. Allí existen 9 establecimientos educacionales que solo imparten enseñanza básica, poseen dependencia municipal, poseen un total de 78 alumnos y trabajan un total de 17 docentes en sus aulas. Existe un total de 10 alumnos extranjeros en la comuna y ninguno de ellos es peruano. Los establecimientos más numerosos son la Escuela Internado de Visviri con 38 alumnos y la Escuela Chujlluta a la que asisten 15 estudiantes. El resto de las escuelas de esta comuna tienen entre 2 y 6 alumnos, y la mayoría de ellas cuenta solo con un docente para atenderlos.

Conclusiones

A partir del análisis de los datos aportados, podemos establecer dos conclusiones en nuestro estudio:

En primer lugar, hemos podido apreciar que la presencia y distribución de estudiantes de origen extranjero y especialmente peruanos en el sistema educativo de la región de Arica y Parinacota, está relacionada con el tipo de dependencia del establecimiento educacional al cual pertenecen (municipal, particular subvencionado o particular privado): (a) Si bien los establecimientos de educación municipal están ubicados en la segunda po-

sición en el ranking de número de alumnos matriculados de la región (con más de 17 mil alumnos), estos concentran a la mayor cantidad de alumnos de origen extranjero y peruanos. En estos establecimientos, casi el 8% de sus estudiantes son de origen extranjero, más del 50% de ellos son de origen boliviano y cerca de un 40% de origen peruano (530 alumnos). (b) Por su parte, los establecimientos subvencionados concentran a la mayor cantidad de alumnos de la región (casi 30 mil estudiantes matriculados). Sin embargo, se ha podido apreciar que menos de la mitad de estos centros educativos cuentan con alumnos extranjeros en sus aulas, superando apenas el 1% (226 alumnos) del total de matriculados y siendo los alumnos de origen peruanos menos del 0,8% del total de alumnos matriculados. No obstante, pese a la baja presencia de alumnos extranjeros, debemos destacar que más de la mitad de ellos son de origen peruano, seguido por los estudiantes de origen boliviano y colombiano. (c) Finalmente tenemos que los establecimientos privados poseen menos de 1500 alumnos en la región, presentando la menor presencia de estudiantes extranjeros y peruanos en sus aulas en términos absolutos. Los estudiantes extranjeros no superan el 2% (24 alumnos) del total de alumnos matriculados y los peruanos apenas alcanzan un 0,34% (5 alumnos) del total.

Los datos analizados evidencian que la presencia y la distribución de los estudiantes de origen peruano en el sistema educativo de la región pueden estar relacionadas con factores socioeconómicos. Los establecimientos que concentran una mayor cantidad y proporción de estos alumnos son centros educativos de ingreso gratuito (normalmente municipales) y poseen una serie de estrategias de ayuda socioeconómica y estudiantil, por lo que podrían resultar especialmente atractivos para padres inmigrantes de bajo nivel socioeconómico que deben educar a sus hijos en Chile. Esta concentración ya había sido constatada en la Región Metropolitana (Hernández, 2016:118), la gran zona de estudio en Chile sobre este tema, pero no para nuestro caso de estudio. Debemos recordar que la gran concentración de inmigrantes peruanos en la región se encuentra en edad laboral y la mayoría de ellos realiza trabajos no calificados (especialmente en los ámbitos agrícolas, servicios domésticos y construcción), percibiendo ingresos relativamente bajos (Mondaca y Muñoz, 2016). Por ello, es posible inferir que

la ubicación de la mayoría de los estudiantes de origen peruano en el sistema educativo está estrechamente vinculada con la posición relativamente desaventajada que poseen sus padres en el plano socioeconómico.

En segundo lugar, los datos estadísticos muestran que la presencia y distribución de los estudiantes de origen extranjero y especialmente peruanos en el sistema educativo de la región de Arica y Parinacota, está relacionada con la ubicación socio-geográfica que poseen los establecimientos educacionales. Aquí se distingue claramente entre aquellos que se ubican en la urbe y los que se ubican en la zona rural, tanto en la comuna de Arica como en el resto de comunas rurales pertenecientes a la región bajo estudio.

(a) Mientras que en la inmensa mayoría de los establecimientos educacionales municipales urbanos los estudiantes extranjeros nos sobrepasan el 6% del total de sus alumnos, en la mayoría de los establecimientos educacionales municipales rurales sobrepasan fácilmente el 20% del total de estudiantes. De hecho, en términos absolutos, el número total de estudiantes extranjeros en los establecimientos municipales rurales (555 alumnos) sobrepasa levemente a los ubicados en la zona urbana (539 alumnos), pese a la enorme diferencia que existe en la cantidad de estudiantes atendidos en cada zona. Para comprender este fenómeno debemos recordar que uno de los ámbitos laborales privilegiados donde se desempeña un gran número de migrantes peruanos es en el sector agrícola. De hecho, una parte significativa de esta población trabaja y/o reside en el sector rural de la comuna, especialmente en el valle de Azapa y valle de Lluta, donde existe un gran desarrollo de la actividad agrícola y todos sus servicios derivados. Esto permitiría comprender la alta presencia de estudiantes de origen peruano en los establecimientos educacionales ubicados en zonas rurales de la comuna (Mondaca y Muñoz 2015). Además, y retomando nuestra primera conclusión, no debemos olvidar que la totalidad de los establecimientos rurales de la comuna y la región son de dependencia municipal, por lo que, en general, suelen acoger a alumnos de nivel socioeconómico bajo o medio bajo. En el caso de los estudiantes de origen peruano, esto se relaciona con el (hipotético) nivel socioeconómico de los padres de estos alumnos, que se dedicarían mayoritariamente a labores agrícolas o servicios con baja o nula cualificación, percibiendo por ellos ingresos relativamente bajos.

(b) En el caso de las comunas rurales, las características de la población extranjera son muy claras, al existir un predominio de la población de origen boliviano: la totalidad de los alumnos extranjeros en la comuna de General Lagos son bolivianos, mientras que en Putre representan el 90% de los extranjeros. Por su parte, en la comuna Camarones casi no existe presencia de alumnos de origen extranjero (solo existe 1 alumno peruano). La alta presencia de bolivianos en las comunas de General Lagos y Putre puede estar relacionada con dos factores: la condición limítrofe que posee la comuna, que facilitaría la generación de flujos migratorios entre la comuna y el vecino país; y las condiciones geográficas y la labor agrícola desarrollada en la región, que funcionaría como un polo de atracción para los campesinos bolivianos que migrarían a la comuna motivados por la similitud que posee este escenario con su país de origen. La población peruana, por el contrario, optaría por ingresar al país a través de la comuna de Arica, dada la diversidad laboral que le ofrece el potencial mercado laboral de la comuna.

La presencia de este fenómeno en la región y su impacto en la educación, es un tema que no ha sido abordado por la literatura. Por ello consideramos que este hallazgo es un buen punto de partida para continuar desarrollando investigaciones que permitan poner a prueba las hipótesis que acabamos de esbozar, avanzado así en el conocimiento de este fenómeno en la región. Además, este hallazgo debiera ser considerado a la hora de planificar y desarrollar cualquier proyecto o política educativa que apunte a la integración de población extranjera en la región, pues la alta concentración de estudiantes extranjeros en las zonas rurales, unida a las limitaciones de diversa índole que presentan los establecimientos educacionales rurales, lo convierten en un caso que amerita ser abordado de manera particular.

Agradecimientos

El presente artículo es resultado del proyecto Fondecyt N° 1160976 y UTA 5720-17. Se agradece también el apoyo del Convenio Marco: "Plan de Implementación para Programa de Fortalecimiento de la Formación

Inicial Docente 2017-2019” UTA-MINEDUC 1656; y el segundo autor agradece igualmente al Programa Becas Chile (doctorado) de CONICYT.

Referencias bibliográficas

- Bolzman, Claudio (1993). “Los exiliados del cono sur dos décadas más tarde”. En: *Nueva Sociedad* 127: 126-135.
- Cano, Verónica y Soffia, Magdalena (2009). “Los estudios sobre migración internacional en Chile: apuntes y comentarios para una agenda de investigación actualizada”. En: *Papeles de Población* 61: 129-167.
- CEPAL (2006). *Migración Internacional*. Observatorio Demográfico, Latino América y el Caribe. Santiago, Chile: CEPAL - Naciones Unidas.
- Cortez, Ana (2007). “La migración internacional: un desafío para las políticas públicas en Chile”. En: *Niños y niñas migrantes. Políticas públicas, integración e interculturalidad*. Colectivo Sin Fronteras (Ed.): 105-118. Santiago, Chile: Editorial Colectivo Sin Fronteras - Fundación Anide-KinderNotHilfe.
- Departamento de Planificación y Presupuesto de la Secretaría Regional Ministerial Arica y Parinacota (2014). *Informe Alumnos extranjeros Región de Arica y Parinacota*. Ministerio de Educación del Gobierno de Chile. Arica, Chile.
- Departamento de Extranjería y Migración (2015). *Migración en Chile 2005-2014*. Santiago, Chile.
- Fernández, Rosario (2012). “Una mirada a los derechos de los niños, niñas y adolescentes inmigrantes en Chile. Avances y desafíos pendientes”. En: *Los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes, refugiados y víctimas de trata internacional en Chile. Avances y desafíos*. Demant, Eva; Mellado, Viviana y Tom Olsen (Coords.): 243-272. Santiago, Chile: ACNUR, OIM, UNICEF.
- Garcés, Alejandro (2015). *Migración peruana en Santiago. Prácticas, espacios y economías*. Santiago, Chile: Ril Editores.
- Guizardi, Menara y Garcés, Alejandro (2013). “Circuitos migrantes. Itinerarios y formación de redes migratorias entre Perú, Bolivia, Chile

- y Argentina en el norte grande chileno”. En: *Papeles de Población* 78: 65-110.
- (2014). “Historizar el espacio. Reflexiones sobre la construcción del recorte espacial en un estudio sobre las migraciones peruanas y bolivianas en el Norte Grande de Chile”. En: *Ágora* 19: 27-56.
- Guizardi, Menara; Valdebenito, Felipe; Nazal, Esteban y López, Eleonora (2017). “Forms and movement in hyper-border space: Peruvian migrants in the Arica Terminal (Chile)”. En: *Revista Migraciones Internacionales* 9: 151-178.
- Hernández, Arnaldo (2016). “La construcción social del sujeto migrante en Chile y sus consecuencias en educación”. En: *Diálogos Educativos* 16: 111-136.
- Instituto Nacional de Estadística INE (2012). *Censo de Población*. Santiago, Chile, p. 50.
- Ministerio de Desarrollo Social (2015). *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN 2013*. Inmigrantes. Ministerio de Desarrollo Social. Santiago, Chile.
- Jiménez, Felipe; Valdivia, María; Valdés, René y Hernández, María (2017). “Migración y escuela: Análisis documental en torno a la incorporación de inmigrantes al sistema educativo chileno”. En: *Psicoperspectivas* 16: 105-116.
- Joiko, Sara y Vásquez, Alba (2016). “Acceso y elección escolar de familias migrantes en Chile: ‘no tuve problemas porque la escuela, es abierta, porque acepta muchas nacionalidades’”. *Calidad en la Educación* 45: 132-173.
- Mondaca, Carlos y Muñoz, Wilson (2016). “La inserción de estudiantes migrantes en las escuelas y liceos de la región de Arica y Parinacota. Estrategias y prácticas de integración sociocultural emergente”. En: *Socializar conocimientos III. América Latina en diálogo: Oportunidades para hoy y mañana*. RedInche (Coord.): 429-447. Barcelona, España: RedInche.
- Mondaca, Carlos; Muñoz, Wilson; Gajardo, Yeliza y Poblete, Pablo (2015). “Estudiantes migrantes en la región de Arica y Parinacota. Caracterización, distribución y consideraciones generales”. En: *Las fronteras del*

- transnacionalismo: límites y desbordes de la experiencia migrante en el centro y norte de Chile*. Guizardi, Menara (ed.): 258-280. Santiago, Chile: Ocho Libros - Universidad de Tarapacá.
- Pavez, Iskra y Lewin, Katherine (2014). "Infancia e inmigración en Chile: hacia un estado del arte". En: *Ammentu* 4: 254-267.
- Poblete, Rolando (2009). "Educación Intercultural en la Escuela de Hoy: reformas y desafíos para su implementación". En: *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva* 3:140-156.
- Pulido, Cristóbal (2007). "Migración, Transnacionalidad, Integración y Ciudadanía: los peruanos en la zona Norte de Chile". Tesis de Máster en Estudios Latinoamericanos. Universidad de Leiden. Leiden, Holanda.
- Riedemann, Andrea y Stefoni, Carolina (2015). "Sobre el racismo, su negación, y las consecuencias para una educación anti-racista en la enseñanza secundaria chilena". En: *Polis* 42: 1-21.
- Riquelme, Jorge y Alarcón, Gonzalo (2008). "El peso de la historia en la inmigración peruana en Chile". En: *Polis* 20: 299-310.
- Rojas, Nicolas; Amode, Nassila; Koechlin, José y Jiménez, Ricardo (2016). "Migraciones en la triple frontera andina: Bolivia, Chile y Perú. Desafíos persistentes y oportunidades estructurales". En: *Las migraciones en las fronteras en Iberoamérica*. Ares, Alberto y Joaquín Eguren (Eds.): 61-90. Madrid, España: OBIMID, P. Universidad de Comillas de Madrid.
- Rojas, Nicolás y Silva, Claudia (2016). *La migración en Chile: Breve reporte y caracterización*. Madrid: OBIMID - P. Universidad de Comillas.
- Stefoni, Carolina (2001). *Representaciones culturales y estereotipos de la migración peruana en Chile*. Informe final del concurso: culturas e identidades en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile: CLACSO.
- (2002). "Mujeres inmigrantes peruanas en Chile". *Papeles de Población* 33: 118- 145.
- (2004). "Inmigración y ciudadanía: la formulación de comunidades peruanas en Santiago y la emergencia de nuevos ciudadanos". *Revista Política* 43: 319- 336.
- (2005). *Inmigrantes transnacionales: la formación de comunidades y la transformación en ciudadanos*. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

- Stefoni, Carolina; Acosta, Elaine; Gaymer, Marcia y Casas-Cordero, Francisca (2008). *Niños y niñas inmigrantes en Santiago de Chile. Entre la integración y la exclusión*. Santiago, Chile: OIM - Universidad Alberto Hurtado.
- Tapia, Marcela (2014). "Extranjeros fronterizos en las regiones extremas de Chile: entre migración y circulación. 1990-2014". En: *Migración y Trabajo. Estudio y propuestas para la inclusión sociolaboral de migrantes en Arica*. Rojas, Nicolás y Vicuña, José (Eds.): 31-55. Santiago, Chile: OIM - Servicio Jesuita a Migrantes.
- Tijoux, María Emilia (2013). "Niños(as) marcados por la inmigración peruana: estigma, sufrimientos, resistencias". En: *Convergencia* 61: 83-104.
- Voigt-Graf, Carmen (2004). "Towards a geography of transnational spaces: Indian transnational communities". En: *Australia Global Networks* 4: 25- 49.

Integración académica transfronteriza Chile, Perú y Bolivia: el caso de la Universidad de Tarapacá

Edgar Estupiñán¹, Arturo Flores²

Introducción

La colaboración internacional se considera cada vez más dentro de las Instituciones de Educación Superior (IES) como un elemento estratégico que contribuye a elevar la calidad de la educación y excelencia académica. De esta manera, los estudiantes cuando egresen estarán mejor preparados para desempeñarse en un medio cada vez más globalizado y competitivo, como también con mayor comprensión, tolerancia y respeto por la diversidad cultural económica y científica de cada región del mundo. La internacionalización, por tanto, no debe ser un fin en sí, sino un medio para lograr la excelencia académica.

Por otra parte, la política exterior es un campo de acción en el plano de la sociedad internacional que ha ganado cada vez más relevancia para los estados-nacionales actuales, y sus consecuencias para los ciudadanos son crecientemente influyentes en el marco de los cambios que se están observando en las sociedades en proceso de globalización.

En países con una alta concentración de la población alrededor de las ciudades capitales, suelen propender niveles de desarrollo asimétricos dado que la distribución de recursos también es desigual. Por otra parte, la den-

¹ Director de Calidad Institucional, Universidad de Tarapacá. Autor de Correspondencia: ees-tupin@uta.cl

² Rector, Universidad de Tarapacá, aflores@uta.cl

sidad y característica de las relaciones interinstitucionales que se establecen entre los diversos actores de la sociedad, entre ellos las instituciones de educación superior (IES), también se ven afectadas, por este mismo factor. Este es el caso de la mayoría de países de nuestra región, que en comparación con Europa o Asia, la internacionalización de la educación superior aún no está consolidada y no contribuye de manera significativa al fortalecimiento de la educación superior en su conjunto, dadas las dificultades para contar con financiamiento suficiente y permanente, además de espacios e infraestructura adecuada, vínculo efectivo con instituciones extranjeras y redes de cooperación internacional. De la misma manera, cada Institución de educación superior no posee necesariamente las capacidades institucionales suficientes que permitan avanzar en la internacionalización, como por ejemplo, contar con normativas adecuadas, canales de comunicación fluidos, profesionales y académicos preparados y dispuestos para orientar y atender a alumnos extranjeros, currículum flexible en las carreras, entre otros aspectos.

Particularmente, en esta última década, ha habido una creciente demanda de la educación superior a nivel mundial, lo cual ha provocado también que la educación transfronteriza se fortalezca, apuntando a cubrir la brecha de cobertura creada por la imposibilidad, por parte de la oferta nacional, de satisfacer la demanda en términos cuantitativos, de flexibilidad y tipos de enfoques de aprendizaje³.

Universidades y paradiplomacia

Normalmente, la paradiplomacia como instrumento de gestión pública se asocia directamente a lo que se ha denominado cooperación descentralizada. La paradiplomacia no es más que la interacción de subsistemas en función de intereses propios y características comunes. Los Estados comienzan a perder forma territorial en la medida en que las partes que

lo integran buscan desde lo local, la forma de conectarse al sistema internacional, procurando tener voz en el exterior que les permita afrontar los retos que demandan los procesos y problemas globales. La paradiplomacia alude por tanto a “una fórmula de asociación que permite la interacción de una extensa gama de actores locales y regionales en temáticas internacionales”. De esta manera, surgen potentes agendas de organizaciones no gubernamentales, cámaras de comercio e industria, organizaciones de base, universidades, sindicatos y empresas, entre otros.

En Chile, particularmente, “el ejercicio legal de la paradiplomacia tiene su punto de partida en una ley del año 1992 que crea los gobiernos regionales, norma que ha contemplado en favor de las regiones dos facultades tan específicas como escasas: una, en el ámbito de la cooperación internacional y, otra, referida a la prestación de servicios de transporte internacional fronterizo.

Las universidades regionales, por la naturaleza de su esencia y del enclave geográfico y sociocultural al que responden, deben enfocar esfuerzos para contar con una agenda internacional que les permita conectarse con el mundo global desde sus ámbitos académicos, culturales y de investigación. En algunos casos y áreas específicas, dichas universidades tienen mayor cooperación y trabajo conjunto con instituciones foráneas, que con instituciones del mismo país, en este caso Chile.

En el caso de universidades regionales ubicadas en zonas extremas y de frontera con países vecinos, estas juegan además un rol de cooperación para el desarrollo, la integración y la paz, contribuyendo a las acciones de paradiplomacia que tanto bien hace a las regiones y sus comunidades, con las cuales se comparten fronteras y desafíos comunes. Por ejemplo, las agendas de cooperación y el quehacer diario en regiones extremas, suele darse en la mayoría de veces, sin verse afectadas por las turbulencias y tensiones que puedan ocurrir entre las capitales, como Santiago, Lima, Buenos Aires y La Paz.

Por lo tanto, la paradiplomacia supone acciones permanentes desde las regiones y su Universidad. En el caso de la Región de Arica y Parinacota, está la Universidad de Tarapacá, estatal y regional, en una zona con fronteras muy activas para el comercio y los servicios, pero a la vez, con una ins-

³ Gacel-Ávila, Jocelyne (2007). “Calidad y educación sin fronteras”. En: *Revista Apertura*, Año 7, núm. 6.

titución universitaria que cuenta con una trayectoria de más de 15 años de colaboración académica y también de movilidad estudiantil transfronteriza.

Es así como la ubicación geográfica de Universidades localizadas en regiones alejadas de las grandes metrópolis, en cercanía de zonas de frontera, y en países con una tendencia a políticas centralistas, como es el caso de Chile, resulta ser un factor determinante, que conlleva un quehacer académico y un sello institucional, que incorpora muchas veces características particulares. Como ejemplo de ello, se puede hacer mención al establecimiento de alianzas con instituciones localizadas bien sea en regiones más cercanas dentro del propio país o en la transfrontera, orientando el quehacer hacia la integración regional y transfronteriza, y contribuyendo por tanto a las relaciones de paradiplomacia con los países vecinos.

De esta manera, las relaciones de colaboración entre IES regionales, pero que dada su proximidad geográfica, respecto de las grandes distancias de las capitales, permite consolidar el quehacer académico y de investigación en regiones que comparten problemáticas y desafíos comunes. De esta manera, dichas Instituciones, muchas veces complejas desde el punto de vista académico, resultan favorecidas al estrechar lazos de cooperación y fomentar un trabajo conjunto, pudiendo así, compartir recursos humanos especializados, infraestructura, intercambiando información y experiencias, lo cual se traduce también en una formación más integral y global para los propios estudiantes, así como el enriquecimiento de la propia cultura institucional.

Por lo tanto, la competitividad de estas Universidades también se ve beneficiada en los resultados, dada su rol protagónico en el desarrollo propio de sus respectivas regiones, además de poseer un sello o impronta que las diferencia de otras Instituciones más cerca de las grandes urbes.

Integración académica transfronteriza y paradiplomacia:

Caso de la Universidad de Tarapacá

La movilidad internacional, siendo una de las formas en que se promueve la formación y desarrollo académico en un mundo globalizado, requiere

establecer lazos de asociatividad con instituciones cercanas y/o similares que compartan intereses comunes. Es evidente, que aquellos estudiantes que han podido tener una experiencia de intercambio internacional, se enriquecen no solo en el ámbito académico sino también en el aspecto socio-cultural. En lo académico, se pueden informar por ejemplo de nuevos avances en sus áreas de estudio, conocer sobre enfoques educativos distintos y en investigación despertar el interés por nuevas materias de investigación. En el aspecto socio-cultural los estudiantes fortalecen sus habilidades “blandas”, mediante: la comunicación intercultural, el trabajo en equipo, el conocimiento de otras culturas, el uso de diferentes idiomas, uso de las TIC, entre otros.

En este sentido, cabe destacar el caso de la Universidad de Tarapacá (UTA), que siendo una Institución estatal, regional y bifronteriza, es reconocida por su calidad y aporte a la equidad, al desarrollo y a la integración académica e intercultural en la región Centro Sur Andina. La Universidad de Tarapacá, ubicada en una región que comparte frontera con los países vecinos de Perú y Bolivia, cumple un rol fundamental como agente de integración, paz y movilidad social en la Macro Región Centro Sur Andina.

Esta característica ha hecho que la UTA concentre una parte importante de su quehacer al desarrollo de actividades, intercambios y presencia académica de naturaleza transfronteriza y transnacional. En este sentido, la dimensión regional del emplazamiento concreto en el que se inserta la Universidad se ve traducido no solo como contribución nacional, sino también como agente protagónico de desarrollo y de integración internacional.

La UTA tiene historia en el terreno de la cooperación internacional, específicamente, en la integración transfronteriza. Desde la adjudicación del primer Convenio de Desempeño⁴ por parte del Gobierno de Chile a la UTA, cuyo nombre fue justamente: “La Universidad de Tarapacá como Agente de Integración Transfronteriza”, en el año 2007, la Institución ha avanzado significativamente en el ámbito de la movilidad estudiantil con los países vecinos de Perú y Bolivia, intercambio académico, proyectos de investigación conjunta, estrechando los lazos entre IES, a través de nuevos convenios y redes de cooperación.

⁴ Convenio de Desempeño: Programa de financiamiento del Mineduc, con base en resultados, donde uno de los primeros programas pilotos fue el que se adjudicó la UTA en el año 2007.

La Universidad de Tarapacá declara su vocación internacional y su rol de agente de integración en su Misión y Visión institucional, con énfasis en la Macro Región Centro Sur Andina. Incluso, en el nuevo Sistema de Dirección Estratégica 201-2022, se han asumido nuevos desafíos programáticos e indicadores que claramente reafirman el rol internacional activo, potente pero a la vez muy focalizado. Es claro, que la labor académica generadora de saber y conocimiento permite cohesionar la frontera y mejorar la calidad de vida de las comunidades presentes en dichas zonas.

La región de Arica y Parinacota se caracteriza por su amplia diversidad climatológica y geográfica, contando con desierto, costa y altiplano, además de los diversos valles que la componen, y que contienen un legado histórico-cultural patrimonial y un contexto intercultural, que nutre a la Universidad, permitiendo llevar a cabo investigación aplicada de impacto tanto regional, como nacional e internacional. Como ejemplo de ello, se han consolidado a lo largo de los años, líneas de investigación en agricultura de zonas áridas; antropología y arqueología; historia regional; cultura andina; genética; migraciones; etnicidad; educación; salud pública; entre otras.

La vinculación internacional con especial foco en el espacio bi-fronterizo (Bolivia y Perú) se ha venido fortaleciendo a lo largo de los años, gracias a un conjunto de objetivos, políticas y programas estratégicos institucionales, que han permitido disponer de recursos tanto humanos como financieros para cumplir con esta meta propuesta. Es así como el posicionamiento y protagonismo de la UTA, en la órbita macro regional, ha permitido atraer recursos desde convenios de desempeño, los que, sumados a los mecanismos institucionales existentes, como también a programas de Becas en el marco de Convenios Interinstitucionales y Redes de Cooperación, robustecen la presencia y rol integrador de la Universidad y por ende del propio País en la macroregión centro sur-andina.

En síntesis, se podría afirmar que para la Universidad de Tarapacá, la integración con los países vecinos, más que un deber es un quehacer. Esto se ve reflejado en la declaración de su Misión y Visión Institucional:

- La Universidad de Tarapacá tiene como visión y propósito estratégico: *“Ser un referente como universidad estatal, regional y fronteriza, recono-*

cida por su calidad y aporte a la equidad, al desarrollo y a la integración académica e intercultural en la región Centro Sur Andina”⁵.

De esta manera, la Universidad de Tarapacá ha logrado consolidar a lo largo de un periodo de más de 15 años, las relaciones académicas y de integración con IES de Perú, Bolivia, Argentina, y Paraguay, gracias a programas tales como: los Convenios de Desempeño, las becas de movilidad del Consejo de Rectores por la Integración y Subregión del Centro Oeste de Sudamérica (CRISCOS); Convenios de Movilidad internacional; alianza con la Agencia Chilena de Cooperación Internacional - AGCID, a través del Programa de Becas de Integración Transfronteriza (BIT), participación en los Comités de Integración de Frontera Chile-Perú; los cuales se detallan brevemente a continuación.

1. CRISCOS: Consejo de Rectores por la Integración y Subregión del Centro Oeste de Sudamérica

La Red CRISCOS, actualmente la conforman un grupo de 35 universidades situadas en el noroeste argentino, sur del Perú, norte de Chile, suroeste de Paraguay y de Bolivia. Tiene como finalidad promover la Integración de los pueblos, cooperación académica, científico-tecnológica y cultural entre las universidades ubicadas en esta zona geográfica. La Red cuenta con más de 15 años de funcionamiento y anualmente se reúnen los Rectores y coordinadores de movilidad pertenecientes a las Universidades del Convenio, en los diferentes países que conforman la Red, lo cual le ha permitido mantener y estrechar los vínculos interinstitucionales a lo largo de los años. El programa de movilidad de CRISCOS, entre los años 2012 y 2017, ha permitido por ejemplo que más de 100 estudiantes provenientes de Perú, Bolivia, Argentina y Paraguay, hayan podido realizar una estadía semestral en la UTA. En general, desde su fundación CRISCOS ha movilizó a más de 2.200 estudiantes hacia alguna de las universidades que componen la Red.

⁵ Sistema de Dirección Estratégica de la Universidad de Tarapacá 2017 - 2022.

2. Beca de Integración Transfronteriza

La Beca de Integración Transfronteriza (BIT) está dirigida a estudiantes destacados de educación media, de los países vecinos de Perú y Bolivia. Esta beca fue creada en noviembre de 2010, posterior a un encuentro de ex-cancilleres de Chile que tuvo lugar en Arica, y en el marco del cual se realizó la propuesta de crear un instrumento de fomento a la integración académica, la cual fue bien acogida, y posteriormente con el apoyo de la Cancillería se logró formalizar un convenio de colaboración entre la UTA y la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID), partiendo con la primera convocatoria en el año 2011. Los alumnos que resultan beneficiados de esta Beca, acceden a gratuidad de estudios (otorgada por la UTA), como también a un estipendio mensual para cubrir gastos de estadía y alojamiento, durante toda la duración de la carrera (por parte de la AGCID), además de un monto anual para compra de libros y transporte ida y regreso a su lugar de origen. A la fecha, se han beneficiado 49 alumnos, de los cuales 30 son de Perú y 19 de Bolivia, quienes provienen principalmente de las ciudades de Tacna, Moquegua, Ilo, La Paz y El Alto.

Este programa de Becas (que inició en el 2011), es el único de estas características que se crea a nivel nacional, y dada su buena evaluación por parte de la AGCID, se ha decidido mantener, considerando un cupo total de 50 estudiantes, con este beneficio. Además recientemente se ha dado comienzo a un programa de similares características en la Universidad de Magallanes.

Mediante esta beca, se contribuye a la formación de profesionales provenientes de otros países, que al egresar y regresar a sus lugares de origen, terminan siendo embajadores nuestros y de la región en sus respectivos países. Por lo tanto, para la Universidad de Tarapacá es realmente un aporte el que alumnos de Perú y Bolivia, con rendimiento académico escolar sobresaliente, puedan participar de este Programa.

3. Convenios de desempeño

La Universidad de Tarapacá tiene historia en el terreno de la cooperación internacional, específicamente, en la integración transfronteriza. Desde la adjudicación del primer Convenio de Desempeño por parte del Gobierno de Chile a la UTA “La Universidad de Tarapacá como Agente de Integración Transfronteriza”, en el año 2007, producto de un proceso piloto en el cual fueron adjudicadas solo 4 universidades en el país, se generaron módulos de intercambio para alumnos y académicos, consolidándose 5 líneas de investigación, desarrollo e innovación, con la finalidad de ser un referente internacional en cada uno de los ámbitos a trabajar: Ciencias Básicas como herramienta de integración; Bioarqueología de las poblaciones Pre hispánicas en ambiente desértico; Desarrollo e Innovación para solucionar problemas de la presencia de Arsénico y Boro en el agua; Fitogenética aplicada a la protección de germoplasma de especies nativas de la zona transfronteriza; y Genómica Humana de la vida en alturas. En el marco de este Convenio de Desempeño, se logró la movilidad académica de cerca de 800 estudiantes de Perú, Bolivia y Chile, quienes participaron, bien sea, en estancias cortas mediante módulos de intercambio, o en estadías semestrales. Además participaron de movilidad de estadías cortas más de 100 académicos de IES provenientes de los tres países.

Dado los significativos logros obtenidos con el primer Convenio de Desempeño, la Universidad logró adjudicar en el año 2012, un segundo proyecto, focalizado en potenciar el área de las ciencias sociales: “Desarrollo de las Humanidades, Artes y Ciencias Sociales”. Mediante este proyecto fue posible dar continuidad al fomento de la movilidad internacional transfronteriza y el fortalecimiento de líneas de investigación, específicamente en áreas relacionadas con la historia y geografía, antropología, psicología y trabajo social. Con este convenio, se pudo lograr un intercambio de más de 280 estudiantes y 17 académicos participando de módulos de intercambio, estadías semestrales o pasantías cortas de investigación.

4. Diplomado de Integración Fronteriza y Políticas Sociales (Versión I)

Programa académico que se gestó en el marco de los objetivos y compromisos del Convenio de Desempeño de las Humanidades, Artes y Ciencias Sociales. El Diplomado está orientado al estudio de la integración fronteriza y las políticas sociales. El programa fue elaborado conjuntamente por la Universidad Privada de Tacna (Perú), la Universidad de Tarapacá y la Corporación de Formación Laboral al Adolescente - CORFAL (Chile).

Este Diplomado, cuya primera versión fue dictada durante el segundo semestre del 2016, y con un número de 50 participantes tanto de Chile como de Perú; estuvo dirigido principalmente a actores sociales, como también a profesionales de servicios públicos, profesores, mujeres líderes, dirigentes sociales, etc., y que desarrollan su quehacer en la zona de la región centro sur andina. El diplomado busca proveer a los participantes con enseñanzas con enfoque teórico y práctico, compartir experiencias, y donde los aprendizajes puedan traducirse en acciones concretas que contribuyan a los cambios necesarios de las realidades locales.

El enfoque interdisciplinario del Diplomado aborda desde las ciencias sociales temáticas en torno a la infancia, género, trabajo, educación y salud, en la región, revisando, analizando y proponiendo mejoras al desarrollo de políticas públicas que puedan responder a las complejas realidades de la región fronteriza de Arica y Tacna, y contribuyendo a la paradiplomacia.

Cabe destacar, que la Universidad de Tarapacá se interesó desde un comienzo por llevar a cabo este programa, entendiendo que la formación en este tipo de temáticas no solo aporta al desarrollo regional, sino que también moviliza y puede incidir en la modificación o creación de políticas públicas que integren de manera clara, los lineamientos que promuevan y fortalezcan el desarrollo de las fronteras con un enfoque de integración y cultura de paz.

5. Red de Integración Fronteriza Universitaria - RIFU

La Red RIFU es de reciente creación (2016), y se crea como producto de los acuerdos logrados por el “Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Chile-Perú”, más específicamente de la Subcomisión de Educación. La Red está conformada por cuatro Universidades: Universidad Privada de Tacna y Universidad Nacional Jorge Basadre Grosmann (Perú); Universidad de Tarapacá y Universidad Arturo Prat (Chile). El objetivo de esta Red es principalmente el coordinar, vincular y fortalecer el trabajo colaborativo entre las universidades de Arica y Tacna, enmarcándose de esa manera dentro de los objetivos del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Chile-Perú, que promueven las cancillerías de ambos países, y que busca promover la diversificación y fortalecimiento de los vínculos económicos y sociales, a través de la integración y la cooperación internacional.

6. Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Chile - Perú

A nivel gubernamental, la instancia de articulación y vinculación binacional ha sido el “Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo”, que trabaja hace más de 15 años en temas de desarrollo de fronteras, a través de Comisiones de Facilitación Fronteriza, Comisión de Infraestructura Transporte y Normas, y la Comisión de Integración, de las cuales derivan diversas subcomisiones, que trabajan en temas específicos, como es el caso de la Subcomisión de Desarrollo Social y Género, creada en el año 2007.

En este sentido, este mecanismo binacional fronterizo reemplazó desde el año 2012 al Comité de Frontera, generando una agenda amplia e integral, con el propósito de profundizar en el desarrollo conjunto en los diferentes aspectos de la integración fronteriza, entre los cuales se considera trabajar en la interconexión eléctrica, el control integrado –próximo a funcionar– y el fortalecimiento de la integración entre ambos países.

En este contexto, el año 2013 se implementó el Proyecto “*Por la Integración y la Cultura de Paz. Promoción de los Derechos Humanos y las Buenas*

Prácticas en la Zona Fronteriza de Arica y Tacna”, concebido desde el trabajo articulado de la sociedad civil organizada y las instituciones públicas de Tacna y Arica. Esta iniciativa fue financiada por la Corporación Andina de Fomento (CAF) durante su primer año de ejecución. En esta primera etapa se trabaja estrechamente con las autoridades políticas, las Juntas de Vecinos, profesores, periodistas, inmigrantes, mujeres rurales y trabajadoras de casa particular, niños y jóvenes de ambas ciudades.

7. Organización Latinoamericana de Ciudades Fronterizas - OLACCIF

OLACCIF nace como fruto de una iniciativa de FLACSO Ecuador para reunir a los municipios de ciudades fronterizas para debatir temáticas propias de las regiones de frontera. En noviembre de 2016 se concretó el Primer Encuentro de Integración de Ciudades Fronterizas de América Latina, que se efectuó en Ipiales (Colombia) y Tulcán (Ecuador). Con la incorporación de la Municipalidad de Arica en el año 2017, se logra concretar, en Octubre de 2017, el segundo Encuentro de Ciudades Fronterizas, asamblea y congreso OLACCIF en la frontera Chile-Perú, Arica-Tacna, que se caracteriza por el dinamismo fronterizo, que la hace como el cruce de mayor flujo de personas y mercancías de Sudamérica.

En este segundo Encuentro, tanto la Universidad de Tarapacá como la Universidad Privada de Tacna fueron sedes del Congreso de Ciudades Fronterizas de América Latina y del Caribe - OLACCIF.

Alcaldes de ciudades fronterizas de Colombia, Perú, Chile, México, Ecuador y Bolivia junto a académicos nacionales y extranjeros participaron en el II Congreso de Ciudades Fronterizas de América Latina y del Caribe, que se realizó en Tacna y Arica, cuyo objetivo fue fortalecer los gobiernos locales mediante la formulación de políticas públicas que contribuyan al desarrollo de las fronteras, sus territorios y habitantes.

Comentarios finales

Como se ha hecho notar, la Universidad de Tarapacá demuestra dar cumplimiento a su Misión Institucional, mediante diversos instrumentos y programas de cooperación internacional, principalmente con los países vecinos de Perú y Bolivia.

Es así como la Universidad ha definido dentro de su nuevo Sistema de Dirección Estratégica 2017-2022, el mantener la integración académica y cultural transfronteriza como uno de sus pilares, pero además comprendiendo que se debe promover y consolidar también una mirada internacional más profunda, se han establecido dos programas estratégicos como son:

- *Programa de movilidad estudiantil hacia centros de clase mundial y profesores extranjeros de calidad internacional.*
- *Programa de generación de redes y convenios con socios estratégicos internacionales de reconocido prestigio.*

Para ello, la Universidad de Tarapacá establecerá convenios de colaboración y trabajo conjunto con instituciones locales, regionales, nacionales e internacionales, que permitan contribuir a la ejecución de acciones de impacto positivo en la sociedad, conforme la misión institucional. Además ha establecido como una de las políticas de vinculación con la formación y la investigación, el promover acciones orientadas a la integración académica internacional. Vale destacar, que a la fecha ya más del 50% de los artículos científicos son realizados en colaboración con investigadores extranjeros y aproximadamente en el 54% de los artículos los investigadores de la Institución son el principal contribuidor.

La Universidad de Tarapacá realiza su labor en un contexto geográfico extremo con respecto a la capital del país y bi-fronterizo en relación con los países vecinos de Perú y Bolivia:

- **Región de Arica y Parinacota**, donde se encuentra la Casa Central de la Universidad con una matrícula 2016 de 7.145 alumnos de pregrado y 227 en postgrado.
- **Región de Tarapacá**, donde se encuentra su sede en la ciudad de Iquique, con una matrícula 2016 de 1.466 alumnos de pregrado y 129 en postgrado.
- **Macro Región Centro Sur Andina**, donde proyecta su quehacer institucional a través de alianzas estratégicas para la integración de redes de movilidad académica y estudiantil.

Capítulo IV

Los actores fronterizos: indígenas, mujeres y migrantes

Mujeres andinas en centros de madres de los pueblos del interior de Arica.

Elaboración local de género en contextos (trans)fronterizos: extremo norte de Chile, mediados del siglo XX

Shirley Samit Oroz¹, Cristhian Cerna²

Introducción

(...) No existían puntos cardinales. En su reemplazo el instinto de la mula y las desgarradoras fisonomías de pueblitos encaramados en el aymará y el quechua. Putre, Socoroma, Chapiquiña, Belén, Huallatire y Zapahuira constituían puntos de referencia que orientaban el caminar por las abruptas huellas polvorientas (...)³.

A mediados del siglo XX, en el extremo norte de Chile se manifestó una abierta regionalización de las colectividades andinas, a través de procesos de emigración campo-ciudad, que involucró a todos los pisos ecológicos. Desde realidades contenidas en microregiones, la acción de integración de cuño nacionalista guiadas por el Estado chileno desde fines del siglo XIX, tuvo éxito impactando en la forma de organización socioeconómica, en las pautas de consumo y en las expectativas y aspiraciones de la población

1 Historiadora, Magíster en Género y Cultura, mención humanidades, Universidad de Chile. Proyecto FACSÓ N° 1406 UChile, Proyecto FONDECYT N° 1120337, Proyecto PLU160025-CONICYT. Contacto: shirleysamit@gmail.com,

2 Antropólogo Social, Maestría en Sociología, y doctorante. Becario Programa Doctoral BIO Fulbright-Becas Chile. Universidad de Tarapacá; Proyecto PLU160025-CONICYT; Proyecto FACSÓ N° 1406 UChile. Contacto: cristhiancerna@gmail.com

3 Párrafo extraído desde el libro llamado *Arica en el ayer*. Capítulo Profesores en la Escuela, autor Augusto Zubiri, 1998.

local. En este orden, se fue imputando un conjunto de interpretaciones monoculturales, seguidas por intervenciones hacia las formaciones sociales “situadas” en el espacio rural e indígena de altitud.

Teniendo como pauta la dicotomía tradición/modernidad y la necesidad de “llevar” civilización a los “atrasados” lugares que conformaron los denominados “pueblos del interior”, uno de los ejes de modernización fueron las relaciones domésticas. Se procuró instalar una teoría de cambio institucional en este orden, suponiendo la introducción de unidades de participación específicas para mujeres, denominados Centros de Madres. Considerando diferentes casos y énfasis, se imputaron ahí valoraciones sobre el rol de la mujer, de los parámetros público y privado, así como sobre su “posición” en la organización social y sexual de las labores de (re)producción. Conteniendo un foco en la cuestión indígena como componente tradicional, el fenómeno se inscribió como un necesario tránsito desde un sistema “primitivo” o pristino hacia otro polar de rasgos “civilizados”, auto-referenciado en la sociedad mayor, situado en la ciudad de Arica, que involucraba una lectura de la economía del hogar. Si bien diferentes autores han abordado la “historiografía” de las comunidades andinas de los pueblos del interior de Arica, lo han hecho con “puño y letra” masculinos, o con escasa atención en la dimensión histórica en tema de mujeres y sus organizaciones. Sin insistir en binarios elementales, cabe señalar la necesidad de introducir enfoques críticos de género que revisen los relatos contruidos sobre los “otros” andinos, e incluyan a las “mujeres” en la producción de la “historia” que se precia de “científica” (Duby y Perrot, 2000; Montero, 1995; Perrot, 1997, 2009; Vitale, 1987).

En este sentido, parece menester ir estableciendo un análisis crítico y deconstructivo de los sujetos y sus experiencias, que viabilice reconocer sus historicidades en la frontera (imaginaria que clasifica alteridades y en la física interpuesta con entes políticos específicos, como el Estado), donde los agentes “femeninos” han sido actores para revisar las concepciones diádicas que la sociedad les imputa, en implícitos modelos sexo/género y remitencia a lugares vulnerables en la disposición interseccional de la participación. Conforme a lo señalado, cabe revisar los modelos de género local, entendidos como teorías locales y folk de las representaciones, sentidos y roles de género que se deben establecer entre los miembros, y su articulación con la configuración

de las esferas público-privado de acuerdo al rol de los miembros mujeres, en sentido que remite a una construcción social y política contingente. Aquí, los centros de madres son unidades de experiencia histórica de carácter logístico para advertir la negociación entre lo externo y lo propio.

Para abordar esto, en este trabajo se analizan aspectos de *la* participación de mujeres andinas en los centros de madres, período 1960-1970. En aquel parámetro, se establece como hipótesis de trabajo que con la introducción de los centros de madres se promovió la participación de mujeres andinas en los pueblos del interior de Arica, fijando estereotipos y roles público-privado en su entendimiento binario de sexo/género, desde lo cual, las comunidades locales (re)produjeron modelos endógenos de género, formulados desde sus experiencias históricas situadas. De esta forma, para abordar de manera óptima esta dimensión histórica de la experiencia local, se consideró relevante cotejar fuentes documentales con orales, fundado en un paradigma cualitativo. La combinación de ambas estrategias permite comprender la naturaleza de la elaboración de la alteridad por parte del Estado y la sociedad nacional, y la reflexionalidad desde un estudio de caso sobre la memoria de los miembros, y sus dinámicas de participación/adhesión territorial.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En la primera parte, se contextualiza la unidad de observación y la unidad de experiencia histórica asociada a los centros de madres en los pueblos del interior de Arica. En la segunda parte, se describe la construcción de alteridad en los pueblos y los discursos sobre progreso. De manera subsecuente, se abordan los testimonios y memoria sobre la participación en centros de madres desde la gestión de modelos propios de género en el caso de Codpa, en la precordillera de Arica. Finalmente, se establecen observaciones y recomendaciones sobre esta materia.

Arica, pueblos del interior y emergencia histórica de centros de madres

En situación fronteriza con Perú al norte y al este con Bolivia, así como al sur con el departamento de Pisagua, comprendiéndose en la provincia de Tarapacá, se ubicó el Departamento de Arica, como unidad político-ad-

ministrativa más septentrional de Chile, a mediados del S. XX (Figura 1). Su espacio físico se definió por las características ecológicas del flanco occidental de la cordillera de los Andes, ascendiendo desde 0 a 6000 msnm según eco-zonas de litoral, valles bajos, valles precordilleranos y el altiplano. Con un total de 16.521 Km² de superficie total, el departamento de Arica contó con cinco subdelegaciones o comunas, y 21 distritos, de los cuales 15 se consideraron inscritos en la alusión local de “los pueblos del interior”, que se refirió a unidades territoriales y poblacionales del sector rural, generalmente, sobre la cota de 1000 msnm, en correlación a procesos de ocupación indígena del territorio. En este escenario, fue la capital administrativa la ciudad de Arica, ubicada en la comuna de Arica, que fue concentrando con la ciudad de Iquique la inversión pública y privada regional, y generando condiciones de inequidad territorial con otros sectores.

A mediados del S. XX, siguiendo la trayectoria nacional en la materia, conforme la promulgación de la Ley 16.880 del año 1968, en el Gobierno de Eduardo Frei Montalva se formalizó el establecimiento de organizaciones funcionales y territoriales. A través de este cuerpo jurídico, se definió que las organizaciones territoriales son (...) una expresión de solidaridad y organización del pueblo en el ámbito territorial para la defensa de los asociados y como colaboradoras de la autoridad del Estado y de las municipalidades (...); en tanto, que las organizaciones funcionales, tienen por finalidad (...) representar y promover valores específicos de la comunidad vecinal (...) (citadas de la Ley). En el área, los centros de madres, emergidos desde la volitiva de la sociedad civil, como expresión de espacios para la participación femenina de élite, fueron homologándose a estos esquemas, popularizando su cualificación.⁴

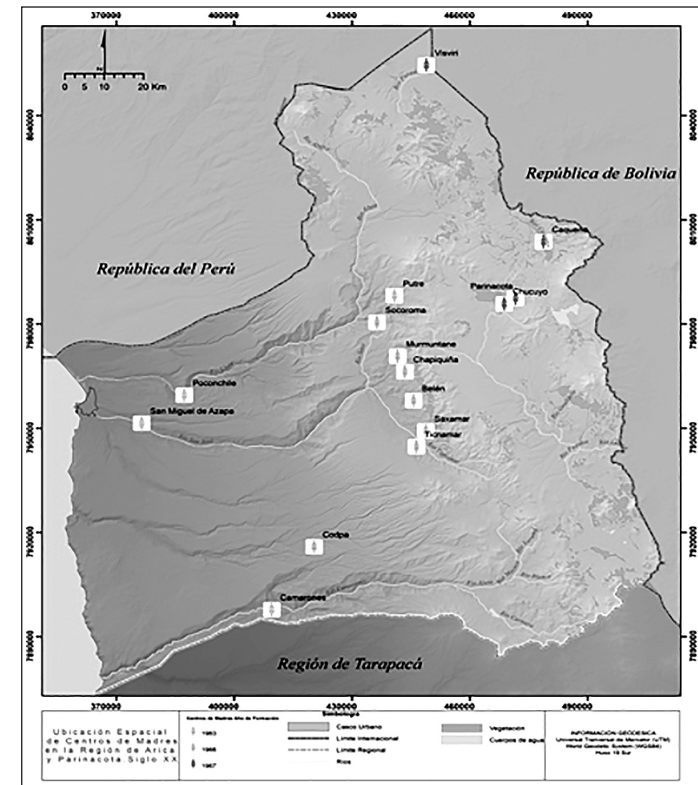
De hecho, ya se instalan como modalidad participativa civil a fines de la década de 1950⁵. En las décadas de 1960 y 1970, ya se hallan como mecanismo participativo popular y comunitario de mujeres en la ciudad

4 La política estatal sobre centros de madres tuvo relación con que se promoviera, por una parte, la participación de mujeres en la esfera pública, así también bajo la idea de que las mujeres pudieran desarrollar habilidades para, luego, producir y generar ingresos para su ahorro familiar.

5 En este escenario, considerando las fuentes orales con actores locales de la ciudad de Arica, asociados a la instalación de los formatos de Centros de Madres, el centro de madres más temprano creado en la ciudad de Arica fue el que se denominó “Santa Mónica”, fundado el 5 de agosto de 1936. Este fue organizado en su mayoría por esposas de militares y por el sacerdote de la Iglesia católica,

de Arica (Tabla 1). De manera paulatina, también se incorporaron en los pueblos del interior, promovidos por agentes del Estado, la sociedad y el Plan Andino -Programa ONU que opera en la época en materias de promoción al bienestar social en contextos rurales de los Andes.

Figura 1. Pueblos del interior de Arica y localización de centros de madres, a mediados del siglo XX



Fuente: Elaboración propia.

llamado Francisco Napolitano, para ayuda y apoyo de la sociedad civil “más necesitada”. Aquello evidencia un énfasis que fue proyectándose a entidades de esta naturaleza. De hecho, como han señalado informantes del sector, considerando la memoria oral, a partir de 1973, con la llegada de Fundación CEMA-CHILE, se re-impulsó la creación de centros de madres en los pueblos del interior de Arica, para abordar lo valórico de la familia y fijar un rol de la mujer en el hogar.

La perduración o éxito de tales entidades estuvo acorde a cada proceso histórico territorial, y el sentido que le imprimió tanto el modelo desarrollista y, luego, el neoliberal, subsiguientemente. De esta forma, la década de los setenta estuvo cargada de medidas desarrollistas con un Estado activo y una cultura centralista hacia lo chileno, que veían a la mujer instituida en el mundo privado y con voz coherente con la noción de familia nuclear y la crianza de los hijos, que serían agentes para promover la patria en el área. En la década de los ochenta, son abordados como parte del ala de acción de la primera dama del gobierno militar, y se privatizan en la figura de CEMA-CHILE, amparándose en un esquema de subvenciones. En la década de los noventa, son vistos como espacios de perfeccionamiento, cohesión social y se anclan a la dinámica municipal de manera más directa.

Tabla 1. Centros de madres en los pueblos del interior de Arica, mediados S. XX

Pueblos del interior		
Centros de madres	Año	Ubicación
De Chapiquiña	1966	Chapiquiña
Nuestra Señora de la Candelaria	1966	Codpa
De Socoroma	1966	Socoroma
De Belén	1966	Belén
De Ticnamar	1966	Ticnamar
De Putre	1963-1965	Putre
Valle de Codpa		
Guañacagua	1963-1966-1975	Guañacagua
Nuestra señora de la Candelaria	1966	Codpa
San Martín de Tours	1975	Codpa
Chitita	1980	Chitita
Cerro Blanco	1995	Cerro Blanco
Guatanave	2008	Guatanave

Fuente: Elaboración según prensa Concordia 1960-1966, y Chávez, González y González (1971), y entrevistas de memoria oral e informes de Adriana Tejos, plan Andino (1968).

Alteridades de pueblos y sujetos de intervención

Las personas que habitaron en las zonas del interior de Arica fueron descritas y representadas desde la mirada de la cultura centralista y nacional. Fueron vistas en la medida de los recursos comprensivos que la sociedad global se posibilitaba para comprenderles, para advertirles y asimilarle a sus planes de desarrollo. Utilizando tópicos varios, donde resaltan algunos como los de “ranchos pobres” o “nombres exóticos”, aquello apelaba, en palabras de Krotz (1994), a “los otros” y su desconocimiento. A partir del desconocimiento de sus prácticas culturales e históricas se edificaron un conjunto de apelaciones a la modernidad y progreso, donde el paradigma clave fue la díada “civilización-barbarie”. Al respecto, en la prensa local se abordaba la materia, asumiendo como problema el *ethos* cultural del área de los pueblos del interior,

(...) Lo curioso es que me han contado que muchas de esas familias que viven en tan terrible miseria disponen de dinero. Pero es que con esa misma impertinencia con esa extraña porfía con que ellos se agarran al paisaje inhóspito, sus costumbres ancestrales se han aferrado a sus vidas. Y allí existen entre sus rebaños de “carhwas”, “alpachos” y “huaris”, en sus ranchos de barro y paja, en las hondonadas donde la queñua eleva al aire sus miserables ramas deshilachadas y el horizonte quiebra sus líneas en las agudas aristas de las rocas. **¿Llegará algún día en que cambie su género de vida?** ¿En cuánto tiempo más la radio desplazará a la quena melancólica, al sincuri doliente así como en el sur ha suplantado a la trutruca y al cultrún? No lo sé, pero es indudable que ese cambio irá lento. **Porque equivale a cambiar el alma de la raza (...)**⁶.

Discursos como este, eran comunes en la época. Respondían a un diagnóstico concertado. Es interesante notar ahí el sentido con que se representa la alteridad local, y la sentencia que asume como necesaria: “[que] cambien el género de su vida” o, en su sinónimo, la urgencia de “cambiar el alma de la raza” para aspirar al progreso. Da cuenta esto, de una conceptualización de

6 Cita extraída desde el diario *Concordia*, fecha 17.02.1962. Título: Las crónicas del Dr Oblea. Lapas del interior. Negrillas incluidas por la autora.

lo “prístino” que tuvo como recurso cognoscitivo su homologación con la conducta o mentalidad “primitiva” de Lévy-Bruhl. Visto así, desde la perspectiva de la ausencia de “civilización”, importaba hacer borrón y cuenta nueva en las zonas rurales del interior de Arica, vistas como ausentes de capacidades, y como agentes con necesidades ad infinitum. Esto se impregnó en el discurso local, *oxímoron per se*, con los discursos de progreso y soberanía chilena impuesta en la lectura del territorio, y la (re)producción de racionalidades situadas en el arraigo de los pueblos. De tal modo, se asimiló a los discursos y prácticas dirigentes el reconocimiento, respeto y subalternación ante las burocracias interpuestas por el Estado, y la opción de pensar desde la comparación con la ciudad y las tecnologías de la modernidad. En aquella sintonía, los habitantes de los pueblos del interior fueron catalogados como “perdidos en el tiempo”, ora su insistencia en la pervivencia en una vida de tipo “hostil”. Con giro testimonial, se comenta sobre esto en voz pública mediante la prensa local,

(...) mis compañeros han regresado un poco distintos... y me imagino que se sienten como si, en lugar de haber hecho un viaje en el espacio, hubieran hecho un viaje en el tiempo. Como si volvieran de una época donde todo tiene otra dimensión, otro sentido. **La naturaleza hostil, el tiempo inclemente, las costumbres extrañas, todo, en suma ha contribuido para que se sintieran extraños en aquel medio (...)**⁷.

En suma, las cualificaciones sobre “los otros”⁸ da escenario a los programas de “mejora” para la zona, que buscaron instalar bienestar colectivo en aquellas alejadas laderas. Claro, un bienestar imputado desde una comprensión no crítica sobre esos “otros” referidos como eventuales beneficiarios. Su apuesta fue incidir en los territorios, no atendiendo a epistemes locales, en

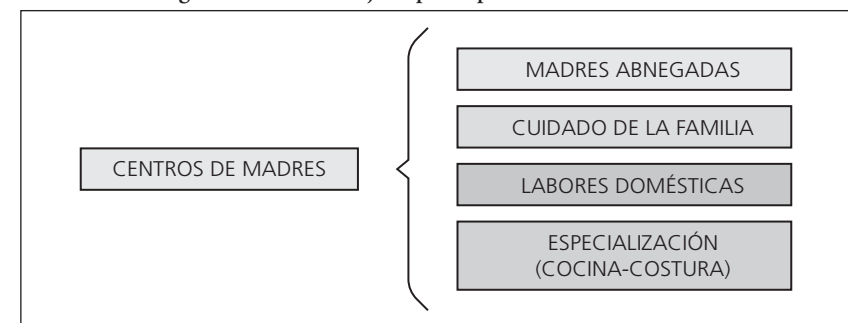
7 Cita extraída desde el diario *Concordia*, fecha 17.02.1962. Título: Las crónicas del Dr Oblea. Lapas del interior. Negrillas incluidas por la autora.

8 Según advierte Stavenhagen (2007) el considerar “los otros” implica una práctica colonial, primero por considerarles diferentes y luego porque, raramente los involucrados/as se cuestionan su propia colonialidad, naturalizada en la forma de pensar, y en las prácticas sociales, etc. Según Rivera Cusicanqui (2010), la colonialidad se encuentra impresa en nuestra forma de pensar y en nuestras prácticas sociales.

efecto, consideradas descartables. En aquel plan de “mejoramiento de las vidas” en los pueblos del interior de Arica, fue relevante la Junta de Adelanto, creada por la Ley Arica. Esta, civil en su fundamento y gubernamental en su financiamiento, fue la principal precursora de descentralización de la época, procurando atender a las problemáticas locales. Según tal situación, como algunas de las medidas se construyeron infraestructura de uso comunitario (postas, sedes vecinales, etc.), y se promovieron cursos de apoyo (primeros auxilios) para los profesores rurales y sus esposas “de buena voluntad” con el fin de que asistieran con primeros auxilios a los alumnos u otras personas de los pueblos del interior.

En tal tenor, se promueve la participación de mujeres andinas en centros de madres, como un eje estratégico. Desde la perspectiva de las instituciones del Estado y organizaciones civiles (Junta de Adelanto, Plan Andino y la Consejería de Promoción Popular), se concibió a estas entidades de homosocialidad desde un paradigma de complementación de la mujer a la economía del hogar, respecto de lo cual, se fueron formulando cursos y capacitaciones, que traían como supuesto una teoría de cambio que procuraba cristalizar un modelo de tipo binario para aprehender el género en los pueblos al interior. Así, era un plusvalor la idea fuerza de que el progreso estaba correlacionado a la familia, y ahí las mujeres tenían lugares y roles prefigurados como madres y esposas. Sin embargo, en el funcionamiento, no fue excluyente las mujeres solteras y sin hijos (Figura 2).

Figura 2. Roles de mujeres partícipes en centros de madres



Fuente: Elaboración propia.

La conformación de centros de madres en la ciudad de Arica, y en los pueblos del interior, estuvo vinculada al desarrollo de ciertas particularidades, desde la moción de replicar un modelo general de organización “moderno”. Respondieron a un modelo “exógeno” que en su dinámica local requirió legitimarse. Así, se debió conseguir la aceptación de los grupos de la localidad, puesto que debían readecuarse las expectativas del modelo a los intereses del pueblo en que se conformaban. Las mujeres andinas fueron representadas en la esfera pública desde su situación en el hogar doméstico. Siguiendo las perspectivas de los agentes dominantes de la época, los centros debían buscar el desarrollo de prácticas “femeninas”, o sea, en esta vena, la naturalización de los roles considerados para las mujeres, propiamente⁹. En este orden, los agentes de desarrollo local fueron instalando oportunidades, como la provisión de instrumentos de cocina o máquinas de coser, para impulsar el sentido “benéfico” y funcional de las mujeres ante la comunidad y sus familias. Se anota en la prensa para la época:

(...) Aumentaron compradoras del interior. Podemos señalar también el número de interesadas en adquirir máquinas de coser y que pertenecen a Centros de Madres de apartados pueblos del interior, aumentó considerablemente, y es así como no solo se enviarán cincuenta máquinas, sino noventa. **Se considera que ese interés es una demostración palpable de los deseos de superación que ha prendido entre las madres y jóvenes de sectores cordilleranos y de regiones inhóspitas.** Con esto se completará otro gran beneficio que prestará la Central Relacionadora de Centros de Madres a través del Almacén del pueblo que tiene, en el que se expenden artículos a muy bajo precio para que todas las afiliadas

9 La lógica por parte del plan andino de hacer partícipes a las mujeres del proyecto de progreso en las zonas rurales fue estratégico, ya que “El logro que se destaca con estas iniciativas es la afirmación de la mujer como participante activa de los destinos de la comunidad, con la apertura de estos espacios se promueve la sociabilidad de las mujeres campesinas que viven generalmente aisladas y absorbidas por el trabajo en el campo y el hogar en el cual van a la par con los hombres” (PLANDES, 1967: 15). Por lo demás, el Plan Andino actuó de acuerdo a la homologación del plan de Otawa que procuró establecer los parámetros del convenio 107 de la OIT para países con población indígena, tribales y semitribales. Reconociendo las características de la población procuró la estructura de oportunidades de la que ya existía.

al CEMA puedan realizar diferentes obras según las instrucciones que se van impartiendo (...) ¹⁰.

La obtención de máquinas de coser significó para las mujeres una vía para la superación personal, y un apoyo económico al hogar. Aquí las madres y jóvenes de los lugares rurales e indígenas, se mostraron asequibles a las capacitaciones. Comenzar a requerir diferentes artículos para desempeñar algún oficio y, a su vez, la interacción con diferentes mujeres se posibilitó mediante la elección de un campo específico de sociabilidad, donde el género fue un elemento de empatía. En un plano común, de algún modo, fue gravitante la interseccionalidad asociada a los cambios de contextos, la obligación de emigrar, formular estrategias campo-ciudad y hacer primar un núcleo básico de auto-consciencia. En relación a lo anterior, la participación de mujeres en centros de madres propició la reunión de mujeres asumiéndose la dirección desde las miembros de estos espacios “exógenos”, de manera gradual. En este particular, es ilustrativa la cita siguiente:

(...) Con un significativo acto se puso término al curso para la formación de monitoras de Centros de Madres de los pueblos del interior, que se realizó la semana pasada en el valle de Lluta. En dicho curso se hizo representar el Centro de Madres de Putre con tres dueñas de casa, que por intermedio de la señora Julia Huanca nos pidió expresar públicamente sus agradecimientos a las instituciones organizadoras, Plan Andino y Cora, sus funcionarios y maestros a cargo de las clases. Nos dijo la señora Huanca que por primera vez se realiza este ciclo de enseñanza a las madres organizadas del interior, lo que viene a demostrar el interés del Gobierno por el adelanto de las comunidades más alejadas. “Quienes nos impartieron tan valiosas instrucciones pueden tener la absoluta seguridad de que difundiremos todo lo que hemos aprendido en nuestros respectivos Centros de Madres, de tal manera que este curso dé los frutos que sus organizadores esperan”, nos expresó también está dirigente femenina de Putre (...) ¹¹.

10 Cita extraída del diario *La Defensa*. Título: Invitarán a damas del CEMA a que visiten pueblo de Putre, fecha 04.06.1968. Se incluyeron negrillas.

11 Cita extraída desde el Diario *La Defensa*, fecha 18.07.1967. Título: Con éxito se realizó curso para dirigentes de madres del interior.

El que se hayan dispuesto mujeres dueñas de casa para ser monitoras de centros de madres, no solamente revela la estrategia gubernamental de trastienda, sino que da cuenta sobre el cómo las mujeres andinas se van insertando, y asumen una agencia que reformula tales parámetros. Tal evento, ya no solo como parte de la organización a formular, sino también capacitándose para asistir y dirigir los mismos, y para, desde ahí, interlocutar con la burocracia gubernamental y su conducto regular. De este modo, los centros de madres fueron vehículos de la relación entre el Estado y las comunidades locales que permitió la (re)formulación de discursos del progreso, la comunidad y la sociedad desde ejes femeninos asumibles en su configuración histórica.

En su implementación, la figura de asistentes sociales vehiculizó elementos centrales de los modelos de género en la estructura de la teoría de cambio en los centros de madres. Apoyó en la mitigación de elementos de oposición a nivel del hoga, y de sus miembros. Por eso, fueron una suerte de mediadoras culturales, posibilitando el diálogo con ámbitos de alcance local y la percepción adoptada por los comuneros. Por lo mismo, estas agentes se asociaron directa o indirectamente con la historia de los pueblos. En este contexto, sostiene una asistente social de la época:

(...) Todo era pareja. Todo es pareja en el mundo. Por ejemplo, si tú eres de lo más conocido o antiguo tú eres alférez; tienes que ser alférez con tu matrimonio, o con tu hermana o con tu hijo, si eres solo, o sea, siempre es dualidad: hombre o mujer; incluso si ustedes saben que la gente le llama el Toro; me llamó mucho la atención, yo dije es aymara castellанизado dentro de la lingüística, pero, conversando más con la gente tiene razón porque es Toro Malku, porque representa a la autoridad del ayllu y la Iglesia mujer del Malku. El Malku es jefe y su mujer. Sería el Intendente y la Intendenta. El hombre guía el camino, lo que ven ustedes en torres en el altiplano que es más visible, son falos en erección en las cuatro puntas ¿Sí o no? Representa virilidad, vigía, es agua es macho. En cambio, la Iglesia es la mujer del Malku: el útero materno en la casa, la protección. Entonces el macho es que el viaja con los animales en tiempos malos en sequía; él va con los machos a los terrenos más malos para que sobrevivan y las alpacas hembras las llevan a un lugar mejor al

humedal con las crías. no es una forma de discriminación eso, es una forma de dualidad (...)12.

El género se vinculó a la lectura del territorio y la naturaleza. Visto ahí, todo funcionaría como binario complementario. Esta lectura es sugerente, pero hay que atenderla como testimonio, ya que existen diferentes manifestaciones del fenómeno de altitud y relativa concentración con núcleos de la reproducción local, translocal y regional de lo indígena, yuxtapuesto con dimensiones sincréticas –incidencia instituyente de procesos coloniales y del Estado republicano temprano, medio y tardío, y su variación en el *ethos* nacional desde ejes peruanos, bolivianos y chilenos–.

Modelos de género local en centros de madres de Codpa

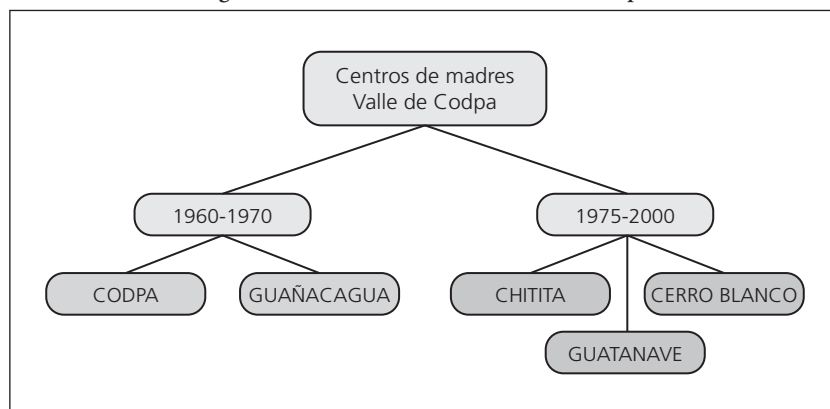
Lo anterior tuvo cierto éxito territorial en su agenda de intervención. Posibilitó la introducción de un formato participativo y comunitario propio y novedoso a nivel local de mujeres, en coherencia con un modelo de género binario propio de la sociedad mayor y el Estado. Sin embargo, este esquema también se asoció al acoplamiento de subjetividades y clasificaciones fronterizas de mujeres en el territorio, que nutrieron el tejido comunitario posible desde tales ejes de homosocialidad. En este orden, desde la unidad temporal en análisis, importó advertir la experiencia de mujeres y sus memorias del valle de Codpa, ubicado a 1800 msnm y a sólo 113 km² de Arica, ciudad capital. Este valle fue uno de los centros neurálgicos durante la Colonia, a lo largo del S. XIX, y especialmente en el S. XX sufrió drásticos procesos de intervención gubernamental en sus dinámicas comunitarias.

En el valle, la plataforma de los centros de madres emergió a mediados del S. XX, y tuvo como correlato la promoción de los roles del hogar y la chacra (Figura 3). De este modo, los varones como las mujeres fueron activos participantes en la labores de la “chacra” y la común empresa del hogar y su vicisitud, diferenciándose estos según la distinción de labores

12 Actor 1, femenino, 75 años, Arica.

“más pesadas” para varones, y “menos pesadas” para las mujeres. Específicamente, las mujeres se asociaron a “sacar la fruta”, actividades de siembra, cosecha, picar la piedra y la crianza de animales; mientras que los hombres se asociaron a carga de fruta, su tratamiento y comercialización en el valle y extra-valle. Esto, desde el anclaje (re)productivo comunitario, en sí les permitió un contacto frecuente con pares, pero no del modo como facultaba el nuevo formato.

Figura 3. Centros de madres del Valle de Codpa



Fuente: Elaboración propia, en base a testimonios de mujeres.

Estos centros en el área adoptaron condición de espacios exclusivos de mujeres, actuando como un mecanismo de socialización principal la relación entre las miembros. Fue un espacio de complicidad y distensión, como sostiene una informante,

(...) aparte de que se juntan hacer las monitorias, conversan sus cosas, se relajan se olvidan de todos los problemas, se olvidan del marido, de los hijos (...)¹³.

13 Actor 9, Femenino, 55 años, Arica

Lo anterior implicó un conjunto de apelativos al espacio, e interés por saber por qué las mujeres debían reunirse en exclusivo. En este sentido, comentan las miembros que en varias ocasiones su participación se vio cuestionada y mal vista por los maridos, especialmente,

(...) claro, como la característica de los centros de madres era que nos juntábamos a puro pelar; es que al final la mujer se relaja y conversa sus cosas. Ya, tal día, supongamos el martes, hay monitoría, y ese día temprano había que ir a la chacra, y después su monitoría y, después en la tarde, de nuevo o viceversa dependía del horario de los talleres (...)¹⁴.

Fue fundamental la compatibilidad con el trabajo agrícola. Las mujeres expresaban que la actividad primordial fueron las manualidades, porque a muchas les gustaba, y les permitía relajarse después del trabajo en las chacras. Nota esto una informante,

(...) solamente de manualidades, porque trabajamos en la agricultura; entonces es solamente para relajarse, porque para hacer esas monitorias tendría que ser mucha... porque la mayoría de las personas son de la tercera edad, como le decíamos de 18 hasta los 90 no hay límite, no hay edad tope (...)¹⁵

La edad no resultó ser un parámetro excluyente. De hecho, fueron espacios intergeneracionales de encuentros entre mujeres y la socialización de experiencias del hogar y la chacra¹⁶. De esta forma, no solo derivaron los centros en ser espacios para la realización de manualidades, como fue la tendencia al concebirlas como proyección de lo doméstico, del mundo de la crianza y el ocio-productivo, sino que, también, se potenciaron, y se (re) actualizaron relaciones comunitarias, y cristalización de idearios de sistemas sexo/género. En su seno, la participación de mujeres de la comunidad implicó que se conversaran cuestiones cotidianas, así también problemas

14 Actor 9, Femenino, 55 años, Arica

15 Actor 19, femenino, 55 años, Arica

16 Aunque en la ciudad de Arica, según las participantes de centros de madres enfatizan la mayoría de edad para ser socia de los mismos “pueden ser Mamá soltera, pero de 18 años para arriba es la mayoría de edad”, actor 10, 11 y 12, femenino, 60 años las tres, Arica.

comunitarios de la localidad y el compartir experiencias. Esto, en contexto de las clasificaciones comunitarias previas de alterización, que consideraron también un bemol según la lectura del estado civil de las miembros, su condición de madre o no, y su referencia a matrices culturales de valle, de otros sectores de valles o de altitud, o de experiencias de transfrontera previas, como lo fue el caso de marchantes, caravaneros que llegaban a realizar intercambio de productos del altiplano con los del valle.

En este supuesto, la práctica participativa guardó arreglos ante la adición de nuevos miembros. Fue importante acá la relación madre-hija, y de vecindad/identidad con los sectores del valle. Conforme esto, una informante señala,

(...) Entones como yo estuve allá viviendo con mi Mamá y mi Mamá participaba en el centro de madres de Guañacagua, ahí me llamo la atención las cosas que hacían, como eran manualidades, pinturas que se yo y en ese año, no en el siguiente hicimos corte confección y ahí participamos varias mujeres (...)¹⁷

Complementa otra informante, notando la relación inter-generacionalidad en fundamento señalada,

(...) súper común ver en el centro de madres a la mamá, a la hija y la nieta, no así en las organizaciones de mujeres, aunque los hombres no las integren siempre se ven más colaborativos en las actividades y los hijos de las mujeres siempre participan no así en los centros de madres, esa es otra cosa que tiene los centros de madres como una característica súper especial que no hay hombres involucrados, puras mujeres, es como un matriarcado súper extraño, porque igual son súper machistas, ellas tiene como una cultura, primero tienen un sentido comunitario mucho más fuerte que las que otras organizaciones, y segundo tienen una cosa de la trascendencia familiar como que se hereda, después vaya a ver a la hija participando en el centro de madres, después vaya a ver a la nieta y no me extrañaría que liderando el proceso (...)¹⁸

17 Actor 17, femenino, 65 años, Arica.

18 Actor 9, Femenino, 55 años, Arica.

De este modo, los centros de madres en el valle incorporaron mecanismos de inclusión y exclusión. Posibilitaron la integración y cohesión de las mujeres de cada sector, bajo el principio de exclusión de elementos externos. Lo relevante fue insistir en la participación local de mujeres con vecindad, las que, correlacionalmente, actuaron como agentes de identidad y promoción a la iniciación de sus hijas o nietas en la organización. Lo mencionado, ya que en este caso, como en el de otros formatos participativos instalados, como las juntas de vecinos, rápidamente se pasó a la asimilación de sus dinámicas con las de lógicas de parentesco con la localidad. Aquello sirvió de soporte para la producción de *alterizaciones*, entendidas como elementos de distinción de lo propio y lo no-propio que deriva en conciencia colectiva.

Discusión y conclusiones

Este trabajo ha analizado aspectos de la participación de mujeres andinas en los centros de madres de los pueblos del interior de Arica, período 1960-1970. Considerados ejes de documentación y de memoria oral, los datos apoyan la hipótesis de trabajo que apela a que con la introducción de los centros de madres se promovió la participación de mujeres andinas en los pueblos del interior de Arica, fijando estereotipos y roles público-privado en su entendimiento binario de sexo/género, desde lo cual, las comunidades locales (re)produjeron modelos endógenos de género, formulados desde sus experiencias históricas situadas.

Desde estas discursividades se concibió a una alteridad andina, asociada a necesidad del “progreso” de los pueblos. En diagnóstico de una crisis local para la época, fue importante el rol de las ciudades como Arica, y la insistente necesidad y convicción de promover la vida rural y local, en claves de identidad y de soberanía nacional. Con todo, las representaciones sociales de alteridad andina y el despoblamiento rural del interior de Arica, incitó la acción gubernamental. Esto último se dio por medio de la instalación de organizaciones y mecanismos de participación coherentes con la oferta de programas públicos. Aquello estuvo asociado a capacitaciones

específicas de género por parte de entidades del Estado, de la sociedad civil ariqueña y entidades internacionales (Plan Andino), los que compartían como propósito el buscar la integración comunitaria y económica, que permitiría la llegada del “progreso”. Con aquello se fue reconociendo en los pueblos y sus organizaciones una “falta” de capacidad de desarrollo, subvalorando, o desconociendo, el funcionamiento de instituciones y organizaciones comunitarias locales. Por consiguiente, vehiculizada por la carencia de condiciones, los miembros locales sumaron a los formatos instalados en sus territorios. No obstante, tal participación tuvo una (re)formulación por parte de las comunidades, que estuvo vinculada a la instalación de sus propias dinámicas de continuidad y cambio comunitario, en el seno de tales innovaciones promovidas externamente.

En el formato de centros de madres existió una teoría de cambio social. Asumía esta como prefiguración el modelo binario de género. Esto buscó asociar el progreso con la función de un sistema de sexo/género binario constitutivo del hogar. De este modo, su introducción en el territorio de los pueblos no supuso una adecuación cultural pre-visualizada, sino que una intervención hacia un horizonte deseado: la mujer, madre y esposa de un hombre público/trabajador, y destinada a “labores del sexo”, o sea, al ámbito de la crianza y la reproducción de la familia nuclear. Aquello no causó mayores conflictos a nivel local, pues guardó cierta coherencia con el entendimiento del género, por ejemplo en el caso visto de Codpa: como relación complementaria de opuestos binarios. Esto no tuvo que ver con la ausencia de modelos locales de género, sino que con los principios de acoplamiento entre la experiencia cultural local y el modelo introducido. En este sentido, se entiende que, en conformidad a sus procesos micro-históricos, las colectividades territoriales asumieron también un rol estructurador de su experiencia de género y de definición de lo público-privado. Aquí un segundo aspecto consistió atender a la configuración de los modelos de género en los pueblos del interior. En este plano, se atendió a la experiencia del caso del valle de Codpa. En tal enclave, la participación de mujeres en centros de madres fue relevante y motor comunitario de un conjunto de definiciones colectivas ante temas de progreso y de otros de resolución cotidiana y festiva.

Cabe resaltar que uno de los mecanismos de reproducción social en el valle fue la participación en los centros de madres. Siguiendo la documentación analizada y observación de sus dinámicas actuales, se pueden establecer sus pautas: el ingreso pasa por lógicas matrilineales. Es decir, la madre convida a la(s) hija(s) a participar, sumándose a las actividades manuales y/o dinámicas de la reunión de mujeres. Esta invitación es a determinada edad, que se define ad portas de la adolescencia o propiamente en la juventud (aprox. a los 12 años en adelante). Esto también se expresa en esquemas que involucran relaciones con sobrinas y nietas de miembros activas. Sin perjuicio de ello, las mujeres en período de crianza pueden asistir con sus hijos menores también, pero con fines distintos a la participación de estos últimos, asociados a complementar la participación con el tiempo de cuidado y atención. En la socialización advertida madre a hija se puede notar que se movilizan principios activos de identidad y arraigo territorial, que futuramente fue sirviendo de soporte o capital social y memoria básica de mujeres en contexto tanto urbanos en Arica, y en el mismo valle. Estas pautas viabilizan la reproducción de miembros en las organizaciones, posibilitando la perduración de estos formatos.

Respecto a los modelos de género es posible visualizar la presencia de lógicas de dualidad, complementariedad o subordinación-acordada. Esto es congruente con estudios como los de Echeverría (1998), quien analiza un caso del altiplano tarapaqueño, reconociendo las complejidades de “leer” las realidades de comunidades andinas con perspectiva de género y su relación con el Estado, siguiendo observaciones de un conjunto de estudios en el área (Pedreros, 1993; Tabilo, 1997, 1999; Carrasco y González, 2015; González y Gavilán, 1990; González, 1991; Gundermann y González, 2008; Gundermann y Vergara, 2009; Gundermann, 2018). Esto implica abordar materias históricas poco tratadas en términos de historia de mujeres en los territorios de ocupación histórica indígena.

Si bien la unidad analítica de experiencia histórica en el área, caso y temporalidad no ha sido tratada debidamente, se tienen observaciones parciales fundadas en investigaciones de corte antropológicas. En este sentido, están los estudios de Gavilán (1984, 1985 a y b, 1989), donde observa que las mujeres andinas del altiplano de Tarapacá ya para la década de 1980 participaban

activamente en centros de madres, respondiendo a un modelo de mujer externa, como plataforma desde donde comerciar sus productos. Aquella plataforma, si bien generó la adecuación a modelos exógenos de género, también posibilitó la cohesión social de mujeres. En tanto, para Carrasco (1993) la integración de mujeres andinas en los centros de madres estuvo asociada a la obtención de recursos o beneficios para apoyar económicamente en sus hogares. En este contexto, desde el estudio realizado es posible plantear la coherencia con esas observaciones. Así, si bien los formatos de Centros de Madres fueron sirviendo para la participación propiamente, también fueron unidades visualizadas como instrumentales, con una expectativa de derivar en complementos productivos para el hogar. Aquí, la integración en los centros de madres habría conllevado que las mujeres desarrollaran conciencia de la estructura de relaciones de poder de varones que media su participación pública, y habrían desarrollado liderazgo en organizaciones sociales dispuestas en tales parámetros (Gavilán y Carrasco, 2018).

Conciertan Oxman (1983), Carrasco (2016), González, (1991, 2016, 2000), Gavilán (2016) y González y Gavilán (1989, 1990), en que la participación social de las mujeres andinas y rurales en organizaciones sociales del Estado tuvo un correlato en la apropiación comunitaria de tales escenarios y en su revestimiento asociado a la promoción de la identidad territorial. En este sentido, los formatos participativos, como los centros de madres, promovieron redes comunitarias que apoyaron identidades localizadas y dinámicas. Estas identidades no resultaron ser homogéneas y estáticas, sino que contextuales y acorde a la generación de otras identidades latentes que fueron apareciendo en el territorio. Esto es coherente con lo observado en la investigación realizada.

Finalmente, cabe connotar dos hallazgos novedosos del estudio realizado. Uno, la existencia de mecanismos de ingreso a los centros de madres, y su tendencia madre-hija. Esto se realiza iniciando a las hijas en la participación; así las madres tienen un rol central al “llevar” a sus hijas a los centros, en un escenario intergeneracional. Dos, los centros de madres fueron definiéndose al respecto de las redes comunitarias locales, desde lo que participar en estos tiene que ver con la pertenencia a redes de parentesco local del territorio, identidad y arraigo. Esto fue muy relevante, posibilitando la

reproducción de su dinámica. En este particular, se cree necesario proyectar estudios sobre organizaciones territoriales, y la elaboración de modelos de género y definición de sexo/género local que permita profundizar el conocimiento sobre esta dimensión. Si bien se reconoce un conjunto de estudios que han aportado elementos de comprensión de la historiografía regional desde casos, temporalidades y actores diversos, no se ha dado un análisis específico sobre la diversidad de experiencias territoriales de género y su ampliación a dimensiones relevantes como lo son las percepciones del territorio y las organizaciones sociales en clave de género, como advierte Anderson (1990). Importa entonces, prolongar estudios con enfoque de interseccionalidades (ponderación de variables de género, raza y clase), respecto de las experiencias de mujeres que se encuentran en contexto de dirigencia de organizaciones territoriales. Estos énfasis posibilitarían derivar en la disposición de elementos comprensivos más precisos ante realidades indígenas y de mujeres, así como recomendaciones a políticas públicas atingentes ante entidades territoriales, públicas y privadas, para promover agendas de género con criterios de pertinencia y mitigación de brechas de desarrollo sostenible.

Referencias bibliográficas

Documental

- Periódico *Concordia* 1960-1970. Visto en: Biblioteca Nacional, Archivo Histórico Alfredo Wormald Cruz
 Periódico *La Defensa* 1960-1970 Visto en: Biblioteca Nacional, Archivo Histórico Alfredo Wormald Cruz

Bibliografía

- Anderson, J. (1990). “Sistema de género e identidad de mujeres en culturas marcadas del Perú”. En: *Revista peruana de Ciencias Sociales*, vol. 2, 37-68.

- Carrasco, M. A. (1993). "Mujeres y participación en la sociedad aymara contemporánea". En: S. Montecino y M. E. Boisier (Ed.), *Huellas. Seminario Mujer y Antropología*. Santiago de Chile: CEDEM, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile.
- Carrasco, M. A., & González, H. (2015). "Movilidad poblacional y procesos de articulación rural-urbano entre los aymara del norte de Chile. Si somos americanos". En: *Revista de Estudios transfronterizos*, XIV (N° 2), 217-231.
- Carrasco, M. A. (2016). "Aymaras del norte de Chile e inserción urbana". En: R. Pérez-Taylor, I. Muñoz, & A. Ramírez (Eds.). *Antropología del desierto. Paisajes culturales: el norte de México y el norte de Chile* (pp. 399-418). México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de investigaciones antropológicas
- Duby, G. y Perrot, M. (2000). "Escribir la historia de las mujeres". En: Taurus (Ed.), *Historia de las Mujeres en Occidente 1. La antigüedad* (pp. 21-34). España
- Echeverría Turres, C. (1998). "División sexual del trabajo y matrimonio aymara contemporáneo desde una perspectiva de género". En: *Revista de Ciencias Sociales* (N° 8), 97-108.
- Gavilán, V. (1984). "La mujer aymara y las organizaciones generadas para el Estado: El caso de las comunas de Isluga y Cariquima". En: *PEM-CI-CIRÉN* (Ed.).
- Gavilán, V. (1985a). *Mujer aymara y producción textil*. Santiago: El altiplano de Tarapacá.
- Gavilán, V. (1985b). *Historias de vida de mujeres aymaras*. Centro de Estudios de la Mujer, Serie: Las Mujeres Hablan (N° 3).
- Gavilán, V. (1989). *Resultados de investigación: la mujer aymara y la migración altiplano-valle/ciudad*. 2-72. Arica, Chile: Programa de investigadores regionales WUS-Chile.
- Gavilán, V., & Carrasco, M. A. (2018). "Prácticas discursivas e identidades de género de las mujeres aymaras del norte chileno (1980-2015)". En: *Revista Diálogo Andino* (N° 55), 111-120.
- González, H. (1991). *Desarrollo organizativo y participación política reciente entre los aymara del norte de Chile*. (pp. 3-32). Arica, Chile: Resultados proyecto Fondecyt 91-0595.

- González, H. (2000). "Identidad cultural aymara, nacionalidad y globalización". En: *¿Hay patria que defender? La identidad nacional frente a la globalización y la identidad cultural aymara, nacionalidad y globalización*. Editorial CED, 263-273.
- González, H. (2016). "La economía de las comunidades rurales aymara del desierto del norte de Chile". En: R. Pérez-Taylor, I. Muñoz, & A. Ramírez (Eds.). *Antropología del desierto. Paisajes culturales: el norte de México y el norte de Chile* (pp. 419-452). México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de investigaciones antropológicas
- González, H., & Gavilán, V. (1989). *Etnia, cultura e identidad aymara*. Arica. Taller de Estudios Aymara (TEA).
- González, H. y Gavilán, V. (1990). "Cultura e identidad étnica entre los aymaras chilenos". En: *Chungara, Revista de Antropología Chilena* (N°24/25), 145-158.
- Gundermann, H. (2018). "Los pueblos originarios del norte de Chile y el Estado". En: *Revista Diálogo Andino* (N° 55), 93-109.
- Gundermann, H., & González, H. (2008). "Pautas de integración regional, migración, movilidad y redes sociales en los pueblos indígenas de Chile". En: *Revista Universum* 23 (1), 82-115.
- Gundermann, H., & Vergara, I. J. (2009). "Comunidad, organización y complejidad social andinas en el norte de Chile". En: *Revista Estudios Atacameños* (N° 38), 107-126.
- Krotz, E. (1994). "Alteridad y pregunta antropológica". En: *Revista Alteridades* 4 (8)(4), 5-11.
- Montero, R. (1995). *Historias de mujeres*. Colombia
- Oxman, V. (1983). *La participación de la mujer campesina en organizaciones: Los centros de madres rurales (Grupo de investigaciones, agrarias, Academia de humanismo, & cristiano)*. Eds. Vol. Serie resultados de investigación N° 12). Santiago de Chile: Academia de humanismo cristiano.
- Pedrerros, M. (2013). *La cosmovisión andina (Ciclos de vida)*. Presentación Diplomado de Antropología médica, Universidad de Chile.
- Perrot, M. (1997). *Mujeres en la ciudad* (T. O. L. M. S., Trans.). Santiago de Chile.
- Perrot, M. (2009). *Mi historia de las mujeres*. Buenos Aires, Argentina.

- PLANDES. (1967). Plan de trabajo para 1963-1969 en Plan Andino (Ed.). Arica
- Rivera Cusicanqui, S. (2010). "Mujeres y estructura de poder en los Andes. De la etnohistoria a la política". En: P. Rota (Ed.), *Violencias (re) encubiertas en Bolivia La Paz- Bolivia. La mirada salvaje*.
- Stavenhagen, R. (2007). *Los pueblos indígenas y sus derechos*. UNESCO.
- Tabilo, K. (1997). "Jóvenes y mujeres rurales andinos: Una caracterización sociocultural". En: *Temas Regionales*, Año 5 (N° 2), 63-83.
- Tabilo, K. (1999). *El cóndor, el zorro y la pastora: Alegorías de lo femenino y lo masculino en relatos de tradición oral aymara*. (Tesis de pregrado), Universidad de Chile (1-133).
- Vitale, L. (1987). *La mitad invisible de la historia. El protagonismo social de la mujer latinoamericana*. Buenos Aires, Argentina.

La frontera como dispositivo en los discursos desarrollistas de los pueblos indígenas desde las experiencias en el hemisferio sur

Dante Choque-Caseres¹

Introducción

Las nociones de frontera e indigeneidad producen categorías relacionales en el espacio social desde lo discursivo e institucional. Ambos, la frontera como objeto y el indígena como sujeto escasamente son intersectados para entender los conflictos que ocurren en la periferia. Como principio, el establecimiento de las fronteras de los Estados-Nación socavó las relaciones sociales, políticas y económicas entre grupos de comunidades indígenas, particularmente, en Latinoamérica. No obstante, existen otros que por su condición insular no fueron fragmentados en la configuración de las fronteras, por ejemplo, de manera individual en Hawái y Rapa Nui o en grupos como en Australia. Diferenciando la condición geográfica, cabe explorar si la frontera es un dispositivo en las demandas actuales de los pueblos indígenas a los Estados-Nación. De esta forma, el presente artículo compara el empleo de los conflictos asociados con el establecimiento de la frontera en los pueblos indígenas de Australia y Chile².

La frontera es un concepto estudiado desde diferentes disciplinas. Por una parte, representa la línea de separación entre dos Estados-Nación que dada su inestabilidad requiere de un control permanente del flujo de

1 Ph.D.(c) por la Universidad de Sydney. Investigador asociado del Centro de Estudios Inter-culturales e Indígenas. Correo Electrónico: dchoquec@gmail.com.

2 Con el fin de facilitar la lectura y evitar confusiones, el concepto Pueblos Indígenas de Australia hace referencia a los Pueblos Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torres (Aboriginal and Torres Strait Islander Peoples, en inglés), que es la terminología usada generalmente.

personas y bienes para asegurar la integridad económica, cultural, política y social. Desde otra perspectiva, conforma un espacio socio-territorial indeterminado y definido por emocionalidad producida por la definición de sí misma (Rodríguez 2001). Sea la dimensión que se desea destacar, en la frontera múltiples identidades, discursos y prácticas son negociadas simultáneamente entre diferentes actores (Ewing 1998). En particular, las identidades indígenas son asimiladas por los Estados a la identidad nacional hegemónica.

La noción de pueblo indígena presenta múltiples definiciones. Los miembros de Pueblos Indígenas se auto-identifican considerando diferentes elementos culturales, territoriales, etc. En este contexto, los Estados-Nación han institucionalizado una definición para reducir la identidad indígena supranacional y, de esta forma, facilitar la definición de una política pública doméstica focalizada en su protección y desarrollo. Por ejemplo, los censos en Latinoamérica ocupan criterios como el lugar de nacimiento, las relaciones familiares, entre otros, para contar la población indígena (Loveman 2014). Independiente del criterio seleccionado por el Estado, la auto-identificación de las personas indígenas, individual o colectivamente, produce la revitalización de demandas históricas.

Uno de los conflictos que involucra a la frontera es la definición de la soberanía entre los Estados-Nación y los pueblos indígenas. Para los Estados, es necesario hacer coincidir las fronteras política y cultural con el fin de afianzar el carácter histórico del territorio (Laurín and Núñez 2013) y, desde allí, asegurar la soberanía. Sin embargo, contrario a la noción que existe una sola soberanía en tensión, Whitt (2009) menciona que actualmente es más apropiado hablar de la existencia de múltiples soberanías debido al establecimiento de un sistema global de gobernanza que incide en el control de los Estados-Nación sobre la frontera, la cultura y la economía. En este sentido, tanto el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1989) como la Declaración de las Naciones Unidas (UN) (2007) sobre Pueblos Indígenas garantizan la trans-nacionalidad y extra-territorialidad de los Pueblos Indígenas (Lightfoot 2016). Avalados en estos instrumentos, algunas organizaciones indígenas intentan reafirmar, contestar y redefinir tanto la frontera como el espacio fronterizo. Lo

anterior considerando que las comunidades indígenas localizadas en sus territorios ancestrales fueron apartadas de su derecho a autodeterminación (Whall 2005), entre otros derechos colectivos.

No obstante, similar a la noción de raza y etnia, la interpretación y producción de la identidad indígena desde el Estado ha reafirmado el sistema de frontera post-coloniales (Burns 1998). Con o sin reconocimiento legal, la identidad indígena se encuentra subordinada a la nacionalidad. Bajo esta condición, los Pueblos Indígenas aceptan implícitamente los regímenes de gobernanza haciendo invisible los conflictos históricos asociados a la frontera. Asimismo, la imposición de la soberanía de los Estados-Nación también representa una invitación a las organizaciones indígenas para sumarse al desarrollo no indígena y desde ahí mejorar sus condiciones materiales. De esta forma, la soberanía y gobernanza constituyen condiciones políticas que se encuentran en constante dialogo y tienden a ser interpretadas como oportunidades por los pueblos indígenas.

La primera parte sintetiza una comparación de los pueblos indígenas en Australia y Chile desde una perspectiva estadística, institucional y, también, histórica respecto de la frontera. Luego, se analizan la relación entre la frontera con los procesos de reconocimiento constitucional en ambos países. Finalmente, se examina las acciones realizadas por grupos indígenas para el reconocimiento de su condición transfronteriza.

Pueblos indígenas en Australia y Chile comparados

En la literatura, los países de Chile y Australia son escasamente comparados. Una excepción está representada por el libro *“Chile and Australia: Contemporary Transpacific connection from the South”*, en el cual la autora reconoce que, aunque ambos países se encuentran en el hemisferio sur, Australia está mucho más involucrado con el hemisferio norte (Strodtzoff 2014). En este sentido, la comparación de pueblos indígenas requiere de algunas consideraciones tanto en escalas agregadas como en situaciones específicas. En particular, al hablar de pueblos indígenas se homogenizan las relaciones de las organizaciones indígenas, entre ellas mismas y con autori-

dades institucionales. Particularmente, en términos estadísticos, los países no necesariamente emplean las mismas metodologías para caracterizar a la población indígena. En particular, organizaciones supranacionales como la ONU o OIT recomiendan usar la auto-identificación como criterio para definir quién es, o no es, indígena. Considerando este hecho, aunque los pueblos indígenas de Chile y Australia representan diferentes experiencias, una comparación permite identificar ciertas similitudes estadísticas e institucionales (ver tabla 1).

Tabla 1: Comparación sobre situación de pueblos indígenas en Australia y Chile

	Australia	Chile
Comparación Estadística		
Porcentaje de población indígena de acuerdo al censo	2,8%. 649.171 personas (censo 2016)	4,6% (692.192 personas) (censo 2002 ³)
Distribución de la población indígena de acuerdo al sexo en el censo	49,6% hombres 50,4% mujeres (censo 2016)	50,5% hombres 49,5% mujeres (censo 2002)
Porcentaje de la población indígena en centros urbanos de 1er. orden	35,0% en capitales estatales (censo 2016)	37,7% capitales regionales (censo 2002)
Porcentaje de la población indígena que habla y entiende una lengua indígena	10,0% (censo 2016)	10,7% (CASEN 2015 ⁴)
Comparación Institucional		
Reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas	No, pero en proceso	No, pero en proceso
Ley que regula la relación entre el Estado y los pueblos indígenas	No	Sí, Ley 19.253

3 En Chile, el censo se realiza cada 10 años. Sin embargo, el censo 2012 realizado durante el periodo presidencial de Sebastián Piñera fue calificado como información no oficial por el gobierno, puesto que hubo errores metodológicos. En el año 2017, el gobierno realizó un censo abreviado cuyos resultados no han sido publicados hasta el momento.

4 A diferencia de Australia, el censo en Chile no cuantifica la cantidad de población que habla un idioma indígena. Este dato se estima a través de la Encuesta de Caracterización Socio-Económica Nacional (CASEN) que se conduce cada 4 años aprox.

Número de grupos indígenas identificados	Más de 500 clanes o naciones	9 pueblos indígenas
Reconocimiento legal a las organizaciones indígenas	Sí, corporaciones indígenas	Sí, asociaciones y comunidades indígenas
Número de lenguas indígenas habladas actualmente	Aprox. 150	6
Ratificación del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales	No	2008
Declaración de las N.U. sobre los derechos de los pueblos indígenas	No	2007
Participación de pueblos Indígenas en el poder legislativo	No	No
Estrategia para resolver brechas entre la población indígena y no indígena	Closing the Gap (Cerrando la brecha)	No
Comisión de Verdad Histórica y Justicia para los Pueblos Indígenas	No	Sí, entre 2001 y 2003
Año que la Presidencia pide perdón a los pueblos indígenas	Febrero 2008	Junio 2017 (solo pueblo mapuche).

Fuentes: Elaboración Propia basada en información obtenida desde el Australia Bureau of Statistics, Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Islander Studies, Instituto Nacional de Estadísticas y Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

Adicionalmente, ambos países pueden ser comparados desde una perspectiva histórica en el establecimiento de la frontera, que empleó la violencia como un mecanismo para asegurarla.

La población indígena en el norte de Chile experimentó un periodo de asimilación conocida como chilenización, el cual ha sido estudiado por diversos historiadores tales como Díaz Araya (2006), González Miranda (2004), Ruz Zagal (2011), entre otros. La chilenización ocurre a consecuencia del plebiscito definido en el Tratado de Ancón firmado en octubre de 1883 entre Chile y Perú al finalizar la Guerra del Pacífico (1879-1883) para determinar la soberanía de los Departamentos peruanos ocupados militarmente por tropas chilenas. Durante estos años ocurrieron agresiones, pedradas, hurtos, daños a viviendas, entre otras en contra peruanos

que se mostraron a favor de la reincorporación de los Departamentos de Arica y Tacna (Morong Reyes 2014; Soto Lara and Pizarro Pizarro 2014). Es importante reconocer que un grupo importante de indígenas en los Andes adscribía la nacionalidad peruana (Díaz Araya, Galdames Rosas, and Ruz Zagal 2013). La chilenización finaliza con la firma del Tratado de Lima en 1929 a través del cual, el límite administrativo-político entre los Departamentos se trasladó hacia el norte, y con ello, Arica es incorporado a la soberanía chilena y Tacna retornó al Perú.

Australia también ha experimentado un proceso similar más violento conocido como las Guerras de la Frontera (Australian Frontier Wars en inglés). Este hecho histórico está basado en lucha entre colonizadores británicos y los pueblos indígenas. Este periodo se extendió entre 1788 a 1934 (Coates 2006) y significó aprox. la muerte de 20 a 30 mil indígenas. Dado el número de mortalidades, Rogers y Bain (2016) llaman a re-categorizar este hecho histórico como genocidio en contra de los indígenas. Además, cabe mencionar que solamente en los 1960s, los historiadores han reconocido las Guerras de la Frontera como un hecho en la relación del Estado de Australia con sus pueblos indígenas. Este hecho, se ha sumado a otros episodios de violencia contra indígenas en Australia tal como remoción de niños y niñas desde familias indígenas por parte del Estado (Stolen Generations en inglés) que ocurrió entre 1869 y 1976.

Tanto la chilenización como las guerras de la frontera australiana representan acciones que buscaron movilizar la frontera cultural relacionada con la sociedad dominante hacia la periferia. “Comparado con la frontera política, la frontera cultural no es vista exclusivamente en conexión con las ideas del Estado” (Horga and Brie 2010: 161). En el norte de Chile, las comunidades indígenas ocupaban principalmente la lengua aymara siendo para las autoridades una debilidad en términos del ejercicio de la soberanía. Estos procesos históricos se hacen presente a través de las comisiones de verdad histórica. Esto ocurrió durante el gobierno de Ricardo Lagos, los representantes aymaras que participaron en la Comisión para la Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas (2001-2003) hicieron referencia a la Chilenización para reforzar demandas específicas al Estado (Gobierno de Chile 2003). Posteriormente, en consultas indígenas nacio-

nales para la creación del Ministerio de Pueblos Indígenas en 2014 o el Reconocimiento Constitucional en 2017 no ha existido referencias a la chilenización.

Los pueblos indígenas no incorporan la frontera como un argumento por sí solo, sino como un dispositivo donde se hayan discursos, prácticas e instituciones, las cuales pueden ser cuestionadas con el fin de reforzar posiciones respecto de demandas a los Estados-Nación. De esta forma, las relaciones históricas, sociales y culturales asociadas a la frontera pueden ser examinadas desde el reconocimiento constitucional y la creación de organizaciones transnacionales.

El reconocimiento constitucional

El reconocimiento constitucional parece ser la aspiración máxima de los pueblos indígenas en Australia y Chile. Actualmente, los gobiernos de ambos países han conducido procesos tendientes al reconocimiento de sus pueblos indígenas y sus derechos especiales. No obstante, la forma de resolver esta demanda varía en cada uno de ellos.

En el caso de Chile, el reconocimiento de los pueblos indígenas se incorporó a un proceso iniciado el año 2015 para cambiar la constitución. El gobierno de Michelle Bachelet estableció un proceso especial para los pueblos indígenas de acuerdo a las obligaciones derivadas del Convenio 169 de la OIT. En una primera etapa se realizaron encuentros auto-convocados y convocados de personas indígenas a través de los cuales se elaboró un Informe de Sistematización del Proceso Participativo Constituyente. En el caso de la región de Arica y Parinacota, 1.639 personas indígenas participaron en el proceso que representó un 9,9% del total nacional. Posteriormente, el gobierno convocó un proceso de consulta indígena que comenzó a mediados del año 2017. La propuesta inicial del gobierno consideró el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas acompañado por la declaración de derechos territoriales, lingüísticos, culturales y políticos.

En proceso constituyente indígena emergieron demandas asociadas con la frontera. Por ejemplo, la chilenización fue relacionada con el retroceso de

la lengua Indígena además de nociones asociadas al Buen Vivir (Suma Qamaña en lengua Aymara) y la plurinacionalidad (Gobierno de Chile 2017). En particular, estos dos conceptos derivan de los procesos constituyentes llevados a cabo en Bolivia y Ecuador. Sin embargo, en la propuesta inicial del proceso de consulta indígena estas propuestas presentadas por los indígenas de Arica y Parinacota no fueron incluidas. Igualmente, en una asamblea comunal para la consulta indígena, un representante hizo presente la condición transfronteriza del pueblo aymara. Frente a tal cuestionamiento, la respuesta de parte de funcionario público que estaba conduciendo la actividad fue que Chile está imposibilitado de considerar lo que sucede fuera de sus fronteras. Cabe mencionar, que la misma propuesta consultada expone que el reconocimiento de derechos debe estar en armonía con el marco jurídico nacional. Claramente, una problemática que enfrentan los Pueblos Indígenas respecto de sus demandas es la transversalidad de las mismas.

En Australia, el proceso constitucional ha tomado un camino diferente. El reconocimiento constitucional desde los pueblos indígenas aparece como una petición en 1937. Sin embargo, solamente desde el año 2010 el gobierno australiano establece una comisión para estudiar el reconocimiento considerando como alternativa más factible un referéndum nacional. Desde ese entonces, ha existido un ánimo de los diferentes gobiernos para llegar al reconocimiento. Sin embargo, la reacción de los pueblos indígenas frente al ofrecimiento de los gobiernos ha sido diferente. Específicamente, en mayo de 2017, una asamblea nacional de organizaciones indígenas rechazó el reconocimiento puesto que lo consideró un elemento simbólico, y en su reemplazo exigieron otras demandas (Brennan and Zillman 2017). Más de 250 delegados de organizaciones indígenas establecieron la declaración de Uluru (Uluru Statement en Inglés), la cual demanda la creación de un comité de verdad y justicia; participación en el poder legislativo y discusión de un tratado. Claramente, esta declaración se traduce en que los Pueblos Indígenas de Australia no buscan ceder la soberanía de su territorio.

En lo particular, el comité de verdad y justicia busca, entre otros objetivos, reconocer las guerras de la frontera y otros hechos históricos asociados con los pueblos indígenas. El último comité expuso en su informe final que la mayoría de los delegados Indígena demandaron un proceso de ver-

dad histórica como una forma de contribuir a las relaciones de los pueblos indígenas con el Estado (Commonwealth of Australia 2017: 25). En este sentido, un miembro del clan Wadjaball perteneciente a la nación indígena Bundjalung declaró “Todos nosotros reconocemos y honramos al Cuerpo del Ejército de Australia y Nueva Zelanda (ANZAC por sus iniciales en inglés)⁵, nosotros [los indígenas] necesitamos reconocer y honrar a los nuestros que participaron en las guerras de la frontera y el comienzo de la violencia en este país que ocurrió y continua ocurriendo” (ABC News 2016). La ausencia de un proceso de verdad histórica respalda el hecho de que las demandas de los pueblos indígenas vayan más allá del simple reconocimiento constitucional. Entonces los hechos históricos asociados con la frontera se traducen argumentos de resistencia.

La organización indígena transnacional

Tanto Australia como Chile han institucionalizado entidades legales exclusivas para personas indígenas. Desde 1993, la Ley Indígena en Chile legitimó dos tipos de organización: Comunidades (Art. 9) y Asociaciones Indígenas (Art. 36), cada una con diferentes requisitos. Mientras tanto, en Australia reguló la organización desde 1976. Actualmente, una ley (The Corporation Aboriginal and Torres Strait Islander Act 2006) regula la constitución de corporaciones indígenas. En ambos casos, los indígenas son libres de conformar sus organizaciones bajo otros marcos legales de acuerdo a sus propias necesidades y objetivos. Es importante reconocer que hay un aumento de organizaciones Indígenas por cuanto se ha incrementado la migración de personas y familias hacia los centros urbanos. Sin embargo, son las organizaciones que están fuera de estas regulaciones que buscan contribuir al reconocimiento de la transnacionalidad.

En Australia, existe un grupo de australianos conocidos como Isleños Australianos del Mar del Sur (*Australian South Sea Islanders*, ASSI por sus

⁵ En Australia, el 25 de abril de cada año se conmemora a los miembros de las fuerzas armadas de Australia y Nueva Zelanda que participaron y murieron en guerras, conflictos y acciones de paz.

iniciales en Inglés) quienes son descendientes de indígenas isleños que llegaron secuestradas desde islas de la Melanesia y Polinesia para trabar en los campos de caña de azúcar entre 1863 y 1904. Actualmente, el gobierno de Australia reconoce a las descendientes de ASSI como un grupo cultural distinto desde 1994, lo mismo hicieron los Estados de Queensland y New South Wales en el 2000 y 2013 respectivamente. Este hecho contribuyó a que el censo 2016, fueran individualizados en la pregunta que busca reconocer grupos culturales a través de la ascendencia (Stunzner 2016). Anteriormente, en 1986, un reporte sobre reconocimiento de las leyes indígenas consuetudinarias en Australia (ALRC 31) estableció que los descendientes ASSI no eran parte de los grupos indígenas de Australia. Sin embargo, algunos descendientes ASSI se auto-identifican como Indígenas al igual que los aborígenes e isleños de Estrecho de Torres. En este sentido un miembro de una asociación ASSI indica “A veces sentimos que nos dejan fuera porque solo ves dos banderas izadas [durante la semana NAIDOC⁶], aunque nosotros no somos indígenas de esta tierra, nosotros fuimos traídos aquí” (Reichard 2017). Con el fin de obtener mayor visibilidad, los descendientes han conformado diferentes organizaciones. Ellas buscan articular sus demandas más allá del simple reconocimiento como grupo cultural.

En Latinoamérica, la experiencia de los pueblos indígenas en la creación de instituciones transfronterizas no es diversa (Ver Campion 2014). Específicamente, en el norte de Chile, indígenas aymaras han participado en el Parlamento del Pueblo Qullana Aymara (PPQA) el cual es una organización autónoma y auto-convocada creada en 1996 como respuesta a la conmemoración que los Estados hicieron a los 500 años del descubrimiento de América. Esta organización no tan sólo busca el reconocimiento de derechos, sino que fundamentalmente la reconstrucción de la nación Aymara (Poblete Tapia 2010). Por otra parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) financió la implementación de un programa llamado “Aymara Sin Fronteras” (Proyecto BID código RG-T1271) articulado a través de 56 municipalidades de Bolivia, Chile y Perú entre el 2008 y 2012. Este programa

6 La semana NAIDOC (National Aborigines and Islanders Day Observance Committee) agencias de gobierno, escuelas, municipalidades y otras organizaciones conmemora la historia, cultural y logros alcanzados por los Pueblos Indígenas Australianos.

focalizó demandas originadas en la condición de marginalidad y pobreza a través de la estructura institucional sin cuestionar el poder político de los Estados-Nación que estaban involucrados (Miranda, Rouviere, and Ovando 2008). Además, la institucionalización a través de las municipalidades no representa una expresión de derechos colectivos como la autodeterminación. Tanto el Parlamento del Pueblo Qullana Aymara como el Programa Aymaras Sin Fronteras no han contribuido a formar un sustrato organizativo sostenido en el tiempo para resolver las problemáticas transnacionales.

A partir de los hechos en ambos países, se puede decir que la frontera es relevante para la institucionalidad territorial de largo plazo que permita construir espacios de negociación con los Estados. Frente a la ausencia de experiencias, un ejemplo de institucionalidad indígena se haya en el Pueblo Indígena Sami. La primera frontera para el pueblo Sami fue establecida en 1751 entre Noruega y Finlandia. Paulatinamente las fronteras fueron modificadas hasta 1808, por lo cual el Pueblo Sami quedó dividido entre cuatro países: Noruega, Finlandia, Suiza y Rusia (Kuokkanen 2009). Con excepción de Rusia actualmente operan tres parlamentos Sami (Finlandia en 1973, Noruega 1989 y Suecia en 1993), los cuales funcionan como órganos consultivos en el Poder Legislativo. Asimismo, puesto que no todos los países han ratificado el Convenio OIT 169 (Johansson 2016), los Parlamentos Sami sustentan su demanda por autodeterminación basado en los Pactos de Nueva York firmados en 1966: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Hocking 2005). Institucionalmente como práctica los Pueblos Sami se han reunido en conferencias desde 1957, la conferencia realizada en el año 1986 declaró “Nosotros, los Sami, somos un pueblo y las fronteras de los Estados no nos dividen”. Las conferencias permitieron que en el 2000 se estableciera un Consejo Parlamentario Sami que tiene como objetivo superar la división impuesta por la frontera. Cinco años después este Consejo acuerda promover un tratado con los gobiernos de Finlandia, Noruega y Suecia llamado Convenio Nórdico Sami. Entre otros factores que favorecen la relación entre los Parlamentos Sami se encuentra la creación de la Unión Europea, que primero reconoció el Pueblo Indígena Sami y que a través del financiamiento de proyectos obligó a Suecia, Finlandia y

Noruega que se involucrará en su protección. Claramente una figura como la Unión Europea es impensada en la situación actual de Latinoamérica.

Conclusión

La literatura académica ha enfatizado el rol del derecho internacional como herramienta estratégica en las demandas de los pueblos indígenas frente a los Estados-Nación. No obstante, no es menos importante la construcción histórica que cada pueblo indígena realiza respecto de su entorno, en particular, la frontera. La comparación de las experiencias de Chile y Australia respecto de la relación entre los Pueblos Indígenas y la frontera demuestra que las fronteras no son cuestionadas, sino más bien, lo que ha producido su establecimiento. La frontera define nacionalidad, por lo tanto, la relación entre un pueblo indígena y un Estado. En esta relación se han construido marcos institucionales con los cuales la mayoría de las personas y organizaciones indígenas se sienten conformes, esto ocurre particularmente en Chile. En contraste, en el caso de Australia la frontera es un espacio argumentativo, el cual es revisitado constantemente para crear nociones sobre qué hitos se deben cumplir para llegar a una reconciliación entre los pueblos indígenas y el Estado. A medida que se van afirmando nociones históricas sobre la frontera, está dejando de ser cuestionable, no así los elementos que derivan de ella como la soberanía y gobernanza. En el caso de Latinoamérica, más que en Australia, para lograr el reconocimiento de la transnacionalidad de los pueblos indígenas no son suficientes los tratados internacionales, sino más bien la existencia de una organización supranacional al igual que la Unión Europea que actualmente no existe.

Notas finales

- Este artículo fue presentado en el II Congreso de Ciudades Fronterizas de América Latina y del Caribe realizado entre el 25 y 26 de septiembre de 2017 en las ciudades de Tacna, Perú y Arica, Chile

- El proyecto de investigación del cual este artículo deriva se condujo en el Departamento de Español y Estudios Latino Americanos de la Universidad de Sydney bajo el nombre "From boundary to development. The trajectory of Indigenous alliances and disputes for addressing development issues in northern Chile".
- El autor contó con una beca del programa Becas Chile de Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) y apoyo del Centro de Investigación Intercultural e Indígena, subvención CONICYT/FONDAP/15110006.

ORCID

Dante Choque-Caseres 0000-0002-3300-8864

Referencias bibliográficas

- ABC News (2016). "Prominent Indigenous Australians throw weight behind constitutional change and treaty debate". Disponible en <http://www.abc.net.au/news/2016-06-03/indigenous-australians-on-treaty-or-constitutional-recognition/7469348>. [Visitado 30 noviembre 2017].
- Brennan, Bridget, y Stephanie Zillman (2017). "Indigenous leaders call for representative body and treaties process after Uluru convention". En: *ABC News*. Disponible en <http://www.abc.net.au/news/2017-05-26/constitutional-recognition-rejected-by-indigenous-leaders-uluru/8563928>. [Visitado 30 noviembre 2017].
- Burns, Kathryn (1998). "Gender and the Politics of Mestizaje: The Convent of Santa Clara in Cuzco, Peru". En: *The Hispanic American Historical Review*, 78: 5-44.
- Campion, Minerva (2014). "Los Pueblos Indígenas y la (Re)construcción de la identidad transfronteriza: Una Aproximación desde la Sierra, la Costa y la Amazonía". En: *Regiones fronterizas: migración y los desafíos*

- para los Estados nacionales latinoamericanos. Marcela Tapia Ladino y Adriana González Gil (eds.): 227-247. RIL editores: Santiago.
- Coates, John (2006). *An Atlas of Australia's Wars*. Melbourne: Oxford University Press.
- Commonwealth of Australia 2017. "Final Report of the Referendum Council". Disponible en http://www.referendumcouncil.org.au/sites/default/files/report_attachments/Referendum_Council_Final_Report.pdf. [Visitado 30 noviembre 2017].
- Díaz Araya, Alberto (2006). "Aymaras, peruanos y chilenos en los Andes ariqueños: Resistencia y conflicto frente a la chilenización del norte de Chile". En: *AIBR, Revista de Antropología Iberoamericana*, 1: 296-310.
- Díaz Araya, Alberto; Galdames Rosas, Luis y Ruz Zagal, Rodrigo (2013). "Aymaras y Plebiscitarios: Los Indígenas Andinos, la Chilenización y las Identidades en la frontera cultural (Putre 1920-1929)". En: *Sí Somos Americanos*, 13: 81-111.
- Ewing, Katherine Pratt. (1998). "Crossing Borders and Transgressing Boundaries: Metaphors for Negotiating Multiple Identities". En: *Ethos*, 26: 262-67.
- Gobierno de Chile (2003). "Informe Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas".
- (2017). "Sistematización del Proceso Participativo Constituyente Indígena". Edited by Comité de Sistematización. Disponible en http://www.constituyenteindigena.cl/wp-content/uploads/2017/05/Sistematizacion_Proceso_PCI.pdf. [Visitado 30 noviembre 2017].
- González Miranda, Sergio (2004). "Pax Castrense en la Frontera Norte: Una Reflexión en torno a la Post-guerra del Salitre: el Conflicto por Tacna-Arica y Tarapacá". En: *Universum (Talca)*, 19: 28-57.
- Hocking, Barbara Ann (2005). "Commenced Constitutional Business? Reflections on the Contribution of the Saami Parliaments to Indigenous Self-determination". En: *Unfinished Constitutional Business? Rethinking Indigenous Self-determination*. Barbara Ann Hocking (ed.): 248-276. Canberra: Aboriginal Studies Press.
- Horga, Ioan, y Mircea Brie (2010). "Europe: a Cultural Border, or a Geo-cultural Archipelago". En: *Eurolimes*: 155-69.

- Johansson, Peter (2016). "Indigenous self-determination in the Nordic countries. The Sami, and the Inuit of Greenland". En: *Handbook of Indigenous Peoples' Rights*, Corinne Lennox y Damien Short (eds.): 424-442. New York, NY; London: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Kuokkanen, Rauna (2009). "Achievements of Indigenous Self-Determination". En: *Indigenous Diplomacies*, J. Marshall Beier (ed.): 97-114. New York: Palgrave Macmillan US.
- Laurín, Alicia, y Andrés Núñez (2013). "Frontera, globalización y deconstrucción estatal. Hacia una geografía política crítica". En: *Araucania-Norpatagonia: La Territorialidad en Debate. Perspectivas ambientales, culturales, sociales, políticas y económicas*. María Andrea Nicoletti y Paula Núñez (eds.): 83-100. Río Negro: Universidad Nacional de Río Negro.
- Lightfoot, Sheryl Rae (2016). "Indigenous mobilization and activism in the UN system". En: Corinne Lennox y Damien Short (eds.), *Handbook of Indigenous Peoples' Rights* New York, NY; London: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Loveman, Mara (2014). *National colors: Racial classification and the state in Latin America*. New York, NY: Oxford University Press.
- Miranda, Sergio González, Laetitia Rouviere, y Cristián Ovando (2008). "De 'Aymaras en la frontera' a 'Aymaras sin fronteras'. Los gobiernos locales de la triple-frontera andina (Perú, Bolivia y Chile) y la globalización". En: *Diálogo Andino*: 31-46.
- Morong Reyes, Germán (2014). "De la historiografía nacional a la historia de los bordes. Violencia epistémica y emergencia de lo subalterno en el contexto de la Chilenización del norte grande; siglos XIX-XX". En: *Tiempos Violentos. Fragmentos de Historia Social de Arica*, Alberto Díaz Araya, Rodrigo Ruz Zagal y Luis Galdames Rosas (eds.): 11-22. Arica: Ediciones Universidad de Tarapacá.
- Poblete Tapia, Daniel Humberto (2010). "Movimientos y organizaciones políticas y sociales del Pueblos Aymara: El caso de Arica-Parinacota y Tarapacá, Chile". Doctoral Thesis, Universidad Complutense de Madrid.
- Reichard, Jonathan (2017). "NAIDOC Week should include South Sea Islanders" En: *Daily Mercury*. Disponible en <https://www.daily->

- mercury.com.au/news/naidoc-week-should-include-south-sea-islanders/3196963/. [Visitado 30 noviembre 2017].
- Rodríguez, Ileana. 2001. *The Latin American Subaltern Studies Reader*. Durham; London: Duke University Press.
- Rogers, Thomas James, y Stephen Bain (2016). "Genocide and frontier violence in Australia". En: *Journal of Genocide Research*, 18: 83-100.
- Ruz Zagal, Rodrigo, y Alberto Díaz Araya (2011). "Estado chileno y comunidad indígena: Presión y conflicto sobre tierras de uso colectivo en el espacio precordillerano de Arica: Putre 1880-1935". En: *Estudios atacameños*: 173-88.
- Soto Lara, José, y Elías Pizarro Pizarro (2014). "A este Cholo hay que matarlo como a un Perro: Violencia Nacionalista y Justicia en Arica durante los Preparativos del Plebiscito en Chile y Perú (1925-1926)". En: *Tiempos Violentos. Fragmentos de Historia Social de Arica*. Alberto Díaz Araya, Rodrigo Ruz Zagal y Luis Galdames Rosas (eds.): 85-99. Arica: Ediciones Universidad de Tarapacá.
- Strodtzoff, Irene (2014). *Chile and Australia: Contemporary Transpacific Connections from the South*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Stunzner, Inga (2016). "South Sea Islander community celebrates its history and recognition in Australia". En: *ABC News*. Disponible en <http://www.abc.net.au/news/2016-09-07/south-sea-islander-community-recognition-in-rockhampton/7820128>. [Visitado 30 noviembre 2017].
- Whall, Helena (2005). "Indigenous Self-determination in the Commonwealth of Nations". En: Barbara Ann Hocking (ed.), *Unfinished Constitutional Business? Rethinking Indigenous Self-determination*. Canberra: Aboriginal Studies Press.
- Whitt, Laurelyn (2009). *Science, Colonialism, and Indigenous Peoples: The Cultural Politics of Law and Knowledge*. Cambridge: Cambridge University Press.

Migrantes tradicionales y migrantes contemporáneos en aulas de la frontera chilena¹

Raúl Bustos González², Elías Pizarro Pizarro³

Introducción

El mundo contemporáneo ha modificado las representaciones de la realidad, tensionando la relación entre homogeneidad y diversidad cultural. La globalización conlleva la relativización de las maneras con que tradicionalmente los individuos han interpretado los paradigmas de identidad y cultura local, particularmente a través del fenómeno migratorio. No obstante, "Cuando se habla de inmigrantes no podemos referirnos a un bloque compacto y homogéneo internamente, ni extrapolar ni universalizar los problemas que les afectan" (Solé y Cancón, 2016:15).

En Chile en los últimos 10 años se ha incrementado el interés por conocer la situación de la población migrante en el país. Sin embargo, muchos de estos estudios se realizan en la región metropolitana, promoviendo lo que se ha denominado "nacionalismo metodológico", cuya principal

1 Esta contribución es resultado del Proyecto Mayor de Investigación Científica y Tecnológica de la Universidad de Tarapacá (UTA, 2017): "Estado, Fiscalidad y Escuela Pública: Control Político-Social en una Región de Frontera...". Código 5751-17. Además es parte de los productos comprometidos en el CMUTA1656 de Formación Inicial Docente. Base de Artículo publicado en la revista Prisma Social N°19.

2 Académico del Departamento de Educación. Facultad de Educación y Humanidades, Universidad de Tarapacá, Arica-Chile. Dirección electrónica: rbgonzalez@academicos.uta.cl

3 Académico del Departamento de Ciencias Históricas y Geográficas. Facultad de Educación y Humanidades, Universidad de Tarapacá. Dirección electrónica: epizarro@uta.cl

consecuencia es la invisibilización de dichos procesos en otras zonas de Chile (Lube y Garcés, 2012).

En la región de Arica y Parinacota, espacio que conecta este país fronterizamente con Bolivia y Perú, la situación descrita muestra características particulares, al ser parte del territorio anexado al Estado chileno como consecuencia de la Guerra del Pacífico que enfrentó a Chile con sus vecinos. El escenario aparece tensionado con la llegada de nuevos contingentes migrantes, provenientes de espacios más alejados espacial y culturalmente. Esta población migrante, incluye un importante número de niños y jóvenes en edad escolar, por lo que las escuelas se transforman en espacios de convivencia, permitiendo relevar la emergencia de problemáticas que superan la tradicional relación entre grupos en permanente contacto.

Referentes teóricos

Foucault (1969), señalaba que en la estructura social se desarrollaría un doble movimiento de integración y exclusión. La integración se entiende como el tránsito de los individuos excluidos a la estructura de la sociedad “normalizada”. Ahora bien, cuando la sociedad normalizada promueve la integración, lo hace estableciendo una relación de causalidad, en que las limitaciones personales (bajo grado de escolaridad, falta de calificación o de disciplina, entre otras) se colocan como obstáculos al logro de una mejor calidad de vida. Así, la exclusión sistemática de grupos particulares tiende a ser invisibilizada al catalogarse como “normal” (Sánchez y Gil, 2015).

En el contexto de nuestro estudio, el proceso de acogida de migrantes requiere de estrategias de gestión de la diversidad. Hannoun (1992) propone una tipología de gestión de la diversidad basada en tres modelos, de manera que cada uno involucraría la superación de su antecesor:

- a. El asimilacionismo: Para este modelo, la integración de los miembros de las culturas ajenas, requiere la internalización de la cultura mayoritaria, lo que aparecería incompatible con la preservación de sus aspectos identitarios. Busca crear una nación homogénea mediante la imposi-

ción de la cultura dominante (Wieviorka, 1992). A raíz de la posible negación de los colectivos minoritarios a renunciar a sus culturas originarias, es posible dar paso a la segregación.

- b. El multiculturalismo: Nace en los contextos anglosajones como respuesta al asimilacionismo y consiste en la cohabitación de diferentes culturas, con límites claramente establecidos. Se fundamenta en la aceptación de las diferencias, y rechazo a la jerarquización entre los diferentes grupos culturales, permitiendo la coexistencia de culturas sin imposiciones de patrones identitarios. Sin embargo, es insuficiente, pues existe el peligro de ser llevado al extremo generando la fragmentación social.
- c. El interculturalismo: Presenta una actitud positiva hacia la diversidad cultural. Plantea la solución a la potencial fragmentación social promovida por el multiculturalismo (Jiménez, 2013). Según Malik y Ballesteros (2015) implica: “...considerar la diversidad como inherente al ser humano y no como un déficit que necesita compensarse. Tal diversidad, lejos de ser una excepción, es la norma de cualquier grupo” (p. 15).

Por otro lado, el mundo contemporáneo reconoce el supuesto común de la existencia de la unidad nacional de un territorio, correspondiente a una misma unidad jurídico-política. Es el mito de la homogeneidad nacional, impuesto muchas veces a través de la eliminación física o jurídica del “otro” (Lube et.al, 2015). Ante esta situación, Del Olmo (2003) señala que la presencia de colectivos migrantes genera solidaridades entre estos grupos, manifestada en la construcción de identidades que buscan reconocimiento, y que puede ser explicado en función de intereses comunes, o como consecuencia psicológica del proceso migratorio.

Migración y educación

En los últimos años, el término “inclusión” ha sustituido al de “integración”, lo que no es una simple sustitución de términos (Dovigo, 2014). La integración plantea que es necesario “integrar” al alumno “diferente” en el sistema educativo. Para Dovigo (2014):

El paradigma que incluye implícitamente la idea de la integración es la asimilación (...). Dentro de este paradigma, la integración se convierte en un proceso basado principalmente en diferentes estrategias para lograr que el estudiante sea lo más similar posible a los demás (p. 92).

Esta interpretación desencadena un escenario de imposición de patrones vitales por parte de los grupos dominantes y la aceptación de su situación, de parte de los excluidos (Dovigo, 2014). Al respecto, Gil (2012) señala que los intentos tradicionales de “integración” se basan en la asimilación. La mayoría de las formas en que las escuelas enfrentan la diversidad, la muestran como la entidad difusora de un paradigma de normalidad, estableciendo con sus preceptos qué debe ser interpretado por escuela, por buen alumno y buen docente (Giovine y Martignoni, 2011).

Consecuentemente, a inicios del presente siglo surge un discurso que asocia a un grupo particular de estudiantes (los que aparecen al margen de la sociedad) con un colectivo potencialmente peligroso; y desde el que es confuso diferenciar entre la prevención y la consideración punitiva de aquellos colectivos, ya que se parte de la premisa de su virtual inclinación delictiva. Este discurso se mezcla con una creciente “sensación de inseguridad” social que se instala en la discusión pública asociándola a la migración contemporánea (Kessler, 2009, citado por Giovine y Martignoni, 2011). Como señalan Berríos y Palou (2012, p.410):

...podemos afirmar que lo que hace que se estigmaticen los signos étnicos es básicamente la presencia de redes de amistades homogéneas de una misma procedencia visible ante ojos de terceros. De aquí que el nivel de cruce de posicionamientos dependa de lo “visiblemente parecidos” que sean los unos respecto de los otros.

Para Dovigo (2014), la principal dificultad radicaría en la tendencia a categorizar, por parte de las instituciones educativas, lo que lleva a enfoques reduccionistas en la evaluación del sujeto. Esta tendencia lleva a evitar situaciones de difícil encasillamiento y a “enmarcar la situación del problema (así como problemas de aprendizaje o comportamiento) como

una condición principalmente debida a factores biológicos y de los individuos” (Dovigo, 2014, p. 97).

El mismo autor llama a prestar atención a la posibilidad que muchos estudiantes, cuya condición de diversidad no es evidente, prefieran no requerir apoyo a fin de evitar estigmatización o que opten por opciones educativas menos deseables, pero más accesibles (Dovigo, 2014).

Las escuelas se han convertido en instituciones rígidas que contribuyen a inhibir la diversidad cultural, al funcionar como una poderosa herramienta para la transmisión de la cultura dominante (Appadurai, 2007). Es necesario reconocer la actitud generalizada en los docentes, de desinterés por conocer el contexto social en la que desempeñan su labor, y una cómoda y arraigada creencia en cuanto a que la situación se “normalizará con el tiempo” (Abajo y Carrasco, 2004). Gairin e Iglesias (2010) destacan que los libros de texto basados en principios etnocéntricos y la estructura uniforme del grupo-curso, donde todos hacen lo mismo y de la misma manera, dificulta la atención a las diversidades.

Marco contextual

Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) el número de migrantes internacionales ha crecido desde la segunda mitad del siglo XX. El informe sobre migraciones señala que el total de migrantes internacionales al 2010 era de 214.199.000 personas. Un 15,1% de estos migrantes tendría entre 0 y 19 años; un 73,8% estaría entre los 20 y 64 años, y un 11% tendría 65 años o más (OIM, 2013). De esta manera, las migraciones son parte del desplazamiento global de la mano de obra (Lube, Penna, Pérez y Vicuña 2015).

La Organización de las Naciones Unidas señala que la población migrante internacional en Chile ha crecido paulatinamente. El mismo informe destaca que los grupos migrantes más numerosos en Chile son: la colonia peruana (53.2%), la argentina (23.8%), la boliviana (9.6%), la ecuatoriana (7.6%) y la colombiana (5.5%).

La Constitución de la República de Chile garantiza el acceso a la educación de todos los niños, niñas y jóvenes que residen en el país. Así, el

provenir de otro país o no tener regularizada su residencia, no es causal para negar el derecho a ingreso y permanencia en el sistema escolar nacional. Este hecho se complejiza cuando la institucionalidad, representada por los establecimientos educativos, asume en la práctica relaciones basadas en dinámicas homogeneizantes (Johnson, 2015).

En Chile, donde mucha población migrante es originaria de países históricamente considerados como “enemigos”, la relación con los estudiantes provenientes de estos países está “...centrada en una mirada de exaltación belicista y menoscabo de la identidad de los niños y sus familias peruanas y bolivianas” (Alvites y Jiménez, 2011, p.123). La relación con el “inmigrante” daría forma a un “Neo-Racismo”, centrado en la diferencia cultural y asociado a marcas biológicas (Liberona, 2012). Alvites y Jiménez (2011) citan un informe elaborado por una entidad civil que trabaja con migrantes en tres comunas cercanas al centro de Santiago, que mostró que de 200 niños y niñas inmigrantes, el 32% de sus padres manifestó haber sufrido algún tipo de discriminación grave en la escuela, incluso por parte de una profesora jefe y de un Director de colegio. Otro estudio citado por los autores, señaló que:

El 46% de niños y adolescentes entrevistados consideraron que una o más nacionalidades son inferiores a la chilena; Perú y Bolivia, países especialmente menoscabados en los programas de historia actuales, y de donde provienen la mayoría de los alumnos inmigrantes, concentran más de la mitad de esta discriminación (Alvites y Jiménez, 2011, p. 123).

Una de las principales consecuencias pedagógicas de este fenómeno es la “amenaza del estereotipo” (Navas, et al., 2009 p. 39):

... se refiere al temor que siente un alumno de confirmar un estereotipo negativo sobre su grupo de referencia. Se dice que esta amenaza es tan potente que interfiere las interacciones sociales y las tareas mentales de la persona que lo padece (Steele, 1997). Además, se señala que, a largo plazo, los estudiantes afectados desarrollan estrategias de autodefensa para proteger su autoestima académica, por ejemplo, se aíslan, afirman que no les importa aprender, realizan poco esfuerzo, es decir, se desidentifican psicológicamente del éxito académico (Aronson, Fried y Good, 2002).

No obstante, en los colegios con presencia de alumnos extranjeros, el prejuicio de superioridad hacia otras nacionalidades disminuyó de 46% a 31%, lo cual evidencia las oportunidades que ofrece una educación inclusiva (Alvites y Jiménez, 2011).

En Chile, el porcentaje de estudiantes migrantes no alcanza el 1% del total de estudiantes. Sin embargo, se evidencia un paulatino incremento de la participación de niños nacidos en el extranjero, en los distintos niveles de la educación nacional (Berrios y Palou, 2014). El rendimiento académico de los estudiantes migrantes no difiere con el de los estudiantes nacionales, pero lo supera en la enseñanza técnico-profesional industrial de niños y en la Enseñanza Media Técnico-Profesional Comercial, de adultos.⁴

Migrantes y educación en la región de Arica y Parinacota

La región de Arica y Parinacota limita con Bolivia y Perú. Entre junio de 2008 y mayo de 2009 transitaron 4.558.188 personas por los puestos fronterizos de la región, es decir, 438.364 más que por el Aeropuerto Pudahuel y 2.755.727 más que por el Paso Internacional Los Libertadores. Desde el 2001 al 2008, la región casi duplicó su movimiento migratorio, de 2.614.653 a 4.640.658 personas.⁵ Según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE)⁶, en la región de Arica y Parinacota el número de inmigrantes es de 12.299 y conforman un 5,8 de la población total de la región, siendo los más numerosos los provenientes de Bolivia (5.996) y de Perú (4.821).

Según el Centro de Estudios del Mineduc, el porcentaje de alumnos extranjeros en la región es de 2.332 estudiantes, lo que corresponde a un 5% del total de la matrícula, situándose la gran mayoría de ellos (75%) en el sector municipal. De acuerdo a Vicuña y Rojas (2015), el 60% de los estudiantes migrantes estudian en zonas urbanas de la región de Arica y Parinacota, y un 40% en establecimientos rurales. La mayor cantidad de estudiantes extranjeros corresponden a las nacionalidades peruana y boliviana (91%).

⁴ Datos solicitados al Centro de Estudios del Mineduc, vía Ley de transparencia.

⁵ Datos proporcionados por la Policía de Investigaciones de Chile (PDI).

⁶ INE. Datos preliminares, Censo 2012.

A pesar de que en los últimos años se han puesto en marcha una serie de medidas gubernamentales, estas no han cumplido con sus expectativas. El principal desafío se circunscribe al hecho que las iniciativas de Educación intercultural se han particularizado a contextos indígenas, dejando fuera a colectivos emergentes de las migraciones contemporáneas (Mondaca y Gajardo, 2013).

Objetivos y diseño metodológico

El presente artículo pretende analizar, desde una perspectiva cualitativa, las diferencias entre estudiantes migrantes, dependiendo de su origen, percibidas por los miembros de establecimientos educacionales de educación básica y media de la ciudad de Arica.

Para alcanzar dicho objetivo general se han planteado los siguientes objetivos específicos:

- d. Identificar el perfil general del estudiante migrante presente en los establecimientos educacionales de la provincia de Arica.
- e. Distinguir los elementos particulares identificados por los actores del proceso educativo de los estudiantes migrantes, dependiendo de su nacionalidad de origen.
- f. Proponer temáticas necesarias de ser revisadas para la mejora de los procesos sociales y educativos analizados.

La recolección de información combina un grupo focal y entrevistas en profundidad. En los grupos focales participaron apoderados de estudiantes migrantes de centros educativos de la ciudad de Arica. Las entrevistas se aplicaron a jefes de unidades técnico-pedagógicas rurales y profesores de estudiantes migrantes.

Esta investigación parte de la premisa que cada caso a analizar es una realidad particular, y busca la comprensión de los fenómenos, desde su propia lógica interna. En este marco, la relevancia del trabajo de campo, nace de la instalación desde procesos concretos, para generar una comprensión que permita la comparación con otros en condiciones de semejanza.

Se opta por estructuras metodológicas que faciliten la retroalimentación permanente entre ámbito de estudio e investigador, permitiendo que surja inductivamente una base teórica para la comprensión de lo estudiado, y provea de hipótesis que guían las indagaciones recursivamente durante la investigación.

Las técnicas utilizadas para recabar la información, son la entrevista en profundidad, y el grupo focal, con el objeto de poder lograr una doble aproximación: la del investigador y la de los participantes. Para reconocer elementos de análisis, se desarrolla una aproximación mediante relatos cruzados contextualizados o “micro campos” (Moscoso, 2014).

El grupo focal, dirigido a apoderados de estudiantes migrantes, combinó dos fuentes de contacto: los estudiantes en práctica que se desempeñan en los establecimientos educativos, y la ONG “Ciudadano Global”, institución que cuenta con la confianza de los migrantes, facilitando su compromiso con la actividad. A fin de completar el número requerido de asistentes, se utilizó además, el muestreo de “bola de nieve”, lo que facilitó la concurrencia. En el uso de este procedimiento se dejó establecido que los apoderados que debieran asistir tenían que ser migrantes, con hijos estudiando en Arica.

Además, se entrevistó a profesores y encargados de las Unidades Técnico-Pedagógicas (UTP) de dos establecimientos rurales. No se consideraron apoderados ni profesores de establecimientos particulares pagados, por la casi total ausencia de estudiantes migrantes en estos.

Las metodologías se implementan independientemente, pero buscan resultados convergentes (triangulación). De la misma manera, se accede a diferentes fuentes de información, permitiendo el cruce de testimonios de los padres o apoderados migrantes, profesores y jefes de Unidad Técnica Pedagógica.

La obtención de datos fue simultánea con el análisis de los mismos para determinar el momento en que cese la recogida de información (saturación de datos). La reducción de los datos se realiza mediante un análisis por fragmentación en singularidades, o categorización, atendiendo a criterios temáticos. Posteriormente se desarrolla el proceso de codificación, de carácter mixto.

Las características de la muestra de entrevistas y grupo focal se muestran en la siguiente tabla (Tabla 1):

Tabla 1: Características de la muestra

Grupos Focales									
		Nacionalidad				Nivel Educativo		Tipo de Establecimiento	
		Perú	Bolivia	Colombia	Paraguay	Ed. Básica	Ed. Media	Municipal	Particular Subvencionado
Grupo Focal Apoderados	12	6	4	1	1	5	7	4	8
Entrevistas en Profundidad									
	Total	Nivel Educativo		Tipo de Establecimiento					
		Educación Básica	Educación Media	Municipal	Particular Subvencionado				
Entrevistas Profesores	14	7	7	9	5				
Jefes de UTP	2	1	1	1	1				

Fuente: Elaboración propia.

Se emplea el análisis de contenido, para profundizar en las comunicaciones de manera sistemática. El análisis de expresiones orales se realiza a partir de transcripciones. Finalmente se establece relaciones entre categorías, para organizar la información y realizar el análisis de los datos, el que se enfrenta a partir de cadenas textuales, mediante el uso de matrices de doble entrada en que se aloja la información verbal. Se ha optado por un análisis de tipo emergente, rescatando aportes de la Teoría Fundamentada (Glaser y Strauss, 1967; Pidgeon y Henwood, 1997) y el aporte de Vásquez y Martí-

nez, (1996) y Woods (1987), quienes sugieren no forzar los datos, y partir de aquellos que el propio trabajo de campo entrega.

Resultados

A continuación se exponen los principales resultados del proceso de investigación descrito. Con el fin de mantener el anonimato de las fuentes consultadas, tanto en los grupos focales como en las entrevistas se utilizará un sistema simple de codificación que paso a señalar: Profesores: Se designa como “Profesor”, seguido por las iniciales de la institución educativa en que se desempeña. Ejemplo: (Profesor AC). Jefes de Unidad Técnica Pedagógica: Se designará por la sigla “UTP” y las iniciales del establecimiento en que se desempeña. Ejemplo: (UTPFN). Apoderados de estudiantes migrantes: Se designarán con la nacionalidad de origen, seguido por la edad. Ejemplo: (Peruano48). Al final de cada referencia se incorpora el número de página del documento transcrito del que se extrae la cita.

Representaciones del perfil de los estudiantes migrantes

En torno al perfil académico de los estudiantes migrantes, mayoritariamente los docentes los describen como estudiantes respetuosos, responsables y esforzados:

Se hacen querer, son responsables y por lo general se esfuerzan arto en aprender. Siempre terminan las tareas a tiempo. (...) Ellos aprovechan la hora de clases. En clases trabajan todo el rato. Uno no los ve ni conversando, ni distraídos, nada, están todo el rato trabajando... (Profesor de NAC pp. 4).

Algunos docentes hallan en las necesidades de aceptación social, la explicación a la aplicación académica del estudiante migrante: “Puede ser por obtener un lugar dentro de su grupo... en el fondo, por ser reconocidos y aceptados...” (Profesor de ED14RR pp. 3).

En los pocos casos en que los profesores tienden a calificar el rendimiento de los estudiantes migrantes como inferior al de los nativos, aluden a su introversión que los lleva a no realizar consultas a los profesores, y la falta de desarrollo de habilidades: "...les dificulta el hecho de que no les dé un contenido concreto muy extenso para estudiar. Se confían, siendo que las habilidades se desarrollan durante la clase y eso se evalúa en base a un contenido" (Profesor de LBJNF pp. 2).

Los profesores distinguen entre los estudiantes migrantes, dependiendo de su país de origen, distinguiendo entre estudiantes migrantes de origen "tradicional" y los provenientes de países de reciente presencia migrante en el norte de Chile. Entre los primeros tenemos a los migrantes peruanos y bolivianos, y entre los segundos a colombianos, ecuatorianos y en general caribeños. Este último grupo es minoría, pero son los que propiamente son percibidos por los docentes como "migrantes": "En este sentido, es diferente trabajar con migrantes que provienen de países más lejanos, ya que para nosotros también no son tan común, por lo que también se torna un desafío educativo contextualizar de mejor manera los contenidos" (Profesor de CPN pp. 5).

Las distinciones señaladas aluden al carácter introvertido de los "migrantes tradicionales", en oposición a la extroversión de los "nuevos" migrantes: "Diría que son bastante tímidos los alumnos que provienen de Perú o Bolivia. Sobre todo en un inicio, pero muy respetuosos. Los de otros países, específicamente, Panamá, Colombia, son bastante extrovertidos en todo momento" (Profesor de LBJNF pp. 3).

En estos casos, las principales dificultades percibidas por los profesores se encuentran en las habilidades para comunicarse: "Hay varios conceptos o chilenismos que los estudiantes migrantes que no son cercanos a nuestra realidad cultural, no comprenden, lo que les presenta un problema a la hora de relacionarse con sus pares, o hasta para poder estudiar" (Profesor de CPN pp. 4).

Es probable que la introversión de parte de muchos de los migrantes de origen peruano y boliviano obedezca a un mecanismo de protección, por estar en un país que mantuvo conflictos bélicos con Perú y Bolivia: "Son estudiantes generalmente retraídos, no mencionan mucho su país

de origen, reciben algunas bromas por su calidad de extranjeros" (Profesor de CAD pp. 3).

En el caso de los migrantes bolivianos, la ventaja académica mencionada no es evidente: "Acá es un poco más avanzado y difícil. Mis hijos han tenido que dar pruebas para ingresar y además hacer reforzamientos para que no saquen mala nota." (Boliviano 43 pp. 3) Los profesores señalan: "...los alumnos de Bolivia sobre todo, eran chicos desfasados por uno o dos años. Eran los mayores de su sala, ahora ya no" (Profesor de LA1OPP pp. 2).

Relación entre migrantes y nativos

La presencia de grupos relativamente numerosos de migrantes en ciertos establecimientos, hace más llevadera su situación: "Acá hay muchos bolivianos, por lo que mi hijo se juntó con ellos desde un comienzo" (Boliviano 28 pp. 4). Lo mismo es reseñado en la siguiente cita: "Como muchos niños aquí son peruanos, bolivianos o de papás bolivianos, peruanos, está la costumbre y no molestan como en otros colegios" (Boliviano 25 pp. 5).

Los docentes reconocen que los conflictos bélicos que enfrentó a Chile con los países vecinos son los principales nudos críticos, y argumentan que las familias son quienes transmiten discursos nacionalistas:

La discriminación es más una cuestión adquirida y el tema se pone en el tapete cuando se habla de la Guerra del Pacífico. Sí, los niños chilenos son bastante discriminadores, pero es una cuestión inculcada desde la casa, porque en el aula se olvidan (Profesor de CCRSH pp. 5).

Por otro lado, también señalan que cuando emergen ciertos problemas de convivencia, se deben principalmente a las características individuales de los estudiantes:

... por ejemplo el de quinto, tiene problemas conductuales, pero con todos y ahí el colombiano, se escuda en esa situación. Pero los demás no tienen ese problema, entonces por eso te digo, va una situación específica de cada una de

las personas. Pero, en general, el de octavo es muy querido por sus compañeros. La niña que es boliviana también es muy querida por las compañeras. El que tiene problemas es él, el colombiano de quinto, pero yo creo tendría los mismos problemas en Colombia (Profesor de E-15 pp. 6).

Los profesores señalan que la relación entre alumnos migrantes y nativos, es buena, gracias a las cualidades de los estudiantes migrantes: “En los tres casos que conozco, los alumnos son queridos por todos sus compañeros (...) los alumnos de aquí les piden los cuadernos a ellos muchas veces” (Profesor de NAC pp. 6).

Sin embargo, muchas de las conductas que se catalogan como normales, no son deseables, pues aluden a discriminación o lisa y llanamente, racismo: “Tratar de paisano, de indio, es una cuestión arraigada que está en el lenguaje. Eso es como normal, es una cuestión cultural que viene desde la casa” (Profesor de CCRSH pp.4). En algunas de las afirmaciones de los profesores que trabajan con estudiantes migrantes, se deja ver cierta mirada despectiva, frente al migrante: “Ellos no participan voluntariamente de las actividades, porque yo creo que sienten vergüenza. Hay papás de niños inmigrantes que tienen baja escolaridad, entonces no responden encuestas porque yo creo que no saben leer ni escribir, no porque no quieran” (Profesor de CCRSH pp. 7).

En esta y otras intervenciones, el docente insinúa una visión etnocéntrica: “El apoderado de un alumno migrante no responde como un apoderado “normal”. Usan esa excusa que no sabían, cuando yo creo que en cualquier colegio, en cualquier parte de Sudamérica, o de los países vecinos, se trabaja igual” (Profesor de ED-17JJS pp. 6).

El testimonio arriba descrito, complementa lo apreciado por un apoderado boliviano, en cuanto a alcanzar cierta solidaridad entre migrantes de los países vecinos y chilenos descendientes de pueblos originarios, al ser ambos grupos discriminados en la sociedad chilena: “Hay cierta discriminación, porque solo algunos apoderados son amables conmigo, por ejemplo la gente aimara es la que más me habla en las reuniones, pero la gente del sur de Chile no me habla” (Boliviano 38 pp. 6).

Para los docentes la identidad entre ambos grupos es promovida por la apariencia física o adscripción étnica:

Es difícil diferenciar entre el papá de un niño migrante, y el papá de un chileno andino, porque hay niños andinos que uno tiende a confundir, pero son niños andinos. Los padres si vienen a reuniones, les interesan lo que pase con los niños, pero más allá se marginan solos (Profesor de CCRSH pp. 7).

Algunas situaciones de discriminación son advertidas por migrantes que, por su origen o color de piel, no las experimentan directamente, sino comparando su situación con la de otros migrantes: “Gracias a Dios yo nunca he visto discriminación a mí, o a mi hijo, pero sí he visto discriminaciones a personas que son peruanos, bolivianos, a personas que son más de color” (Paraguay 39 pp. 2).

En el contexto rural, la situación presenta las mismas características, destacando las diferentes percepciones ante los dos grupos de migrantes:

Tenemos alumnos colombianos, peruanos y bolivianos, pero el país de origen los trae ya marcados y determina la forma en que se relacionan con el resto. Por ejemplo, los niños colombianos son más violentos y se notan que están acostumbrados a “sobrevivir”. Esto es independiente al sexo y origen racial. Están siempre a la defensiva, tanto rubios y negritos. Esto no pasa con peruanos y bolivianos. Todos tienen más hábitos de estudio y vienen a aprender... (UTPFN pp. 3).

Los jefes de unidad técnica reiteran las diferencias en el caso de los estudiantes migrantes bolivianos provenientes de contextos rurales: “Los alumnos que vienen de Bolivia vienen con menos habilidades de aprendizaje, sobre todo porque muchos de ellos vienen de la zona rural” (UTPDS pp. 2).

En el caso de los establecimientos rurales, la mayor presencia de migrantes de origen aimara, facilita las relaciones sociales al compartir con estudiantes aimaras chilenos:

Acá todos los niños son complicados, pero no tienen la crueldad de los estudiantes urbanos, no hay racismos, (...) los niños colombianos llegan más rápido porque son más extrovertidos. Los peruanos y bolivianos son más introvertidos. Estos hacen sus grupos con niños aimaras (UTPFN pp. 5).

Es probable que esta adscripción cultural ayude a las relaciones internas y a la participación de los estudiantes migrantes, generando una especie de “solidaridad subalterna”: “La integración de los migrantes ha sido normal, principalmente porque todos los niños son de la misma etnia. No hay problemas, los profesores aceptan a todos los niños. No hay “pobrecitos” acá” (UTPDS pp. 4).

Conclusiones

De acuerdo a lo señalado por las fuentes, el fenómeno migratorio en Chile asume un carácter selectivo, integrando al migrante mediante asimilación e identificación con las minorías tradicionales en la región. La migración contemporánea ha relevado el fenómeno migratorio, que aparecía invisibilizado en el sistema escolar. La llegada de migrantes, procedentes de latitudes más alejadas, plantea el desafío de convivir con una realidad étnicamente múltiple. Al mismo tiempo, esto implica establecer canales que permitan la interacción entre la sociedad dominante y los migrantes.

Si bien hay una apreciación general del perfil de los estudiantes migrantes, existen matices que los profesores reconocen, dependiendo del origen nacional de los mismos. Se tiende a distinguir entre estudiantes migrantes “tradicionales” y los provenientes de países de reciente incorporación como migrantes en el norte de Chile. Entre los primeros están los migrantes peruanos y bolivianos, y entre los segundos a colombianos, ecuatorianos y caribeños. Este último grupo es minoría, pero son los que presentan más desafíos a los docentes.

Las distinciones señaladas en general aluden al carácter introvertido de los “migrantes tradicionales”, en oposición a la extroversión protagonizada por los “nuevos” migrantes. La introversión de parte de los primeros se puede interpretar como un mecanismo de protección, en virtud de estar insertos en un país que históricamente los percibe como “enemigos”, a raíz de los acontecimientos que enfrentó a Chile, con sus países durante la “Guerra del Pacífico”. Un número importante de estudiantes prefieren evitar estigmatización, ocultando su origen y “mimetizándose” con aimaras chilenos.

Lo aquí descrito lleva a que, de acuerdo a lo apreciado por apoderados migrantes, particularmente de origen boliviano, se genere una solidaridad identitaria entre migrantes de los países vecinos y chilenos descendientes de pueblos originarios, al ser ambos grupos discriminados en la sociedad chilena.

Las escuelas consideradas en este estudio, enfrentan la tensión de la pertenencia sin gestionar cambios en sus procesos educativos, asumiendo que es el estudiante quien debe adaptarse al sistema escolar. Si bien mayoritariamente las características de los estudiantes migrantes facilitan su éxito académico, las dificultades aparecen cuando el proceso de homogeneización por asimilación se hace más traumático.

En consecuencia, emergen una serie de elementos necesarios para apoyar la tarea de adaptación académica de estos estudiantes. Primeramente, el proceso de adaptación académica del estudiante migrante debe ser percibido por la institucionalidad en su complejidad, que supera la formalización de su incorporación a la sociedad de acogida. El rol normalizador de las escuelas deberá dar paso a la construcción de un espacio de participación en diversidad. Esta tarea no tendrá éxito sin la valoración de las diferencias.

El uso de estrategias de aula que atiendan a la diversidad permitirá que los estudiantes alcancen de igual manera objetivos desafiantes, sin desmoralizar a quienes se encuentran en desventaja, ni detener el desarrollo de quienes venían con ventajas relativas. No menos importante es potenciar el rol de los establecimientos educacionales como “puentes” en la incorporación de las familias migrantes con su comunidad.

No podemos negar que las dificultades de los docentes para contextualizar el aprendizaje, la rigidez curricular y metodológica, la tendencia uniformadora y el divorcio entre escuela y familia, son problemas a superar en la educación nacional, tanto para chilenos como para migrantes.

Referencias bibliográficas

- Abajo, J. E. y Carrasco, S. (2004). *Experiencias y trayectorias de éxito escolar de gitanas y gitanos en España*. Colección Mujeres en la Educación, 4. Recuperado de https://www.gitanos.org/upload/04/70/1.5-EXP_Experiencias_y_trayectorias_de_exito_escolar_de_gitanas_y_gitanos_en_Espana.pdf
- Alvites, S. y Jiménez, A. (2011). Niños y niñas migrantes, desafío pendiente. Innovación educativa en escuela de Santiago de Chile. *Synergies Chili*, 7, 121-136. Recuperado de <https://gerflint.fr/Base/Chili7/alvites.pdf>
- Appadurai, A. (2007). *El rechazo de las minorías. Ensayo sobre la geografía de la furia*. Barcelona: Tusquets Editores
- Berrios-Valenzuela, L. y Palou-Julián, B. (2014). "Educación intercultural en Chile: la integración del alumnado extranjero en el sistema escolar". En: *Educación y Educadores*, 17, (3), 405-426.
- Departamento de Planificación y Presupuesto (2015). *Informe Alumnos Extranjeros, Región de Arica y Parinacota*. Arica: Secretaría Regional Ministerial de Educación, Región de Arica y Parinacota.
- Dovigo, F. (2014). "El tratamiento de la diversidad en las instituciones educativas". En: J. Gairín, (Coord.) *Colectivos Vulnerables en la Universidad. Reflexiones y propuestas para la intervención* (1ª edición, pp. 87-118). España: Wolters Kluwer.
- Foucault, M. (1969). *La arqueología del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Gairín, J. e Iglesias, E. (2010). "El programa curricular en contextos escolares con fuerte presencia de los alumnos de familia inmigrante". En: *Bordón*, 62(1), 61-75.
- Gil, F. (2012). *El fantasma de la diferencia. La inmigración en la escuela*. Barcelona: Icaria.
- Giovine, R. y Martignoni, L. (2011). "La Escuela Media Bajo el mandato de la obligatoriedad". En: *Cad. Cedes, Campinas*, 31(84), 175-194.
- Glaser, B., y Strauss, A. (1967). *Discovery of grounded theory*. Chicago: Aldine.
- Hannoun, H. (1992). *Els guettos de l'escola. Per una educació intercultural*. Barcelona: EUMO Editorial.

- Jiménez, F. (2013). *Discursos y prácticas educativas en la escuela multicultural*. (Tesis Doctoral). Universidad Autónoma de Barcelona. Recuperado de <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/125653/fjv1de1.pdf?sequence=1>
- Johnson, D. (2015). "Formar ciudadanos interculturales en un mundo global: Algunas notas desde los estudios curriculares". En: *Diálogo Andino*, 47, 7-14.
- Liberona, N. (2012). "De la Alterización a la discriminación en un sistema público de salud en crisis: Conflictos étnicos a propósito de la inmigración sudamericana en Chile". En: *Revista Ciencias Sociales*, 28, 1-20.
- Lube, M. y Garcés A. (2012). "Mujeres peruanas en las regiones del norte de Chile: Apuntes preliminares para la investigación". En: *Estudios Atacameños* 44, 5-34. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/41959021>
- Lube, M.; Penna, C.; Vicuña, J. y Pérez, C. (2015). "Claves conceptuales e históricas para comprender la frontera norte de Chile y la migración en Arica y Parinacota". En: J.T. Vicuña y T.E. Rojas (eds.) *Migración internacional en Arica y Parinacota*. (pp.19-36). Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Malik, B. y Ballesteros, B. (2015). "La construcción del conocimiento desde el enfoque intercultural". En: *Diálogo Andino*, 47, 15-25.
- Mondaca, C. y Gajardo, Y. (2013). "La educación intercultural bilingüe en la región de Arica y Parinacota, 1980-2010". En: *Diálogo andino*, 42, 69-87. Recuperado de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-26812013000200007&lng=es&tlng=es. 10.4067/S0719-26812013000200007.
- Moscoso, M. (2014). "Acerca del enfoque (auto) biográfico aplicado a la investigación con niños y niñas". En: H. Cárcamo (ed.) *Making of... Construcciones etnográficas de la educación*. (pp.93-98) Creative Commons. Recuperado de <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:500383-III Congreso Etnografía-1005/Documento.pdf>
- Navas, L.; Holgado, F. y Sánchez, A. (2009). "Predicción de los estereotipos académicos ante los estudiantes inmigrantes". En: *Horizontes Educativos*, 14(2), 37-47

- Oficina Internacional para las Migraciones (2013). *Informe Sobre las Migraciones en el Mundo*. España: Alcoy. Recuperado de http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2013_SP.pdf
- Pidgeon, N. y Henwood, K. (1997). "Grounded theory: practical implementation". En: J. Richardson (comp.), *Handbook of qualitative research methods for Psychology and the Social Sciences* (pp. 86-101). Leicester: BPS Books.
- Sánchez, H. y Gil, I. (2015). "Análisis interseccional y enfoque intercultural en el estudio de la ciudadanía y la participación. Consideraciones epistemológicas". En: *Diálogo Andino* (47) 143-149.
- Solé, C. y Cachón, L. (2006). "Globalización e inmigración: los debates actuales". En: *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 116, 13-52. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/40184807>
- Vázquez, A. y Martínez, I. (1996). *La socialización en la escuela. Una perspectiva etnográfica*. Barcelona: Paidós.
- Vicuña, J. y Rojas, T. (2015). "Características sociodemográficas de la migración en Arica y Parinacota". En: Vicuña, J. y Rojas, T. (eds.) *Migración Internacional en Arica y Parinacota: Panoramas y tendencias de una región fronteriza*. (pp. 87-104) Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Wieviorka, M. (1992). *El espacio del racismo*. Barcelona: Paidós.
- Woods, P. (1987). *La escuela por dentro. La etnografía en la investigación educativa*. Barcelona: Paidós.

Se terminó de
imprimir en julio de 2019
en Editorial Ecuador
Quito-Ecuador

El Segundo Congreso de Ciudades Fronterizas de América Latina y El Caribe se organizó en la región urbana transfronteriza de Tacna (Perú) y Arica (Chile) y fue realizado por la Organización Latinoamericana y del Caribe de Ciudades Fronterizas (OLACCIF), conjuntamente con los gobiernos locales de las dos ciudades, durante los días 25 y 26 de septiembre de 2017.

Fue un evento con mucha participación y las discusiones realizadas gozaron de mucha calidad. Por eso hoy se pretende con este libro difundir buena parte de las contribuciones académicas presentadas en este evento, con la finalidad de dar a conocer los debates y reflexiones realizados en públicos más amplios. Para el efecto se han unido tres entidades académicas vinculadas a la organización del II Congreso de Ciudades Fronterizas: la Universidad Privada de Tacna de Perú, la Universidad de Tarapacá de Chile y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador, lo cual muestra que el enfoque integracionista también encuentra terreno fértil en el ámbito académico.

El tema central del Congreso fue el de las fronteras, pero bajo una óptica de integración, donde las ciudades y sus gobiernos locales tienen ahora mucho que decir, como elementos claves de su funcionamiento; en tanto actores relevantes en la formulación de políticas de desarrollo del conjunto de las regiones transfronterizas.

ISBN: 978-9942-36-370-1

