

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
Fernando Carrión M. y Francisco Enríquez Bermeo

Capítulo I

La urbanización fronteriza o la región transfronteriza 1

Repensar las fronteras desde sus ciudades 3
Fernando Carrión M., Juan Pablo Pinto

Capitalismo y geografía en la frontera
peruano-chilena contemporánea:
hacia una escala de la urbanización tacno-ariqueña 19
Felipe Valdebenito Tamborino

Hacia la construcción de regiones transfronterizas 41
Francisco Enríquez Bermeo

Capítulo II

Las ciudades de frontera y sus desafíos 63

Políticas públicas y derechos en las
ciudades fronterizas de Brasil 65
Letícia Núñez Almeida

Desafíos de la vivienda social en ciudades de frontera: caso Tacna-Arica.	81	La frontera como dispositivo en los discursos desarrollistas de los pueblos indígenas desde las experiencias en el hemisferio sur.	213
<i>Nelly Gonzales, Marlene Mendoza, Delia Mamani, René Mamani</i>		<i>Dante Choque-Caseres</i>	
Historia de dos ciudades: fronteras, informalidad y globalización en Tacna (Perú) y Ciudad del Este (Paraguay).	107	Migrantes tradicionales y migrantes contemporáneos en aulas de la frontera chilena.	229
<i>Ricardo Jiménez Palacios</i>		<i>Raúl Bustos González Elías Pizarro Pizarro</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>			

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 manifiestas 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.

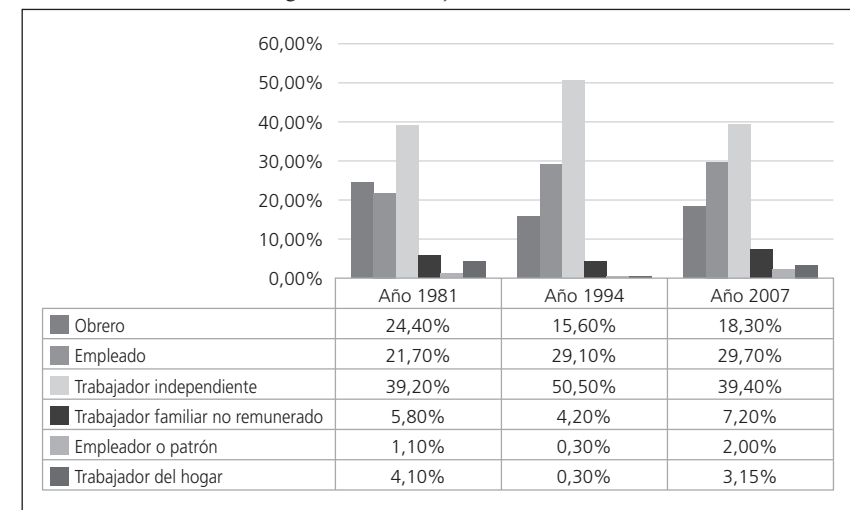
Tacna y Ciudad del Este, dos procesos de transformación urbana fronteriza

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

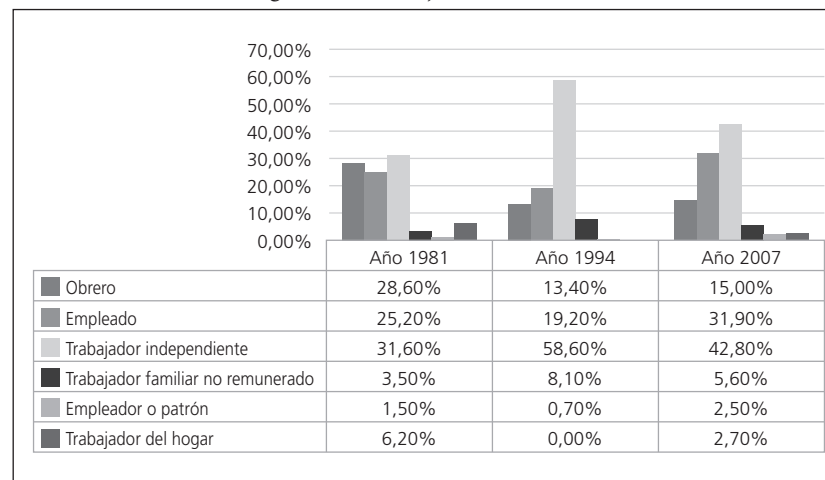
está por encima del sector formal (empleado y obrero), el comportamiento va a variar en cada uno de los años en cuestión. Así, si bien en los años 1981 y 2007 el sector informal supera al formal, para el año 1994 la brecha entre ambos será mayor a un 10%, situación que se condice con el discurso de la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

- Alegría, 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 Border”. 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, PRE-ALC. (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.