

# EL NUEVO ORDEN FRONTERIZO: GOBERNANZA CONTEMPORÁNEA DE LA URBANIZACIÓN EN TACNA Y ARICA (2000-ACTUALIDAD)

## THE NEW BORDER ORDER: CONTEMPORANEOUS GOVERNANCE OF URBANIZATION IN TACNA AND ARICA (2000-NOWADAYS)

Felipe Valdebenito\* <https://orcid.org/0000-0002-3250-8808>

Katherine Navarro\*\* <https://orcid.org/0009-0002-6620-640X>

### Resumen

Este artículo discute politológicamente la gobernanza de la urbanización en las ciudades fronterizas de Tacna-Perú y Arica-Chile, desde el año 2000 hasta la actualidad. Esta delimitación espacial y temporal responde a una pertinencia empírica y metodológica, ya que la frontera Tacno-ariqueña se alza hoy como una de las más transitadas del cono sur americano, a la vez que su contrastación permite abstraer sus particularidades y generalidades respecto de otras fronteras regionales. Basada en el análisis discursivo de 10 políticas públicas aplicadas en Perú y en Chile (las que fueron procesadas en el software MaxQda), la discusión se concentrará en analizar las comprensiones públicas que se construyen sobre la urbanización en Tacna y Arica, mayormente asociada a intervenciones de fomento comercial y turístico. Si bien expresadas como incentivos públicos y privados a la planificación, renovación y expansión urbanas, dichas intervenciones enuncian posicionamientos políticos complejos respecto a la urbanización fronteriza, vinculados a la profundización del neoliberalismo y la globalización espacial. Lejos de remitirse a un propósito descriptivo en torno a este fenómeno, el artículo sostiene que este proceso renueva la contingencia política de la frontera peruano-chilena desde una perspectiva original; resultando meritorio comprender las nuevas relaciones de poder circundantes a su geografía. Con tal objeto, se propone entender estas nuevas relaciones desde los debates de la geografía crítica, advirtiendo así los complejos vínculos entre espacio y poder en las fronteras.

**Palabras clave:** Tacna, Arica, Fronteras, Gobernanza, Urbanización

### Abstract

*This article discusses politically the governance of urbanization in the border cities of Tacna-Peru and Arica-Chile from 2000 to the present. This spatial and temporal delimitation responds to an empirical and methodological relevance since the Tacno-Ariqueña border area stands today as one of the busiest in the southern American cone. At the same time, its contrast allows us to abstract its particularities and generalities concerning other regional border areas. Based on the discursive analysis of 10 public policies applied in Peru and Chile (processed in the MaxQda software), the discussion will focus on analyzing the public understandings built on urbanization in Tacna and Arica, primarily associated with commercial and tourism promotion. Although expressed as public and private incentives for urban planning, renewal and expansion, these interventions enunciate complex political positions regarding border urbanization, linked to the deepening of neoliberalism and spatial globalization. Far from referring to a descriptive purpose regarding this phenomenon, the article maintains that this process renews the political contingency of the Peruvian-Chilean border area from an original perspective, making it worthwhile to understand the new power relations surrounding its geography. It is proposed that these new relationships be understood from the perspective of critical geography, thereby highlighting the intricate connections between space and power at the borders.*

**Keywords:** Tacna, Arica, Borders, Governance, Urbanization

Fecha de recepción: 18-04-2024 Fecha de aceptación: 12-09-2024

Desde una perspectiva politológica, la relación entre el poder y las fronteras constituye un hecho históricamente y geográficamente constatado, lejos de remitir a la mera imaginación teórica. Ya sea expresada mediante acciones bélicas o diplomáticas, en diversas épocas y regiones, la definición de límites territoriales por cierto responde a una expresión concreta del poder; cuyo principal atributo es reafirmar constantemente el control estratégico en y sobre el espacio (Arriagada 2012:74-80). Condición que, a partir de la consolidación moderna de los Estados, se extiende además hacia el control de las sociedades contenidas por las fronteras,

implicando pretensiones de resguardar así su imaginaria "homogeneidad" sociocultural (Grimson 2005).

Sin embargo, la transición geopolítica del mundo desde el siglo XX al XXI modificó las expresiones tradicionales del poder fronterizo, alterando así sus atributos y manifestaciones. Al respecto, basta señalar la relativización histórica del Estado en torno a su control en las fronteras, emergiendo hoy nuevos actores públicos y privados que reivindican su administración: gobiernos regionales, gobiernos locales o corporaciones (Jessop 2004).

\* Escuela de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales y Comunicaciones, Universidad Santo Tomás. Santiago, Chile. Correo electrónico: valdeb.felipe@gmail.com.

\*\* Universidad de los Andes. Santiago, Chile. Correo electrónico: katherine.navarro.p@gmail.com.

Entre los procesos que explican este fenómeno, precisamente destaca la urbanización de los espacios fronterizos, que favorece aproximaciones socioespaciales entre empresas, personas y lugares pretendidamente escindidos; incentivando mayores intercambios cotidianos entre ellos (Carrión y Llugsha 2017; Picech 2017; Valdebenito 2017). Tratándose así de un proceso que por cierto involucra crecientes desafíos de gobernanza, al multiplicarse y complejizarse los términos y actores involucrados en la gestión, administración y gobierno de las fronteras (Mallqui 2017).

El objetivo de este artículo es discutir politológicamente la gobernanza contemporánea de los procesos de urbanización fronteriza, atendiendo a su expresión específica en las ciudades de Tacna y Arica, respectivamente localizadas en el extremo sur del Perú y en el extremo norte de Chile. Con este objeto, entenderemos la politología como el estudio de las relaciones de poder político, en efecto, aunque aplicado al examen específico de la multiescalaridad que comprenden las entidades urbanas localizadas en contextos geográficos de tipo fronterizo (Jessop 2004).

Para precisar nuestros usos conceptuales sobre lo político, la gobernanza, y la urbanización fronteriza, en este artículo adherimos a las problematizaciones de la geografía crítica al respecto, vinculadas al estudio de relaciones de poder en, entre y a través de espacios urbanizados (Harvey 1977; Smith 2008). En este sentido, comprenderemos por “política urbana” la intervención del aparato estatal dirigida hacia el gobierno de la heterogeneidad de actores y escalas de poder en las ciudades (Gluckler et al. 2019). Emplearemos el término “gubernanza urbana” para referir estrategias políticas específicamente dirigidas al propósito de gobernar la heterogeneidad escalar de las ciudades (Bustos et al., 2019). Y referiremos como “urbanización fronteriza” al proceso de aproximación geográfica progresiva entre entidades urbanas de dos o más países, y específicamente de sus relaciones socioeconómicas y políticas (Carrión y Llugsha 2017).

Si bien en este artículo nos abocaremos al análisis de instrumentos estatales dirigidos al incentivo o regulación de la urbanización en Tacna y Arica, nuestras precisiones conceptuales nos permitirán superar la restrictividad de su mera consideración como “políticas públicas”. A propósito, esta aclaración nos parece necesaria para delimitar nuestro objeto en este artículo, cuya naturaleza no se remite al estudio de aspectos tecnocráticos que suelen comprender dichas políticas en materias urbanas (Bustos et al. 2019), sino problematizarlas desde una consideración geográficamente crítica, aplicadas al caso de la unidad Tacna-Arica.

Aunque fueron escindidas estatalmente a partir del tratado de límites chileno-peruano firmado en 1929 (González 2009), las ciudades de Tacna y Arica comparten una estrecha relación que

se remite al periodo colonial, cuando constituían puertos urbanos estratégicos para la circulación de la minería argentífera sur andina (Rosenblitt 2013; Choque y Muñoz 2016). Conformando así una conjunción que se extendió sin límites fronterizos hasta 1929, la sincronía Tacno-ariqueña se consolidó tempranamente mediante variados hitos urbanos, como su conectividad a través de una de las vías férreas más tempranas de Sudamérica (1856) y su paulatino poblamiento durante el ciclo guanífero peruano (Díaz et al. 2012).

A partir de 1940, el proceso de urbanización comparte ciertas características generales en Tacna y Arica. Entre aquéllas, el ser objeto de una discusión estatal sistemática, toda vez que resultaba de interés público definir políticas centrales para incentivar el desarrollo socioeconómico de las nuevas fronteras nacionales de Perú y Chile (Valdebenito 2018). Desde entonces, y especialmente hasta la década de 1970, Tacna y Arica además comparten fenómenos socioespaciales y demográficos. Entre ellos, sus respectivas industrializaciones, la expansión de sus radios urbanos y la recepción de migraciones internas aymarizadas (Valdebenito 2017). Llegadas las décadas de 1980 y 1990, no obstante, Tacna y Arica inician una etapa marcada por el postindustrialismo urbano, en la que se observan menores atenciones Estatales por ambas; materializadas en el retiro de políticas tributarias especiales e inversión pública (Holahan 2006; González y Ovando 2010; Sánchez y Valdebenito 2021).

A pesar de lo anterior, los vínculos históricos entre Tacna y Arica hoy se reafirman mediante variados indicadores demográficos, socioeconómicos y políticos. Entre ellos, destaca el haber conformado una de las fronteras más transitadas de Sudamérica a inicios del siglo XXI (Podestá 2011), cuestión que empero hoy ha variado en función de los intensos tránsitos en la triple frontera del Paraná o Táchira-Cúcuta (Guizardi 2021; Lucrecia et al. 2021). Asimismo, destaca el que Tacna y Arica hoy constituyen un escenario protagónico de nuevos flujos migratorios latinoamericanos (Valdebenito y Navarro 2019), el concentrar contingentes procesos de expansión urbana (Valdebenito 2018), el conformar un circuito económico transfronterizo (Dilla y Álvarez 2018; Tapia 2024) y el recibir renovadas atenciones estatales para su desarrollo (Valdebenito 2020). Particularmente dinamizados desde el año 2000, la conjunción de aquéllos indicadores releva la importancia contemporánea del espacio fronterizo Tacno-ariqueño en términos urbanos y politológicos, advirtiendo la conveniencia de estudiar aspectos contingentes de su gobernanza.

En efecto, a partir del año 2000 puede constatarse una renovada complejización urbana de Tacna y Arica por igual, tendiente a la sincronización de sus procesos de poblamiento y expansión. En los hechos, esto puede advertirse desde indicadores que revelan el acrecentamiento de mutuos intercambios demográficos y económicos que inciden en la transformación de sus respectivas geografías urbanas. En este sentido, se

observan migraciones peruanas que regeneran entornos urbanos ariqueños históricamente ralentizados, visitas turísticas chilenas que contribuyen el dinamismo económico del centro histórico de Tacna, acrecentamientos progresivos de los tránsitos pedestres y vehiculares entre Tacna y Arica, además de nuevas intervenciones públicas dirigidas a la renovación urbana de Tacna y de Arica (Guizardi 2016; Valdebenito 2017, 2018, 2020).

Más recurrentes a partir de la década de 2010, las intervenciones públicas en Tacna y Arica se han acompañado de discursos políticos complejos respecto a sus procesos de urbanización, principalmente vinculados a su centralidad estratégica para atraer nuevas inversiones comerciales y turísticas del mundo privado (Valdebenito 2018, 2020). Discursos que merecen especial atención por cuanto contrastan, en contrapartida, con la baja atención que hoy se ha puesto sobre espacios y poblaciones vulnerables de ambas ciudades (Abanto 2017; Valdebenito y Navarro 2019). Concretamente, esta atención resulta relevante para comprender los desafíos actuales y futuros de los espacios fronterizos del sur andino y Latinoamérica, toda vez que ellos reflejan procesos de urbanización marcados por informalidad y ausencia de planificación (Ziccardi 2001). En el caso particular de Tacna y Arica, estos aspectos se materializan mediante fenómenos consolidados como el loteo irregular de propiedades y viviendas<sup>1</sup> (Cobs 2023; Pongo 2023), las crecientes invasiones/tomas de terrenos<sup>2</sup> (Abanto 2017; Valdebenito y Navarro 2019), la casi inexistencia de políticas de vivienda (Espinoza y Fort 2019; Valdebenito y Navarro 2019), o el complejo incremento de migraciones irregulares y narcotráfico (Bravo 2024).

Frente a estos hechos, nos preguntamos cuáles son los principales aspectos de la gobernanza urbana que han conducido a este tipo de fenómenos específicos en la frontera Tacno-ariqueña, cuáles son sus antecedentes documentales en políticas públicas y cuáles son sus proyecciones.

Para responder estas interrogantes, proponemos analizar discursivamente un conjunto de 10 políticas públicas que abordan materias de urbanización en las ciudades de Tacna y de Arica, advirtiendo los posicionamientos políticos que revelan en materias de gobernanza fronteriza. Según mostraremos mediante su procesamiento mediante el software especializado MaxQda, dichos posicionamientos se vinculan a centralidades e interrelaciones político-discursivas con tópicos relevantes como la neoliberalización urbana y globalización cultural en las fronteras. Desprendiéndose, a partir de aquéllos, crecientes desafíos de gobernanza en Tacna y en Arica.

Abordaremos nuestra discusión sobre la gobernanza contemporánea de la urbanización fronteriza en Tacna y Arica durante las siguientes tres secciones del presente artículo. Primero posicionamos nuestra comprensión politológica de los

procesos de urbanización fronteriza, relevando los complejos vínculos entre espacio y poder que puede abstraerse a partir de ellos. Luego aplicaremos este posicionamiento para comprender la gobernanza de la urbanización en Tacna y Arica desde el año 2000 al presente, sustentando nuestras apreciaciones mediante un análisis discursivo de 10 políticas públicas de urbanización aplicadas actualmente en ambas. Finalmente, reflexionamos en base a los resultados obtenidos del análisis realizado.

### **Politología de la urbanización fronteriza: dialéctica territorialización/desterritorialización**

Comprender los debates politológicos que hoy abordan los procesos de urbanización demanda atender los aspectos geográficos de este fenómeno, particularmente en territorios fronterizos. Lejos de constituir una exageración, esta afirmación se sustenta en el hecho que las cualidades de la urbanización se han transformado radicalmente a partir del último lustro del siglo XX, conllevando ahora aspectos espaciales mucho más complejos que los supuestos tradicionales.

La discusión teórica sobre la relación entre urbanización y fronterización puede remitirse a los debates de la teoría marxista desarrollados a partir de 1970, en circunstancias del llamado "giro espacial" (Sheller 2017). Comprendiendo la problematización crítica de la categoría geográfica de espacio en las ciencias sociales, -para el propósito de analizar las nuevas expresiones del poder territorial en el capitalismo avanzado-, este giro cuestionó el carácter políticamente neutral del espacio, visibilizando que su producción social cumple una función central en el desarrollo del capitalismo (Lefebvre 1970). Una función vinculada a la reducción de los tiempos de producción, circulación, y realización del capital, en base al despliegue de infraestructuras (ciudades industriales, puertos, vías férreas, carreteras) que faciliten la interconectividad geográfica entre diversos lugares de producción y consumo (Lefebvre 1970; Smith 2008).

Precisamente, este proceso de producción del espacio será considerado como una forma de erosión literal de las barreras físicas que antiguamente habrían limitado el desarrollo capitalista, relativizando de esta forma la idea del espacio absoluto o universal (Smith 2008). Es decir, confiriéndole así un carácter dialéctico al propio espacio geográfico, en la medida que el capitalismo territorializa y desterritorializa, simultáneamente, sus relaciones sociales de producción en el espacio (Brenner 2014). Dentro de la teoría marxista, estos análisis dieron paso al desarrollo de la llamada geografía crítica, cuyas principales contribuciones fueron realizadas en el campo del urbanismo social (Harvey 1977; Sheller 2017). Tributarios a la idea de producción espacial, los urbanistas del marxismo teorizaron los espacios urbanos como síntesis geográfica de las relaciones de producción capitalistas, pues en ellos ocurriría una constante expansión de la "frontera urbana" sobre los espacios no urbanizados (Smith 1996, 2002).

1 "Loteo" refiere a la compra-venta informal de porciones de terrenos desagregados a su vez desde una propiedad.

2 Expresiones que refieren por igual al proceso de ocupación informal de terrenos o propiedades fiscales o privadas.

Pero, más allá de la metáfora, la expansión de las fronteras urbanas se convirtió en una creciente realidad geográfica en la transición del siglo XX al XXI, en el sentido literal de expandirse el proceso de urbanización a los territorios limítrofes entre estados nacionales (Jessop 2004; Peña 2008). Asociado a la profundización de nuevos acuerdos transnacionales en el marco del neoliberalismo, la urbanización de territorios fronterizos se desarrolla en la confluencia multiescalar de diversos actores y relaciones de poder locales y globales, cuya interacción en dichos territorios representa ventajas económicas asociadas con la desregulación, la informalidad y el intercambio desigual (Kearney 2003; Carrión y Llugsha 2017; Pichech 2017; Dilla y Herrera 2023). En este sentido específico, los estudios limnológicos actuales, tanto en el norte global, como en el sur global sudamericano, hoy concuerdan al considerar la urbanización de las fronteras como un proceso territorialmente contradictorio, al comprender igualmente formas de “fronterización”, “transfronterización” y “desfronterización”. Involucrando, respectivamente, reforzamientos estatales de control fronterizo (Benedetti 2014), ensamblajes territoriales reticulares en fronteras (Dilla y Herrera 2023) y reducción de control fronterizo (Oliveras 2024).

Desde estas claves conceptuales, el debate contemporáneo sobre la urbanización fronteriza adquiere así una nueva vigencia analítica, vinculada con la redefinición constante de la relación entre ciudades y fronteras. Una redefinición que, en términos geográficos, se define cada vez más por la retroalimentación multiescalar entre ambos tipos de entidades espaciales. Es decir, por el desarrollo de nuevos aspectos y expresiones de la imbricación urbano-fronteriza como tal

Entre sus nuevos aspectos y expresiones, destacan el reescalamiento de la urbanización más allá de las ciudades, comprendiendo hoy expansiones de infraestructuras y modos de vida urbanos hacia antiguas fronteras rurales/agrícolas (Brenner 2014). Destacan también las cualidades progresivamente “desfronterizantes” que ostentan los procesos de urbanización planetaria; ya que sus atributos espacializadores cumplen la función de profundizar las conexiones entre lugares y personas distantes entre sí (Sassen 2007). Y destacan, en fin, las características transgresoras que tiene la urbanización respecto a las fronteras estatales, pues sus procesos de conectivización transnacional erosionan sus aspectos rígidos (Glick-Schiller y Caglar 2011).

De esta forma, hoy es acertado señalar que las fronteras conceptuales de lo urbano se han transformado con la propia erosión de las fronteras territoriales que se habían definido para la urbanización. Esto es, con la erosión geográfica de tradicionales ideas que establecían una equivalencia entre lo “urbano” y la “ciudad”, una oposición entre lo “urbano” y lo “rural”, y una delimitación isomórfica de lo “urbano” a “un solo lugar”. Develándose, a partir de aquéllo, que los procesos de urbanización más bien consisten en dinámicas de alternancia

entre fijación y movimiento, creación y destrucción, o entre “explosión” e “implosión” (Lefebvre 1970, 2013; Sheller y Urry 2006; Smith 2002; Wachsmuth 2013; Brenner 2014; Sheller 2017).

En este sentido, las cualidades fronterizas de los procesos de urbanización hoy deben comprenderse desde una perspectiva dialéctica, en que la progresiva conectividad global entre personas y lugares territorializa y desterritorializa, simultáneamente, el espacio (Grimson 2005; Sassen 2007; Valdebenito 2018). De manera que una politología de la urbanización fronteriza debe aquí entenderse como un análisis sobre los desafíos de gobernanza que hoy demanda la dialéctica territorialización/desterritorialización. Sobre todo en lo referente a los impactos que tiene sobre la vida de las personas y espacios que habitan. En los hechos, estos impactos se vinculan a las consecuencias socioambientales erosivas que ocasionan las expansiones urbanas sobre fronteras agrícolas y ganaderas (United Nations 2022), a la catalización de transformaciones demográficas resultantes de la agudización de procesos migratorios hacia las urbes (UN 2018), y al desarrollo de conflictos de habitabilidad urbana producto de esta agudización (Glick-Schiller y Caglar 2011; Brenner 2013; Smith, 2002).

Visto de esta forma, el debate sobre la gobernanza de los procesos de urbanización adquiere una especial relevancia contemporánea, especialmente por sus atributos fronterizos. Esto es, insistimos, en lo referido a los aspectos simultáneamente territorializantes y desterritorializantes que hoy supone, pues conlleva desafíos futuros de crítica resolución política. Actualmente, las expresiones globales de estos desafíos ya se manifiestan de forma aguda. Por ejemplo, a través de la progresiva privatización que hoy prevalece en la producción de espacios urbanos en los cinco continentes (UN 2018, 2022). En la ausencia de planificación estatal con que esto se acompaña al momento de abordarse temas críticos como soluciones de vivienda y habitabilidad urbanas (Harvey 2013). Y en la emergencia de estallidos sociales urbanos como uno de las principales desestabilizadores políticos para los países (UN 2018).

En síntesis, nuestra comprensión teórica de una politología de la urbanización fronteriza debe entenderse como un análisis sistemático de la relación entre el espacio y el poder, cuya articulación hoy se desarrolla mediante la dialéctica territorialización/desterritorialización. De acuerdo a esta comprensión, en este artículo adscribimos a los debates seminales que abordan la relación entre el espacio y el poder desde las ciencias sociales, vinculados al desarrollo de la geografía crítica. Como ya adelantábamos, la geografía crítica se constituye como una escuela de inspiración marxista originada durante el último tercio del siglo XX, cuyo principal objeto es repensar espacialmente las relaciones mundiales de poder que se transforman a partir del capitalismo tardío/neoliberalismo (Massey 1984; Smith 2008; Sheller 2017).

En términos asociados al proceso de urbanización, la geografía crítica sostiene que la neoliberalización de la infraestructura y vida urbana impacta negativamente sobre las ciudades en tres sentidos: incentiva la privatización de los espacios urbanos en aspectos de su planificación, de su gestión y de su gobierno (Harvey 1977, 2013; Smith 1996, 2002). Vistas dialécticamente, estas privatizaciones se idealizan y materializan, simultáneamente, mediante discursos referentes al fracaso de los Estados en la gestión de los procesos de urbanización; así como a través del reemplazo de los Estados por corporaciones privadas en lo que respecta a la producción de los espacios urbanos (Harvey y Smith 2005). De forma más compleja, estas privatizaciones de lo urbano se han erigido como un signo global, y globalizante, de la infraestructura y la vida urbana en los cinco continentes; consolidándose la correlación planetaria entre urbanización e inequidad socioeconómica (UN 2018, 2022).

En este sentido, desde la geografía crítica comprendemos que el debate politológico sobre la urbanización neoliberal es un debate sobre la pormenorización del Estado en su rol como regente exclusivo de la ciudad. Constituyendo esto un problema de gobernanza en el sentido que aquéllo difumina los límites tradicionales entre lo público y lo privado al momento de gobernarse las propias escalas urbanas, de planificarse y gestarse, pues, sus propósitos (Smith 2002). Complementariamente, aquí comprendemos que el proceso de neoliberalización urbana se expresa contemporáneamente bajo la forma de la llamada globalización espacial, en el sentido que la pérdida de protagonismo Estatal en la gestión de las ciudades heterogeniza, así, su gobernanza. Dándose cabida, por lo tanto, a la des-localización de su exclusiva hegemonía estatal; y promoviéndose así el ingreso de capitales, imaginarios, y estilos de vida globales, en lo que respecta a la ideación de las formas o estilos de vida urbana (Sassen 2007).

Respecto a este proceso de globalización espacial, repárese que son variadas las investigaciones que hoy constatan la incidencia de este fenómeno en los procesos de complejización urbana, especialmente en el sentido de orientarlos hacia la privatización. Esto ocurre como resultado de la nueva hegemonización política de los discursos sobre "lo urbano" por parte del mundo privado, aduciendo que un mayor incentivo a la especulación del suelo urbano promoverá su regeneración comercial y turística (Smith 1996; Harvey y Smith 2005).

Lejos de constituir así un tipo de problema lejano o poco pertinente para los espacios fronterizos, lo anterior de hecho se agudiza en estas locaciones, toda vez que la vigencia estratégica de sus contornos adquiere renovada importancia global; especialmente en contextos de urbanización. Esto porque la aproximación

urbana entre diversos territorios fronterizos dinamiza los flujos humanos e intercambios comerciales entre ellos, dificultando por ello la hegemonía del control Estatal, y repercutiendo así en la agudización de sus procesos de informalización y de privatización (Davis 2014; Mallqui 2017; Picech 2017).

En el caso específico de la frontera Tacno-ariqueña que aquí atendemos, la importancia de discutir politológicamente sus procesos de urbanización se realiza en estos precisos sentidos, habida cuenta que nos es posible advertir severas modificaciones históricas de su gobernanza. Si bien es cierto que los espacios fronterizos comúnmente ostentan cualidades asociadas a la transgresión micro-social de los límites Estatales (Grimson 2005), no es menos cierto que Tacna y Arica revelan un pasado de protagónicas hegemonías Estatales en sus gobernanzas. Esta dialéctica Tacno-ariqueña de simultánea territorialización y desterritorialización fronteriza, empero, muestra claras tendencias epocales a la progresiva pérdida relativa del protagonismo Estatal en su gobierno, desde el momento de su definición hasta la actualidad. Advirtiéndose, en este sentido específico, al menos cinco períodos bien distinguibles entre sí:

- 1) El periodo de la delimitación fronteriza de Tacna y Arica entre 1883 y 1929, correspondiente al de su escisión territorial, en base a los tratados de límites territoriales acordados por Perú y Chile mediante los documentos de Ancón<sup>3</sup> y de Lima<sup>4</sup> (González 2009).
- 2) El periodo de la modernización fronteriza de Tacna y de Arica desplegado entre 1930 y 1970, correspondiente a su renovación infraestructural bajo parámetros estatales de tipo desarrollistas (Díaz 2010; Ruz 2015; Valdebenito 2018).
- 3) El periodo de la restrictividad fronteriza de Tacna y Arica desplegado entre 1970 y 1990, correspondiente al de su enclausuramiento de tipo proteccionista y militarista (Holahan 2006).
- 4) El período de reapertura fronteriza de Tacna y Arica desplegado a partir de 1990, relacionado a la transgresión de límites Estatales mediante migraciones fronterizas (Guizardi y Garcés 2012; Valdebenito y Guizardi 2015; Guizardi et al. 2016).
- 5) El periodo de reescalamiento geográfico de Tacna y Arica consolidado desde la década del 2000, asociado a su transformación territorial mediante variados procesos de privatización urbana (Valdebenito 2018; Valdebenito y Navarro 2019; Sánchez y Valdebenito 2021).

Si bien es cierto que en cada uno de estos periodos la relación entre el poder y las fronteras está innegablemente mediado por los Estados, no es menos cierto que las manifestaciones de esta mediación política han variado históricamente en sus aspectos concretos como abstractos. Particularmente, han variado en el

3 El tratado de Ancón conviene el cese de la guerra entre Chile y Perú en 1883, estipulando la cesión perpetua de la región de Tarapacá a favor de Chile, pero dejando pendiente el destino nacional definitivo de las ciudades de Tacna y Arica, que aquí precisamente interesan. Acordándose que un plebiscito popular zanjaría esta materia en 1893, -que nunca se realizó-, la soberanía de Tacna y Arica será finalmente resuelta en el tratado de Lima de 1929.

4 El tratado de Lima define formalmente los límites fronterizos actuales entre Chile y Perú tras zanjar la situación pendiente de Tacna y Arica en 1929, solo a partir de entonces Arica pasa a la soberanía oficial del estado de Chile.

sentido que los Estados de Perú y Chile hoy ya no hegemonizan narrativas culturales del uno y el otro bajo discursividades bélico-militaristas, como se constatará claramente durante el proceso de la postguerra del Pacífico y su desenlace (Valdebenito y Guizardi 2014; Valdebenito 2020). También en el hecho que estos Estados hoy ya no ostentan el protagonismo de la gestión fronteriza como lo hicieran mediante sus políticas de modernización (Valdebenito 2018). O en el aspecto que ambos ya no priorizan la contención de intercambios fronterizos como pretendieron hacerlo mediante el minado (Holahan 2006).

Por contraste, y desde la década de 2000, -como proponemos mostrar-, la relación entre el poder y las fronteras está progresivamente intermediada en Tacna y Arica por la privatización de sus procesos de urbanización; en el sentido que la privatización articula en ellas la dialéctica territorialización/desterritorialización que ayer protagonizaran los Estados.

Para sustentar esta hipótesis, a continuación presentamos resultados de un análisis discursivo aplicado a 10 políticas públicas vinculadas a la urbanización fronteriza en Tacna y Arica. En los hechos, nuestro análisis permite identificar que las centralidades discursivas de estas políticas públicas revelan una clara tendencia hacia la pormenorización del protagonismo Estatal, y la profundización de la privatización, en lo que respecta a la gobernanza urbano-fronteriza. Concretamente, esto se refleja en el creciente incentivo Estatal al desarrollo de proyectos turísticos y comerciales favorables a las iniciativas del mundo privado. Por demás, este tipo de incentivo sugiere posicionamientos políticos complejos, asociados a la profundización del neoliberalismo y de la globalización cultural en las urbes de Arica y Tacna.

### **Análisis discursivo de gobernanza urbana en las ciudades fronterizas de Tacna y Arica**

Si bien la condición urbana de Tacna y Arica puede definirse como una marcada por un proceso de prolongada postindustrialidad, -tras el fin de sus bonanzas industriales hacia 1980-, son variados los indicios urbanos que hoy perfilan sus respectivas transiciones urbanísticas. Al respecto, bien se podría inquirir el contingente liderazgo del rubro hotelero en la renovación de sus espacios urbanos, la progresiva entrada del rubro inmobiliario en la producción de nuevos espacios urbanos privatizados en ellas, o la insistente discursividad pública y privada que hoy promueve la turistificación de ambas urbes (Valdebenito 2018).

No obstante, y específicamente expresados ahora en términos geográficos, lo verdaderamente decidor de estos indicios no son los hitos urbanos que representan unos y otros por sí mismos, sino la creciente incompatibilidad entre ellos y las formas urbanas precedentes en Tacna y Arica. Desde esta perspectiva, resulta así más decidor que aquellos nuevos hitos se localicen, precisamente, alrededor de antiguas zonas urbanas ralentizadas tras la desindustrialización de ambas ciudades, que los discursos públicos y privados sobre la conveniencia de estos nuevos hitos

se vinculen al fracaso de los estados para regenerar antiguos espacios industriales, o que las insistencias por incentivar el turismo en Tacna y Arica tengan hoy como resultado visible una creciente especulación inmobiliaria (Valdebenito 2018; Sánchez y Valdebenito 2021).

Como sea, lo cierto por ahora es que los discursos sobre “lo urbano” de Tacna y Arica hoy están cambiando en términos decisivos, acrecentándose en ambos lados de la frontera su renovación conceptual, paisajística, arquitectónica, y económica, pero especialmente política. En los hechos, esto se expresa en la contingente construcción de nuevas asociaciones público-privadas orientadas al propósito de elaborar dicha renovada discursividad, y de materializarla, por cierto, a través de nuevos instrumentos de planificación y proyección urbanas para ambas.

Con diversas escalas de expresión y emanación, estos instrumentos se ubican en el plano de nuevas reglamentaciones para ordenar y regular los actuales y futuros procesos de urbanización en ambas ciudades, proyectándose inclusive hacia las próximas treinta décadas. Coincidentemente, -y a pesar de las particularidades que definen a cada urbe, el conjunto de esas nuevas reglamentaciones se asemejan, las cuales proponen renovar primero los antiguos espacios industriales de Tacna y Arica, periferizar las actividades industriales y compatibilizar zonas residenciales con zonas comerciales (Valdebenito 2018; Sánchez y Valdebenito 2021).

Pero incluso más allá de estas coincidencias urbanísticas, llaman especialmente la atención las coincidencias políticas que enmarcan aquellas, por cuanto suponen una voluntad organizada del poder, específicamente expresada aquí en términos del gobierno de los espacios urbanos. Es decir, por qué, cómo, en qué sentido, para qué, organizar de tal o cual forma estos espacios. Precisamente, a continuación nos proponemos resolver estas preguntas mediante el análisis concreto de diez políticas públicas relacionadas al proceso de urbanización contemporánea en Tacna y en Arica, cuyas respectivas emanaciones son de escala estatal, regional y municipal. Equitativamente distribuidas en cinco políticas públicas relevantes para el caso de cada ciudad, nuestros análisis sugieren que la coincidencia discursiva entre aquellas se focaliza en las orientaciones tendientes hacia la neoliberalización y globalización cultural en Tacna y Arica.

Desarrollaremos este análisis en tres categorías discursivas que construimos a partir del procesamiento de las políticas inquiridas, atendiendo sus cualidades e interrelaciones entre sí. Esta construcción estuvo metodológicamente orientada por la perspectiva del grounded theory, asociada al reconocimiento de cualidades heurísticas del material analizado en relación a su significación contextual, adquiriendo así sentido pertinente para la indagación de un objeto (Glasser y Strauss 1967). En este caso, del objeto investigado por este artículo.

Al respecto, cabe destacar que la teoría fundada muestra una especial pertinencia para un análisis discursivo como el aquí tratado, especialmente asociada a la naturaleza política del mismo. Esto porque la teoría fundada, desde un posicionamiento epistemológico interpretativo, se orienta por la exploración fenomenológica de los objetos de investigación, reemplazando la búsqueda de sus explicaciones causales por la búsqueda de sus relaciones y procesos característicos (Glasser y Strauss 1967:21-43). En este sentido, la teoría fundada permite inquirir el objeto político de este artículo desde una perspectiva específicamente situada en el contexto relacional, y procesual, que le otorga sentido o significación particular; en este caso el de los documentos que hemos analizado, y categorizado, para Tacna y Arica. De manera que la teoría fundada permite reconocer, de esta forma, los contextos específicos de significación en que adquieren sentido tales o cuales discursos políticos sobre la urbanización en cada ciudad, de acuerdo al marco de su elaboración en Chile o Perú, en diversas carteras sectoriales de cada país, y a diversos momentos históricos de su elaboración.

Desde este posicionamiento metodológico, nuestros procedimientos técnicos se correspondieron científicamente con esta lógica, procurando seleccionar los materiales de análisis de acuerdo a criterios contextuales específicos. Estos criterios fueron los siguientes: 1) materiales que abarcaran un rango de elaboración y aplicación representativo de diversos contextos nacionales, regionales y locales que incidieron de variadas formas en el desarrollo urbano de Tacna y Arica a partir del año 2000; 2) materiales cuya elaboración y aplicación

fuera representativa de diversas carteras sectoriales de Chile y Perú, abarcando así el mayor rango posible de contrastación para comprender sus respectivas incidencias sobre el desarrollo urbano de Tacna y Arica; y 3) materiales cuyos propósitos principales fueran representativos de diversas medidas para incidir sobre el desarrollo urbano de Tacna y Arica, abarcando así el mayor rango posible de aspectos legales y técnicos vinculados a este tópico.

En cuanto al procedimiento aplicado al procesamiento de los textos en el software MaxQda, los aspectos técnicos correspondieron a un inicial ordenamiento de los mismos en dos grupos de textos, uno para Tacna y otro para Arica. Posteriormente, se procedió a conferir un orden interno a dichos textos en una escala de complejidad analítica descendente, agrupando hacia arriba los documentos emanados desde organismos políticos de orden nacional, luego regional y finalmente municipal. Homologando la representatividad cualitativa de estos textos, para el caso de cada ciudad fueron analizados tres documentos de orden nacional, uno de orden regional y uno de orden municipal. Específicamente, aquellos documentos correspondieron a tres documentos emanados desde organismos centrales como las carteras de Hacienda o Interior, para el caso de Chile, y del Congreso Nacional, para el caso de Perú; un documento emanado desde representaciones regionales de similares carteras en cada país; y los documentos municipales conocidos como planos reguladores, o instrumentos de regulación comunal, de Tacna y Arica. La siguiente figura ilustra y sintetiza información de los documentos analizados (Figura 1).

**Figura 1**  
**Síntesis de información documentos analizados.**

| Documento  | Origen  | País  | Año  |
|--|---|-------|------|
| Ley 20655. Establece incentivos especiales para zonas extremas del país.   | Ministerio de Hacienda                            | Chile | 2013 |
| Decreto con fuerza ley 1. Establece incentivos para el desarrollo económico de las provincias de Arica y Parinacota. | Ministerio de Hacienda                            | Chile | 2020 |
| Proyecto de ley que perfecciona el régimen de administración zona franca industrial Arica                            | Ministerio de Hacienda                            | Chile | 2021 |
| Evaluación Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas (PEDZE)   | Ministerio del Interior                           | Chile | 2020 |
| Modificación Plan Regulador Comunal de Arica.  | Municipalidad de Arica                            | Chile | 2017 |
| Ley de promoción de inversión en la Zona Franca Tacna  | Congreso de la República                          | Perú  | 2011 |
| Marco Complementario Zona Franca Tacna   | Congreso de la República                          | Perú  | 2016 |
| Plan de desarrollo urbano de la ciudad de Tacna 2014-2023  | Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento | Perú  | 2013 |
| Plan Basadre   | Gobierno Regional de Tacna                        | Perú  | 2013 |
| Plan mejoramiento ordenamiento urbano 2015-2025  | Municipalidad Provincial de Tacna                 | Perú  | 2015 |

Fuente: Elaboración de los autores.

Tras seleccionar y organizar los documentos, se procedió formalmente a sus análisis respectivos mediante la identificación progresiva de sus principales centralidades discursivas, abstrayendo de forma complementaria y simultánea sus

respectivos contextos de significación. Siguiendo los parámetros metodológicos de la teoría fundada, esto fue operativizado mediante la categorización emergente de aquellas centralidades en grupos y subgrupos categóricas, para la clasificación

del contenido significativo respecto al objeto investigado, y otorgándoles etiquetas o nombres para su particularización. Una vez procesado de esta manera todo el análisis requerido, otorgamos diversos colores a cada categoría construida de manera emergente, facilitando de esta forma la posterior visualización de sus interrelaciones significativas. A continuación presentamos estos hallazgos para cada categoría construida.

### ***Desarrollismo urbano: un discurso políticamente renovado desde la descentralización***

Si bien Tacna y Arica recibieron intervenciones desarrollistas entre mediados y fines del siglo XX, asociadas a políticas de proteccionismo industrial incentivadas estatalmente, nuestro análisis de documentos reveló una modificación histórica del discurso desarrollista en ambas, asociado a la homologación contemporánea entre los conceptos “desarrollo” y “descentralización”. En los hechos, esta homologación político-conceptual coincide en ambas a partir de las primeras décadas del siglo XXI, en un contexto de progresiva neoliberalización de los Estados de Perú y Chile. Si bien los procesos de neoliberalización de estos países ostentan diferencias que les particularizan, los discursos sobre la descentralización destacan igualmente en ambos a partir de retóricas sobre la gestión y gobernanza democráticas en los territorios nacionales; en correspondencia con tendencias globales asociadas al desarrollo económico inclusivo y ajustado a realidades locales (Klein y Lévesque 1998; Jessop 2004).

A partir del primer lustro de los años 2000, y en un contexto estatal donde Perú y Chile enfrentan desafíos asociados a un ordenamiento territorial compatible con la privatización de bienes y servicios a lo largo de sus países, los documentos analizados revelan intenciones públicas de operativizar dicho ordenamiento a través de políticas e instrumentos especialmente dirigidas al propósito; especialmente en las materias de escala regional y local. En este sentido, pudimos identificar que tanto el Congreso Nacional del Perú, así como la cartera del Ministerio de Hacienda en Chile, emanan instrumentos y modificaciones legales orientados explícitamente al objeto de “potenciar la competitividad regional” de las “zonas especiales de frontera”, o bien de “integrarlas al desarrollo nacional” (Ministerio de Hacienda 2013, 2020, 2021; Congreso de la República 2011; 2016). Más específicamente, estos instrumentos y modificaciones competen, en Perú, a la “Ley de promoción de inversión en la ZOFRA Tacna”, y a su “Marco complementario ZOFRA Tacna”, mientras en Chile a la ley que “Establece incentivos especiales para zonas extrema del país”, el “Decreto con fuerza ley 1” y el “Proyecto de ley para prórroga de Zona Franca Arica”, los cuales coinciden en la búsqueda por promover inversiones en Tacna y Arica (Ministerio de Hacienda 2013, 2020, 2021; Congreso de la República 2011, 2016), aludiendo a la pérdida de autonomía industrial.

A propósito de esta común alusión implícita, y de la progresiva materialización de los instrumentos y modificaciones referidos

como eventuales guías de ordenamiento territorial, resulta llamativo que el tratamiento espacial de Tacna y Arica en las referidas políticas públicas sea de un tipo respectivamente “zonal”, “especial” y “extremo”, además de concretamente franquicio, hacia la primera década del siglo XXI. Aludiendo reiterativamente, en estos sentidos, a las homólogas condiciones de territorios “geográficamente excepcionales”, cuyo enfático destino implícito y explícito sea el de atraer mayores inversiones mediante la liberación de gravámenes y su prorrogación al futuro.

A medida que pasa el tiempo, no obstante, y más específicamente a partir de la segunda mitad de la década de 2010, como a partir de la década de 2020, el tratamiento político-conceptual del desarrollo de Tacna y Arica comienza a expresarse en los términos de una escala propiamente urbana. Observándose, en este aspecto, la emanación de políticas públicas específicamente regionales, en el caso peruano, pero aún de orden nacional, en el caso chileno, que sin embargo coinciden en un tratamiento del desarrollo desde una lógica más cercana a las “identidades locales”, “condiciones naturales locales” y “ventajas competitivas locales” (Gobierno Regional de Tacna 2013; Ministerio del Interior 2020). Para el caso del Perú, el paradigma de este tipo de tratamiento regionalizado y localizado se traduce en el “Plan Basadre”, y en Chile en el “Programa Especial para el Desarrollo de Zonas Extremas PEDZE.

Diferenciados entre sí por la naturaleza de sus respectivos diseños, en el caso peruano explícitamente participativo desde una escala regional, mientras en el caso chileno aún centralizado desde una escala nacional, los documentos empero coinciden en constituir, al día de hoy, los principales instrumentos que ordenan los desarrollos territoriales de Tacna y Arica. En efecto, y más allá del hecho que no sean los instrumentos técnicos específicamente destinados a la regulación del crecimiento urbano en cada ciudad, tanto el Plan Basadre como el PEDZE se han constituido en los documentos guías del desarrollismo urbano en las urbes, por cuanto comprenden lineamientos estratégicos para potenciar las particularidades locales. En este sentido, el Plan Basadre se caracterizó por proyectar el desarrollo urbano y regional de Tacna hasta el pasado año 2023, estipulando como principal meta la conversión del territorio en uno que compatibilice inversiones privadas e identidad local (Gobierno Regional de Tacna 2013:6). El PEDZE, por su parte, se ha convertido también en el principal instrumento para la atracción de inversiones específicamente públicas al ámbito local, a propósito de compatibilizar crecimiento público y privado (Ministerio del Interior 2020:1-6).

A mayor abundamiento, cabe advertir que la importancia de ambos documentos no puede ser pomenorizada en aspectos que refieren a la gobernanza de la urbanización en Tacna y Arica, ya que en los hechos cotidianos puede comprobarse la eficacia de ambos para dicho efecto. Así las cosas, desde la implementación del Plan Basadre Tacna ha consolidado su liderazgo en el sur peruano como la ciudad más atractiva de migraciones

internas, como la tercera ciudad del Perú con más crecimiento económico, como una de las ciudades con menores índices de pobreza multidimensional, y como una de las ciudades con mayor inversión en obras públicas (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2017, 2021). En el caso de Arica, similarmente, desde la implementación del PEDZE se ha constatado la correlación entre la aplicación de dicho instrumento y un nuevo crecimiento urbano, traducido en indicadores como la expansión de su radio urbano y crecientes inversiones privadas del sector turístico e inmobiliario (Valdebenito 2018; Valdebenito y Navarro 2019; Cobs 2023).

Respecto a lo anterior, el análisis de documentos sustenta discursivamente estos indicadores en un sentido políticamente complejo, vinculado a que ellos revelan un reescalamiento geográfico de la gobernanza urbana desde lo nacional hacia lo regional-local, empero yuxtapuestos con una suerte de competitividad implícita entre éstas escalas y aquellas escalas. Con esto referimos que tanto el Plan Basadre como el PEDZE, aún cuando sea evidente que sus orígenes se vinculan a la tendencia descentralizadora de los actuales estados neoliberales, se construyen discursivamente en contextos nacionales que sugieren, y de hecho reconocen, esfuerzos limitados/insuficientes de los gobiernos nacionales en el proceso descentralizador, frente a lo que emerge una contrarespuesta política frente a la propia idea de descentralización. Esto es, frente a la idea de la descentralización como es comprendida desde la escala nacional. Desde este punto de vista, cabe resaltar tanto que las cuentas públicas del Plan Basadre, como así mismo las evaluaciones del PEDZE, incluyen alusiones explícitas a su efectividad como instrumentos planificadores en contraste con diversos esfuerzos nacionales; en materias tales como reunir remarcables competencias locales para planificar los territorios a partir del procesamiento estadísticos de grandes bancos de datos (Gobierno Regional de Tacna 2013:3), o procesos de participación de gobiernos regionales/locales (Ministerio del Interior 2020:3).

Desde la apreciación de este artículo, aquellas alusiones mencionadas ostentan una relevancia politológica significativa, especialmente en términos de complejizar y heterogeneizar la gobernanza de los territorios locales, puesto que contribuye a la difuminación contemporánea de las tradicionales jerarquías escalares que antiguamente regían los procesos planificadores. Si bien desde nuestro marco teórico no es una sorpresa política el constatar esta difuminación, sí que lo es el reconocerla en lo específicamente referido a su expresión escalar localizada, por cuanto dicha difuminación responde en los hechos a la dispersión de instrumentos que orientan la planificación, y así contribuye a la pérdida de claridad en materias de gobernanza. Es decir, contribuye a la edificación de una suerte de doctrina eclectista de la gobernanza, por cuanto tiende a confundir si acaso la descentralización es una responsabilidad política nacional o local, los actores que en los hechos deberían gobernarla y cómo debería gobernarse.

En síntesis, nuestro análisis de documentos permite reconocer que una forma concreta de complejización contemporánea de la gobernanza urbana de Tacna y Arica se expresa, discursivamente y materialmente, a través de una re-configuración escalar de la gestión planificadora en los territorios, relevándose así una disputa significativa en torno los términos y formas mediante las cuales debería administrarse el desarrollo y descentralización territorial. Por demás, este fenómeno identificado se yuxtapone en los hechos con una creciente difuminación entre las esferas públicas y privadas que orientarían el desarrollo y descentralización territorial, cuestión que analizamos a continuación con mayor detenimiento.

### ***Autorización de actividades: relegamiento de la esfera pública y privatización en la ciudad***

Aunque los estados modernos y sus instituciones tienen la potestad de autorizar o restringir actividades desde sus orígenes, las cualidades contemporáneas de esta autoridad se han visto sustancialmente transformadas a partir de la neoliberalización de la política contemporánea. Esto involucra que los estados deben compartir esta forma tradicional de gobernanza con diversos actores privados internos y transnacionales que guardan interés en ellos, amparados en elementos constitucionales y en el derecho internacional público y privado (Jessop 2004). En el caso de los estados que administran territorios latinoamericanos y sur andinos, la neoliberalización política y económica ha conllevado una convivencia compleja entre la gobernanza estatal y los intereses privados, acarreado fenómenos complejos como la reivindicación de derechos por parte de poblaciones impactadas por el complejo industrial minero, forestal y agrícola (Heredia 2023); así como crecientes exigencias de democratización del derecho a la ciudad frente a la depredación inmobiliaria (Vásquez 2017).

Los territorios comprendidos en las inmediaciones de Tacna y Arica no son la excepción respecto a estos fenómenos, observándose la presencia de variados conflictos socioambientales que afectan a sus espacios regionales, y que también se expresan en sus respectivas escalas urbanas en respuesta a una gobernanza estatal que se yuxtapone con la privada. En este sentido, se han constatado manifestaciones peruanas y chilenas frente a la depredación ecológica que afecta el medioambiente de los espacios urbanos de Tacna y Arica (Pino 2021; Castillo 2016); así como deudas históricas por abandono y contaminación de sectores urbanos de Tacna y Arica (Pongo 2023; Valdebenito y Navarro 2019).

Precisamente, nuestro análisis de documentos pudo constatar la correspondencia entre los fenómenos indicados y la progresiva difuminación entre los límites de la gobernanza estatal y privada de los territorios en que se inscriben Tacna y Arica; particularmente en materias que competen a la planificación económica de sus espacios urbanos. Específicamente, este fenómeno se expresa mediante el progresivo relegamiento de la esfera pública en lo

que respecta a materias de urbanización, al mismo tiempo que dicho relegamiento es sistemáticamente cooptado por el mundo privado. En los documentos, esto se expresa de tres formas. Primero a través de un reduccionismo retórico del aparato público como mero agente autorizador de las actividades privadas en la ciudad. Segundo a través de la yuxtaposición discursiva entre dicha autorización de actividades y la idea del desarrollo socioeconómico de la ciudad. Tercero, a través de la “dispersión normativa” generada a partir de aquella yuxtaposición discursiva en materias de urbanización, en el sentido que resulta abstracto, y hasta normativamente confuso, comprender si la urbanización es materia pública o privada.

Respecto al primer punto, basta señalar la preclara tendencia discursiva de los instrumentos de planificación a caracterizar al Estado, y a sus instituciones, como agentes cuya intervención urbana es enfáticamente administrativa, en el sentido de remitirse a la exclusiva autorización o prohibición de actividades privadas en las ciudades. Particularmente, esta cualidad retórica de los documentos se abstrae de las leyes y políticas especiales emanadas nacionalmente para la activación económica de las zonas fronterizas de Tacna y Arica (Congreso de la República 2011, 2016; Ministerio de Hacienda 2013, 2020, 2021), pero también puede apreciarse en los instrumentos regionales para el propósito (Gobierno Regional de Tacna 2013; Ilustre Municipalidad de Arica 2022; Municipalidad Provincial de Tacna 2013, 2015).

En la escala específicamente urbana, pudimos advertir que la materialización del reduccionismo estatal a la autorización de actividades privadas se expresa a través de variados incentivos a la conversión de Tacna y Arica en ciudades económicamente postindustriales, mediante el desarrollo particular de los rubros turístico e inmobiliario, en contraste con sus antiguas economías industriales. En términos conceptuales, esto se aprecia concretamente en las leyes nacionales peruanas que hoy reemplazan la antigua idea industrialista de “Zona Franca”, por la idea económicamente diversificada de “centros de exportación, transformación, industria, comercialización y servicios”, y más recientemente por la idea más abstracta de “zonas especiales de desarrollo” (Congreso de la República 2011:1; Congreso de la República 2016:1). Mientras que, en el caso de Arica, esto se aprecia a través de leyes y programas que pasan de focalizarse en exclusivas actividades industriales hacia actividades de ocio o turismo (Ministerio de Hacienda 2013, 2020, 2021; Ministerio del Interior 2020).

Más allá de lo conceptual, el análisis de documentos también permitió relevar que las tendencias retóricas postindustriales de Tacna y Arica se expresan espacialmente a través de reconversiones urbanas, dirigidas al propósito de periferizar territorialmente las actividades de tipo industrial, a la vez que centralizar territorialmente las actividades del sector de servicios; lo cual concommita con una creciente inversión de privados en ambas ciudades (Valdebenito 2018). Si bien profundizaremos

este aspecto en el siguiente apartado, por ahora cabe advertir que, a manera de síntesis para este aspecto, el análisis constata una estrecha proximidad discursiva entre un mayor desarrollo de la inversión privada urbana y el relegamiento del aparato público del Estado a la enfática administración de autorizaciones para dicha inversión. Aún cuando esto pueda parecer obvio, o esperable, lo cierto es que en materias de gobernanza urbana no lo es en absoluto, puesto que constituye una modificación sustantiva de las formas precedentes de la urbanización pre neoliberal practicadas por los estados de Perú y de Chile, caracterizados por intervenciones directas en materias de planificación/desarrollo económico.

En este sentido, y respecto del segundo punto más arriba suscrito, el análisis sugiere que la modificación conceptual de las actividades socioeconómicas que se incentivan en Tacna y Arica, a partir de las últimas décadas, guarda relación con novedosas comprensiones que se tienen sobre el “desarrollo” en el marco de la neoliberalización de los estados de Perú y Chile. De manera que, desde este punto de vista, reemplazar epocalmente la idea de lo “industrial” por la idea de “servicios”, “ocio” o “turismo”, podría significarse como una forma de tomar lejanía discursiva respecto de la idea de un estado benefactor, proteccionista, o interviniendo, reemplazándolo así por la idea de un estado mucho más subsidiario, mixto y/o corporativista; en el que el desarrollo ciertamente se comprende como una materia de participación privada. Así entendida discursivamente, esta nueva idea de “desarrollo” queda yuxtapuesta con un rol más fuerte del mundo privado en los procesos de urbanización, consagrándose dicho papel a través de leyes, políticas e instrumentos especiales para el ordenamiento del territorio urbano.

Si bien esta consagración es discursivamente clara en instrumentos de planificación territorial como el Plan Basadre, el PEDZE y los respectivos planos reguladores comunales de Tacna y Arica, la nueva noción del desarrollo urbano entendido de forma privatizada se releva en hechos empíricos de los últimos años. Concretamente, a través de casos polémicos referentes a nuevas tentativas privadas de urbanización sobre territorios próximos a la frontera tacneña con Chile, y mediante tentativas privadas de urbanización en territorios del humedal de Arica. En el primer caso, la tentativa consistió en la edificación de un mall con participación de capitales chilenos, despertando un complejo debate público y privado en Perú respecto a las restricciones constitucionales comprendidas para el caso, al tiempo que alegatos tacneños por la conveniencia de esa inversión privada para atraer con ello más turismo comercial a Tacna (Valdebenito 2020). En el segundo caso, la tentativa consistió en la construcción de un proyecto hotelero de lujo a orillas de un santuario de la naturaleza ubicado al norte de Arica, catalizándose con ello el debate sobre incrementar la zona de su protección estatal, al tiempo que con ello se incentivó iniciativas locales por proteger la zona (El Desconcierto 2024).

A pesar de las diferentes formas de su expresión, ambos casos se asimilan al relevar la compleja yuxtaposición contemporánea entre la iniciativa urbanizadora pública y privada en las ciudades de Tacna y Arica, produciéndose a partir de ellos complejos debates sobre la gobernanza urbana, que inclusive adquirieron rasgos constitucionales en Perú, mientras que catalizó la emergencia de novedosos instrumentos normativos regionales y locales en Chile. Por demás, ambos casos relevan una cuestión cuanto más compleja, asociada con la concomitancia entre aquellos complejos debates públicos sobre la gobernanza urbana y el progresivo protagonismo del mundo privado en los procesos de urbanización de Tacna y Arica, como si este último fuera el principal agente que en los hechos inicia el debate público.

Si bien esta abstracción todavía requiere de mayor profundización analítica para constituirse como una hipótesis operativa, lo cierto por ahora es que la iniciativa privada en efecto ha incrementado progresivamente su participación en los procesos de urbanización de Tacna y Arica, en el sentido específico de protagonizar la transformación territorial de ambas ciudades.

En el caso de Tacna, esto se ha expresado concretamente mediante planificaciones regionales que llaman a una mayor inversión privada, mediante la expansión territorial de las zonas urbanas de Tacna hacia las costas y valles a través de iniciativas privadas, y mediante proyecciones urbanas que estiman una mayor participación privada (Municipalidad Provincial de Tacna 2013, 2015; Valdebenito 2018). En el caso de Arica, esto se ha expresado concretamente mediante programas estatales que orientan el desarrollo urbano hacia una mayor inversión privada, mediante el protagonismo del rubro inmobiliario en la expansión territorial de la ciudad hacia el norte y sur oeste, y mediante planificaciones comunales que apuntan a reconversiones urbanas que permitan la inversión privada (Valdebenito 2018; Ilustre Municipalidad de Arica 2022).

Estas expresiones de una creciente urbanización privatizada en Tacna y Arica, empero, y en síntesis, no solo se restringen a una dimensión material de los procesos de expansión territorial en ambas, sino que alcanza el ámbito de su dimensión normativa, en el sentido de contribuir a la catalización de discusiones, planificaciones y legislaciones públicas orientadas hacia la compatibilización entre acciones urbanizadoras estatales y privadas. Como abordaremos con mayor detalle en el siguiente apartado, nuestro análisis sugiere que esta orientación hacia la compatibilización público/privada se constituye como el meollo de la gobernanza de los procesos de urbanización proyectados para los próximas décadas en Tacna y Arica, lo que se reconoce específicamente en los planes reguladores comunales de ambas ciudades. Particularmente, la centralidad de aquella compatibilización para la gobernanza urbana consiste en la "dispersión normativa" a la que ya contribuye, y podría seguir contribuyendo, en el sentido de construir una difuminación de límites público/privados en los procesos urbanos.

### ***Compatibilización urbana: el futuro de la hegemonización en la gobernanza urbana***

Aún cuando es cierto que las ciudades contemporáneas experimentan avanzados procesos globales de reconversión hacia matrices económicas neoliberalizadas, en las que la producción industrial ha sido reemplazada por la especulación financiera de los suelos urbanos, la compatibilización entre las viejas y nuevas formas urbanas acarrea un problema crítico de gobernanza. Específicamente, esto sucede porque la neoliberalización urbana conlleva procesos de reescalamiento en las dimensiones y conectividades de las ciudades, produciendo fenómenos complejos como el incremento de distancias entre viviendas y lugares de trabajo, el incremento de la circulación vehicular y de las poblaciones flotantes en las ciudades, el incremento de la demanda habitacional de las ciudades y, en fin, el incremento de los desafíos de resiliencia en la infraestructura y habitabilidad de ciudades (Smith 2002; UN 2018, 2022).

Precisamente, nuestro análisis de documentos pudo identificar que este proceso de reescalamiento global de las ciudades tiene una expresión particularizada en Tacna y en Arica, generando un eventual problema de gobernanza de cara a las próximas décadas, en razón de las venideras compatibilizaciones que aquello demandará entre viejas y nuevas formas urbanas. Específicamente, y a partir de nuestro análisis de los planos reguladores comunales de ambas ciudades, pudimos constatar que dichas compatibilizaciones requerirán garantizar, similarmente, la futura co-existencia entre zonas preferentemente residenciales, zonas industriales y zonas mixtas (donde se pueden combinar las anteriores con ciertas salvedades excepcionales).

Acaso como cual sincronización fronteriza, este fenómeno se localizará, tanto en el caso de Tacna como el de Arica, en las inmediaciones respectivamente ubicada hacia el sur y norte de cada ciudad, mediante un proceso de urbanización que tiende hacia la aglomeración en las cercanías de la frontera peruano-chilena. En el caso de Tacna, esto puede apreciarse en las ya contingentes planificaciones de reconvertir inmediaciones de la Zona Franca, en el ingreso sur de la ciudad, en una zona que combine funciones residenciales y de industria liviana, específicamente apreciables en la zonificación "11" del Plano Regulador Comunal (Municipalidad Provincial de Tacna 2013:176). En el caso de Arica, lo propio puede apreciarse en las futuras proyecciones de reconvertir las inmediaciones de la extensión de Zofra Franca, denominado Parque Chacalluta, hacia el norte de la ciudad, en una zona que combine funciones residenciales, industriales y mixtas, específicamente apreciables en zonificaciones "ZEAL", -y subzonas-, y "ZR-4" (Ilustre Municipalidad de Arica 2022:1).

Producto de estas nuevas reconversiones urbanas, cabe advertir así que, para el caso de Tacna, esto involucrará compatibilizar los tránsitos industriales de la Zona Franca de la ciudad con los tránsitos pedestres y vehiculares de los futuros residentes aledaños, además de los periódicos pero significativos, y a veces

masivos, tránsitos asociados a la visita de chilenos, ya que la zona "11" se ubica de forma adyacente a la carretera Panamericana (Municipalidad Provincial de Tacna 2013:183). Mientras que, en el caso de Arica, las futuras reconversiones urbanas involucrarían compatibilizar los tránsitos de los futuros residentes de la zona norte de la ciudad con los futuros tránsitos industriales aledaños, con actuales tránsitos industriales asociados al uso boliviano del puerto de Arica, con tránsitos que se dirigen hacia el Aeropuerto Chacalluta, y con los también recurrentes tránsitos que se dirigen hacia la ciudad de Tacna (Sánchez y Valdebenito 2021; Valdebenito 2023).

A propósito de estos futuros requerimientos urbanos, cabe relevar que los aspectos críticos de su gobernanza ya pueden apreciarse actualmente, toda vez que, para el caso de Tacna, la reconversión urbana de la zona "11" colinda con sectores de enfática producción agrícola; mientras que, en el caso de Arica, las zonas "ZEAL" y "ZR-4" colindan, hacia el oeste, con las inmediaciones del sector del Humedal. De manera que, en los hechos, la reconversión urbana del sur de Tacna involucra la extensión de la frontera urbana hacia la frontera agrícola, mientras que Arica involucra la frontera urbana/industrial hacia un santuario de la naturaleza.

Complementariamente, repárese además que, en ambos casos urbanos, sus respectivas reconversiones urbanas hacia el sur y el norte comprenden una resolución de gobernanza respecto a formas de urbanización informal que hasta ahora han predominado en dichas zonas geográficas; comprendiendo extensas "invasiones" en el caso de Tacna, mientras que crecientes tomas de terreno y campamentos en el caso de Arica (Pongo 2023; Navarro y Valdebenito 2019). De manera que, en este sentido, las reconversiones en cuestión involucrarían, así mismo, un desafío de gobernanza respecto al desplazamiento, desalojo, o eventual formalización urbana, de diversos tipos de emplazamiento habitacional en situación precarizadas, para los que se requerirán soluciones de vivienda, que comprenden fenómenos complejos de venta informal de terrenos (Pongo 2023; Navarro y Valdebenito 2019).

Por último, obsérvese que, nuevamente para ambos casos urbanos, sus respectivas reconversiones urbanas hacia el sur y norte comprenden una resolución de gobernanza en materias de habitabilidad y labores industriales que estarán localizadas en zonas de riesgo natural. Específicamente, para el caso de la ciudad de Tacna la zona de reconversión "11" se localiza en una zona clasificada como de "riesgo medio", comprendiendo eventuales colapsos de suelos e influencias de las actividades industriales ubicadas alrededor (Municipalidad Provincial de Tacna 2013:141). Para el caso específico de la ciudad de Arica, la zona "ZR-4" por su parte se localizaría en un contexto geográfico aledaño a dos quebradas de ríos de importante activación en época estival, el

Lluta y el Caunire, involucrando eventuales desbordamientos de cauces (Ilustre Municipalidad de Arica 2022:1).

En base a este conjunto de antecedentes, y a los ya presentados en las anteriores secciones, nuestros procedimientos analíticos permiten inferir que los desafíos de la gobernanza urbana en Tacna y Arica guardan una estrecha relación con las tendencias actuales de sus reconversiones territoriales, con la crítica compatibilización que estas reconversiones demandan en materias de garantizar la habitabilidad sustentable/armónica de ambas ciudades, y con la compleja yuxtaposición entre estos desafíos de gobernanza y el incremento progresivo de nuevas formas de inversión, producción y planificación privatizada del espacio urbano.

Desde este punto de vista, nos es posible inferir, así mismo, que el proceso contemporáneo de reescalamiento urbano de Tacna y Arica no solo se expresa geográficamente en términos tradicionales, -"remitidos"/"circunscritos" al ámbito de la ciudad-, sino que se desbordan espacialmente, tanto de forma material como discursiva, al ámbito de los lindes de la ciudad con el espacio rural, con el espacio fronterizo y el espacio industrial. Tratándose este de un proceso que, por lo demás, se extiende hacia el ámbito de lo normativo, en el sentido que las formas actuales del reescalamiento urbano de Tacna y Arica se retroalimentan activamente, o se metabolizan, y traducen discursivamente, como un productor y resultado de diversas planificaciones, legislaciones y proyecciones para el desarrollo urbano.

Desde estas inferencias analíticas, y en razón de nuestra lectura teórica de ellas que a continuación profundizaremos, consideramos asertivo aducir que los desafíos de la gobernanza urbana de Tacna y Arica hoy se vinculan con la contingentes resolución de nuevas formas de compatibilizar los actuales procesos de territorilización y desterritorialización observadas en sus respectivas formas contemporáneas de expansión urbana. Esto en el sentido que sus proyecciones de reconversión urbana, hacia el sur y norte en cada caso, involucra novedosas formas de producir y suprimir el espacio urbano, -mucho más allá de la "ciudad"-, en la medida que sus expansiones urbanas involucra generar, a la vez que culminar, nuevas y antiguas formas de habitabilidad y funcionalidad de los espacios urbanos, en relación a los espacios que hace dos décadas no eran considerados propiamente "urbanos".

Como argumentaremos en seguida, estas novedosas formas de producir y suprimir el espacio urbano pueden comprenderse como una expresión localizada de los procesos internacionales de neoliberalización urbana y globalización espacial; materializados en Tacna y Arica como un proceso de reescalamiento geográfico de las relaciones de poder en materias de urbanización.

Específicamente, de las relaciones de poder público y privado en estas materias.

### **Desafíos actuales de la gobernanza urbana en Tacna y Arica: ciudad, espacio y poder**

Si la gobernanza de las ciudades constituye un ámbito de acción política condicionado por la gestión exitosa de los territorios que comprenden, y el éxito de esta gestión depende de una correcta comprensión de los diversos procesos y acciones que influyen en sus territorios, entonces puede afirmarse que la relación entre espacio y poder es un fenómeno político real. Y, más específicamente todavía, un fenómeno político decisorio para el futuro de las ciudades.

En efecto, el campo de análisis politológico que hoy se dedica a estudiar las relaciones de poder que inciden sobre los procesos de urbanización ha incrementado de forma importante durante las últimas décadas; diagnosticando que esta incidencia ha variado históricamente en la precisa transición desde el siglo XX al XXI (Sassen 2007; Smith 2002). Aunque las razones de esta variación histórica se han desarrollado de forma particularizada en las diversas regiones del globo, el contexto de la variación coincide en un denominador común, asociado al creciente protagonismo del mundo privado en la producción de la ciudad, en la construcción de los imaginarios sociales sobre ella y en su comercialización (Harvey y Smith 2005). Al igual que ocurrió con la tendencia planetaria hacia la privatización de los antiguos derechos sociales garantizados por los estados benefactores, la privatización de las ciudades se convirtió, de esta manera, en un signo epocal de la consolidación neoliberal (Harvey 2013).

En el caso específico de Tacna y Arica, y del análisis de documentos que aquí hemos realizado para comprender sus procesos de urbanización, nuestros resultados coinciden con el diagnóstico generalizado de la neoliberalización urbana en su forma específica de globalización espacial, entendida como un proceso de heterogenización de actores públicos y privados que disputan el poder geográfico de producir la ciudad (Harvey 1977, 2013; Smith 1996, 2002; Harvey y Smith 2005). En este sentido, nuestros resultados constatan esta globalización espacial a través de la discursividad comprendida en el marco de diez políticas públicas emanadas desde Perú y Chile. En ellas, pudimos identificar una progresiva transformación en el tratamiento conceptual de la idea del desarrollo urbano, en el tratamiento de los actores que se deberían encargar de ello, y en el tratamiento de la territorialidad urbana y de su propia planificación. Constatación que, a partir de nuestras inferencias sustentadas en el material empírico revisado, además pudimos comprenderla como una enmarcada en un contingente proceso de reescalamiento urbano, en el que las dimensiones y contenidos de la urbanización complejizan sus términos, y con ello así sus desafíos específicos de gobernanza.

En relación al objetivo e hipótesis definidos para este artículo, nuestros hallazgos sugieren así comprender la gobernanza de los procesos de urbanización fronteriza como un fenómeno simultáneamente territorializado, y desterritorializado, en términos políticos. Es decir, un fenómeno que, al mismo tiempo que es resultado y expresión de relaciones de poder territoriales en la ciudad, también es resultado y expresión de relaciones de poder que transgreden, transforman, y re-definen la territorialidad de la ciudad (por ejemplo, a través de una nueva conceptualidad para referirla, analizarla o planificarla). De acuerdo a nuestra comprensión teórica, esta particular dialéctica de la urbanización fronteriza adquiere entonces un carácter político en la medida que, tanto “dentro” como “fuera” de la ciudad, es posible apreciar disputas físicas y simbólicas de poder geográfico, manifiestas en tensiones y re-conversiones de lo “urbano” y lo “fronterizo” en, entre y a través de Tacna y Arica. Tratándose de unas disputas de poder geográfico que, a pesar de ostentar una naturaleza conflictiva o contradictoria, sin embargo dinamizan los propios procesos de la urbanización fronteriza, articulando su reescalamiento territorial, complejizando su conceptualidad y revelando sus nuevos desafíos de gobernanza.

Empero, más allá de estas consideraciones, y de los parangones académicos con que confluyen, nuestra intención en este artículo es la de puntualizar aquellos desafíos específicos de gobernanza que pueden abstraerse a partir del material analizado, en lugar de remitirnos a su mera constatación empírica o teórica. Más aún, nuestro propósito aquí es el de puntualizarlos en la medida que ellos permiten advertir la renovada contingencia de las relaciones de poder que circundan la geografía de la frontera chileno-peruana contemporánea, concretamente expresadas mediante procesos de urbanización en Tacna-Arica. Nuestra puntualización consta de tres puntos.

Primero, los desafíos de la gobernanza urbana en Tacna y Arica guardan relación con un contingente proceso de reescalamiento urbano que todavía es poco comprendido y estudiado. Con esto nos referimos, por un lado, a que dichos desafíos de gobernanza se vinculan a que el reescalamiento urbano señalado literalmente aún no ha sido estudiado en profundidad; pero también a que este reescalamiento urbano requiere comprenderse en su real magnitud.

En efecto, si bien es cierto que hoy existe una creciente producción bibliográfica dedicada a estudiar el proceso de urbanización en Tacna y en Arica (Abanto 2017; Valdebenito 2017, 2018; Hidalgo et al. 2021; Hidalgo et al. 2021; Hidalgo et al. 2021a y b; Cobs 2023), no es menos cierto que esta producción se caracteriza por la inexistencia de problematizaciones específicamente politológicas al respecto, así como por la carencia de marcos teóricos, métodos y técnicas adecuadas para abordar una problematización de estas precisas características ya señaladas.

En este sentido, aún reconociendo que el presente artículo y su contribución es de carácter inédito en su campo, la carencia de abordajes politológicos que discutan el proceso de urbanización de Tacna y Arica constituye hoy un problema crítico en términos académicos como profesionales, en la medida que ello supone una evidente limitación para la contrastación de perspectivas científicas al respecto, como también así para la toma de decisiones pertinentes.

Más aún, constituye un problema inmediato en lo que respecta a la comprensión de la real magnitud del proceso de reescalamiento urbano que hoy puede reconocerse en Tacna y Arica, habida cuenta que para ello se requería aún de contribuciones analíticas más situacionales o macro-sociales respecto a la aquí realizada, alcanzando el campo de la historia, la geopolítica, la economía, la demografía, el urbanismo, la geografía urbana, la sociología y antropología políticas, el derecho comparado y también la estadística. Lejos de representar una mera cuestión de aportes disciplinarios particularizados, la necesidad de aquellas contribuciones se vincula a las perspectivas multidisciplinarias que podrían construirse mediante sus diversos aportes teóricos y metodológicos aplicados al análisis común del reescalamiento urbano de Tacna y Arica, y a sus desafíos de gobernanza asociados.

Segundo, los desafíos actuales en Tacna y Arica guardan relación con un contingente proceso de transformación geográfica de la frontera peruano-chilena, mucho más complejo que lo que sucede “en” las ciudades, y extendido hacia nuevas fronteras territoriales.

Con esto referimos que, hasta donde nos es posible conocer por ahora mediante nuestro análisis, la magnitud contemporánea del reescalamiento urbano de Tacna y Arica alcanza expresiones territoriales que están redefiniendo conceptualmente lo que hace dos décadas se comprendía como propiamente “urbano” en cada ciudad, complejizando de esta manera los desafíos asociados a su gestión política. Esto porque, visto de este modo, esos desafíos no están únicamente asociados a materias politológicas necesariamente pragmáticas, sino a materias conceptuales asociadas al cómo debería entenderse exactamente lo “urbano” al momento de identificarse y abordarse, cuáles los “límites” territoriales de lo “urbano”, cuáles sus cualidades, expresiones, territorializaciones y desterritorializaciones en, entre y a través de la frontera peruano-chilena de Tacna y Arica. De manera que, en este sentido, un desafío específico de la gobernanza urbana de Tacna y Arica no solo consiste en la ampliación territorial de los límites geográficos de lo “urbano”, sino también la ampliación conceptual de los límites terminológicos que se tienen de lo “urbano”.

Tercero, los desafíos de la gobernanza urbana en Tacna y Arica guardan relación con un contingente proceso de disputa del poder público/privado en lo que respecta a la planificación/

gestión del proceso de urbanización, que requiere estudiarse sistemáticamente.

Finalmente consideramos que, si bien desde nuestro análisis es posible constatar la disputa público/privado por la planificación y gestión de la urbanización en Tacna y Arica, también nos es posible constatar que esta disputa no está claramente resuelta aún en un sentido o el otro, sino que está en pleno proceso de desarrollo; y que precisamente por esto su forma más clara de expresión es la tendencia hacia la heterogeneización conceptual y normativa de los términos que orientan los procesos de urbanización en Tacna y Arica. Visto de este modo, el estudio sistemático de las disputas de poder en dichos procesos de urbanización no lo es necesario para comprender las expresiones concretas del reescalamiento urbano de Tacna y Arica, sino también las expresiones simbólicas de este reescalamiento urbano, profundizando así el análisis referente a sus formas de significación por parte del mundo público y el privado. De manera que, a través de esta profundización analítica, se alcance una caracterización sistemática de los desafíos específicos que supone la gobernanza urbana de Tacna y de Arica.

A continuación ofrecemos comentarios finales sobre las materias abordadas en este artículo,

### Comentarios finales

En este artículo nos hemos propuesto realizar un análisis politológico sobre los desafíos de la gobernanza urbana de Tacna y Arica, específicamente apreciables a partir del año 2000. Con este objeto, hemos procurado acceder a la comprensión de aquellos desafíos desde la revisión crítica de diez políticas públicas emanadas en Perú y Chile, referidas a los procesos de urbanización de Tacna y Arica, al tratamiento conceptual de términos claves asociados con dicha urbanización, y las transformaciones geográficas derivadas de aquellos procesos de urbanización.

Comprendiendo una problematización y análisis politológico original, para el caso de discutir la urbanización contemporánea de Tacna y Arica, nuestros resultados sugieren que ambas ciudades hoy experimentan un contingente de proceso de reescalamiento urbano, de redefiniciones terminológicas acerca de lo que sería, o dejaría de ser “urbano” en ellas, y de disputa entre el poder público/privado de ambas ciudades en lo que respecta a su urbanización. Obteniendo estos resultados a partir de una construcción metodológica sustentada en el *grounded theory*, así como el procesamiento de las políticas públicas mediante el software MaxQda, además de un marco teórico orientado por la geografía crítica, nuestros resultados encuentran parangón con el campo de estudios politológicos marxistas sobre la ciudad. Esto es, el campo que estudia las relaciones de poder urbano en el contexto de la neoliberalización económica y la globalización espacial.

A mayor detalle analítico, estos resultados nos permitieron comprender el proceso de urbanización fronteriza en Tacna y Arica como un fenómeno simultáneamente territorializado, y desterritorializado, en términos políticos. Es decir, un fenómeno cuya cualidad política consiste en disputas de poder que, por un lado, se expresan territorialmente “en” la ciudad”, pero también la transgreden, transforman y redefinen territorialmente “más allá” de ella. Otorgándole así una nueva conceptualidad y naturaleza geográfica, que dinamiza el propio proceso de urbanización fronteriza, a pesar de articularse contradictoriamente a partir de tensiones y conflictos espaciales.

Al parecer de estos autores, este tipo de comprensión política de los procesos de urbanización fronteriza podría contribuir significativamente al campo de estudio limnológicos sudamericanos, y particularmente sur andinos, en la medida que ofrece una aproximación crítica para el estudio de sus manifestaciones contemporáneas. Específicamente, unas manifestaciones que, como ya discutíamos en nuestro apartado teórico, sugieren nuevas formas de imbricación entre ciudades y fronteras en el marco del neoliberalismo, y de sus impactos económicos y políticos sobre el territorio, incentivando el desarrollo de fenómenos espaciales como la “fronterización”, “desfronterización” y “transfronterización”. En este sentido, estudios similares al aquí presentado podrían animar el debate teórico respecto a las particularidades geográficas con que se expresan o articulan dichos fenómenos, promoviendo así su contrastación y eventual generalización.

En vista a la construcción futura de aquellos debates regionales, sin embargo aquí nos focalizamos en los desafíos específicos de gobernanza urbana que pueden abstraerse a partir de los procedimientos y análisis aplicados para el caso de Tacna y Arica. Sumarizándolos en problemas de falta de comprensión de los procesos actuales de urbanización en ambas ciudades, de falta de comprensión de los términos que hoy redefinen territorialmente sus procesos de urbanización, y de falta de estudios que profundicen aún en el análisis de las disputas públicas y privadas por el poder en, entre y a través de ambas ciudades.

En este sentido, nuestro análisis permite concluir que los principales desafíos de la gobernanza urbana en Tacna y Arica no solo se vinculan con aspectos políticos pragmáticos o inmediatos, sino que con aspectos politológicos mediatos, de orden teórico y metodológico, por cuanto ellos demandan nuevas aproximaciones a su comprensión y análisis investigativo. Tratándose éstas de aproximaciones que, por lo demás, demandarán también nuevas formas de diálogos entre el mundo académico y los tomadores de decisiones públicas, en la medida que solo así podrá generarse una retroalimentación positiva entre ideación y gestión urbanas.

Reconociendo empero la necesidad de seguir ampliando el aún discreto campo de análisis politológico sobre los procesos de urbanización de Tacna y Arica, y de los desafíos de gobernanza que se abstraen de ellos, los autores de este artículo desde ya procuran seguir contribuyendo a la construcción de este nuevo campo de estudios de una forma sistemática.

## Referencias citadas

- Abanto, S.  
2017. *Cuando el estado construye la barriada. Efectos contradictorios de las políticas de vivienda social y de regularización del suelo en la ciudad de Tacna, Perú (2010-2016)*. Tesis de magíster. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Arriagada, J.  
2012. El concepto de frontera en la geografía humana. *Perspectiva Geográfica* 17:71-96.
- Benedetti, A.  
2014. Espacios fronterizos del sur sudamericano. Propuesta de un modelo conceptual para su estudio. *Estudios Fronterizos* 15:11-47.
- Bravo, G.  
2024. Migraciones, narcotráfico y frontera. La situación en la macrozona norte de Chile. 2020-2024. *Diálogo Andino* 73:1-13.
- Brenner, N.  
2014 (ed.). *Implosions/explosions. Towards a study of Planetary Urbanization*. Editorial Jovis, Berlín.
- Bustos, B., Lukas, M., Stamm, C y Torre, A.  
Neoliberalismo y gobernanza territorial: propuestas y reflexiones a partir del caso de Chile. *Geografía Norte Grande* 73:161-183.
- Carrión, F. y Llugsha, V.  
2017. Complejos urbanos transfronterizos. La morfología urbana de una estructura global. En *El Sistema Fronterizo global en América Latina: un Estado del arte*, editado por B. Zepeda, F. Carrión y F. Enríquez, pp. 409-433. FLACSO, Quito.
- Castillo, M.  
2016. Desigualdades socioecológicas y sufrimiento ambiental en el conflicto “Polimetales” en Arica. *Convergencia* 72:89-114.
- Choque, C. y Muñoz, I.  
2016. El camino real de la plata. Circulación de mercancías e interacciones culturales en los valles y altos de Arica (siglos XVI al XVIII). *Revista Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile* 49:57-86.
- Cobs, G.  
2023. *El proceso de expansión urbana entre Arica y el valle de Azapa*. Tesis de pregrado inédita. Universidad de Chile.

- Congreso de la República.  
2011. *Ley de promoción de inversión en la ZOFRA Tacna*. Congreso de la República, Lima.
- Congreso de la República.  
2016. *Marco complementario ZOFRA Tacna*. Congreso de la República, Lima.
- Davis, M.  
2014. *Planeta de Ciudades Miseria*. Akal, Barcelona.
- Díaz, A., Díaz A. y Pizarro, Elías.  
2010. *Arica siglo XX. Historia y Sociedad en el extremo norte de Chile*. Ediciones Universidad de Tarapacá, Arica.
- Díaz A., Ruz, R., Galdames, L. y Tapia, A.  
2012. El Arica peruano de ayer. Siglo XIX. *Revista Atenea* 505 s/n:159-184.
- Dilla, H. y Álvarez, C.  
2018. Arica/Tacna: los circuitos económicos de un complejo urbano transfronterizo. *Diálogo Andino* 57:95-105.
- Dilla, H. y Herrera, S.  
2023. Una aproximación al itinerario conceptual de las ciudades fronterizas en América Latina. *Si Somos Americanos* 23:1-21.
- El Desconcierto.  
(8 de agosto de 2019). Fin de la polémica: Humedal Río Lluta es declarado intocable por Concejo Municipal de Arica. *El Mostrador*. <https://www.eldesconcierto.cl/bienes-comunes/2019/08/08/fin-de-la-polemica-humedal-rio-llutas-declarado-intocable-por-concejo-municipal-de-arica.html> (21 de mayo de 2025)
- Espinoza, Á. y Fort, R..  
2019. *Mapeo y Tipología de la Expansión Urbana en el Perú*. Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios-ADI Perú, Lima.
- Glasser, B. y Strauss, A.  
1967. *The Discovery of Grounded theory: Strategies for Qualitative Research*. Aldine Publishing Company, New York.
- Glick-Schiller, N. y Caglar, Ae.  
2011. *Locating Migration. Rescaling cities and migrants*. Cornell University Press, London.
- Gluckler, J., Rehner, J. y Handke, M.  
2019. Gobernanza, redes y territorio: Editorial. *Geografía Norte Grande* 74:5-20.
- Gobierno Regional de Tacna.  
2013. *Plan Basadre*. Gobierno Regional de Tacna, Tacna.
- González, S.  
2009c. *La llave y el Candado. El Conflicto entre Perú y Chile por Tacna y Arica (1883-1929)*. Editorial LOM, Santiago.
- González, S. y Ovando, C.  
2010. La provincia de Arica y la región XV Arica-Parinacota. Entre la descentralización y la historia. 1884-2007. *Revista Si Somos Americanos* 10:59-79.
- Grimson, A.  
2005. Fronteras, estados e identificaciones en el Cono Sur. En *Cultura, Política y Sociedad. Perspectivas Latinoamericanas*, editado por A. Grimson, pp. 1-10. CLACSO, Buenos Aires.
- Guizardi, M. y Garcés, A.  
2012. Mujeres peruanas en las regiones del norte de Chile: Apuntes preliminares para la investigación. *Revista Estudios Atacameños* 44:5-34.
- Guizardi, M., Valdebenito, F., Nazal, E., y López, E.  
2016. Espacios hiperfronterizos: migrantes peruanos en la terminal de autobuses de Arica, Chile. *Revista Migraciones Internacionales* 9:151-178.
- Guizardi, M.  
2021. *Ultra-intensity patriarchy. Care and gender violence on the Paraná tri-border area*. Springer, Nueva York.
- Harvey, D.  
1977. *Urbanismo y Desigualdad social*. Siglo Veintiuno editores, México D.F.
- Harvey, D.  
2013. *Rebel cities. From the right to the city to the Urban Revolution*. Verso Press. New York.
- Harvey, D. y Smith, N.  
2005. *Capital Financiero, Propiedad Inmobiliaria y Cultura*. Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona.
- Heredia, E.  
2023. Extractivismo y territorio en las ciudades latinoamericanas: la persistente colonialidad de la urbanización capitalista. *INVI* 38:76-96.
- Hidalgo, R., González, M., Vergara, C. y Alvarado, V.  
2021. Vivienda y urbanización en la ciudad de Arica: costa, desierto e integración subsidiaria en la frontera norte de Chile (2000-2019). *Diálogo Andino* 64:225-242.
- Hidalgo, R., Paulsen, A., Alvarado, V., Vergara, C. y González, M.  
2021. La vivienda social en los municipios costeros del norte de Chile: sostenibilidad subsidiaria e integración en el desarrollo urbano regional (2000-2018). *Cuadernos de Geografía* 30:336-358.
- Hidalgo, R., Vergara, C. y González, M.  
2021a. Políticas globales y respuestas locales: escalas, vivienda y hábitat en Arica, Chile. *Tabula Rasa* 39:83-110.

- Hidalgo, R., Vergara, C. y González, M.  
2021b. La puerta norte del "sueño chileno". Ciudad fronteriza, asentamiento de migrantes y precariópolis en Arica, Chile. *Estudios Fronterizos* 22:1-24.
- Holahan, D.  
2006. El uso de minas terrestres en Chile: hacia una teoría de la frontera militar. *Civitas* 5:343-351.
- Ilustre Municipalidad de Arica.  
2022. *Modificación plan Regulador Comunal de Arica*. Ilustre Municipalidad de Arica, Arica.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática.  
2017. *Perú: perfil Sociodemográfico*. Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática.  
2021. *Perú: perfil de la población en situación de vulnerabilidad económica a la pobreza monetaria, 2019-2020*. Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima.
- Jessop, B.  
2004. La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales EURE* 89:25-41.
- Kearney, M.  
2003. Fronteras del Estado y el Yo al final del imperio. *Alteridades* 13:47-62.
- Klein, J. y Lévezque, B.  
1998. La descentralización y la globalización en la reestructuración de las relaciones entre el Estado y el territorio: los casos de Québec y Chile. *Documentos de Análisis Geográfico* 32:97-117.
- Lefebvre, H.  
1970. *La Révolution Urbaine*. Editions Idées/Gallimard, Paris.
- Lefebvre, H.  
2013. *La Producción del Espacio*. Editorial Capitán Swing, Madrid.
- Lucrecia, M., García, G. y Martes, D.  
2021. *Entre Táchira y Cúcuta. Informe sobre la frontera colombo-venezolana*. Sures, Caracas.
- Mallqui, C.  
2017. Hacia el ordenamiento territorial en espacios fronterizos: una aproximación a partir del caso de la triple frontera entre el Perú, Brasil y Bolivia. *Espacio y Desarrollo* 30:37-58.
- Massey, Doreen.  
1984. *Spatial Divisions of labour. Social Structures and the Geography of Production*. Macmillan Press, London.
- Ministerio de Hacienda.  
2013. *Establece Incentivos Especiales para zonas Extremas del país*. Ministerio de Hacienda, Santiago.
- Ministerio de Hacienda.  
2020. *Decreto con fuerza de ley 1*. Ministerio de Hacienda, Santiago.
- Ministerio de Hacienda.  
2021. *Proyecto de ley para Prórroga de Zona Franca Arica*. Ministerio de Hacienda, Santiago.
- Ministerio del Interior.  
2020. *Evaluación Programa PEDZE*. Ministerio del Interior, Santiago.
- Municipalidad Provincial de Tacna.  
2013. *Plan Desarrollo Urbano de la ciudad de Tacna 2014-2024*. Municipalidad Provincial de Tacna, Tacna.
- Municipalidad Provincial de Tacna.  
2015. *Plan desarrollo urbano de la ciudad de Tacna 2015-2025*. Municipalidad Provincial de Tacna, Tacna.
- Oliveras, X.  
2024. La combinación de la refronterización y la desfronterización en la configuración territorial. Un acercamiento desde la teoría de campos. *Estudios Fronterizos* 25:1-26.
- Picech, M.  
2017. Ciudades de fronteras: pivotes locales de procesos globales. *Cuestiones Urbanas* 5:31-54
- Pino, E.  
2021. Conflictos por el uso de agua en una región árida: caso Tacna, Perú. *Diálogo Andino* 65:405-415.
- Podestá, J.  
2011. Regiones fronterizas y flujos culturales. La peruanidad en una región chilena. *Revista UNIVERSUM* 26:123-137.
- Pongo, Jhandira.  
(2023). Consolidación de la vivienda informal y deterioro del espacio público en la ladera intiorko AA-1 del distrito Alto de la Alianza, Tacna 2022". [Tesis de pregrado inédita]. Universidad Arturo Prat.
- Rosenblitt, J.  
2013. *Centralidad Geográfica, Marginalidad Política: la región de Tacna-Arica y su Comercio, 1778-1841*. Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, Santiago.
- Ruz, R., Galdames, L. y Díaz, A..  
2015. *Junta de Adelanto de Arica (1958-1976). Experiencia, Documentos e Historia Regional*. Ediciones Universidad de Tarapacá, Arica.
- Sánchez, K. y Valdebenito, F.  
2021. De la postindustrialidad al neoliberalismo fronterizo. Barrio Industrial de Arica, segunda década del siglo XXI. *Arquitect* 19:91-109.
- Sheller, M. y Urry, J.  
2006. The new mobilities paradigm. *Environment and Planning* 38:207-226.

- Sheller, M.  
2017. From spatial turn to mobilities turn. *Current Sociology* 65:1-17.
- Smith, N.  
1996. *The new urban frontier. Gentrification and the Revanchist city*. Routledge, London and New York.
- Smith, N.  
2002. New globalism, new urbanism: gentrification as global urban strategy. En *Spaces of Neoliberalism, urban Restructuring in north America and western Europe*, editado por N. Brenner y N. Theodore, pp. 80-103. Blackwell Publishers, Oxford.
- Smith, N.  
2008. *Uneven Development. Nature, Capital and the Production of space*. The University of Georgia Press, Georgia.
- Sassen, Saskia.  
2007. *A Sociology of Globalization*. W.W. Norton & Company Ltd., New York.
- Tapia, M., Dammert, M., Jiménez, R. y Pastor, M.  
2024. Cierre de frontera y covid-19 en la historia reciente: impacto en el rubro de hospedajes y restaurantes en Tacna (Perú). *Diálogo Andino* 74:1-21.
- United Nations.  
2018. *World migration report 2018*. United Nations, Geneve.
- United Nations.  
2022. *World urbanization prospects*. United Nations, Geneve.
- Valdebenito, F.  
2017b. Movilidad y espacialidad en la (trans)frontera tacno-ariqueña. Sur peruano y norte chileno. *Revista Si Somos Americanos* 17:39-63.
- Valdebenito, F.  
2018a. Capitalismo, espacio y geografía en la frontera peruano-chileno contemporánea (segunda década del siglo XXI): hacia una escala de la urbanización fronteriza tacno-ariqueña. *Revista Chilena de Antropología* 37:287-309.
- Valdebenito, F.  
2020. Redefiniendo la historicidad. Hacia una nueva gobernanza fronteriza Tacno-ariqueña (Perú-Chile, siglo XXI). *Revista Aldea Mundo* 50:1-24.
- Valdebenito, F.  
2023. *Poblar la nueva ciudad minera. Un estudio comparado sobre la relación histórica y contemporánea entre minería, migración y urbanización en los puertos de Iquique y Arica, Chile, 1885-actualidad*. Tesis de doctorado. Universidad Católica del Norte-Université Sorbonne Nouvelle.
- Valdebenito, F. y Guizardi, M.  
2014. Las fronteras de la modernidad. El espacio Tacnoariqueño y la nacionalización del Norte Grande chileno (1883-1929). *Revista de Estudios Iberoamericanos* 40:277-303.
- Valdebenito, F. y Guizardi, M.  
2015. Espacialidades migrantes. Una etnografía sobre la experiencia de mujeres peruanas en Arica (Chile). *Gazeta de Antropología* 31:1-25.
- Valdebenito, Felipe y Navarro, Katherine.  
2019. Transformación, reescalamiento y desigualdad urbana contemporánea en Arica (Chile): la toma de terreno Cerro Chuño como caso de (in)justicia espacial. *RUMBOS TS* 19:145-172.
- Vásquez, Ana María.  
2017. Extractivismo urbano: debates para una construcción colectiva de las ciudades. Fundación Rosa Luxemburgo, Buenos Aires.
- Wachsmuth, David.  
2013. Teoría urbana sin ciudadismo metodológico. *Revista Urban* 6:23-35.
- Ziccardi, Alicia.  
2001. *Pobreza, desigualdad y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO, Buenos Aires.