



Revista Difusiones, ISSN 2314-1662, Num. 12, Agosto 2017, p18-35

Especialización Institucional para la Gestión Internacional de la Provincia de Jujuy (1994-2014)

Autor: Stella Juste


Unidad Ejecutora de Ciencias Sociales y Regionales (CISOR). CONICET-UNJu.
stellajuste@gmail.com

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Santiago del Estero, Departamento Académico San Salvador y doctoranda en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario. Es becaria doctoral del CONICET y realiza su investigación en la Unidad Ejecutora de Ciencias Sociales y Regionales del CONICET y la Universidad Nacional de Jujuy. Su tesis doctoral se titula “La gestión internacional de las unidades subestatales de doble periferia. Los casos de Jujuy (Argentina), Tarija (Bolivia) y Tarapacá (Bolivia)”. Actualmente se desempeña como docente adjunto en la cátedra Nuevos Actores de las Relaciones Internacionales de la Licenciatura en Relaciones Internacionales en la UCSE-DASS.

Resumen

La presente propuesta investigativa se propuso estudiar la especialización institucional de las unidades subestatales para la gestión internacional. El caso elegido es la provincia de Jujuy, Argentina, unidad subestatal fronteriza con un desarrollo activo de la gestión internacional. El periodo abarcado se inicia en 1994, con la última reforma constitucional y finaliza en el año 2014 con el cambio de gobierno.

La especialización institucional se presenta como una manifestación de la evolución de la gestión internacional de las unidades subestatales. Esto se debe a los cambios introducidos



por la globalización y a la lectura que las mismas hacen del contexto nacional e internacional. En este contexto la gestión internacional se presenta como una vía de desarrollo para los gobiernos locales.

La forma en que las unidades organizan sus órganos de gobierno para canalizar sus objetivos de desarrollo en el contexto internacional, muestra los intereses y las estrategias que emplean para insertarse internacionalmente y alcanzar sus fines.

Palabras clave

especialización internacional – gestión internacional – unidades subestatales - Estado

Jujuy's institutional specialization for international management.

Abstract

The present research proposal intends to analyze the institutional specialization of sub-state units for international management. The chosen case is the province of Jujuy, Argentina, a sub-state unit border with an active development of its international management.

Institutional specialization is presented as a manifestation of the evolution of the international management of sub-state units. This is due to the changes introduced by globalization and how that sub-state units perceive the national and international reality. In this context the international management is presented as an alternative way of development.

The way in which units organized themselves as local governments to achieve their objectives of economic development in the international context, shows the strategies they employ to insert themselves internationally and reach their goals and interests.

Key words

institutional specialization - international management – sub-state units - State

Introducción

El presente artículo tiene por objeto indagar sobre la forma en que las unidades subestatales de la doble periferia 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 dispone la provincia de Jujuy para el cumplimiento de sus objetivos de desarrollo a través de la gestión internacional teniendo en cuenta el marco jurídico estatal y subestatal según el caso.

Los órganos de gobierno de las unidades subestatales constituyen las estructuras instrumentales de acción con las que cuentan los gobiernos locales 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 se analiza con una mirada retrospectiva, la década del ochenta estuvo caracterizada por fuertes procesos de redemocratización política en América Latina, los cuales estuvieron acompañados entre otras cosas, por un fenómeno de descentralización del Estado (Nickson, 1993:239-240). Tal fenómeno representó el traslado de competencias y el reconocimiento de la autonomía política a los gobiernos subestatales, la participación ciudadana y el derecho al desarrollo local (Nickson, 1993:346). Autores como Sergio Boissier plantean que el proceso descentralizador guarda sus raíces en las fuerzas globalizadoras que empujan hacia la descentralización en todos los ámbitos decisorios; al contrario de la visión simplista que suponía que la globalización contenía fuerzas homogeneizadoras, centralizadores y concentradoras¹ (Boissier, 2010:64).

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

¹ Si bien la globalización 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).

gubernamental subestatal en las últimas décadas.

En este sentido existe un predominio de la estructura como eje de la gestión² en los modelos de organización de los gobiernos latinoamericanos (CLAD, 1998). 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).

Para el caso de la estructura organizacional de las unidades subestatales de doble periferia (USDP's), las mismas reproducen el modelo del Estado central, confiriendo el papel central de la gestión a las relaciones de poder y autoridad, a los cuerpos de normas y procedimientos. Esto se refleja en los documentos formales de creación de sus órganos (leyes, decretos, reglamentaciones, etc.) y los manuales que regulan sus funciones y actividades creando institucionalidad.

Por tanto nos adentraremos en el análisis de las estructuras institucionales de las unidades subestatales a fin de indagar la especialización para el despliegue de la gestión internacional.

En este marco, 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 interacciones (North, 1990:1-3). En las unidades subestatales las instituciones están más o menos desarrolladas según el mejor o peor funcionamiento de estos diferentes elementos, según las competencias que posean, posibilitará que desplieguen actividades complejas o se mantengan retrotraídas a cumplir las funciones básicas para las cuales han sido creadas (Serrano, 2011:5-6).

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; CLAD, 1998:7-8).

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 gestión internacional no es un asunto que se pueda confiar a un único organismo del poder ejecutivo (el gobernador, el área de relaciones internacionales, el área de promoción económica, turismo o cultura), sino que exige una cooperación entre las diferentes áreas

² Los gobiernos latinoamericanos 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; en ambos modelos la característica principal es el predominio de la estructura como eje de la gestión (Pfeffer, 1987: 1-12).

para actuar conjuntamente y contribuir al logro de los objetivos fijados (Morales Dávila, 2013:237-239).

En efecto, las unidades subestatales como Jujuy, cuentan con un organismo específico de gobierno para la gestión internacional. El mismo no puede resumirse a ser un simple instrumento operativo al servicio de las políticas públicas sino que se construye como el medio indispensable para llevar a cabo los objetivos estratégicos del gobierno subestatal en el campo internacional (Zubelzú, 2008:84-86). Por lo tanto, el organismo en cuestión deberá poseer un perfil mediador y de coordinación para que la gestión internacional pueda tener una misión integradora. De otra forma, el organismo se limitaría a ser un instrumento de acompañamiento técnico a las acciones de la estructura del gobierno subestatal.

Por último, cabe aclarar que la intención de este estudio guarda su origen en comprender como las unidades subestatales se organizan para la gestión internacional, a través de distintas herramientas normativas y organizacionales que dan coherencia a su accionar transnacional. Asimismo este estudio forma parte de una investigación más profunda que busca comprender como se insertan en la escena internacional las unidades subestatales que se encuentran en una situación política de doble periferia, es decir, respecto del Estado que conforman, y respecto del sistema internacional.

Objetivos

El análisis de la especialización institucional de la provincial, permitirá abordar su gestión internacional y posterior inserción en el sistema internacional. Asimismo el estudio de las estructuras dispuestas por la provincia para la planificación y ejecución de las acciones de carácter internacional, también aportan a la lectura que Jujuy hace de sí misma como unidad política subestatal y del contexto regional e internacional en el que se inserta.

A los efectos de analizar la especialización institucional de la provincia de Jujuy, teniendo en cuenta el marco jurídico propiciado por el Estado y por las normativas provinciales,

A través del análisis de la organización institucional de la provincia de Jujuy para la gestión internacional, se plantean como objetivos:

- Analizar el tipo de estructura y la ingeniería organizacional de Jujuy como unidad subestatal, para comprender la práctica y distinguir las estrategias de gestión internacional.
- Comprender qué tipo de organismo para la gestión internacional requieren las unidades subestatales.
- Conocer los intereses y fines de la gestión internacional, como así también las áreas específicas sobre las que focalizan su accionar y cómo concretan sus objetivos.

Mapa N° 1: Inserción internacional de la Provincia de Jujuy en el Corredor Bioceánico por el Paso de Jama.



Fuente: Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales de Jujuy, 2017

Materiales y Métodos

En tal sentido, el análisis de la especialización institucional de las USDP's parte del estudio de las normativas que dan origen a los órganos de gobierno (instrumentos legales constitutivos) destinados a la gestión internacional, como así también a los aportes del contacto directo³ con funcionarios que se desempeñan en ésta área de gobierno, contactos externos y exploratorios. Para el primer caso se recurrió al análisis de información documental, mientras que en el segundo caso se emplearon entrevistas a actores clave. Teniendo en cuenta este marco y a fin de analizar la especialización institucional para la gestión internacional de Jujuy, se analizarán los casos respecto a los siguientes ejes:

1. Ubicación en la estructura orgánica subestatal: la localización del órgano de gobierno responsable de la gestión internacional dentro del organigrama de la provincia, región o departamento en cuestión. Aquí importa no sólo la ubicación sino también la vinculación o no con otras áreas y actores del gobierno de la unidad

³ Esto obedece a la convicción que todo contacto y acercamiento con las unidades subestatales, como lo plantea Zubelzú (2008:84), resulta en beneficio en tanto permita generar conocimiento y contrarrestar el aislamiento de estos actores cuya actividad es sabida mayormente en el ámbito interno. Asimismo, muchas prácticas que hacen a la gestión internacional de las unidades subestatales no se encuentran institucionalizadas formalmente y requieren ser relevadas a través del contacto directo con los actores intervinientes.

subestatal⁴.

2. Misión y funciones: el análisis se centrará en los instrumentos jurídicos que dan origen a estos órganos de gobierno y los empoderan de funciones, responsabilidades y herramientas que le permitan concretar un determinado fin. Esta exploración permite establecer los espacios de actuación del órgano de gobierno en análisis como así también explorar las atribuciones y límites en el cumplimiento de sus objetivos de funcionamiento.

3. Organización interna: este elemento de análisis se desprende de la misión y funciones determinadas en los instrumentos de creación de los órganos de gobierno de las unidades subestatales y a partir de lo que allí se determina, se proyecta una combinación de recursos financieros, humanos, organizacionales de manera tal que respondan al cumplimiento de los objetos que en el instrumento legal de su creación se definen. Así, no existe un modelo único inclusive dentro de los mismos Estados cuyas unidades subestatales presentan diversos formatos en cuanto al diseño de las áreas de vinculación internacional, algunas más desarrolladas que otras, con mayor o menor cantidad de recursos humanos, más o menos funciones a cargo, y mayor o menor incidencia dentro de la agenda gubernamental (Zubelzú, 2008: 87-90).

4. Transversalidad: se corresponde con el análisis de la actuación del órgano de gobierno en relación a otros actores de la unidad subestatal, sean éstos otros órganos de la administración pública, actores privados u organizaciones de la sociedad civil. En este sentido importan no sólo las vinculaciones a través de canales formales de trabajo, sino también aquellas que se dan por vías no formales alternativas.

Antes de dar comienzo al análisis, es necesario realizar un paréntesis para aclarar que, a fin de estudiar el aspecto organizacional de la provincia de Jujuy, se detectó que la información no resulta de fácil acceso. Los organigramas completos y actualizados de las administraciones gubernamentales no pueden obtenerse de manera sencilla en todos los casos, lo que ha requerido de insistentes consultas y la utilización de diversos canales para su obtención; la información disponible en los sitios web oficiales no se encuentra completa y/o actualizada en muchos casos. Este hecho manifiesta que la gestión internacional de la doble periferia no es una actividad que las unidades subestatales tengan esclarecida y totalmente institucionalizada, sino que se encuentra “en construcción” y la acción de solicitar información al respecto genera dudas y recelo entre los jóvenes organismos a cargo de esa misión.

⁴ Si bien existen una gran variedad de modelos de organización gubernamental, la ubicación de la oficina a cargo de la gestión internacional dentro del organigrama institucional guardará relación directa con los objetivos de internacionales de la unidad subestatal y la lectura que la misma haga del contexto en la cual se encuentra inserta.

Resultados

La Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales de la Provincia de Jujuy

1. Ubicación en la estructura orgánica subestatal

Los enfoques más tradicionales solían equiparar la gestión internacional de las unidades subestatales a prácticas de carácter asistencialista de cooperación al desarrollo, siendo habitual que las oficinas de vinculación internacional se ubicasen en un departamento responsable de la cobertura de primeras necesidades vinculados al desarrollo social (Esposto, Simonoff y Zapata, 2009:169). Sin embargo, esta ubicación tiene poco sentido para aquellas unidades subestatales que han evolucionado 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 progresivamente empoderadas desde un lugar institucionalmente estratégico para identificar las necesidades del conjunto de políticas públicas definidas para una determinada gestión de gobierno (Zubelzú, 2004:28-29).

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 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 en el proceso de integración subregional ZICOSUR (Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur)⁵ con énfasis en el trabajo del sector productivo local. No obstante, el hecho de formar parte de la estructura administrativa del Ministerio de Producción, 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 actores internacionales, 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

⁵ 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 (Safarov, 2009:193-195). La provincia de Jujuy, la región de Tarapacá y el departamento de Tarija forman parte de este proceso de integración subregional.

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 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 ministerial y dependiente directamente de la gobernación⁶. 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 en coordinación con otras áreas de gobierno y según los objetivos planteados al momento de su creación⁷. El hecho de contar con rango ministerial y mantenerla en comunicación y dependencia de la gobernación, permitió a la Secretaría trabajar desde una posición de mayor libertad y empoderamiento funcional, al tiempo que el contacto directo con la gobernación posibilitó acortar los tiempos de la gestión pública burocrática.

2. Misión y funciones

De acuerdo al Decreto N° 4391/2013 la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales tiene como misión primera, asistir al poder ejecutivo de la provincia de Jujuy en lo referente a “la formulación, promoción e implementación de políticas, estrategias y proyectos vinculados a las relaciones internacionales, cooperación internacional e integración regional de Jujuy” (Decreto N° 4391/2013).

En la definición de su misión se establecen tres áreas de trabajo específicas: las relaciones internacionales, la cooperación internacional y la integración regional. Cada una de ellas áreas se corresponde con una esfera diferente de trabajo que involucra temáticas y actores determinados que se analizan más adelante.

Ese mismo decreto establece como funciones de la Secretaría:

- El desarrollo y coordinación de las relaciones internacionales y regionales de la provincia de Jujuy.
- Proponer, formular y gestionar convenios de cooperación y asistencia con los organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales e universidades extranjeras.
- Generar, proponer y gestionar políticas públicas de integración y desarrollo regional e inserción de la provincia de Jujuy.
- Participar en la representación de la provincia ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, organismos internacionales, nacionales, municipales y otras provincias.
- Asistir al poder ejecutivo y a otras dependencias de la administración pública en materia de asuntos internacionales.

⁶ Véase en Anexo Decreto Provincial N° 43917 de la Gobernación de la Provincia de Jujuy, Año 2013.

⁷ *Ibidem*.

- Coordinar objetivos y tareas con las demás áreas del gobierno provincial en la implementación de políticas de integración regional y cooperación internacional.
- Coordinar con las diferentes áreas del gobierno provincial y los gobiernos regionales la manera de concretar la inserción de la región en otros ámbitos internacionales, especialmente en el MERCOSUR, UNASUR y otras regiones.
- Identificar, gestionar y coordinar proyectos estratégicos para la provincia ante los organismos de financiamiento, nacionales e internacionales.
- La implementación y ejecución de políticas regionales estratégicas con las provincias que integran la región del NOA y el Corredor Bioceánico.
- Generar ámbitos de inserción de la economía provincial en mercados nacionales e internacionales.
- Acompañar al sector privado frente a distintos eventos, talleres, simposios, de carácter regional e internacional.

El detalle de las funciones encomendadas al órgano de éste órgano de gobierno revelan que gran parte de la actividad internacional de la provincia se canaliza por la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacional, a la que además de tener a cargo la representación en el exterior de Jujuy se le atribuye la gestión con organismos internacionales y el diseño de políticas públicas para la vinculación al exterior. De todas las actividades que el Decreto N°4391/2013 encomienda a éste nuevo órgano del poder ejecutivo, puede establecerse que de la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales se desprenden tres tipos de funciones:

- Asistencia y asesoramiento: a todos los órganos del poder ejecutivo y poder legislativo, a solicitud de éstos en materia de vinculación con actores internacionales. También ejerce la misma función con las intendencias departamentales de Jujuy a solicitud de éstas últimas cuando así lo requieren.
- Representación: del gobierno de la provincia de Jujuy en el Ministerio de Relaciones Exteriores, frente a otras provincias argentinas, organismos internacionales, gobiernos extranjeros y otros actores internacionales. Esta representación se interpreta como la capacidad de proponer, negociar, y tomar decisiones para la Jujuy en nombre del gobierno provincial, de acuerdo a los lineamientos e intereses del poder ejecutivo provincial establecido en su plan de gobierno (Decreto N°4391/2013).
- Diseño de políticas públicas: con el objeto de propender a la inserción internacional de Jujuy en los distintos ámbitos, la Secretaría tiene como deber la formulación y gestión de herramientas de integración regional y desarrollo en coordinación con otras áreas del gobierno provincial. En esta construcción de políticas públicas la Secretaría debe priorizar la promoción del Corredor Bioceánico por el Paso de Jama y la integración a los espacios MERCOSUR y UNASUR.

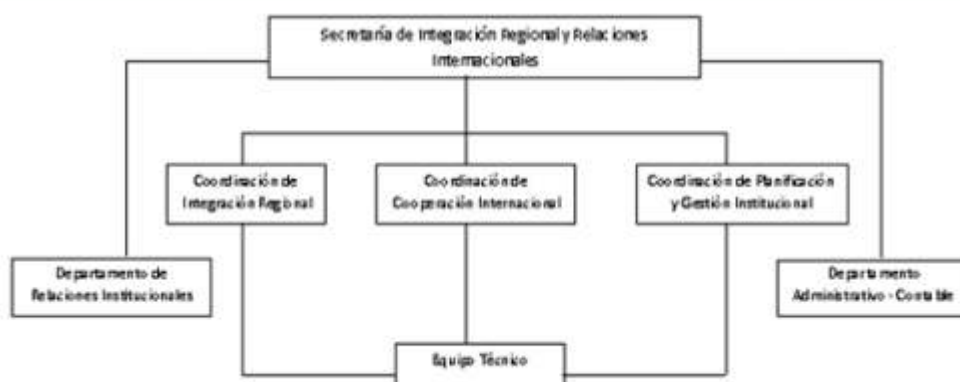
De esta manera la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales queda empoderada con un amplio espectro de funciones que debe trabajar en comunicación con las demás áreas del gobierno provincial de forma transversal, pero conservando gran libertad para la generación de políticas públicas para Jujuy y su representación frente a otros actores.

3. Organización Interna

El Decreto de Gobernación N° 4391/2013 prevé además, tres órganos de gestión bajo la figura de “coordinaciones” con responsabilidades particulares asignadas a cada una de ellas: la Coordinación de Integración Regional, la Coordinación de Cooperación Internacional y la Coordinación de Planificación y Gestión Institucional.

Además la Secretaría cuenta con departamentos administrativos que contribuyen al buen desempeño de las actividades de las coordinaciones, tal es así la existencia del Departamento Contable, a cargo de las funciones administrativas-contables, el Departamento de Relaciones Instituciones, a cargo del protocolo y de la comunicación de los actos públicos que de éste órgano emanen y por último el Equipo técnico encargado de asistir a las tres coordinaciones en el cumplimiento de sus funciones. De tal manera la Secretaría queda organizada de la siguiente manera:

Organigrama, Misión y Funciones de la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales del Gobierno de la Provincia de Jujuy



Fuente: www.sirrijujuy.gob.ar Fecha: 21/12/2016

A pesar de que la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacional ha sido recientemente creada y resulta difícil poder precisar su nivel de eficiencia respecto de su estructura institucional, sí se puede inferir que cuenta con una estructura organizacional mucho más especializada que su órgano antecesor dado sus atribuciones y responsabilidades. Debido a esta particularidad, es el órgano de gobierno abocado a la gestión internacional con mayor

especialización internacional en comparación a sus pares del Noroeste argentino.

En cuanto a las funciones asignadas a cada coordinación se desprenden las siguientes:

- Coordinación de Integración Regional: su misión se centra en la formulación y proyección de la política internacional de la provincia en relación a los procesos de integración regional y subregional de los que Jujuy forma parte y de los que eventualmente pudiese participar a futuro. El Decreto N° 4391/2013 hace referencia a MERCOSUR, ZICOSUR, el Comité de Integración Fronteriza La Quiaca-Villazón (Argentina-Bolivia) y el Comité de Integración Fronteriza NOA – Norte Grande (Argentina-Chile) como los principales focos de actuación⁸.
- Coordinación de Cooperación Internacional: su misión es la asistencia al gobierno provincial en las tareas de vinculación, formulación, gestión, e implementación de políticas públicas y proyectos vinculados a los organismos nacionales e internacionales de fomento y cooperación, públicos y privados. Entre las funciones específicas de la Coordinación de Cooperación, se detalla propiciar el desarrollo de proyectos de asistencia técnica en vinculación con diferentes áreas del gobierno provincial y mantener la relación y comunicación con las agencias de cooperación internacional, consulados, embajadas, misiones diplomáticas y demás organizaciones internacionales⁹ (Decreto N° 4391/2013).
- Coordinación de Planificación y Gestión Internacional: su misión es la gestión y promoción del trabajo transversal de la Secretaría con las demás áreas del gobierno provincial, con los organismos nacionales, provinciales y locales, y las organizaciones de la sociedad civil (Decreto N° 4391/2013). Entre las tareas que se le asignan se encuentra la articulación y coordinación de los procesos de planificación y desarrollo de las actividades de la Secretaría y ejercer como nodo de enlace con las distintas áreas del gobierno provincial para el cumplimiento de las actividades y obligaciones contraídas¹⁰.

⁸ Otras funciones que detalla el Decreto N° 4391/2013 son:

- Implementar y ejecutar las políticas necesarias para una correcta vinculación e inserción internacional de Jujuy en el espacio latinoamericano, fortaleciendo los lazos políticos, culturales y económicos en los procesos Mercosur, Comunidad Andina de Naciones, ZICOSUR, Comités de Integración Fronteriza y otros ámbitos de integración.
- Propiciar el desarrollo del Corredor Bioceánico del Trópico de Capricornio y sus vinculaciones con los Corredores consignados en el Proyecto IIRSA, promocionando el Sistema Jama (Zona Aduanera Primaria, Plataforma Logística) y el transporte multimodal de la provincia de Jujuy en el ámbito internacional.
- Apoyar la conformación de un sistema en red (Puerto Seco, Zonas Aduaneras, Autopistas, Aeropuertos, Ferrocarril) como soporte de los complejos industriales mineros, agropecuarios y para los circuitos comerciales, turísticos y culturales de Jujuy y la Región.
- La elaboración de una Plan de Trabajo y Agenda de Integración Regional para la Provincia.

⁹ Otras tareas de la Coordinación de Cooperación Internacional son:

- Identificar las áreas prioritarias de la provincia de Jujuy con potencial para aplicar a proyectos de cooperación internacional.
- La formulación y gestión de iniciativas, protocolos y acuerdos comunes de cooperación y asistencia con organismos gubernamentales, no gubernamentales, nacionales e internacionales.
- La elaboración de la agenda de actividades de las vinculaciones bilaterales de cooperación y recepción de misiones extranjeras en la Jujuy.
- Intervenir en la organización y mantenimiento actualizado de una base de datos con información de programas de asistencia técnica y financiera para el sector público, privado y organizaciones de la sociedad civil.
- La gestión y difusión de la oferta educativa internacional (becas, pasantías, cursos de capacitación), con el fin de promover el desarrollo y formación de los recursos humanos de Jujuy.

¹⁰ Otras funciones del área que determina el Decreto N° 4391/2013 son:

La sistematización y centralización de la información referida a la integración regional y cooperación internacional en todos sus ámbitos.

Promover y generar trabajos de investigación vinculados a los intereses y necesidades de desarrollo prioritarios de la Secretaría. Elaborar informes de avance de los compromisos asumidos por las áreas del gobierno provincial en el ámbito internacional.

De esta manera, la organización y especificidad de los órganos que componen la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales refleja la relevancia que la provincia otorga a la integración subregional con Bolivia y Chile, como así también la priorización de la búsqueda de recursos provenientes de la cooperación internacional (financieros y técnicos), pero no sólo es la captación de recursos la tarea asignada sino también la identificación de los puntos focales de la provincia pasibles de recibir estos recursos (Decreto N° 4391/2013, punto III).

4. Transversalidad

Una de las características más singulares de la Secretaría es su función de transversalidad para el cumplimiento de sus funciones, que se canaliza a través de la Coordinación de Gestión y Planificación Institucional. De acuerdo a sus funciones la Coordinación de Planificación y Gestión Institucional es el órgano que está en comunicación constante con otras áreas del gobierno provincial y el gobierno central, según lo requieran las Coordinaciones de Integración Regional y Cooperación Internacional, para el normal desarrollo de sus tareas. De esta manera, mientras las dos primeras coordinaciones ejecutan sus funciones “hacia afuera”, la Coordinación de Planificación y Gestión Institucional coordina las actividades “hacia adentro” de las fronteras nacionales y las fronteras provinciales en comunicación con los organismos públicos nacionales y provinciales.

En esta línea, la coordinación actúa relevando información del medio local (demandas, dudas, necesidades) respecto de una gestión internacional y las trabaja con las otras dos coordinaciones a fin de asesorar, colaborar, gestionar con las demás áreas del gobierno provincial. De esta manera mantiene constante comunicación con la Secretaría de Turismo y Cultura, los Ministerios de Producción, Salud, Infraestructura, entre otros.

Discusión

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

La naturaleza descentralizadora de la gestión internacional 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 fronteriza establecida por los Estados centrales.

Si bien no hay un único modelo de gestión internacional en las unidades subestatales de la doble periferia, sí pueden definirse variables que las caractericen. Al respecto, Sergio Boissier (2010) plantea que en las organizaciones burocráticas de América Latina existen tres factores determinantes que aportan a la eficacia de su funcionamiento y a la velocidad en un territorio se desarrolla. Estos factores son: a) el uso masivo de las tecnologías de la información; b) la estructura misma de la organización; y c) un diseño simple en el proceso de toma de decisiones.

Respecto del uso de la tecnología es necesario remarcar que la misma es, para la doble periferia, un factor clave en la especialización institucional de las unidades subestatales, en especial en el ámbito de la comunicación puesto que ha contribuido a facilitar el establecimiento de contactos y la concreción de proyectos que en el pasado se encontraba restringida. En este sentido estamos en presencia de traspaso de estructuras jerárquicas, formales y rígidas a un formato distendido de “redes de comunicación” que involucran a actores de diferente naturaleza en redes ampliamente ramificadas con más facilidad que los actores tradicionales de la jerarquía estato-céntrica (Sarquís en Zeraoui; 2009: 54-55).

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 Jujuy es evidente una mayor descentralización incluso en el interior de la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales donde se delinean sub-organismos para actividades específicas que hacen a la gestión internacional, siguiendo el sistema de descentralización funcional característico de la forma federal de Estado

Por último, el proceso de toma de decisiones está vinculado a la estructura organizacional del organismo en cuestión. Ante mayores instancias burocráticas, 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.

Conclusiones

La gestión internacional subestatal constituye un ámbito novedoso para el gobierno provincial en cuanto a los diseños institucionales se refiere. El casos de análisis muestran que la organización

institucional se ha ido desarrollando y ajustando a las necesidades internas y demandas exteriores, especializándose a medida que la USDP adquiere mayor activismo y experiencia en la vinculación externa.

Del estudio realizado, se puede establecer respecto a la especialización institucional de las USDP' lo siguiente:

a) *El diseño del órgano para la gestión internacional de las unidades subestatales está influenciado por el modo de organización del Estado.* Si bien no existe un único modelo de organización, se observa que la ingeniería institucional subestatal toma en cuenta elementos de la estructura del Estado. Así en el caso de Jujuy es evidente una mayor descentralización donde 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.

b) *Las USDP's ubican el órgano para la gestión internacional en una posición estratégica dentro del organigrama subestatal.* Esto guarda relación con las funciones del organismo y el proceso de toma de decisiones dentro de la unidad subestatal. Ante mayores instancias burocráticas, el proceso de toma de decisión involucrará más pasos a seguir, mientras que en los organismos que presenten menos puntos intermedios, el proceso será más corto.

Asimismo, otra característica presente 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 al desarrollo de la gestión internacional de un área temática específica. Este aspecto ha permitido que el organismo se especialice en el trabajo transversal con otros áreas del gobierno subestatal.

c) *El órgano para la gestión internacional de las USDP's tiene como fines principales el asesoramiento y la generación de políticas públicas para el desarrollo subestatal.* Las funciones comunes detectadas en los casos en estudio, se relacionan a la detección de demandas locales y oportunidades externas que puedan traducirse en políticas públicas de gestión internacional orientadas al desarrollo de la USDP. En relación a este aspecto, se prioriza la integración subregional, cooperación internacional y la captación de recursos técnicos y financieros del exterior.

d) *La transversalidad con otras áreas del gobierno subestatal.* Esta es una de las características distintivas del órgano para la gestión internacional de las USDP's. Tal característica guarda relación con la ubicación estratégica dentro del organigrama subestatal, que le otorga libertad para trabajar en vinculación con las demás áreas de gobierno. En este sentido, el organismo en cuestión funciona como articulador de las demandas de las otras áreas de gobierno y a la vez, como canaliza las oportunidades del contexto externo y las orienta al área gubernamental específica.

Pero además, la transversalidad dota al órgano para la gestión internacional de una función de

control. Esto es así porque al margen de asesorar, coordinar y planificar, el organismo se encarga de que los compromisos internacionales asumidos por la USDP sean cumplidos. Esto se verifica en la existencia de un área de planificación y gestión institucional dentro de la Secretaría de Jujuy.

De esta manera, se observa que cada construcción organizacional para la gestión internacional es única. Esto se debe a que cada USDP's necesita establecer los marcos institucionales acordes a la dimensión real de su gestión internacional. Ese y no al revés, es el sentido que se observa en la doble periferia, no son los recursos de las unidades subestatales los que determinan el despliegue de su gestión exterior, sino el grado de activismo y densidad de la gestión internacional la que va moldeando las estructuras institucionales y posibilitando mayor especialización.

Es importante en todos los casos, la coordinación entre los niveles subestatales y Estatal en el diseño de la estructura organizacional subestatal. La coordinación es esencial la planificación de una gestión internacional subestatal que responda a los intereses de las USDP's y que a la vez sea acorde a la política exterior del Estado. Cada modelo de especialización internacional de las USDP's parece haber encontrado un camino para lograr este cometido. En el caso de Jujuy, la Secretaría mantiene el contacto con Cancillería a través de sus coordinaciones según la temática de trabajo.

Con estas particularidades, el órgano de gestión internacional de las USDP's posee un perfil mediador y de coordinación necesario para una visión creativa e integradora, y no solo limitada al acompañamiento técnico de las acciones de la estructura del gobierno subestatal.

Bibliografía

- ARANDA, Gilbertp, OVANDO, Cristian y CORDER, Alejandro. (2010). Experiencias paradiplomáticas en la región de Tarapacá y su proyección subregional. *Revista Estudios Internacionales*, N| 165. Universidad de Chile
- ARTAZA ROUXEL, Mario (2010). La paradiplomacia de las regiones chilenas y las provincias argentinas, en Maira, Luis: "La política internacional subnacional en América Latina", Editorial Libros el Zorzal: Buenos Aires.
- BERNAL MEZA, Raúl (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
- Falta Bidart Campos
- 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, Braulio (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)
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (1998). Una nueva gestión pública para América Latina, CLAD: Caracas.
- 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, Myriam y ZUBELZÚ, Graciela (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, Valeria y ZUBELZÚ, Graciela (2005). Proyecto "Provincias y Relaciones Internacionales". Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.
- IGLESIAS, Enrique, IGLESIAS, Valeria y ZUBELZÚ, Graciela (2008). Las Provincias Argentinas en el escenario internacional. Buenos Aires: PNUD.CARI.
- MINTZBERG, Harry., (1988), *La Estructuración de las Organizaciones*. Barcelona. Editorial Ariel, Buenos Aires
- 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.

SAFAROV, 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.

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.

SERRANO, Claudia (2011). Gobernanza para el desarrollo territorial en América Latina, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Disponible en: http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/13596570249.pdf (Última vez consultado en marzo de 2017)

ZUBELZÚ, Graciela (2004). Primer Informe del Programa Provincias y Relaciones Internacionales, Consejo de Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), PNUD: Buenos Aires.

Documentos jurídicos

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