

MEMORIAS

XII CONGRESO NACIONAL Y
V CONGRESO INTERNACIONAL SOBRE
DEMOCRACIA

La Democracia por venir.
Elecciones, nuevos sujetos políticos,
desigualdades, globalización.

3. Estado, Administración y Políticas Públicas



12 al 15 de septiembre de 2016. Rosario, Argentina.
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.
Universidad Nacional de Rosario.



UNR



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES

CESOC

CENTRO DE ESTUDIANTES DE CIENCIAS SOCIALES

Estrategias de organización institucional de las unidades subestatales para la gestión internacional

Stella Juste
stellajuste@gmail.com
UE –CISOR
UNJu – CONICET

Área temática sugerida: Estado, Administración y Políticas Públicas

Resumen

El presente trabajo de investigación se propone el análisis de las unidades subestatales (regiones, departamentos, provincias, según la denominación de cada caso) en cuanto a su organización de gobierno para la gestión internacional. En tal sentido se toma como casos de análisis la Provincia de Jujuy (Argentina), el Departamento de Tarija (Bolivia) y la Región de Tarapacá (Chile), durante el periodo comprendido entre los años 2010-2015.

A tales efectos se analiza la relación entre las unidades subestatales y el Estado en cuanto a los órganos de gobierno para la gestión internacional teniendo en cuenta la mayor o menor descentralización existente en cada caso.

Trabajo preparado para su presentación en el XII Congreso Nacional y V Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 12 al 15 de septiembre de 2016.

Introducción

El presente trabajo de investigación se propone indagar sobre las formas en que las unidades subestatales se han organizado para desplegar su gestión internacional, es decir, como se autodefinen para la acción en el ámbito internacional y como se autoconstruyen para perseguir sus objetivos. Se pondrá el foco en el análisis de la ingeniería institucional que disponen las unidades subestatales para el cumplimiento de sus objetivos de gestión internacional teniendo en cuenta el marco jurídico estatal y subestatal según el caso.

La actualidad se nos presenta hoy como una realidad internacional que ha quedado distante de ser caracterizada como un sistema interestatal y estado-céntrico exclusivamente; sino una sociedad dinámica, con diversos actores y canales de acción que complejizan y dan mayor imprevisibilidad a las estructuras.

Estas transformaciones encuentran explicación en las presiones que el proceso de globalización ha generado sobre la concepción tradicional del estado-nación, su papel monopólico y rol en el sistema internacional; en palabras de Moncayo “(...) *el poder efectivo del estado-nación sufre una creciente erosión debido a un doble movimiento: la supranacionalización para proveer marcos regulatorios para la globalización, y la descentralización para responder a las demandas de autonomía de las polis regionales y locales*” (Moncayo Jiménez; 2003:115)

En este contexto los órganos de gobierno de las unidades subestatales constituyen las herramientas institucionales de acción con las que cuentan los gobiernos subestatales para el despliegue internacional de sus políticas públicas. En tal sentido, no sólo importan los órganos de gobierno en cuanto a las estructuras institucionales que llevan a cabo tal misión sino además, incluye al conjunto de reglas que dan el marco de acción creando una institucionalidad para la gestión hacia el exterior.

Si bien la globalización nos aporta una respuesta esclarecedora al proceso de descentralización del Estado en América Latina, vale aclarar que existen casos que requieren un análisis particular. En el Estado argentino por ejemplo, como producto del proceso histórico de su construcción, las provincias fueron reconocidas preexistentes al Estado Nacional desde 1853, año de la sanción de la primera Constitución Nacional (Bidart Campos; 1998, Tomo 1: 445).

Como resultado de este proceso descentralizador, la búsqueda de un modelo que acerque el proceso de gestión a los resultados esperados en las diferentes esferas de trabajo de los gobiernos, y en particular de las unidades subestatales, ha sido uno de los temas más importantes de la administración gubernamental en las últimas décadas.

Desarrollo

Como resultado de este proceso descentralizador, la búsqueda de un modelo que acerque el proceso de gestión a los resultados esperados en las diferentes esferas de trabajo de los gobiernos, y en particular de las unidades subestatales, ha sido uno de los temas más importantes de la administración gubernamental en las últimas décadas.

Pero para hablar de los órganos de gobierno de las unidades subestatales que lleven a cabo la gestión internacional de las mismas, conviene primero, realizar una aproximación a la gestión internacional en cuanto a su conceptualización y alcance. Siguiendo los aportes de Gacriela Zubelzú y Zidane Zeraoui, se entiende a la gestión internacional como la acción voluntaria y organizada de las unidades subestatales para la movilización de sus recursos por canales diferentes a los de la diplomacia tradicional del Estado, con el fin de establecer relaciones con actores externos a los efectos de perseguir sus objetivos de desarrollo. Es una actividad complementaria de la política exterior del Estado y enmarcada dentro de ésta última. En este marco encontramos a las acciones de gestión transfronteriza, cooperación descentralizada, vinculaciones comerciales, cooperación técnica, entre otros.

Al respecto, los modelos de gestión que prevalecen en el ámbito gubernamental, especialmente en América Latina, aún se mantienen bajo la influencia del enfoque de “organización y métodos” que tuvo su máximo auge en la primera mitad del Siglo XX y que se asocian directamente con la línea de pensamiento de la administración científica de Taylor y los modelos mecanicistas y de burocracia racional de Weber (Pfeffer: 1987: 1-12). En ambos modelos la característica principal es el predominio de la estructura como eje de la gestión. Aquí, la dimensión de la estructura comprende los modos de organización y trabajo en función de reglamentos, las operaciones y los procesos en función de procedimientos poco flexibles, un diseño organizacional de tipo jerárquico-funcional, y el ejercicio del poder y la toma de decisiones concentrados en la parte más alta de la jerarquía organizacional (Pfeffer: 1987: 14-16).

En los gobiernos de los Estados latinoamericanos han existido fuertes discursos por elevar la importancia de la descentralización hacia el interior de las fronteras nacionales, asociando la descentralización con un proceso modernizador del Estado, en estructuras organizacionales capaces de producir resultados eficientes. En este plano, las unidades subestatales han asumido la responsabilidad de promover su propio desarrollo y han comenzaron a ejercer, aunque lentamente, grados crecientes de autonomía administrativa, financiera y de gestión.

Para el caso particular de la estructura organizacional de las unidades subestatales, las mismas siguen a su manera los enfoques mecanicistas y de burocracia racional dependiendo de la organización política del Estado y cuyas características, bajo el enfoque de Weber, confieren a las relaciones de poder y autoridad, y a los cuerpos de normas y procedimientos, un papel central en la gestión y la eficiencia técnica de la organización de la unidad subestatal (Nickson; 1993: 352-354). Esto se refleja en los documentos formales de creación de sus órganos (leyes, decretos, reglamentaciones, etcétera) y los manuales que regulan sus funciones y actividades creando institucionalidad en diferentes niveles.

En esta línea, el concepto de institución incorpora varios elementos: normas de conducta (formales e informales), medios y maneras de hacer cumplir esas normas, canales de acción y organizaciones que sostengan éstas interacciones²⁴³ (North; 1990: 1-3). En el caso de las unidades subestatales de los países de Latinoamérica, las instituciones están más o menos desarrolladas según el mejor o peor funcionamiento de estos diferentes elementos mencionados, son capaces dentro de las atribuciones de que posean, de invertir en capital humano y físico, y fomentar las actividades de investigación y desarrollo, como así también de desplegarse en sus actividades o mantenerse retrotraídas a cumplir las funciones básicas para las cuales han sido creadas.

Hace ya tiempo que se reconoce que la calidad de los organismos de gobierno es un elemento importante del buen funcionamiento de un Estado y ocurre lo mismo en el nivel subestatal de gobierno. Las actividades de gestión internacional, como de cualquier otra gestión de política pública, involucran la interacción de seres humanos y en tal sentido, la finalidad de la institucionalización de estas actividades es reducir las incertidumbres resultantes de una información incompleta sobre el comportamiento de los demás en ese proceso de interacción humana (North; 1990: 8).

La definición de una política de gestión internacional que sea válida y eficaz para la concreción de los intereses subestatales depende en gran medida de la capacidad de planificación y gestión de los órganos de gobiernos destinados a cumplir esas funciones (Rodríguez Vázquez y Lucatello en Zeraoui; 2013:149-150). Sin embargo, la internacionalización de las unidades subestatales no es un asunto que se pueda confiar a un único órgano (como el gobernador, prefecto, el área de relaciones internacionales, el área de promoción económica, turismo o cultura) sino que exige una cooperación entre los diferentes servicios y departamentos para actuar conjuntamente y contribuir al logro de los objetivos fijados (Morales Dávila en Zeraoui; 2013:237-239).

A los efectos de analizar las estrategias de organización institucional para la gestión internacional se avanzará sobre tres casos específicos: la Provincia de Jujuy (Argentina), el Departamento Tarija (Bolivia) y la Región Tarapacá (Chile).

²⁴³North establece una distinción entre instituciones y organizaciones: las primeras representan las normas y las segundas los agentes. Esa distinción influye también en este análisis, aunque se considera que las organizaciones forman parte del término más amplio “instituciones”.

La Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales de la Provincia de Jujuy (Argentina)

La construcción de una política pública de gestión internacional requiere definir los objetivos de internacionalización de la unidad subestatal y en particular, para la provincia de Jujuy ubicada en el extremo Norte de Argentina significa establecer el modelo de gestión hacia el exterior. Todo esto se ve reflejado en la estructura institucional, es decir, en la ubicación de la oficina dentro del organigrama de la administración de la unidad subestatal, y en la misión y funciones que se le destinen, las que definirán el perfil del organismo en cuestión.

Ante los enfoques más tradicionales que solían equiparar la gestión internacional de las unidades subestatales a prácticas de carácter asistencialista de cooperación al desarrollo (Esposto, Simonoff y Zapata en Zeraoui; 2009:169), era habitual que las oficinas de vinculación internacional se ubicasen en un departamento responsable de la cobertura de primeras necesidades vinculados al desarrollo social, más aun si pensamos en las unidades de la doble periferia. Sin embargo, esta ubicación tiene poco sentido para aquellas unidades subestatales que han podido evolucionar hacia un concepto más amplio de gestión internacional desde el cual se buscan alternativas que impulsen el desarrollo local. En este sentido, y atendiendo a las nuevas tendencias del sistema internacional y a un replanteo de las unidades subestatales como actores, las oficinas de gestión internacional han sido empoderadas desde un lugar institucionalmente estratégico para poder identificar las necesidades del conjunto de políticas públicas definidas para una determinada gestión de gobierno.

En la provincia de Jujuy el órgano a cargo de la gestión internacional es la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales. La misma fue creada a fines del año 2013 a través de del Decreto N°4391 de la Gobernación, luego de una reestructuración del gabinete provincial. La antecesora de este órgano fue la Secretaría de Desarrollo PyME e Integración Regional dependiente del Ministerio de Producción, creada por Decreto N° 343 en el año 2008, cuyo principal objeto fue la coordinación de la participación de la provincia en los comités de integración fronteriza con Bolivia y Chile y a la participación en el proceso de integración subregional ZICOSUR (Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur)²⁴⁴ con énfasis en el trabajo del sector productivo local. Esta última formaba parte de la estructura administrativa del Ministerio de Producción, factor que

²⁴⁴ La Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur es un proceso de integración regional que se origina en el año 1996 como una iniciativa conjunta entre los gobiernos de las unidades subestatales y el sector privado local para acordar medidas de desarrollo productivo e intercambio comercial, temas que luego se extendieron a los asuntos fronterizos, fito-zoosanitarias, de infraestructura y turismo y cultura, entre otros. Participan del mismo, unidades subestatales de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Perú. la provincia de Jujuy, la región de Tarapacá y el departamento de Tarija forman parte de este proceso de integración subregional.

restringió el marco de acción de la Secretaría limitándola al desarrollo de la gestión internacional vinculada al sector productivo y comercial específicamente.

La actualización de la estructura organizacional del poder ejecutivo provincial dio cuenta de las necesidades de contar con área con mayor protagonismo y vinculación con los gobiernos fronterizos y con otros socios exteriores, propiciando una agenda más amplia y fortaleciendo las relaciones existentes mediante acciones concretas. Como señala Zubelzú (2008:87), los nuevos desafíos provenientes del ambiente externo y del contacto con otros actores pares impactaron sobre la estructura internacional y en varias ocasiones pusieron de manifiesto la necesidad de contacto con recursos humanos o el *know-how* acorde para responder a las demandas.

En el año 2013 un proyecto de rediseño institucional que buscaba la modernización de la administración pública provincial en distintas áreas produjo una modificación inédita. Su resultado inmediato fue la creación de la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales, un órgano con rango ministerial²⁴⁵ y dependiente directamente de la gobernación²⁴⁶ (Ver Anexo I). Este hecho significó que el organismo contara con un presupuesto propio y la capacidad para planificar su estructura interna de acuerdo a las necesidades detectadas y los objetivos planteados al momento de su creación²⁴⁷, y también la posibilidad de desarrollar sus funciones de acuerdo a las necesidades de las demás áreas del gobierno provincial. El hecho de contar con rango ministerial y mantenerla en comunicación y dependencia de la gobernación, permite a la Secretaría trabajar desde una posición de mayor libertad y empoderamiento funcional, al tiempo que el contacto directo con la gobernación posibilita acortar los tiempos de la gestión pública burocrática.

La Unidad de Integración y Cooperación Internacional de Tarapacá.

Para el caso del gobierno regional de Tarapacá y su organización interna resulta indispensable tener en cuenta que el diseño de la estructura del gobierno regional y el área destinada a la gestión internacional se construyen siguiendo la impronta del sistema unitario del Estado chileno. Así encontramos que en Chile las unidades subestatales de nivel regional siguen una estructura esencialmente centralista pero en la que se vislumbra desde hace al menos una década, el establecimiento de vínculos cooperativos con instancias extranjeras como una oportunidad de apoyar la materialización de sus respectivas estrategias de desarrollo integral en diversos ámbitos.

Precisamente durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos (2000-2006) quedó establecido como eje de la gestión internacional la profundización de la integración con América Latina y el estrechamiento y fortalecimiento de los vínculos con los países

²⁴⁵En Decreto Provincial N° 43917 de la Gobernación de la Provincia de Jujuy. Año 2013.

²⁴⁶Ibídem.

²⁴⁷Ibídem.

vecinos. Dentro de este activo proceso de acercamiento, las entidades regionales y locales fueron llamadas a desempeñar un papel de mayor protagonismo:

“Las regiones, como actores más gravitantes en la vida nacional e internacional, están así llamadas a participar en el muy auspicioso proyecto de los corredores bioceánicos; a intervenir en el proceso de consolidación de la paz con los países vecinos; a afianzar el contacto con las comunidades de chilenos que viven en zonas limítrofes o vecinas; a servir de sede para seminarios y reuniones internacionales” (Muñoz, 2000).

Durante el mandato del presidente Lagos se creó también la Comisión Asesora Presidencial para la Cooperación Internacional en Regiones, a través del Decreto N° 368 del año 2002. Este texto aportó una importante fundamentación para el desarrollo de cooperación internacional descentralizada y brindó la argumentación para el proceso de especialización institucional de las regiones respecto de la gestión internacional²⁴⁸. La Comisión Asesora Presidencial se delineó como el órgano presidido por la figura del Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo del Estado central en coordinación y colaboración con la Cancillería, y fue creada con el objetivo de prestar apoyo y soporte técnico a las unidades subestatales regionales en materia de cooperación internacional descentralizada (Decreto presidencial N° 368/2002).

Al mismo tiempo los esfuerzos de descentralización y desconcentración iniciados a finales de los noventa pretendieron perfilar a las regiones como actores decisivos en la gestión del sistema público de gobierno, incluyendo la esfera de acción internacional del Estado. Esta fue una de las razones por las cuales el Ministerio de Relaciones Exteriores crea la Dirección de Coordinación Regional (DICORE) con el fin de prestar apoyo institucional a este esfuerzo diversificado de internacionalización de las regiones. En este contexto, la DICORE es el órgano de la Cancillería chilena encargado de coordinar las acciones regionales respecto del trabajo en los Comités de Integración Fronteriza con Argentina para lo cual trabaja en vinculación con la embajada chilena en Buenos Aires (Artaza Rouxel en Maira; 2010:364 y 365).

A nivel regional Chile adopta distintas formas de institucionalización para la gestión internacional, según la región posea mayor o menor vinculación con actores externos. En algunas regiones como Antofagasta, la región de Los Ríos, Aysén o la región Metropolitana

²⁴⁸ El Decreto N° 368 del año 2002 deja establecido en su considerando N°5 que la Comisión Asesora deberá trabajar con las regiones a fin de “permitir, además, canalizar la cooperación internacional desde y hacia las regiones del país, establecer y profundizar intercambios de experiencias con otros países en materia de administración regional y descentralización fiscal, política y administrativa”. Además el considerando N° 6) sostiene que “para la implementación de dichas estrategias de cooperación, resulta imprescindible y urgente desarrollar acciones y medidas que permitan identificar, fortalecer y promover la cooperación internacional descentralizada en regiones”.

se organizan a través de las denominadas Unidades Regionales de Asuntos Internacionales (URAI) las cuales gozan de equipos técnicos numerosos y han logrado un importante despliegue de su gestión internacional. Sin embargo, no todas las regiones chilenas poseen una oficina con igual status en el organigrama regional. Las URAI trabajan en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores (especialmente con DIFROL, DICORE, PProChile), tal es el caso de la Unidad Regional de Asuntos Internacionales de Antofagasta, la URAI de la región Metropolitana. En cambio, otras regiones cuyo desarrollo de las vinculaciones internacionales es incipiente o se encuentra en proceso de desarrollo, poseen órganos menos especializados aunque no por ello menos activos, como es el caso de la Unidad de Integración Regional y Cooperación Internacional de Tarapacá, cuya estructura interna es más acotada pero no deja de ejercer sus funciones en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores chileno.

En este sentido la región de Tarapacá se organiza internamente sobre la base de la Ley Nacional N° 19.175, denominada “Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional” y la Ley Nacional N° 18.575, conocida como la “Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado”. Los anteriores instrumentos legales mencionados moldean la administración gubernamental de la región y son los lineamientos base que crean el órgano regional para la gestión internacional bajo la figura de la “Unidad de Integración y Cooperación Internacional”, la que se enmarca en la órbita de la División de Planificación y Desarrollo Regional coordinada directamente por la intendencia regional (Ver Anexo II)

La División de Planificación y Desarrollo Regional depende directamente del intendente regional y tiene como propósito la elaboración de estrategias, políticas, programas y proyectos para el desarrollo territorial en base a las prioridades antes definidas por el gobierno regional en tres esferas de acción (Ley N° 19.175):

1. Planificación regional
2. Gestión territorial
3. Internacionalización de las fronteras de Tarapacá

Dentro de ésta División se encuentra ubicada la Unidad de Integración y Cooperación Internacional, órgano específico para la gestión internacional de la región. Esta Unidad tiene como finalidad la coordinación de las acciones del Gobierno Regional en materia de integración, cooperación e inserción internacional que favorezcan el desarrollo regional y la internacionalización de Tarapacá (Ley N° 19.175).

El Jefe a cargo de la Unidad de Integración y Cooperación Internacional es elegido por concurso público de antecedentes.

La Dirección de Cooperación Internacional del Departamento Autónomo de Tarija

El caso de Bolivia también combina diferentes elementos producto de la organización del Estado Plurinacional y las fuerzas autónomas regionales resultando un caso de interesante análisis. En efecto el artículo N° 299 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia señala que las relaciones internacionales en el marco de la política exterior del Estado, es una competencia que se ejercerá de forma compartida entre el nivel central del Estado y la entidades autónomas; por otro lado, el Estatuto Departamental Autónomo de Tarija ratifica esta postura estableciendo en su Artículo N° 91 que el Gobierno Autónomo Departamental de Tarija regulará sus relaciones internacionales en el marco de la política exterior del Estado.

Con este marco nacional y regional, Tarapacá dicta en el año 2011 el Decreto Departamental N° 010/2011 “Organización de la Gobernación del Departamento de Tarija”, texto que da origen a la “*Dirección Departamental de Relaciones y Cooperación Internacional*” como repartición de asesoramiento y apoyo funcional directo del Gobernador del Departamento.

El Departamento Autónomo de Tarija se organiza siguiendo una estructura piramidal de tres niveles jerárquicos en cuya base se encuentra el nivel ejecutivo estratégico, luego el nivel de control territorial y casi en la cúspide piramidal se encuentra el nivel de asesoramiento y apoyo sobre el cual se sitúa la figura del gobernador departamental (Anexo II del Decreto Departamental N° 010/2015). La Dirección de Cooperación Internacional de Tarija se ubica precisamente en el nivel de asesoramiento y apoyo.

En el año 2015 con el cambio de gestión se promulga la Ley Departamental N° 129/2015 llamada “Ley de Organización del Ejecutivo Departamental” que reemplaza la denominación del órgano en cuestión a “Dirección de Cooperación Internacional”, estructurándose como un cuerpo de asesores, dependiendo organizativa y funcionalmente del Asesor General del Gobernador del Departamento (Ver Anexo III)

La Asesoría Legal a su vez, se compone de recursos humanos técnicos que responden y asesoran directamente al gobernador y entre cuyas funciones se encuentran²⁴⁹:

- Brindar apoyo, asistencia y asesoramiento técnico para el cumplimiento de las funciones y deberes del gobernador.
- Establecer y gestionar relaciones de cooperación técnica y financiera con organismos internacionales
- Gestionar iniciativas de relacionamiento del departamento con organismo internacionales de cooperación y financiamiento y autoridades de países extranjero.

En su estructura, la Asesoría Legal está a cargo de un director nombrado de manera directa por el gobernador. Hacia el interior de su organización aparece la Dirección de Cooperación Internacional como una oficina de asesoramiento de gobernación, que trabaja

²⁴⁹ Decreto Departamental N° 10/2015, Artículo 12°, incisos 1-4

de manera transversal a las otras dependencias del ejecutivo departamental a fin de detectar los intereses y necesidades para la captación de cooperación técnica y financiera con el objeto de promover el fortalecimiento y la diversificación de demanda de cooperación, en sinergia con los diferentes actores, para contribuir al desarrollo sostenible del Departamento (Decreto Departamental N° 010/2015).

Como consecuencia del proceso de reubicación dentro de organigrama departamental se posicionó el área de gobierno dedicada a la gestión internacional de Tarija y este hecho significó dos cambios importantes: por un lado, permitió ejercer la función de asesoramiento de forma más directa al gobernador para las actividades de índole internacional y por otro lado, posibilitó el trabajo cruzado con las otras dependencias del poder ejecutivo departamental.

Conclusiones

La gestión internacional constituye un ámbito novedoso para todos los modelos de gobierno en cuanto a los diseños institucionales se refiere. Se han ido desarrollando y ajustando a las necesidades internas y demandas exteriores, especializándose a medida que las unidades subestatales adquieren mayor activismo (Zubelzú en Iglesias; 2008:84) y mayor experiencia en la vinculación con el ámbito externo.

La naturaleza descentralizadora de la gestión internacional de las unidades subestatales implica la canalización de los asuntos internacionales a través de vías distintas a las de la diplomacia tradicional, poniendo en evidencia que este fenómeno forma parte del paquete de consecuencias de la transformación estructural del Estado actual. Pero esto no necesariamente significa que la gestión internacional vaya en contra de la política exterior del Estado sino que incluso es capaz de complementarla y profundizar políticas implementadas desde el Estado; tal como señala Duchaceck es posible una coordinación constructiva y una acción complementaria entre la diplomacia estatal y la llamada “paradiplomacia” (Duchaceck en Maira; 2010: 27), conciliando intereses y manteniendo en la práctica la división funcional de tareas entre el Estado y las unidades subestatales. Un ejemplo de ello ha sido el rol de las provincias argentinas y las regiones chilenas actuando

como eslabones eficaces en la dinámica de la integración y cooperación establecida por los Estados centrales.

En cuanto a la estructura del órgano de la gestión internacional de las unidades subestatales no existe un único modelo de organización, pero se observa que la ingeniería institucional subestatal está fuertemente influenciada por el modo de organización del Estado. Así en el caso de la Provincia de Jujuy es evidente una mayor descentralización incluso en el interior de la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales donde se delinearán sub-organismos para actividades específicas que hacen a la gestión internacional. Del lado opuesto, la Unidad de Integración y Cooperación Internacional de la Región de Tarapacá presenta una fuerte influencia jerárquica en su organización, con menor asignación de recursos humanos y dependiente de otro organismo como es la División de Planificación y Desarrollo Regional, avizorando un carácter de gestión mucho más técnico. El Departamento de Tarija y la Dirección de Cooperación Internacional representan un caso nuevo, con un marco jurídico legal reciente que regula la gestión internacional y con canales determinados de acción establecidos desde el Estado central pero con estructuras departamentales en desarrollo y con una fuerte impronta de desarrollo local autónomo.

Por último, el proceso de toma de decisiones está vinculado a la estructura organizacional del organismo en cuestión. Mientras más instancias burocráticas encuentre, el proceso de toma de decisión involucrará más pasos a seguir, mientras que los organismos de características más verticales o jerárquicas, el proceso será más corto. Una característica presente en los tres casos de análisis que se vinculan a la doble periferia, es que el órgano para la gestión internacional no se encuentra inserto en ninguna área temática particular como ser el área de turismo, cultura, producción, u otro; este hecho le permite coordinar con las distintas áreas de gobierno sin tener que restringirse a una en particular.

Como resultado, se observa que cada construcción organizacional para la gestión internacional es única. Esto se debe a que cada unidad subestatal necesita establecer los marcos institucionales acordes a la dimensión real de su gestión internacional la cual desplegará en función de sus propios intereses y necesidades.

Lo anterior nos lleva a pensar que el proceso iniciado por la globalización ha provocado entre otras cosas, la reconfiguración de la estructura administrativa interna del Estado y en los lugares donde se han generado vacíos de poder, las unidades subestatales han ido ganando espacio para enfrentar problemas de desarrollo económico propio para los que consideran insuficiente el apoyo del Estado. De manera tal, los diferentes diseños institucionales para la gestión internacional de las unidades subestatales son manifestaciones de una atomización institucional del Estado en la que las estructuras rígidas, verticalistas están perdiendo vigencia en pos una estructura descentralizadora y más horizontal (Sarquís en Zeraoui; 2009: 59-60).

Por último, se debe considerar que el diseño institucional de las unidades subestatales y de cualquier nivel de gobierno no siempre se basa en supuestos de necesidades y la búsqueda

de órganos de gobierno eficientes para la función pública. No en todos los casos pero ocurre que muchas veces, éstos son construidos en función de compromisos políticos entre representantes de la misma facción política y en virtud de los cuales son moldeados (Zubelzú en Iglesias; 2008:84).

Bibliografía

- ARANDA, G., OVANDO, C. y CORDER, A. (2010). Experiencias paradiplomáticas en la región de Tarapacá y su proyección subregional. *Revista Estudios Internacionales*, N| 165. Universidad de Chile
- BERNAL MEZA, R. (1989). El rol de las regiones en la política exterior: su potencia de articulación con los países limítrofes. *Revista de Estudios Internacionales*, Num 22. Universidad de Chile
- BOISSIER, Sergio (2010). Un marco para la diplomacia desde las estrategias de desarrollo regional: el retorno del actor territorial en un nuevo escenario. En Maira, Luis “La política internacional subnacional en América Latina”. Editorial El Zorzal, Buenos Aires.
- CASTILLO, Carlos y VARGAS (2009). El proceso de gestión y el desempeño organizacional: una aproximación a la nueva gestión pública desde el ámbito de los gobiernos locales. *Revista Cuad. Difus.* 14 (26)
- COLACRAI, Myriam (1994). Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la Política Exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales? *Cuadernos de Política Exterior*, 52.
- COLACRAI, Myriam (2010). El tejido de relaciones bilaterales desde el ámbito subnacional. Desarrollo de una innovadora interdependencia entre la Argentina y Chile. En Maira, Luis “La política internacional subnacional en América Latina”. Editorial El Zorzal, Buenos Aires.
- COLACRAI, M. y ZUBELZÚ, G. (s/f). Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.
- IGLESIAS, V. y ZUBELZÚ, G. (2005). Proyecto "Provincias y Relaciones Internacionales". Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.
- IGLESIAS, E., Iglesias, V. y ZUBELZÚ, G. (2008). Las Provincias Argentinas en el escenario internacional. Buenos Aires: PNUD.CARI.
- MAIRA, Luis. (2010) La política internacional subnacional en América Latina. Primera Edición, Editorial El Zorzal, Buenos Aires.
- MINTZBERG, Harry., (1988), *La Estructuración de las Organizaciones*. Barcelona. Editorial Ariel, Buenos Aires
- MONCAYO JIMÉNEZ, Edgard (2003). *Geografía económica de la comunidad Andina. Las regiones activas en el mercado comunitario*. Informe presentado a la Comunidad Andina de Naciones, Bogotá.
- MORALES DÁVILA, Victorino (2013). El place branding de las entidades subestatales como estrategia paradiplomática para el desarrollo local en Zeraoui, Zidane “Teoría y práctica de la paradiplomacia”. Editorial Instituto Tecnológico de Monterrey, México.

MORÁN LEÓN, C. y SILVA SOURA, V. (2010). Relaciones subnacionales: el caso de Chile y Argentina. En Maira, Luis “La política internacional subnacional en América Latina”. Editorial El Zorzal, Buenos Aires.

NICKSON, Andrew (1993). La democratización y los gobiernos locales en América Latina. En “Gestión y Política Pública”, Vol II, núm 2.

NORTH, Douglas (1990) Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Cambridge Univ. Press,

PFEFFER, Jeffrey,(1987). Organizaciones y teoría de la organización. Editorial El Ateneo, Buenos Aires.

SARQUÍS, David (2009). Fundamentos teóricos para la reflexión en torno a la paradiplomacia. En Zeraoui, Zidane “Regionalización y paradiplomacia: la política internacional de las regiones”. Editorial Inst Tecnológico de Monterrey, ciudad de México.

ZAFAROV, Alejandro (2009). La paradiplomacia del Noroeste argentino: buscando una salida para el desarrollo. En Zeraoui, Zidane “Regionalización y paradiplomacia: la política internacional de las regiones”. Editorial Inst Tecnológico de Monterrey, ciudad de México.

Documentos legales

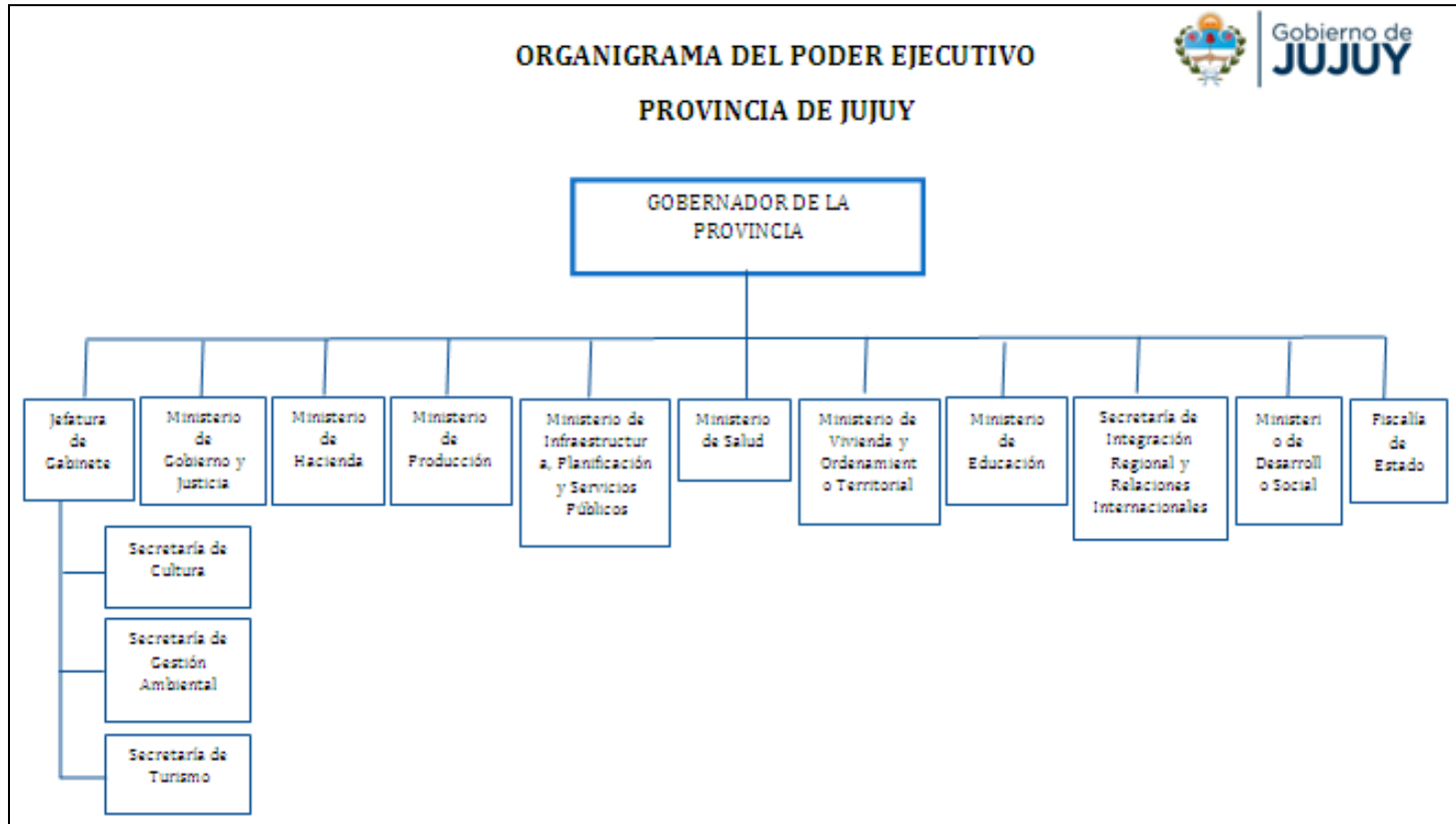
Acuerdo de Punta Arenas (Chile). Acuerdo de coordinación y colaboración entre el Ministerio del Interior a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, y el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de los gobiernos regionales. Fecha 25/04/2005

Ley N° 699/2015 del Estado Plurinacional de Bolivia. Ley básica de relacionamiento internacional de las entidades territoriales autónomas. Fecha 1/06/2015

Decreto Departamental N° 010/2015 de Tarija. Fecha: enero/2015

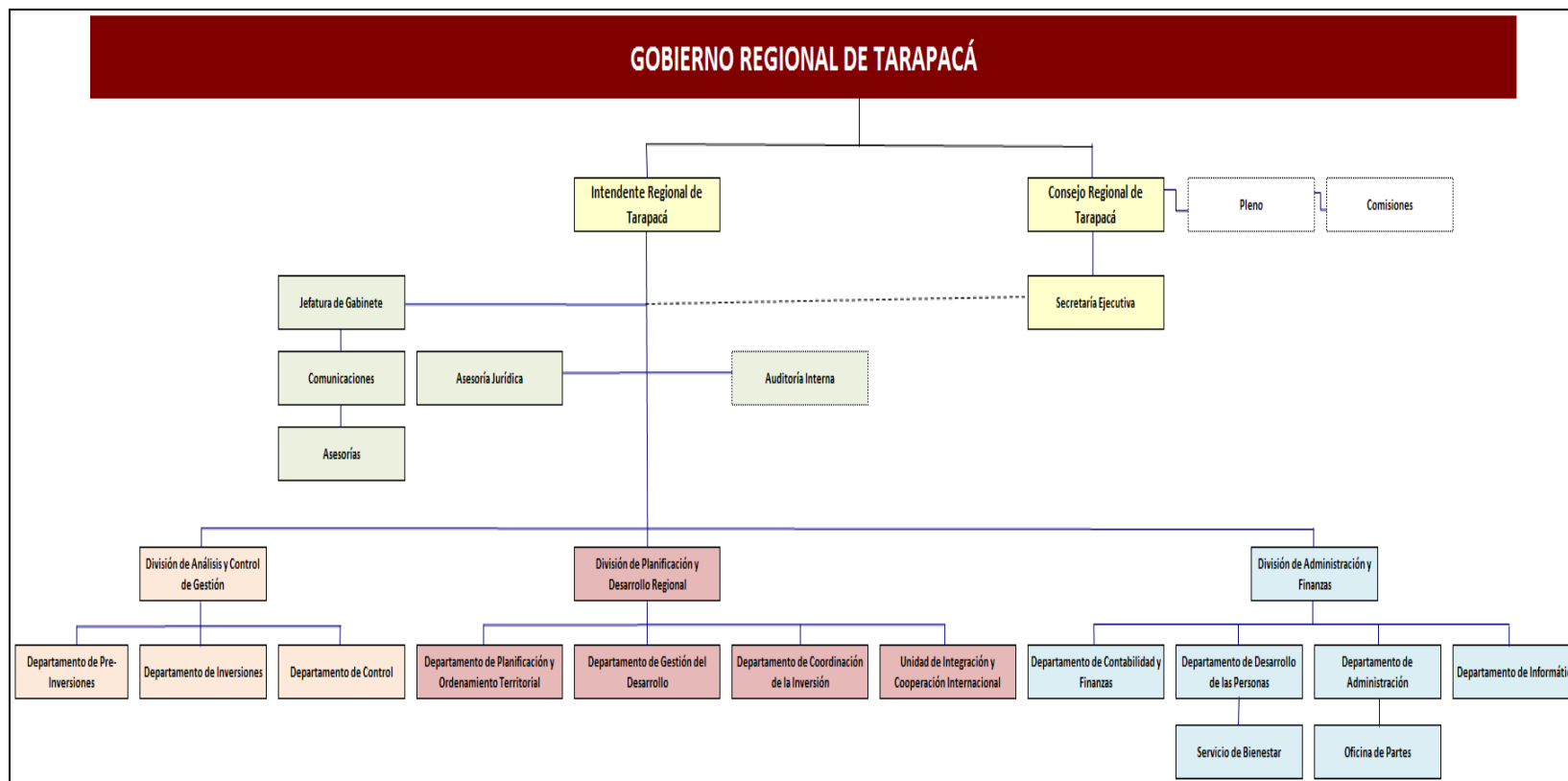
Decreto de Gobernación N° 4301/2013 de la Provincia de Jujuy. Fecha 23/011/2013

Anexo I



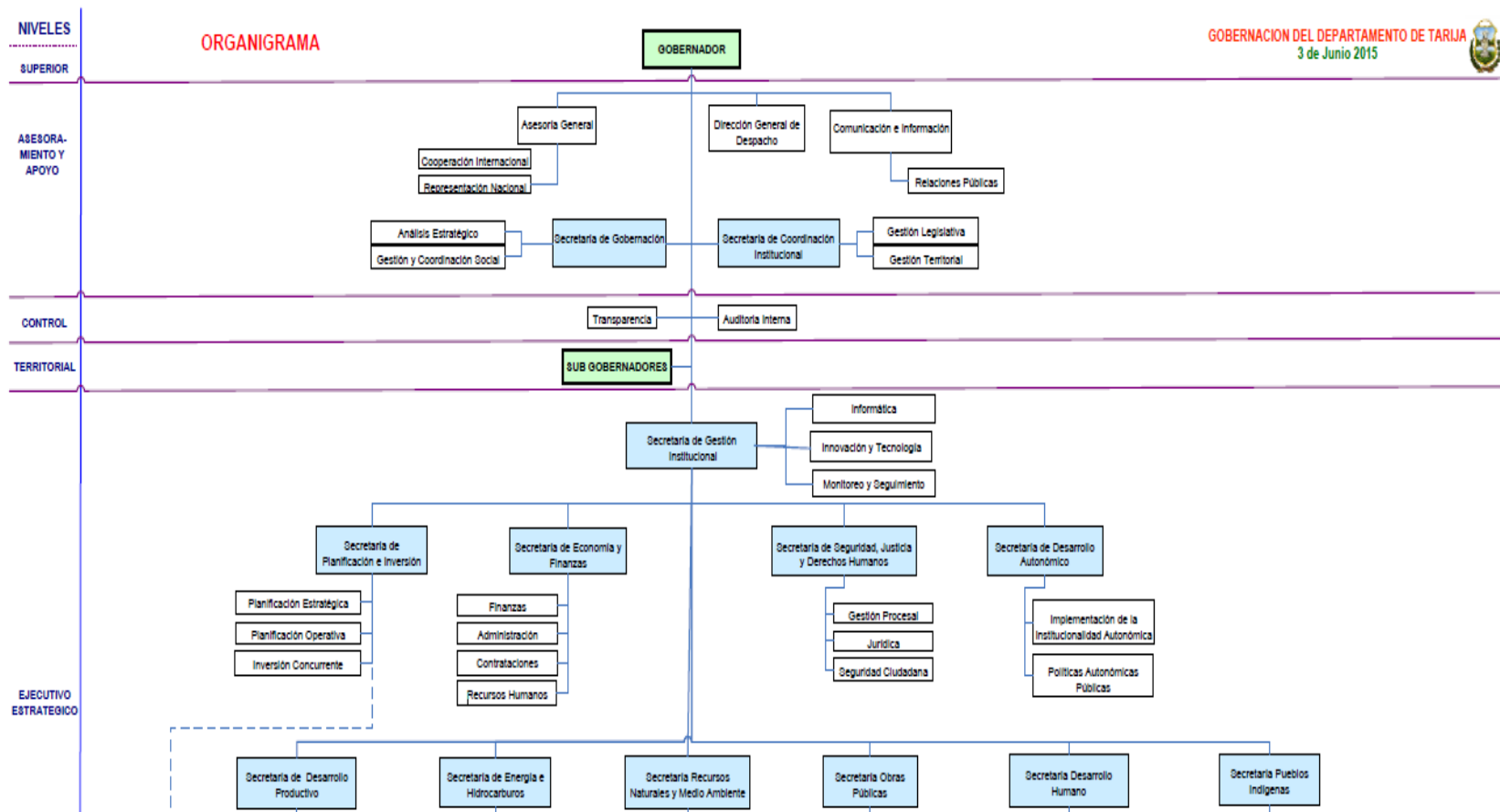
Fuente: www.jujuy.gov.ar Fecha de consulta: Marzo de 2016

Anexo II



Fuente: www.goretapara.gv.cl Fecha de consulta: marzo de 2016

Anexo III



Fuente: www.tarija.gob.bo Fecha de consulta: marzo de 2016