

# Paradojas de la paradiplomacia y los regímenes políticos, una perspectiva desde ciudades fronterizas del sur andino

Paradoxes of paradiplomacy and political regimes, a perspective from border cities in the southern Andes

Ricardo Jiménez Palacios\*

Universidad Privada de Tacna. Tacna, Perú

rjimenezp@upt.pe

ORCID 0000-0001-9741-8689

**Citar como:** Jiménez Palacios, R. (2026). Paradojas de la paradiplomacia y los regímenes políticos, una perspectiva desde ciudades fronterizas del sur andino. *Desde el Sur*, 18(2), e0046.

## RESUMEN

El presente artículo analiza las posibilidades de agencia política de organizaciones locales (juntas vecinales y gremios de transporte) en ciudades fronterizas del sur andino (Bolivia, Perú y Chile) a partir de un enfoque cualitativo comparado. Examinamos cómo las trayectorias organizativas, los anclajes territoriales y las formas de relación con el Estado configuran de manera diferenciada las posibilidades de participación e incidencia en los regímenes políticos de frontera (RPF). A diferencia de la literatura que presenta a la sociedad civil como un actor homogéneo e integrado, este estudio expone una diversidad de formas organizativas fragmentadas, situadas y, en ocasiones, contradictorias. Aunque cuentan con legitimidad territorial, estas organizaciones enfrentan determinadas limitaciones estructurales para incidir en la toma de decisiones, y son reconocidas solo en contextos de crisis o conflicto. En consecuencia, se plantea que los RPF tienden a reproducir lógicas centralistas, ya que debilitan la representación política desde el carácter situado de la frontera.

## PALABRAS CLAVE

Regímenes políticos fronterizos, ciudades de frontera, Tacna, Arica, Desaguadero

\* Autor corresponsal: Ricardo Jiménez Palacios, Universidad Privada de Tacna. Tacna, Perú. Correo: rjimenezp@upt.pe

## ABSTRACT

This article analyzes the possibilities of political agency among local organizations—neighborhood councils and cross-border transport unions—in border cities of the southern Andes (Bolivia, Peru, and Chile), using a comparative qualitative approach. We examine how organizational trajectories, territorial embeddedness, and forms of interaction with the state shape differentiated opportunities for participation and influence within Border Political Regimes (RPF). In contrast to literature that portrays civil society as a homogeneous and integrated actor, this study reveals a diversity of fragmented, situated, and at times contradictory organizational forms. Although these organizations possess territorial legitimacy, they face significant structural limitations in influencing decision-making processes and are often recognized only in moments of crisis or conflict. Consequently, the article argues that RPFs tend to reproduce centralist and exclusionary logics, ultimately undermining political representation rooted in the situated nature of border territories.

## KEYWORDS

Border political regimes, border cities, Tacna, Arica, Desaguadero

## Introducción<sup>1</sup>

Desde fines del siglo XX las ciudades de frontera han adquirido mayor relevancia en el escenario político. Si bien la interacción económica de las ciudades de frontera ha atravesado constantemente la vida cotidiana de este tipo de espacios (Pastor y Chávez, 2022; Castro, 2018), desde fines del siglo pasado se suman esfuerzos destinados a potenciar a las regiones fronterizas como objetos de gobernabilidad para producción de servicios y trabajo o plataformas de consumo. Entre estos marcos institucionales de gobernabilidad, los RPF sirven como ensamblajes que articulan al Estado, a los gobiernos subnacionales y a la sociedad civil en un esfuerzo de

---

1 El presente manuscrito es producto de la investigación titulada «Actores urbanos y sistemas de gobernanza transfronteriza en las conurbaciones de la triple frontera de Perú, Bolivia y Chile (2000-2022)», aprobada por Resolución Rectoral 10979-2023-UNJBG, que oficializa los resultados del Concurso de Proyecto de Investigación, Desarrollo Experimental e Innovación (I+D+i) financiados con fondos del Canon, Sobrecanon y Regalías Mineras 2022-I de la Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann (Perú). Asimismo, la presente investigación fue Aprobada por el Comité de Ética de Investigación del Instituto de Investigación de la Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann.

gobernanza en los contextos limítrofes. No obstante, detrás de esta arquitectura normativa se presentan diversas asimetrías en las formas de participación y alcance de las organizaciones sociales (Aguayo, 2022; Asencio *et al.*, 2023) con anclaje territorial en la frontera.

El presente texto analiza críticamente las posibilidades de agencia política de actores locales —particularmente juntas vecinales y gremios de transporte— en ciudades fronterizas del sur andino (Perú, Chile y Bolivia), a partir de un trabajo de campo cualitativo que recoge trayectorias organizativas, formas de relación con el Estado y prácticas de intervención en la frontera. Así, observaremos que estos elementos configuran distintamente las posibilidades de la agencia e incidencia política en los espacios de gobernanza territorial. Lejos de idealizar a la sociedad civil como un actor homogéneo e integrado, el estudio revela la existencia de múltiples formas de agencia situadas, fragmentadas y, en muchos casos, contradictorias, que tensionan el discurso oficial de integración fronteriza. En este marco, se plantea la necesidad de repensar los RPF no solo como estructuras institucionales, sino como espacios de disputa política donde se juega el derecho a decidir sobre el territorio.

Para el caso sudamericano, la literatura científica ha mostrado mayor contribución en las experiencias de RPF en el contexto de Chile y el Perú. Así, determinados estudios resaltan la importancia de la participación de juntas vecinales (Ovando, 2016; Jiménez y Ovando, 2022) y de organizaciones juveniles (Riquelme, 2021) en espacios como el Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile (CIDF). No obstante, aún queda preguntarnos qué actores y qué organizaciones quedan fuera de estos regímenes y de qué manera y en qué circunstancias participan quienes actualmente se encuentran en el CIDF.

Por otro lado, aunque existe literatura que hace referencia a las relaciones internacionales informales (Kwasi, 2021) o a la diplomacia informal (Duda y Kelman, 2023), la presente propuesta considera que el análisis y la problematización en torno a la participación de las organizaciones y los actores sociales no debe desprenderse de una lectura residual o derivada del Estado, sino como una producción política que actúa en el marco de un régimen político propio.

De ahí que consideremos importante el presente texto, pues más allá de centrarnos en las experiencias o percepciones que las juntas de vecinos, organizaciones juveniles u otro tipo de organizaciones hayan tenido en los CIDF, buscamos analizar comparativamente la manera en que se conforman las agencias políticas de las organizaciones en el espacio fronterizo. Para ello, estructuramos el texto en tres secciones: materiales y

métodos, resultados y conclusiones. La sección de materiales y métodos muestra el debate sobre los regímenes transfronterizos y los regímenes políticos de frontera, para luego reportar la forma en que se problematiza la participación de la sociedad civil en los espacios de gobernanza fronteriza; asimismo, se describe el proceder metodológico de este reporte. La sección de resultados está organizada en dos acápitales. El primero se refiere a los hallazgos con juntas vecinales de Tacna (Perú), Arica (Chile) y Desaguadero (Bolivia), mientras que el segundo abarca los hallazgos con organizaciones de transporte. Las conclusiones sintetizan el debate desarrollado en los resultados.

Finalmente, esta investigación se llevó a cabo cumpliendo los lineamientos éticos correspondientes a estudios con participación humana y contó con la aprobación del Comité de Ética de la Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann. Todos los procedimientos se desarrollaron conforme a las normas éticas establecidas en la Declaración de Helsinki. Los participantes brindaron su consentimiento informado, de manera oral o escrita, tras recibir información clara sobre los objetivos del estudio, el uso de los datos y su derecho a retirarse libremente en cualquier momento. Se aseguró la confidencialidad de los informantes mediante la anonimización y codificación de las entrevistas, y se utilizó la información recolectada únicamente con fines académicos y de publicación. Asimismo, el estudio se realizó respetando los principios éticos fundamentales previamente definidos en el documento de referencia, como el respeto por la autonomía, la justicia y la no maleficencia.

## **Materiales y métodos**

### **De las regiones transfronterizas (RTF) a los RPF**

Las interacciones entre ciudades de frontera han estado presentes a lo largo de la historia de los Estados modernos, aunque las formas que estas interacciones han adoptado han sido diversas y cambiantes. En términos de Jorge Bustamante (1989), es importante distinguir entre vecindad e interacción. Por ejemplo, las relaciones fronterizas entre China y la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas diferían radicalmente de las que se daban entre México y Estados Unidos. Así, aunque en la frontera entre China y la Unión Soviética existía vecindad, la interacción entre las pocas ciudades adyacentes era casi nula, lo que conllevaba también a una nula internacionalidad de la vida cotidiana en la frontera, mientras que las interacciones fronterizas entre México y Estados Unidos resultaban más cotidianas más allá de la sola vecindad de los territorios.

No obstante, las relaciones entre ciudades de frontera han resultado más dinámicas con el proceso de globalización. A decir de Bob Jessop

(2004), desde finales del siglo pasado asistimos a una relativización de la escala nacional de análisis; esto quiere decir que, durante gran parte del siglo XX, existió una coherencia estructurada entre la política, la economía y la sociedad nacional, que determinó la vida cotidiana tanto a nivel de prácticas como de discursos. Esta situación comenzó a transformarse a partir de múltiples factores, tales como:

la crisis del modelo de crecimiento económico de postguerra en las economías capitalistas avanzadas, el fin de la Segunda Guerra Fría, el surgimiento del neoliberalismo global, el quiebre del bloque soviético, la apertura de China al capital externo y el creciente número de los llamados *Estados fallidos* han contribuido a la relativización de esta escala (Jessop, 2004, p. 26).

De esta manera, más allá de pensar que la escala global —política, económica y social— se ha sobrepuesto a la escala nacional, la hipótesis de Bob Jessop (2004) apunta a pensar la relativización de la escala nacional y su correlato en el surgimiento y la proliferación de diversas escalas —no solo globales sino locales, urbanas, regionales, entre otras— que buscan reestructurar las relaciones económicas, políticas y sociales en esta nueva época; en este contexto es donde toman forma las RTF. De modo que, aunque las fronteras siempre han sido espacios de intercambio económico espontáneos, el proceso de relativización de la escala nacional ve en las fronteras la posibilidad de convertirlos en objetos específicos de políticas más allá de su espontaneidad económica, tales como las zonas francas, los corredores logísticos u otro tipo de espacialidad generada en el marco de la relativización de la escala nacional. Es así que las fronteras, como objetos de gobernabilidad, conllevan a la producción de nuevas espacialidades «para la producción, para el desarrollo de servicios, para el trabajo y para el consumo» (Jessop, 2004, p. 32).

Este nuevo enfoque sobre las fronteras requiere la creación de mecanismos de gestión capaces de abordar los diversos escenarios de conflictividad que surgen en estas espacialidades emergentes. En este punto adquiere relevancia el concepto de RPF. Según Haroldo Dilla y Karen Hansen (2019), los RPF pueden ser definidos como:

el ensamblaje de instituciones, normas, discursos y procedimientos que canaliza y administra la interacción conflictiva de los actores públicos por recursos y valores en contextos de frontera y tienen su punto nodal en el Estado, aun cuando no se reducen a él (p. 262).

Según anotan los autores, en el caso de América Latina, no se ha experimentado una voluntad política concertada para superar las fronteras nacionales (Dilla y Hansen, 2019). Esta ausencia ha impedido el desarrollo

de metodologías o programas uniformes de integración y gobernanza de las fronteras. En consecuencia, en América Latina se observa una notable diversidad en la manera en que se organizan y gestionan los regímenes políticos de frontera, los cuales están profundamente marcados por trayectorias históricas. En este contexto, la propuesta de Dilla y Hansen (2019) busca ofrecer una tipología de dichos regímenes, considerando sus dimensiones institucionales, procedimentales y normativas.

Ahora bien, aunque se han realizado diversos esfuerzos por identificar trayectorias empíricas de las concertaciones fronterizas (Dilla y Contreras, 2021) o de los regímenes políticos de frontera latinoamericana (Dilla y Hansen, 2019), el análisis ha tendido a centrarse principalmente en las experiencias gubernamentales e institucionales. En este marco, metodológicamente, la atención se ha dirigido especialmente a elementos como las menciones documentales en las constituciones políticas, las legislaciones nacionales, los planes gubernamentales o las normativas subnacionales, con el propósito de esclarecer cómo se configuran u operan los regímenes políticos de frontera.

Sin embargo, en el presente manuscrito sostenemos que, más allá de identificar elementos empíricos, resulta clave establecer articulaciones críticas entre estos y los marcos teóricos que lo sustentan, con el fin de propiciar un debate científico más profundo y riguroso. En esa línea, consideramos clave problematizar el concepto mismo de *régimen político*, independientemente de si se lo define en función de su carácter fronterizo o no. Al respecto, Manuel Antonio Garretón y colegas (2004) consideran que un régimen político refiere a la mediación entre un Estado, una estructura de representación política y una base de actores sociales con orientaciones culturales, sociales y económicas. Donde el Estado puede hacer referencia tanto a organismos gubernamentales nacionales—ejecutivo y legislativo—, como a regionales y locales, y las estructuras de representación política pueden hacer referencia, generalmente, a los partidos políticos y sistemas de partidos, aunque también a organizaciones políticas locales, gremios u asociaciones. Mientras tanto, los actores sociales se entienden como sujetos que actúan a partir de su experiencia particular, pero su acción trasciende el ámbito individual, al expresar formas colectivas de sentido y pertenencia social (Giménez, 2006).

De ahí que el régimen político pueda adquirir una diversidad de comportamientos, estadocéntrico cuando concentra el equilibrio del régimen en las acciones propias del Estado por sobre la de las estructuras de representación política y los actores. O el régimen político puede también poseer una orientación partidista cuando se centre en las acciones de las estructuras de representación política por sobre las del Estado y los

actores sociales. O, finalmente, podría tener una orientación centrada en los propios actores sociales por sobre el Estado y las estructuras de representación.

Desde esta perspectiva, el concepto de régimen político propuesto por Garretón y colegas (2004) enriquece la discusión sobre los regímenes político-fronterizos planteada por Dilla y Hansen (2019). Así, por ejemplo, en el caso de los RPF como los comités de integración y desarrollo fronterizo, es posible reconocer tensiones ya advertidas en estudios previos; entre ellas, el carácter marcadamente estadocéntrico de los regímenes (Álvarez, 2019) y las limitaciones que enfrentan los actores de la sociedad civil en su interior (Riquelme, 2021). Si bien se ha documentado la participación de juntas vecinales (Ovando y González, 2016; Jiménez y Ovando, 2022) y organizaciones juveniles (Riquelme, 2021) en los comités Perú-Chile, todavía resulta necesario examinar si estas formas de presencia operan como estructuras de representación política o más bien como expresiones directas en tanto actores sociales. De ser el primero, qué tan sólidas se encuentran las estructuras y, de ser el segundo, qué mandatos sociales y experiencias cotidianas de la frontera llevan a determinar la acción social de estos actores.

A la luz del debate teórico sobre regímenes políticos (Garretón *et al.*, 2004; Dilla y Hansen, 2019), resulta fundamental generar evidencia empírica sobre el rol que desempeñan los diferentes componentes del Estado (nacional, regional y local) en los CDIF, Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) y Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) del Perú con Chile y Bolivia. Pero también —y con igual o mayor urgencia— sobre el comportamiento y el papel de las estructuras de representación política (asociaciones, federaciones, gremios) y, especialmente, sobre la participación (o ausencia) de actores sociales. Por ello, este manuscrito propone un análisis empírico centrado en las estructuras de representación no estatales que operan en contextos de frontera. En particular, examinaremos las juntas vecinales de tres ciudades fronterizas y tres gremios de transporte transfronterizo, con el objetivo de aportar evidencia acerca del problema planteado.

### **Sobre la participación de la sociedad civil en los espacios de gobernanza fronteriza**

Antes de continuar con la sección metodológica creemos necesario este breve acápite sobre la participación de la sociedad civil en los espacios de gobernanza fronteriza. Diversos autores (Ovando y González, 2016, 2018; Dilla, 2019; Ovando y Riquelme, 2019; Montaña, 2020; Riquelme, 2021; Peralta y Rochetti, 2017) resaltan la participación de la sociedad

civil en los espacios de gobernanza fronteriza. Así, los trabajos del Cristian Ovando y Sergio González (2016, 2018) dan cuenta de la relación entre los actores fronterizos y las posibles consecuencias que tendría el dictamen del fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, por el diferendo marítimo entre el Perú y Chile, durante 2014.

Al respecto, se hace referencia al encuentro de juntas vecinales (Ovando y González, 2016; Jiménez y Ovando, 2022) y organizaciones juveniles (Riquelme, 2021) en el contexto de integración fronteriza peruano-chilena. En dicho espacio se resalta la exigencia de las juntas vecinales por una política de Estado que considere la integración fronteriza desde una mirada local que fortalezca la convivencia. Por su parte, las organizaciones juveniles, reunidas en el Consejo Binacional de la Juventud, apuntaban a la formación de espacios concebidos como acciones de reconciliación, en el marco del peso histórico de los conflictos entre el Perú y Chile. De esta manera, se resaltan actividades como el «Encuentro Binacional de Integración Medioambiental, realizada en Tacna; [el] Operativo Social Bifronterizo y el Festival Cultural Juvenil Bifronterizo» (Ovando y González, 2016, p. 105). Junto a estos aportes, en documentos posteriores (Ovando y González, 2018; Riquelme, 2021) se da cuenta de otras instancias de participación de la sociedad civil, tales como las universidades de Tacna y Arica, que demarcan prácticas paradiplomáticas en Chile y el Perú, articuladas a partir del trabajo conjunto entre las sociedades civiles y los respectivos consulados de ambos países.

A su vez, Haroldo Dilla (2019) también resalta al Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile como un espacio de concertación entre diversas organizaciones de la sociedad civil, como las juveniles, vecinales, además de derechos humanos y desarrollistas, las cuales permiten proyecciones de integración que van más allá de las miradas más limitadas de los actores estatales de ambos lados de la frontera. No obstante, y es importante considerarlo, los autores (Dilla, 2019) hacen hincapié en la necesidad de considerar aspectos de la vida cotidiana —laboral y económica— en los espacios de toma de decisiones de frontera, tales como la movilidad de los braceros peruanos en Arica, la situación de los comerciantes de menor cuantía o problemas de la educación básica o la atención médica; aspectos que, en su momento, también fueron considerados por otros autores (Berganza y Cerna, 2011).

De esta manera, podemos reportar que la literatura previa ha evidenciado la participación de la sociedad civil en los espacios de gobernanza fronteriza. En particular, Marlina Montaña (2020) considera que la participación de la sociedad civil es una característica particular para la gobernanza fronteriza del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú

Chile (CIDF), frente a su antecedente denominado solamente Comité de Frontera Perú Chile (CFPCH). Así, según la autora, «la creación del CIDF fue una respuesta a las necesidades de los países y las exigencias de la sociedad civil, en vista que los temas abarcados por el CFPCH resultaron restringidos» (Montaño, 2020, p. 33).

De manera que se ha venido evidenciando la participación de la sociedad civil en espacios gubernamentales de frontera entre el Perú y Chile. Aun así, cabe colegir que la participación de la sociedad civil en estos espacios es presentada principalmente como una intervención orientada a la promoción de la buena vecindad y la integración binacional, lo que contrasta con las problemáticas concretas que ciertos sectores de la propia sociedad civil enfrentan en el desarrollo cotidiano del espacio fronterizo (Berganza y Cerna, 2011; Dilla, 2019).

Precisamente el problema radica en la tendencia a abordar de manera parcial el accionar de la sociedad civil y el funcionamiento del régimen político en contextos fronterizos. Representar a la sociedad civil únicamente como promotora de la integración simbólica y la buena vecindad implica desatender su complejidad y diversidad interna, así como las disputas entre actores, sus procesos de subjetivación individual y colectiva, además de los conflictos estructurales que atraviesan su vinculación con el Estado. De este modo, resulta indispensable atender a otros elementos propios de los regímenes políticos de frontera, en especial aquellos vinculados a las formas de representación, mediación y ejercicio del poder. En esa línea, el presente estudio analiza las estructuras de representación a partir de una base empírica construida mediante entrevistas realizadas en tres ciudades fronterizas del sur andino, Tacna, Arica y Desaguadero. Estas entrevistas, dirigidas a integrantes de juntas vecinales y gremios de transporte, permiten analizar cómo se configuran, negocian o restringen las formas locales de mediación política en el marco de los regímenes político-fronterizos.

## **Metodología**

El presente manuscrito forma parte de una investigación mayor titulada «Actores Urbanos y Sistemas de Gobernanza Transfronteriza en las Conurbaciones de la Triple Frontera de Perú, Bolivia y Chile (2000-2022)», la cual tuvo como objetivo determinar la relación entre la invisibilidad de actores urbanos y la eficacia de los sistemas de gobernanza en las conurbaciones de la Triple Frontera de Perú, Bolivia y Chile. Para dicho objetivo se consideró un enfoque metodológico cualitativo a través de la técnica de entrevistas semiestructuradas.

Las entrevistas semiestructuradas se conformaron como una técnica de producción de datos que nos aproxime a las percepciones y prácticas de los actores de fronteras en las ciudades de Tacna y Desaguadero (Perú), Arica e Iquique (Chile), así como La Paz y Desaguadero (Bolivia). Considerando un enfoque fenomenológico<sup>2</sup> y un muestreo de casos tipo, las unidades de análisis fueron seleccionadas tomando en cuenta el enfoque teórico de los regímenes políticos (Garretón *et al.*, 2004), de ahí que se consideraron entrevistas dirigidas a agentes gubernamentales (locales y nacionales), actores de sociedad civil (comerciantes, transportistas, trabajadores de turismo, académicos, cambistas, entre otros actores de frontera), además de representantes de gremios, sindicatos, ONG, asociaciones sectoriales, comunales y barriales, teniendo presente el elemento conceptual de *estructuras de representación* (Garretón *et al.*, 2004), como elemento clave en la concepción de los regímenes políticos. En total se recolectaron 133 testimonios organizados tal como indica la tabla 1.

**TABLA 1.** Distribución de entrevistas por casos-tipo

Tipos / Casos	Entrevistas de Perú	Entrevistas de Chile	Entrevistas de Bolivia
Gubernamental	14	8	8
Sociedad civil	24	20	28
Organizaciones	15	12	4

El conjunto de percepciones y prácticas recolectadas desde estos actores nos ha permitido configurar conjuntamente el fenómeno de los regímenes políticos de frontera en los tres espacios considerados por la investigación. Por otra parte, el trabajo analítico de los datos se ha desarrollado desde una categorización tanto apriorística/deductiva, así como emergente/inductiva. Ello quiere decir que las entrevistas fueron analizadas con base en las categorías predeterminadas por la pauta de entrevistas (aspectos sociales, culturales, económicos y políticos en la historia de vida del entrevistado) y por aquellas categorías que emergieron de la lectura y su análisis inductivo (anclajes territoriales, legitimidad local, relación con el Estado, percepción del centralismo y tácticas políticas).

2 El enfoque fenomenológico supone una estrategia de investigación donde se identifican las experiencias humanas sobre un fenómeno en particular, tal como son descritas por sus participantes. Supone el estudio en profundidad de un número reducido de participantes mediante una relación prolongada y reflexiva, con el propósito de descubrir los significados compartidos que emergen de sus percepciones y que otorgan sentido a un fenómeno social determinado (Creswell, 2009).

TABLA 2. Entrevistas seleccionadas

Nro.	Código de entrevista	Característica
1	Entrevista BG 14	Dirigente vecinal de Desaguadero (Bolivia)
2	Entrevista PR11	Dirigente vecinal de Tacna (Perú)
3	Entrevista CC32	Dirigente vecinal de Arica (Chile)
4	Entrevista PR02	Dirigente de transporte de Tacna (Perú)
5	Entrevista CR14	Dirigente de transporte de Arica (Chile)
6	Entrevista BC12	Dirigente de transporte de Desaguadero (Bolivia)

Para el presente texto hemos considerado una muestra de seis testimonios que nos permiten comparar a profundidad las percepciones y prácticas de dos sectores clave de representación organizacional en la frontera. Para analizar las estructuras de representación política (Garretón *et al.*, 2004) en las organizaciones de las tres ciudades de frontera hemos evidenciado tres categorías para de las juntas vecinales (anclaje territorial, legitimidad local y relación con el Estado) y dos categorías para las organizaciones de transporte (percepción del centralismo y tácticas políticas).

## Resultados

Como explicamos en secciones precedentes, consideramos necesario profundizar en el comportamiento de los regímenes políticos de frontera, debido a que el propio concepto de *régimen político* nos invita a considerar las acciones que ejercen tanto Estado, así como la sociedad civil y las estructuras de representación política (Garretón *et al.*, 2004). Para el presente manuscrito nos centraremos en la comparación de las estructuras de representación por dos motivos. El primero se debe a motivos de extensión, pues considerar la comparación de los tres elementos de los regímenes políticos, en tres espacios fronterizos, supondría extendernos en los límites de redacción establecidos. El segundo considera que la literatura precedente (Ovando y González, 2016, 2018; Ovando y Riquelme, 2019; Montaña, 2020; Dilla, 2019; Riquelme, 2021; Jiménez y Ovando, 2022) ha prestado mayor atención a la relación entre Estado y sociedad civil, en contextos de frontera, ya que se invisibilizan las complejidades y diferenciaciones entre sociedad civil y estructuras de representación. Estas últimas poseen características disímiles que pueden generar nuevos horizontes de debate en relación con la paradiplomacia y los regímenes políticos de frontera. Los resultados serán divididos en dos secciones. En primer lugar, bajo el título «La experiencia de organicidad vecinal en la frontera», se dará a conocer comparativamente las percepciones de tres

dirigentes de juntas vecinales en Bolivia, Perú y Chile. En segundo lugar, bajo el título «La experiencia de organicidad en el transporte transfronterizo», se expondrán las similitudes y diferencias en cuanto a los discursos y prácticas de dirigentes de transporte en los mismos territorios aludidos. Al final de la sección de resultados sintetizaremos la comparación de las estructuras de representación fronterizas en los tres estudios de caso, para, finalmente, en la sección de conclusiones debatir con las teorías latinoamericanas actuales.

### **La experiencia de organicidad vecinal en la frontera**

En esta sección haremos una comparación entre las experiencias de organicidad de las juntas vecinales en Desaguadero (Bolivia), Tacna (Perú) y Arica (Chile). En la exposición de cada uno de los testimonios encontraremos tres categorías que nos permitirán establecer comparaciones entre los tres abordajes de caso: los anclajes territoriales, la legitimidad local y la relación con el Estado. A través de estas tres características, de igual modo, observaremos la conformación de trayectorias diferentes en el proceso de organicidad vecinal.

[Haciendo referencia a la junta de vecinos] Estamos trabajando aquí, uno de los entes más grandes que tiene el área urbana de Desaguadero, conjuntamente con la comunidad San Pedro. Entonces, representamos casi aproximadamente el 60 % de todo lo que es el área urbana, todo lo que es Desaguadero. Y es uno de los entes matrices, como le llamamos acá. Porque de aquí deriva el transporte, derivan los tricicleros, moteros, absolutamente todas las asociaciones que existen dentro de la población. Entonces, como te darás cuenta, es grande esta institución (entrevista BG 14).

El testimonio del dirigente en Desaguadero (Bolivia) nos informa sobre una serie de características vinculadas a las juntas vecinales. Por un lado, se reconoce a la junta vecinal como un ente matriz, en tanto articula a una serie de actores sociales y organizaciones que pueden ir desde el transporte, los tricicleros, moteros, entre otros. La legitimidad territorial de la junta de vecinos no solo se deriva del relato, sino que se corrobora en otros testimonios de dirigentes comerciantes y transportistas, quienes reconocen su autoridad para mediar en permisos y acuerdos locales. Esto nos permite considerar a este tipo de organización como un ente de gobernanza urbana con legitimidad territorial.

Asimismo, otra característica resaltante —a partir del testimonio— es la capacidad de articulación intersectorial de la junta de vecinos. Una organización sectorial, a diferencia de una organización vecinal o comunitaria, se caracteriza por ser un grupo específico de interés (comerciantes,

transportistas, obreros, entre otros), lo que conlleva a que posea una finalidad temática o funcionalidad concreta con una base sectorial definida. La junta vecinal, sin embargo, posee un determinante socioterritorial a partir del cual se vinculan cuidados, vínculos y necesidades en común. Sin embargo, en el testimonio BG14 observamos que la junta vecinal asume una escala institucional con capacidad de movilidad, negociación y articulación intersectorial.

Bueno, sucede que en el 2013 me invitan, el señor [Anónimo], tacneño y también de [Nombre del barrio], me invitó a conformar la junta vecinal. Yo desconocía, no sabía qué era eso..., las juntas vecinales comunales. Me invitó y ya, pues, participé... Conformamos un grupo de catorce personas, porque así lo pedía la Municipalidad Provincial de Tacna. Así que ya nos presentamos catorce personas y ahí empezó nuestra experiencia. Entonces fue la juramentación y ya se presentaban actividades, pues, a nivel de Tacna... Y ya nos invitaban. Y fui elegida, por decir, para conformar una comisión de los encuentros binacionales (entrevista PR11).

A diferencia de la entrevista BG14, la entrevista PR11 nos da cuenta de los procesos experimentados por juntas vecinales en Tacna (Perú). Uno de los primeros aspectos en resaltar son las diferencias en cuanto a las formas de inserción en la dirigencia vecinal. Mientras que en el caso boliviano la participación responde a experiencias previas de dirigencia (como ocupar un cargo dirigenal en un sindicato, gremio o asociación), en el caso peruano la incorporación a la vida dirigenal alude a lazos comunitarios no institucionalizados, basados en redes de confianza vecinal traducidas en una forma de invitación personal por parte de un antiguo dirigente. En ese sentido, notamos que la diferencia entre las juntas vecinales de Bolivia y el Perú no solo radica en sus posibilidades intersectoriales, sino además en sus formas y procesos de institucionalización.

Por otro lado, también es importante resaltar la interacción entre los organismos gubernamentales —en este caso, municipios— relacionados con la junta vecinal. En Tacna (Perú), la municipalidad reconoce formalmente a la junta vecinal y exige un número de vecinos para la conformación de la junta directiva; luego del reconocimiento, el propio municipio convocará a actividades e invitaciones oficiales. Así, mientras que en el Perú observamos una junta vecinal con un reconocimiento municipal formal caracterizado por aspectos administrativos y reglamentarios, en Bolivia advertimos una confluencia intersectorial con un carácter más orgánico, operativo y estructurante.

### **Entrevistada**

Las juntas de vecinos, donde siempre los dirigentes..., por lo general, también son personas que ya llevan tiempo o ya han participado de otras instancias y saben... [porque] tienen la experiencia del territorio. Y por lo tanto... quizás sería interesante lo que yo pienso, por ejemplo, a la hora de haber generado una ley de juntas de vecinos, hubiese participación de estas personas que realmente saben, ¿cachái? Y yo encuentro que esos son los reales representantes de la comunidad. Más que, más que, no sé, más que un GORE [gobierno regional].

### **Entrevistadora**

Mas que un diputado que viene una vez al mes.

### **Entrevistada**

Claro, lo que sea. Porque las juntas de vecinos son las que están lidiando, ¿no? Lidiando, no en un sentido negativo, tanto negativo como positivo, con la comunidad misma (entrevista CC32).

A diferencia de los casos boliviano y peruano, el testimonio de las juntas vecinales de Chile nos muestra una serie de características importantes para considerar. En primer lugar, se reconoce que las juntas vecinales poseen un saber territorial basado en la vida cotidiana y en la experiencia de vida dirigencial y comunitaria. La experiencia cotidiana en el barrio demarca, además, una validez de interlocución para con la comunidad, a diferencia de las autoridades o los representantes ocasionales. Esta situación conlleva a una crítica hacia las formas de representación institucional, donde las autoridades parecen estar desconectadas de las necesidades y la cotidianeidad de la vida barrial.

De esta manera, los saberes territoriales y la desconexión de las representaciones institucionales y gubernamentales conllevan a que sean los propios dirigentes quienes se involucren en la resolución de problemas cotidianos con sus vecinos. Lidiar con la comunidad es una forma de reconocer la serie de tensiones y afectos que marcan el compromiso comunitario con los vecinos, sobre la base de la escucha, el afecto y la resolución, frente a un aparato estatal distante.

Visto hasta esta parte, es fundamental considerar aspectos comparativos vinculados a las trayectorias organizativas de las juntas vecinales en las fronteras de Bolivia, Perú y Chile. Estos elementos comparativos pueden conectarse con los anclajes territoriales, los procesos de legitimidad local y las relaciones con el aparato estatal. El anclaje territorial nos indica que las juntas vecinales se encuentran arraigadas al sector donde actúan, sea a nivel barrial, sectorial o zonal. La junta vecinal de Desaguadero (Bolivia) da cuenta de la vinculación con la espacialidad urbana, que llega

a cubrir cerca del 60 % del territorio urbano, según la entrevista BG14. La junta vecinal de Tacna (Perú) refiere un fuerte lazo barrial, donde las relaciones barriales no institucionalizadas dan forma al tejido social y anclaje territorial. Por último, en la junta vecinal de Arica (Chile) se reconocen los aprendizajes territoriales de la dirigencia, la cual, ante un contexto de abandono gubernamental, recurre a relaciones afectivas con vecinos en condición de vulnerabilidad o peligro. De esta manera, los anclajes territoriales se constituyen en un elemento común entre las experiencias vecinales de los tres países. Esto nos comunica que el poder de estas organizaciones no radica en un mandato legal o gubernamental, sino en un poder caracterizado por el anclaje territorial.

Asimismo, otro elemento comparativo son los procesos de legitimidad local por sobre los procesos de validación institucional, aunque estos mantienen diferencias en los tres casos. Así, en el caso de Bolivia la legitimidad se sostiene por trayectorias dirigenciales previas, elemento que demarca un carácter organizativo y orgánico particular. En el Perú la legitimidad va construyéndose en el camino; no obstante, surge desde los vínculos de confianza barriales que permiten ingresar a la junta vecinal. Finalmente, en Chile las experiencias barriales, sumadas al acompañamiento cotidiano y la escucha, se constituyen como elementos de validación desarrollados en el proceso de lidiar con la comunidad. Aun así, estos tres casos muestran una predominancia de legitimidad local por sobre reconocimientos institucionales o gubernamentales.

Por otro lado, aparte de los anclajes territoriales y los procesos de legitimidad local, encontramos elementos que refieren a las formas de relación con el Estado. Así, para el caso boliviano, la junta vecinal posee una relación orgánica, estructurante y funcional con el Estado. La junta vecinal no solo es reconocida por el Estado, sino que forma parte del aparato de acción y gobernanza a nivel local. El testimonio de la entrevista BG14 nos recuerda que para ingresar al sindicato tiene que haber un certificado de la junta, ya que la junta vecinal debe certificar la existencia gremial de las organizaciones, a fin de que puedan realizar posteriores acciones o permisos con los organismos municipales. En consecuencia, el vínculo con el Estado no es únicamente administrativo, sino funcional, ya que posee un rol estructurante en la gestión del territorio urbano, tanto a nivel político como normativo, delegado en los permisos a los gremios y organizaciones.

Frente a la relación orgánica entre la junta vecinal y el Estado en Bolivia, en el caso peruano encontramos otro tipo de relación de tipo cívico, formal y administrativo. El procedimiento de reconocimiento, por parte del gobierno local, toma un matiz formal dado en un mínimo de

integrantes, un proceso de juramentación y un registro. A diferencia de Bolivia, el gobierno local del Perú no transfiere un mandato o poder decisorio o normativo a la junta vecinal, sino que existen una serie de actividades, campañas o comisiones trabajadas desde el municipio a donde son invitados los dirigentes vecinales. En ese sentido, tenemos una relación formal y administrativa donde la organización es legalmente reconocida y socialmente activa —por medio de las actividades que organizan los gobiernos locales o nacional—, pero con características políticas débiles, a diferencia del contexto boliviano.

Lejana a la situación de Bolivia y el Perú, encontramos la situación del estudio en Chile. En la junta vecinal chilena se muestra una relación marginal con el Estado, donde existen débiles o nulas relaciones con el Estado en términos funcionales. Así, se reconoce el débil liderazgo comunitario de las autoridades o el débil reconocimiento con la vida barrial. Sin embargo, a pesar de la situación descrita, la junta vecinal se presenta como actor de contención social y de cuidado sin respaldo institucional de por medio.

**TABLA 3.** Comparativo de la organicidad vecinal en los casos de Bolivia, Perú y Chile

Nro.	Elemento comparativo	Bolivia	Perú	Chile
1	Anclaje territorial	Institucional y gremial	Comunitario no institucionalizado	Afectivo y experiencial
2	Legitimidad local	Gremial y dirigencial	Comunitaria y progresiva	Afectiva y cotidiana
3	Relación con el Estado	Orgánica y funcional	Formal y administrativa	Marginal y distante

Las trayectorias organizativas de las juntas vecinales en Bolivia, Perú y Chile, revisadas a partir de los elementos comparativos considerados (anclaje territorial, procesos de legitimidad y formas de relación con el Estado) muestran que estas organizaciones actúan dentro de estructuras de representación (Garretón *et al.*, 2004) diferenciadas, pues se insertan de maneras distintas en las dinámicas políticas y sociales a nivel local. En Bolivia, la junta vecinal se constituye como una estructura orgánica y funcional capaz de articular sectorialmente y certificar asociaciones y gremios para con la gestión de gobierno local. En cuanto al Perú, la representación vecinal se activa a partir de redes vecinales no institucionalizadas, que se van consolidando a lo largo de la experiencia dirigencial. Además, poseen un reconocimiento administrativo por parte del gobierno local, pero sin funciones estructurales o mandatos políticos de por medio. Finalmente,

Chile nos muestra una representatividad construida desde la experiencia cotidiana, la escucha y el afecto, en el marco de un acompañamiento comunitario y con débiles vínculos con el aparato estatal. Así, las diferencias en el comportamiento de las estructuras de representación nos permiten dar cuenta que las juntas vecinales no se integran del mismo modo en los espacios de decisión local ni frontera, debido a que sus trayectorias de organización responden a formas específicas de hacer política a nivel local.

### **La experiencia de organicidad en el transporte transfronterizo**

Al igual que las organizaciones de juntas de vecinos, hemos analizado otras estructuras de representación de carácter gremial, características de zonas de frontera, como las organizaciones de transportistas, que, principalmente, se dedican a cubrir rutas entre dos ciudades de frontera. A lo largo de la sección observaremos que varían percepciones relacionadas con los centros políticos y las experiencias de cierre de frontera como medida de protesta.

Un dirigente de transportistas colectiveros de Tacna —quienes cubren la ruta hacia Arica— relata una de las propuestas que, para ese entonces, el Gobierno Regional de Tacna tenía para concretar en cuatro vías de ingreso por la frontera: una vía de ingreso para autos particulares, otra vía para carga pesada, una para buses y otra para autos colectivos. Al manifestársele lo acertado de la propuesta y la duda de por qué no se concretó, el entrevistado manifiesta:

Que tiene que mandar el proyecto a Lima. Que tiene que ser aprobado en Lima. Que Lima tiene que autorizar. Y el Gobierno Regional ha dicho «¡Que no! ¡Tú [el Gobierno Nacional] no vas a gastar un sol! ¡Lo voy a hacer todo con mi plata! No, es que no puedo permitir que esto le pertenezca a la Aduana y que Lima tenga que autorizar». Entonces justo ahora, la primera semana de febrero llegan nuestras relaciones exteriores (entrevista PRO2).

El extracto anterior refiere cómo, en reiteradas ocasiones, las decisiones sobre el tránsito en la frontera y las vías de acceso deben ser aprobadas por Lima, a pesar de que el problema es de naturaleza concreta y local. La mención reiterada a Lima hace referencia a un poder central, donde la asimetría centro-periferia advierte la ineficacia que ralentiza la solución a problemas concretos de la frontera. Incluso se llega a entender que el problema —la no consecución de la obra— no es de índole económica, sino, principalmente, un problema de carácter burocrático y centralista. Las percepciones concernientes a la centro-periferia resultan similares desde la perspectiva de dirigentes ariqueños. Así, por ejemplo:

Mira. El diálogo es ¡bastante pobre! ¿Por qué? ¡Porque ellos no tienen soluciones! ¡Ellos todo lo centralizan! ¡Todos! ¡Todo lo centralizan! No ha habido alguna autoridad capaz de decir: «¡Ya! ¡Esto se corta acá! ¡Yo fui elegido por la ciudadanía y esto se corta acá!». No. Tienen que consultarlo todo a Santiago. ¡Todo! Entonces, eso nosotros encontramos que no está bien, porque somos nosotros los que vivimos aquí. ¡Nosotros somos la primera puerta de nuestro país! ¡Nosotros somos los que ponemos la cara! ¡Nosotros somos los que hacemos patria acá! (entrevista CR14).

La percepción de centralismo y frustración es similar a la experimentada por el entrevistado de la ciudad de Tacna. Tanto en Tacna (Perú) como en Arica (Chile) se percibe que las decisiones importantes de la frontera no son tomadas desde el propio territorio, sino que dependen de las capitales, Lima y Santiago. No obstante, la expresión de los sentimientos de frustración frente al centralismo presenta también matices entre Tacna y Arica. Así, mientras que en Tacna se observa que la acción del gobierno local es paralizada por el centralismo, en Arica se percibe que el centralismo impide totalmente el actuar local. Lejos de la situación del Perú (Tacna) y Chile (Arica), la situación de Desaguadero (Bolivia) es distinta a la de sus vecinos países.

**Entrevistador**

¿Usted de dónde es?

**Entrevistado**

Yo radico en La Paz. Pero todos somos... Todos los que trabajamos en transporte somos de Desaguadero.

**Entrevistador**

¿Tienen que vivir ahí?

**Entrevistado**

Todos tenemos nuestras casas.

**Entrevistador**

¿Usted nació en Desaguadero? ¿No es de La Paz?

**Entrevistado**

Yo radico ahí, en La Paz.

**Entrevistador**

¿Y qué requisitos tendría que usted por lo menos presentar para ser parte del gremio del sindicato? Si uno se quiere unir al sindicato.

**Entrevistado**

Automáticamente, ya te dije. Ser de aquí, digamos... (entrevista BC12).

De manera similar a Tacna (Perú) y Arica (Chile), el anclaje territorial en el espacio fronterizo es un componente clave para el desarrollo económico y político; de esta manera, la experiencia territorial fronteriza se involucra en la vida cotidiana, más allá de considerarse como un simple problema de límites nacionales. La experiencia territorial en Tacna y Arica opera en un sentido de pertenencia que se asienta socialmente en procesos de organización y demandas colectivas, tales como la percepción del centralismo detalladas en párrafos anteriores. Así, en Desaguadero (Bolivia) se observa que la pertenencia territorial se torna en una condición de participación gremial. Residir en Desaguadero o en La Paz permite a los transportistas agremiarse en torno a sentidos de pertenencia territorial.

Sin embargo, las críticas al centralismo —experimentadas en los casos de Tacna (Perú) y Arica (Chile)— no se perciben en Desaguadero (Bolivia), tanto por la cercanía a la capital, como por las posibilidades de residir en ambas ciudades de manera paralela. El fenómeno de la multirresidencia en Bolivia ha sido abordado en estudios previos, como en el de Gumercin-do Flores e Ivana Molina (2022).

Ahora bien, es menester considerar que las experiencias en torno al centralismo influenciarán también las demandas, así como las tácticas y prácticas políticas para hacer frente a ellas. Así, durante el contexto pospandemia, al consultarse a los dirigentes de transportes de Tacna sobre el Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo, se expresó lo siguiente:

Mira lo que ha pasado en esta última reunión. ¡Nosotros presionamos! Tuvimos una reunión antes de asistir a la reunión [en referencia al Comité de Integración] junto con la AJUZOTAC<sup>3</sup>. Desde este Terminal, de acá, quien te habla encabezó junto con la AJUZOTAC y los gremios comerciales de la avenida Bolognesi. La apertura de la frontera después de la pandemia Chile no la quiso aperturar. ¡No la quiso aperturar! ¡Y nos reunimos de acá y cerramos la frontera para que no pasen los camiones y abastezcan a Chile! (entrevista PR02).

La toma de la frontera, como medida de protesta, ha sido considerada también desde la zona norte de Chile. En el contexto de problemas ligados a la percepción de inseguridad e inmigración, una dirigente de transportes manifiesta lo siguiente:

Eso fue lo que a nosotros nos motivó a pelear y decir ¡basta! ¡Que se cierre la frontera! Para que no ingresen. Pero lo malo [es] que ahora están entrando igual que en esa época [periodo de pandemia] por

---

3 Asociación de Junta de Usuarios de la Zona Comercial de Tacna, en referencia a los comerciantes beneficiados por la Zona Franca de Tacna.

Colchane. Entran por Colchane. ¿Por qué? Porque Bolivia los toma en un bus. En la frontera de ellos y los viene a dejar ¡en bus a Colchane! Y eso a nosotros nadie nos contó, nosotros fuimos a Colchane y veíamos cómo llegaban los buses bolivianos a dejar a la gente ahí, a la frontera (entrevista CR14).

Así, en los casos de Tacna (Perú) y Arica (Chile) se observa que la frontera no es solo un espacio por el cual se transita o circula, sino que se constituye estratégicamente como un dispositivo de protesta y presión simbólico y material. En ambos testimonios se observa que la paralización de la frontera se constituye en una forma de intervención política directa, mediante la cual los gremios de transporte transfronterizo fuerzan la acción del Estado o de actores binacionales<sup>4</sup>. De esta manera, la interrupción de flujos logísticos, mercaderías y personas genera impactos inmediatos que conllevan a una mayor visibilidad y posterior toma de decisiones de las autoridades. No así en el caso de Desaguadero (Bolivia), donde la percepción del entrevistado varía.

#### **Entrevistador**

¿Alguna vez han cerrado la frontera? ¿Así como medida de protesta?... Para tomar el puente, tomar el puente, no sé.

#### **Entrevistado**

No, en La Paz vamos [a La Paz vamos]. Aquí no tendría sentido... Nos perjudicamos nosotros nomá. En La Paz nos van a ver, la prensa nos va a ver, algo se va a notar. Aquí nadie va a notar (entrevista BC12).

De la misma manera que en los testimonios de Tacna y Arica, el testimonio proveniente de Desaguadero (Bolivia) asume el factor territorial como clave para el desarrollo de la vida cotidiana en la frontera. Así, por ejemplo, mantener una multiresidencia (en Desaguadero y La Paz) permite el acceso a la organización gremial y, por ende, a la consolidación de futuras demandas políticas, sociales o económicas. Sin embargo, llamaba la atención observar que la percepción sobre el centralismo varía para el caso boliviano, a diferencia de lo ocurrido en el Perú y Chile.

El testimonio de Desaguadero (Bolivia) nos permite colegir que las percepciones en torno al centralismo dependen de la cercanía espacial de Desaguadero para con La Paz, aunque también existen otros factores asociados a esta percepción. Así, las potencialidades de la legitimidad gremial y la relación orgánica con el Estado —observable igualmente en la

---

4 Las paralizaciones de la frontera no son actos aislados del caso tacneño-ariqueño. Pueden observarse también en el contexto de la frontera de Brasil y Paraguay en torno al puente de la Amistad (citar).

junta de vecinos de Desaguadero— son factores que otorgan cierto grado de autonomía política, social y económica al gremio. Aquí cobran sentido dos elementos particulares en el testimonio descrito párrafos arriba.

Por un lado, una medida de protesta que estime cerrar la frontera de Bolivia con el Perú conllevaría a que el único perjudicado sea el propio gremio. De ahí que asumir esa medida deba meditarse pausadamente como acto de protesta. Por otro lado, según manifiesta el dirigente, es más efectivo protestar en la propia capital (La Paz) que en la frontera, pues la capital cuenta con mayor visibilidad como escenario estratégico de presión. A primera vista, esto último podría ser una contradicción en cuanto a las percepciones del centralismo; sin embargo, es importante detenernos en este asunto.

A diferencia del testimonio de Bolivia, los testimonios de las fronteras peruana y chilena manifiestan una crítica al centralismo explícita y enfática, con Lima y Santiago como los centros de poder excluyentes. En contraste con lo anterior, el testimonio de Desaguadero no verbaliza una denuncia o crítica explícita al centralismo contra La Paz; no obstante, la ausencia de esta verbalización no supone una ausencia de una estructura centralista en Bolivia, pues las decisiones y tácticas políticas de protesta terminan manifestándolo.

Considerar que «en La Paz nos van a ver» termina evidenciando que la frontera es desapercibida o no es notoria. Distinto a ello, cerrar la frontera como medida de protesta —en Tacna o Arica— permite interpretar a estos territorios como relevantes y estratégicos en escenarios de disputa política, contrariamente a la percepción sobre Desaguadero, que se observa como un espacio periférico, desplazado de un circuito de poder simbólico o político. Estos contrastes nos permiten observar las diferencias existentes, en prácticas y en discurso, en lo referente a las organizaciones gremiales de frontera.

**TABLA 4.** Comparativo de la organicidad gremial de transportes en los casos de Perú, Chile y Bolivia

Nro.	Elemento comparativo	Bolivia	Perú	Chile
1	Percepción del centralismo	Asumido sin crítica	Crítica explícita	Crítica explícita
2	Tácticas políticas	No se protesta en frontera	Se paraliza la frontera	Se paraliza la frontera

En síntesis, el análisis comparado de las experiencias gremiales de transporte en frontera ayuda a identificar diferencias en torno a la

percepción del centralismo estatal, así como en las formas de acción política que de ellas se desprenden. Mientras que en Tacna y Arica se observa una crítica directa y enfática al poder central —Lima y Santiago, respectivamente—, la frontera es concebida como un espacio legítimo de protesta, desde donde es posible ejercer presión simbólica y material sobre los aparatos gubernamentales. En contraste, en Desaguadero, si bien no se enuncia una crítica explícita al centralismo, la necesidad de trasladar la protesta a la capital (La Paz) evidencia una estructura de poder centralizada y una frontera percibida como políticamente ineficaz. Este contraste revela distintas estrategias gremiales frente al Estado, al igual que diferentes formas de territorialización de la agencia política: mientras Tacna y Arica activan la frontera como dispositivo de disputa, Desaguadero reconfigura su vínculo con el centro desde la lógica de la multirresidencia y la legitimidad gremial local.

A modo de síntesis, las juntas vecinales y los gremios de transporte transfronterizo comparten características organizativas fundamentales que inciden directamente en sus formas de agencia política. Ambas estructuras se encuentran ancladas en la cotidianeidad territorial, lo que significa que su legitimidad no proviene directamente del reconocimiento estatal, sino de su arraigo con la cotidianeidad local y de su capacidad para responder a necesidades inmediatas de la comunidad o del gremio. Esta legitimidad territorial les otorga una forma de poder situada, que puede traducirse en acciones de representación, mediación o protesta, dependiendo del contexto institucional en que operen. Asimismo, ambas organizaciones comparten una crítica estructural al centralismo, que evidencia cómo las decisiones políticas que afectan la vida fronteriza suelen ser tomadas desde centros distantes (Lima o Santiago), lo que limita su incidencia formal en los espacios de gobernanza. Esta combinación de arraigo local, legitimidad social y experiencia frente a la exclusión estatal convierte a las dos en actores clave —aunque desigualmente reconocidos— dentro de los RPF, ya que revelan que la agencia política en estos contextos se configura en función de la territorialidad y las trayectorias organizativas, más que desde las estructuras institucionales centrales.

## Conclusiones

A modo de conclusión podemos indicar que la participación de la sociedad civil en los espacios de gobernanza fronteriza, tanto desde la paradiplomacia como desde los RPF, encierra complejidades necesarias de atender por la comunidad científica. Lo referido hasta aquí confirma que la inserción de actores de la sociedad civil no se produce de forma homogénea ni garantizada, sino que se determina por trayectorias organizativas,

anclajes territoriales que condicionan la agencia política que rodea a las estructuras de representación política a nivel local.

Las evidencias empíricas del presente texto indican que las juntas vecinales y los gremios de transporte, a pesar de sus diferencias funcionales, comparten una agencia política basada en la legitimidad territorial y en formas de organización que responden a la vida cotidiana de la frontera. No obstante, esta agencia no se traduce en una capacidad de incidencia en los RPF. Contrario a ello, las decisiones dentro de los RPF suelen mantenerse de manera centralizada por actores estatales donde las organizaciones sociales son reconocidas como interlocutoras en momentos de crisis o protesta. Esta constatación sugiere que, si se busca fortalecer la gobernanza en contextos fronterizos, es necesario repensar los RPF como ensamblajes institucionales y como dispositivos que deben abrir espacios reales de articulación con los actores del territorio. Ello implica incorporar a las organizaciones sociales en el discurso y, asimismo, redistribuir efectivamente el poder político. De no ser así, los RPF perderían legitimidad, para convertirse en espacios formales sin capacidad de representación efectiva.

### **Contribución de autoría**

Ricardo Jiménez Palacios cumplió con todas las fases CRediT.

### **Fuente de financiamiento**

Concurso de Proyecto de Investigación, Desarrollo Experimental e Innovación (I+D+i) financiados con fondos del Canon, Sobrecanon y Regalías Mineras 2022-I de la Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann (Perú).

### **Potenciales conflictos de interés**

Ninguno.

### **Declaración de uso de IA**

En este texto no se utilizó ningún tipo de IA generativa.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguayo, I. (2022). El «problema del indio» y la elección de Castillo: el desafío de re-imaginar un nuevo Perú. *Desde el Sur*, 14(1), e0015. <https://revistas.cientifica.edu.pe/index.php/desdeelsur/article/view/996/965>
- Álvarez, C. (2019). Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile: aproximaciones al mundo social y empresarial en torno a la frontera. *Si Somos Americanos*, 19(2), 49-67. <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482019000200049>
- Asencio, E. L., Villegas, D. y Saavedra, P. (2023). Historia desde los bordes: enseñanza de la historia local como reconstrucción y desarrollo identitario del Sur. *Desde el Sur*, 15(4), e0059. <https://revistas.cientifica.edu.pe/index.php/desdeelsur/article/view/1543>
- Becker, H. (2019). *Datos, pruebas e ideas. Por qué los científicos sociales deberían tomárselos más en serio y aprender de sus errores*. Siglo XXI.
- Berganza, I. y Cerna, M. (2011). *Dinámicas migratorias en la Frontera Perú-Chile. Arica, Tacna e Iquique*. Fondo Editorial de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. [https://centroderecursos.alboan.org/ebooks/0000/0783/11\\_BER\\_DIN.pdf](https://centroderecursos.alboan.org/ebooks/0000/0783/11_BER_DIN.pdf)
- Bustamante, J. (1989). Frontera México Estados Unidos: reflexiones para un marco teórico. *Frontera Norte*, 1(1), 7-24. <https://fronteranorte.colef.mx/index.php/fronteranorte/article/view/1666>
- Castro, L. (2018). La frontera chileno-peruana y las prácticas de fronterización en perspectiva de integración: una propuesta de discusión. *Desde el Sur*, 10(2), 285-301. <https://revistas.cientifica.edu.pe/index.php/desdeelsur/article/view/446>
- Creswell, J. (2009). *Research Design. Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. (3.ª ed.). SAGE.
- Dilla, H. (2019). El régimen político fronterizo en Arica: más allá de la garita. En H. Dilla y C. Álvarez (eds.), *La vuelta de todo eso. Economía y sociedad en la frontera chileno/peruana: el complejo urbano transfronterizo Tacna/Arica* (pp. 153-174). RIL.
- Dilla, H. y Contreras, C. (2021). Fronterización y concertaciones transfronterizas en América Latina. *Estudios Fronterizos*, 22, e069. <https://ref.uabc.mx/ojs/index.php/ref/article/view/944>
- Dilla, H. y Hansen, K. (2019). El gobierno de las territorialidades transfronterizas internacionales: la experiencia latinoamericana. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 10(2), 259-279. <https://doi.org/10.5209/geop.61580>
- Duda, P. I. y Kelman, I. (2023). Informal Disaster Diplomacy. *Societies*, 13(1), 8. <https://doi.org/10.3390/soc13010008>

Flores, G. y Molina, I. (2022). *Sajiris de la Comunidad. Procesos de Migración desde la Provincia Loayza hacia la Ciudad de El Alto*. Instituto de Investigaciones Sociológicas Mauricio Lefebvre, Universidad Mayor de San Andrés.

Garretón, M. A., Cavarozzi, M., Cleaves, P., Gereffi, G. y Hartlyn, J. (2004). *América Latina en el siglo XXI. Hacia una nueva matriz sociopolítica*. LOM.

Giménez, G. (2006). Para una teoría del actor en las ciencias sociales: Problemática de la relación entre estructura y «agency». *Cultura y Representaciones Sociales*, 1(1), 145-147. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2007-81102006000100006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-81102006000100006&lng=es&tlng=es)

Jessop, B. (2004). La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas. *EURE (Santiago)*, 30(89), 25-41. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612004008900002>

Jiménez, R. y Ovando, C. (2022). La frontera chileno-peruana de cara al futuro. Desafíos desde la integración social y político-gubernamental. En P. Milet y F. Novak (eds.), *Espacios y diálogos renovados en la relación chileno-peruana* (pp. 83-102). Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile e Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. [https://www.kas.de/documents/d/chile/publicacion\\_espacios-y-dialogos](https://www.kas.de/documents/d/chile/publicacion_espacios-y-dialogos)

Kwasi, T. (2021). Informal International Relations. En *Oxford Research Encyclopaedia of International Studies*. Oxford Press.

Montaño, M. (2020). Aproximaciones a la labor del Comité de Frontera / Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú Chile y propuesta para el fortalecimiento de la vinculación con el Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional Perú Chile. [Tesis de maestría en Diplomacia y Relaciones Internacionales, Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar]. <https://repositorio.adp.edu.pe/handle/ADP/145>

Ovando, C. y González, S. (2016). Algunas expresiones de pluralismo diplomático hacia Bolivia y Perú vistos desde el norte Grande. En S. González, N. Cornago y C. Ovando (eds.), *Relaciones transfronterizas y paradiplomacia en América Latina. Aspectos teóricos y estudios de caso* (pp. 91-110). RIL.

Ovando, C. y González, S. (2018). El papel de la paradiplomacia entre el norte de Chile y el Sur de Perú: antecedentes históricos, limitaciones institucionales y nuevos desafíos «posfallo de La Haya». *Diálogo Andino*, (55), 79-91. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6749891>

Ovando, C. y Riquelme, D. (2019). Una aproximación a la paradiplomacia en Chile: algunos alcances de su dimensión transfronteriza en la franja norte. *Aldea Mundo*, 24(47), 59-70. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=54364072010>

Pastor, M. y Chávez, M. (2022). Discriminación percibida y refutación en el discurso de mujeres comerciantes informales en la frontera peruano-chilena. *Desde el Sur*, 14(2), e0022. <https://revistas.cientifica.edu.pe/index.php/desdeelsur/article/view/1070?articlesBySimilarityPage=3>

Peralta, J. y Rochetti, L. (2017). Evaluación del impacto de la gestión del «Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile» como entidad articuladora de la relación fronteriza. *Iberoamerican Business Journal*, 1(1), 4-28. <https://journals.epnewman.edu.pe/index.php/IBJ/article/view/50>

Riquelme Gómez, D. A. (2021). Espacios de innovación en la relación bilateral Chile-Perú. Los jóvenes como actores emergentes. *Desafíos*, 33(1), 1-36. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.9010>

**Ricardo Jiménez Palacios** es académico por la Universidad Privada de Tacna. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Chile. Magíster en Integración Contemporánea de América Latina y filósofo por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

*Recepción: 14/6/2025*

*Aceptación: 14/12/2025*