

# LAS ESTRATEGIAS DE LA GESTIÓN TRANSNACIONAL DE UNIDADES SUBESTATALES DE DOBLE PERIFERIA DE ARGENTINA Y CHILE. LOS CASOS DE LA PROVINCIA DE JUJUY Y LA REGIÓN DE TARAPACÁ

---

**Stella Juste\***

UE-CISOR CONICET / Universidad  
Nacional de Jujuy (Argentina)  
✉ [stellajuste@gmail.com](mailto:stellajuste@gmail.com)

Recibido: 28 de noviembre de 2017  
Aceptado: 3 de junio de 2018

**Resumen:** El presente artículo aborda las estrategias de gestión transnacional de unidades subestatales de doble periferia (USDPs). Es decir, unidades políticas que se insertan en la periferia de un Estado situado en la periferia del sistema internacional. Los casos de estudio son la provincia de Jujuy (Argentina) y la región de Tarapacá (Chile). El recorte temporal toma el reconocimiento de la capacidad de actuación internacional subestatal en las constituciones nacionales, hasta la finalización de la presidencia de Cristina Fernández y Sebastián Piñera: Argentina 1994-2015, Chile 1991-2014.

La hipótesis planteada afirma que las USDPs se vinculan con sus pares más cercanas, conformando una subregión transfronteriza de unidades subestatales con intereses comunes

---

\* Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Santiago del Estero. Doctoranda en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario. Becaria Doctoral del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Miembro de la Unidad Ejecutora de Ciencias Sociales y Regionales (UE-CISOR) dependiente de CONICET y la Universidad Nacional de Jujuy. Docente adjunta de la Cátedra Nuevos Actores de las RRII de la carrera Lic. en RRII en la Universidad Católica de Santiago del Estero.

que emplean la gestión transnacional como herramienta de desarrollo. El análisis toma los estudios de desarrollo local y paradiplomacia o gestión internacional. Se emplearon, además, fuentes documentales y bibliográficas, y entrevistas.

**Palabras clave:** Unidades subestatales; doble periferia; gestión transnacional; Estrategias

**Abstract:** The main research article studies the strategies of transnational management in double periphery sub-states units (DPSUs). This means, sub-state units that find themselves in double peripheral situations with respect to the states that they comprise and the international system. The cases of study are Jujuy province (Argentina) and Tarapacá region (Chile). The temporal space considered was from the constitutional reforms that recognized the sub-state units in each case's capacity for international action through the conclusion of the presidencies of Cristina Fernández (1994-2015) and Sebastián Piñera (1991-2014).

The hypothesis affirms that DPSUs relate with their closest peers creating a transborder sub-region of sub-state units with common interests, and using transnational management as a development tool. The approach was based on local development studies and paradiplomacy or international management studies to analyze the action of sub-state units. The cases were analyzed through interviews and bibliographic and documentary sources.

**Keywords:** Sub-State Units; Double Periphery; Transnational Management; Strategies

## I. Introducción

Dentro del campo de las ciencias políticas, y en particular de las relaciones internacionales, la gestión internacional de las unidades subestatales despertó interés a partir de las transformaciones que modificaron el carácter estadocéntrico del sistema internacional, en la década de 1980 (Keohane y Nye 1989, 6-8; Rosenau 1997, 70; Del Arenal 2009, 209-210). A partir de entonces, el accionar internacional dejó de ser una potestad única del Estado, abriendo el paso a la aparición de nuevos actores y complejizando el entramado de relaciones intergubernamentales y transnacionales (Keohane y Nye 1989, 7-8).

El reconocimiento constitucional del accionar internacional de unidades subestatales favoreció el despliegue de gestiones de unidades como Jujuy y Tarapacá, inmersas en similares necesidades y coincidencia de motivaciones para generar un espacio regional transfronterizo con intereses supranacionales comunes.

Como unidades subestatales, Jujuy y Tarapacá se ubican en la doble periferia. La misma se refiere a las circunstancias ambientales, socio-económicas y políticas que caracterizan ciertas unidades subestatales y que producen su inserción en la periferia de un Estado que, a su vez, se sitúa en la periferia del sistema internacional. Asimismo, y en el sentido de la presente investigación, la doble periferia guarda relación con un doble nivel de análisis: estatal e internacional. De manera tal que, la inserción en la periferia de ambos niveles, estatal e internacional, configuran un marco sobre el cual diseñan y ejecutan sus estrategias de gestión transnacional.

En consecuencia, la doble periferia es estudiada como “la situación política de doble dependencia en que se encuentra la unidad subestatal respecto del centro propulsor internacional de la globalización y del Estado periférico, que reproduce esa relación de dominación hacia el interior de las fronteras estatales” (Juste 2017, 180).

Por lo tanto, las acciones de las USDPs serán abordadas desde el concepto de gestión transnacional subestatal. Esto es así porque la gestión subestatal comprende acciones que ocurren en dos planos: estatal e internacional. En consecuencia, “[...] Se entiende la gestión transnacional subestatal como aquella política pública desplegada por unidades subestatales en el sistema estatal y en el sistema internacional, y que tienen como fin responder a los intereses de desarrollo subestatal” (Juste 2017, 171).

### **Tabla 1. Planos de acción de la gestión transnacional subestatal**

Gestión transnacional subestatal:

⇒ Sistema estatal (gestión estatal)

⇒ Sistema Internacional (gestión internacional)

El abordaje teórico del objeto de estudio se realizó principalmente desde la visión de la *interdependencia compleja*, la cual presenta al sistema internacional como un entramado de actores de diversa tipología y

naturaleza que interactúan proyectando intereses y demandas. Asimismo, plantean la complejización del sistema mediante la implicación de los gobiernos no-centrales en el contexto internacional, y cómo estos despliegan su accionar al exterior, promoviendo sus intereses a través de canales formales e informales, paralelos a la diplomacia tradicional de los Estados. También se los aportes de la *teoría cepalina* que distingue entre centros y periferias.

La estrategia metodológica empleada fue cualitativa, permitiendo el abordaje contextualizado a los casos y la exploración en profundidad de cada uno de ellos a través de entrevistas, análisis de fuentes bibliográficas y documentales con el objetivo de generar una interpretación explicativa de la realidad política enunciada. La muestra es de extrema diferencia, habiendo seleccionado la provincia de Jujuy (Argentina) y la región de Tarapacá (Chile). Ambos casos representan distintas adaptaciones de una misma condición de doble periferia en un contexto federal y unitario, respectivamente. De esta forma, se estudia cómo el mismo condicionamiento reviste características diferentes en cada unidad subestatal, pero, al mismo tiempo, concita la integración de las unidades a través de intereses subregionales.

Con este marco las interrogantes que guían el presente artículo son: ¿Cuáles son los temas de interés que abordan a través de la gestión transnacional para la persecución de sus objetivos de desarrollo? ¿Cuáles son las estrategias que despliegan Jujuy y Tarapacá en la gestión transnacional en un contexto de doble periferia?

La hipótesis de partida afirma que las USDPs se vinculan con sus pares más cercanas, conformando una subregión transfronteriza de unidades subestatales con intereses comunes, y empleando la gestión transnacional como herramienta de desarrollo. Esto se debe a que tanto Jujuy como Tarapacá se encuentran insertas en una región homogénea que les posibilita identificar intereses comunes.

Para comprobar la hipótesis el primer objetivo a alcanzar consiste en describir los casos de estudio en su contexto de doble periferia. El segundo objetivo es analizar el encuadre normativo que regula la gestión transnacional para cada caso, conforme al carácter federal y unitario de los casos de estudio. Por último, el tercer objetivo se propone describir las estrategias de gestión transnacional desplegada por ambas USDPs.

La gestión transnacional subestatal es, tradicionalmente, vinculada al desarrollo. Si la gestión transnacional se considera una herramienta para superar esa doble dependencia en la ansiada búsqueda del desarrollo, se necesita precisar primeramente qué significa el desarrollo para una USDPs. Esto conlleva a pensar la gestión transnacional de las USDPs en relación a sus objetivos de desarrollo. Existen múltiples teorías que han abordado el desarrollo de unidades subestatales a través de conceptos como desarrollo territorial (Boisier 1998), desarrollo regional (Hilhorst 1980; Hiernaux 1995), desarrollo local (Muller 1990; Arocena 1997; Buarque 1999), desarrollo endógeno (Garofoli 1995; Vázquez Barquero 1997), desarrollo descentralizado (Boisier 2004), desarrollo de abajo-arriba (bottom-up) (Stohr y Taylor 1981). A los fines de este estudio, se entiende el desarrollo desde la perspectiva del desarrollo local, definido por Buarque de la siguiente manera:

[...] El desarrollo local es un proceso endógeno registrado en pequeñas unidades territoriales y agrupamientos humanos capaz de promover el dinamismo económico y mejorar calidad de vida de la población.

A pesar de constituir un movimiento de fuerte contenido interno, el desarrollo local está inserto en una realidad más amplia y compleja la cual integra y de la cual recibe influencias y presiones positivas y negativas. (Buarque en Boisier 2001, 9)

De esta manera, el desarrollo es comprendido como un crecimiento interior que ocurre en las unidades políticas distintas del Estado-Nación, que recibe influencias de su entorno (estatal e internacional) y que tiene como fin mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Por lo tanto, puede establecerse que el desarrollo de una USDP está supeditado al contexto de doble periferia y a la capacidad de las USDPs para movilizarse y crear estrategias en base a sus capacidades y potencialidades.

Asimismo, alcanzar los objetivos de desarrollo requiere que las USDPs adquieran un conocimiento sistémico de su propio territorio para su gestión en el escenario internacional. Siguiendo a Boisier, la noción sobre el territorio debe estar anclada en el conocimiento sobre el entorno, sobre los factores internos de la unidad subestatal y sobre las estrategias de intervención más efectivas (Boisier 1998, 8 y ss.). A partir de esa

información contextual, las USDPs despliegan distintos tipos de estrategias de gestión transnacional que propendan a alcanzar sus objetivos de desarrollo, superando la doble dependencia en la que se encuentran insertas.

A fin de superar esa doble dependencia que posibilite el desarrollo, se caracterizará a las USDPs bajo estudio y luego se analizarán el encuadre normativo para enmarcar el contexto de la gestión transnacional.

## **II. Caracterización de las USDPs**

### *II.1. La provincia de Jujuy (Argentina)*

Jujuy se encuentra emplazada geográficamente en el noroeste argentino, en la región denominada NOA. Limita al norte con Bolivia y al oeste con Chile y posee una superficie de 53.219 km<sup>2</sup>, que representa el 2,7 % del territorio argentino (MECON 2015).

Cuando se analiza la economía jujeña entre 1994 y 2015, se observa que el modelo de desarrollo está influido, primeramente, por las condiciones medioambientales del territorio nacional. Así, la periferia argentina se corresponde con las provincias del noroeste y noreste, de economías primarias y alejadas del acceso a los puertos, caracterizadas por su retraso económico y social respecto al resto del país. También se observa en otras regiones, como la Patagonia y las provincias andinas del centro. La región geográfica centro del Estado, denominada pampa húmeda, es el eje del sistema estatal y la zona geográfica donde se emplaza los principales puertos de ultramar, tal como la provincia de Buenos Aires.

**Tabla 2. Comparación de selectos datos de Jujuy, Buenos Aires y Argentina**

	Jujuy	Buenos Aires	Argentina
Superficie (en Km2)	53.219	307.571	3.745.997
Población 2014	718.971	27.731.720	42.669.500
Densidad de población 2014 (hab/km2)	13,5	53,6	11,4
Producto bruto 2011(*) (miles de \$ corrientes)	14.262.399	596.893.495	1.985.180.172
Producto por habitante 2011 (en miles de \$/hab)	20,6	38,2	48,1

(\*)PBG a precios de mercado. Año de referencia, 2011 (últimos actualizados).

Fuente: elaboración propia con base en CNPHV2010, INDEC y Ministerio de Economía y Hacienda de Jujuy.

Los indicadores productivos muestran una economía escasamente diversificada, con especialización en la producción primaria<sup>1</sup> (Ministerio de Producción de Jujuy 2012; MECON 2015). Y, aunque comparte frontera con Bolivia y Chile, Jujuy no logró consolidar un tráfico comercial fluido hacia los puertos chilenos ni un intercambio comercial fluido con Bolivia<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> El sector terciario se identifica con la administración pública, siendo el Estado provincial el principal empleador, alcanzando el 17,5% de la Población Económicamente Activa (PEA) en 2015, absorbiendo los desequilibrios del mercado de trabajo y evidenciando escasez de inversión privada (Ministerio de Producción 2012, 12-13).

<sup>2</sup> En Jujuy se localizan los pasos internacionales de La Quiaca Villazón (en la frontera entre Argentina y Bolivia), y el Paso de Jama (en la frontera entre Argentina y Chile). Si bien el tráfico de personas es fluido en ambas fronteras, Jujuy no ha podido consolidar producciones que puedan utilizar los puertos chilenos hacia mercados internacionales o un comercio formal constante y fluido con Bolivia.

**Tabla 3. Principales actividades productivas de Jujuy y Buenos Aires**

<u>Jujuy</u>	<u>Buenos Aires</u>
✓ Azucareros	✓ Automotriz
✓ Camélidos	✓ Cerealero
✓ Hortícola (poroto)	✓ Ganadero (bovino)
✓ Metalúrgico	✓ Oleaginoso
✓ Minero	✓ Pesquero
✓ Tabacalero	✓ Petrolero – Petroquímico
✓ Turismo	✓ Químicas básicas
	✓ Siderúrgico
	✓ Turismo

*Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Fichas provinciales 2015.*

La provincia no ha podido transformar su estructura económica siguiendo un modelo de desarrollo propio que responda a sus intereses y disminuya su dependencia a los recursos provenientes del Estado nacional.

## *II.2. La región de Tarapacá (Chile)*

Tarapacá se ubica en el extremo norte de Chile, ocupando una superficie de 42.225,8 km<sup>2</sup> equivalente al 5,6% del territorio nacional, y limita al norte con las regiones de Arica y Parinacota, al este con Bolivia, al sur con la región de Antofagasta y al oeste con el océano Pacífico.

Su modelo de desarrollo giró históricamente alrededor de la explotación de salitre y cobre. No obstante, el sector económico más dinámico es el pesquero, en donde las producciones de harina y aceite de pescado representan el 50% y el 60% del total nacional (Agencia Regional de Desarrollo Productivo 2014, 8-9). Actualmente, la pesca industrial genera el mayor aporte al PBG con un 26%, siendo Iquique el mayor puerto pesquero de Chile. La industria manufacturera está poco desarrollada y representa el 5% del PBG, su mayor esfuerzo está en los astilleros, maestranzas, fábricas de repuestos e implementos de pesca, que sirven a la industria y flota pesquera (Agencia Regional de Desarrollo Productivo 2014, 11-12).

En este esquema, el centro económico se corresponde con el centro geográfico del Estado y se identifica con la región metropolitana de Santiago. Esta región es en superficie, la más pequeña de Chile y la que no posee salida directa al océano Pacífico; no obstante, es la más habitada y la de mayor producción de bienes y servicios, presentando además la concentración industrial más alta del país<sup>3</sup> (INE 2013, 13).

**Tabla 6. Comparación de selectos datos entre Tarapacá, Santiago y Chile.**

	Tarapacá	Santiago	Chile
Superficie (en Km2)	42.226	15.403,2	756.102,40
Población 2014	328.782	6.061.185	18.191.884
Densidad de población 2014 (hab/km2)	7,8	393	24,06
Producto bruto 2011(*) (en millones de pesos corrientes)	2.887.892	45.658.257	103.963.086
Producto por habitante 2011 (en miles de \$/hab)	8.976.246	6.583.078	6.877.486

(\*)PBG a precios de mercado. Año de referencia, 2011 .

Fuente: elaboración propia con datos del Departamento de Estudios, SUBDERE, con base en datos del Banco Central de Chile.

La dureza del factor ambiental de Tarapacá ha restringido cualquier posibilidad de diversificación productiva a la actividad minera y a la pesca, que determinan su desarrollo productivo (Agencia Regional de Desarrollo Productivo 2014, 8-9).

---

<sup>3</sup>Esto se explica por las mejores condiciones para el desarrollo industrial que ofrece esta región: acceso a créditos, gran concentración de población, personal calificado, buenas vías de acceso para la entrada de materias primas y la salida de la producción, y abastecimiento de agua y energía (INE 2013, 13).

**Tabla 7. Principales actividades productivas de Tarapacá y Santiago**

<u>Tarapacá</u>	<u>Santiago</u>
✓ Pesca	✓ Textil
✓ Cobre	✓ Alimentos manufacturados
✓ Cloruro de Sodio	✓ Tabaco
✓ Turismo	✓ Cereales
✓ Manufacturas	✓ Turismo
✓ Servicios financieros	✓ Transporte
✓ Servicios logísticos	✓ Comercio

*Fuente: Observatorio Regional de la Secretaría de Desarrollo Regional de Chile, informe regional 2015.*

Los ingresos provenientes de la minería y la pesca, junto a la falta de liderazgos políticos de regionales y una sociedad heterogénea, han influido para que la región no se plantee un modelo de desarrollo propio que se identifique con sus intereses. Tarapacá sigue dependiendo de Santiago no sólo en la esfera política, sino también en el abastecimiento de los recursos básicos para su población.

### **III. El encuadre normativo para la gestión transnacional**

#### *III.1. El modelo federal argentino*

Las provincias argentinas no permanecieron ajenas a los cambios del sistema internacional e incursionaron con intensidad progresiva en dicho ámbito. La reforma constitucional de 1994 fue receptiva de esa nueva realidad interna e internacional, reconociendo constitucionalmente la capacidad de las provincias para gestionar acciones en el escenario internacional. Al mismo tiempo que el Estado reconocía esta capacidad, fijó de manera genérica los límites a los que debe ajustarse la gestión transnacional de las provincias (Zubelzú 2008, 37-41).

A través del cambio normativo, el Estado otorgó a las provincias la facultad de celebrar convenios internacionales, reconociendo así su

capacidad de actuación en la esfera internacional. El artículo 124, estableció que:

Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales, en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.

Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio [...]. (Constitución Nacional Argentina, art. 124).

No obstante el reconocimiento constitucional, las provincias situadas en el límite con otros Estados ya desarrollaban, desde tiempos inmemorables, contactos informales con sus pares limítrofes. Este tipo de gestión transnacional tuvo como finalidad cooperar en la administración y solucionar problemas fronterizos de diversa naturaleza. Por lo tanto, puede señalarse que la vinculación transfronteriza entre unidades subestatales fue la primera forma que adoptó la gestión transnacional en este tipo de unidad política en Argentina<sup>4</sup>.

En el caso de Jujuy, la última reforma de la constitución provincial ocurrió en el año 1986, es decir, ocho años antes de la última reforma constitucional nacional que data del año 1994. Ese mismo texto en su artículo 3º, dedicado a la autonomía provincial, reconoce la potestad de Jujuy sobre aquellas facultades no delegadas al Estado federal y consagra la capacidad de gestión transnacional de Jujuy:

---

<sup>4</sup> Este fenómeno se dio en mayor o menor medida con las unidades subestatales de otros Estados que limitan con provincias argentinas. La vinculación de las provincias cordilleranas con las regiones chilenas más tarde se institucionalizó a través de los Comités de Integración Fronteriza argentino-chilenos, lo mismo ocurrió con la relación de Jujuy y Salta con los departamentos bolivianos de Tarija y Potosí, y las provincias del Noreste con sus pares de Paraguay, Brasil y Uruguay.

[...] La Provincia podrá celebrar tratados y convenios con el Gobierno Federal, otras provincias o entes de derecho público o privado que favorezcan intereses recíprocos o que contribuyan a su progreso económico y social. Estos tratados y convenios, en cuanto comprometan su patrimonio o modifiquen disposiciones de leyes provinciales deberán ser aprobados por la Legislatura.

La Provincia podrá realizar gestiones en el exterior del país para la satisfacción de sus intereses científicos, culturales, económicos o turísticos, siempre que no afecten a la política exterior de la Nación. (Constitución de Provincia de Jujuy, artículo 3).

El artículo establece las esferas de este accionar en los ámbitos científicos, culturales, económicos y turísticos. Pero, además, deja en claro que tal gestión deberá ir en consonancia con los lineamientos de la política exterior del Estado.

Por otro lado, el texto provincial dota de capacidad al titular del poder ejecutivo provincial (el gobernador) para la celebración de tratados y convenios con entidades públicas y privadas del extranjero y organismos internacionales<sup>5</sup>. Se establecen como condiciones la aprobación del poder legislativo provincial (aunque no especifica si la misma es previa o posterior a la signatura) y la puesta en conocimiento del Congreso de la Nación.

Se destaca, entonces, el avance subestatal que significó para el año 1986 el reconocimiento jurídico de la gestión transnacional del gobierno jujeño consagrado en la Constitución Provincial.

### *III.2. El modelo unitario chileno*

La gestión transnacional de las regiones chilenas comienza a aparecer de manera acentuada con el regreso a la democracia a principios de los años

---

<sup>5</sup> El artículo 3 de la Constitución de la Provincia de Jujuy restablece que la Provincia podrá celebrar tratados y convenios con la Nación, las Provincias, los municipios, los entes públicos y privados extranjeros y los organismos internacionales, con aprobación de la Legislatura, dando cuenta de ello al Congreso de la Nación según el caso. Pero además, el art. 137 en el inciso 7 del mismo instrumento, reitera esta capacidad y se la atribuye como deber del gobernador de la Provincia.

90. Este fenómeno fue propiciado por el proceso de descentralización interna que posibilitó los primeros contactos y acuerdos de cooperación de las regiones (Aranda et al., cit. en Tapia Valdés 2003, 22-42).

Durante la presidencia de Lagos, Chile delineó una política en la que se privilegió profundizar la integración con América Latina y el fortalecimiento de los vínculos con los países vecinos. En el mismo sentido, las unidades subestatales chilenas encaminaron la gestión transnacional a trabajar con sus pares de la región, adquiriendo protagonismo y fortaleciendo las políticas nacionales:

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, 126).

En cuanto a las facultades inherentes a los gobiernos regionales, la ley nacional 19.175 contempla materias referidas a la cooperación internacional y transporte internacional transfronterizo. Entre las competencias que establece se encuentra: realizar acciones de cooperación internacional (art. 16, inciso g), establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico (art. 17, inciso a), entre otras.

La gestión transnacional de las unidades subestatales es habilitada mediante la interacción de dos áreas del Estado con las que trabajan las regiones: por un lado, el Ministerio de Relaciones Exteriores y, por otro, el Ministerio del Interior. Ambas agencias estatales cumplen el rol de coordinar el accionar internacional entre el Estado central y las regiones. El Ministerio de Relaciones Exteriores lo hace por medio de la Dirección de Coordinación Regional (DICORE), de la Comisión de Regiones Extremas y de la Dirección de Límites y Fronteras (DIFROL). Y, el Ministerio del Interior, coordina a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Schnake 2011, 5-6; Ovando Santana 2013, 11-12).

En el año 2005, ambas áreas de gobierno convinieron un protocolo de coordinación, conocido como el Acuerdo de Punta Arenas. A través del mismo se acordó el desarrollo de las regiones y su inserción internacional,

fomentados por el incremento de iniciativas de cooperación descentralizada e integración regional. El acuerdo resaltó además, la necesidad de coordinación entre el Estado central y las regiones a fin de que el diseño de la política exterior incorpore la visión y las demandas específicas de las regiones<sup>6</sup> (Acuerdo de Punta Arenas, 2005).

En el marco del actual proceso de descentralización y, a su vez, de inserción internacional del Estado, corresponde a los gobiernos regionales elaborar y aprobar políticas, planes y programas de desarrollo internacional de la región, como así también de proyectos de presupuestos. Estos, deberán ajustarse a las estrategias regionales de desarrollo, a la política exterior nacional y a la ley de presupuesto del Estado (Aranda et al. 2010, 49-50).

Al tratarse de un Estado organizado bajo la forma unitaria en el sentido estricto, la gestión transnacional de Tarapacá se enmarca en los límites de las reglamentaciones nacionales, no existiendo una instancia regulatoria subestatal, como en el caso de Jujuy.

#### **IV. Las estrategias de la gestión transnacional**

Comprender la dimensión real de la gestión transnacional de las USDPs requiere visibilizar las tácticas que emplearon para vincularse en los dos subsistemas de interacción, estatal e internacional, teniendo en cuenta el marco normativo que las faculta. Entre estos procedimientos la teoría distingue cuatro tipos de acciones: 1) las acciones o reacciones propias, producto de una oportunidad del exterior, sin intervención directa del Estado central u otros actores; 2) las acciones coordinadas, entre las unidades subestatales y el Estado; 3) las acciones de tipo lobby o cabildeo, en el que las unidades subestatales ejercen influencia sobre el Estado para impulsar una acción; y 4) las acciones concertadas, que existen acordadas de forma

---

<sup>6</sup> Un elemento clave es el hecho de que las disposiciones comprendidas en la ley N° 19.175 parten de la base que las autoridades regionales tienen facultades en materias propias de las relaciones internacionales y que, aunque enmarcadas en la política exterior como esfera propia del Estado, suponen aceptar un grado indispensable de autonomía relativa para las regiones (Aranda et al. 2010, 46).

previa e inscriptas en alguna normativa entre el Estado y las unidades subestatales (Zubelzú 2008, 37-39).

A continuación, se analizarán el despliegue de los distintos tipos de acciones en las USDPs del presente estudio.

#### *IV.1. La provincia de Jujuy*

La gestión transnacional desplegada por Jujuy recurrió a distintas estrategias según las oportunidades del contexto y la lectura que la provincia efectuó del mismo. Tradicionalmente, las acciones de gestión transnacional de Jujuy se llevaron a cabo de dos formas: a través de acciones concertadas entre el Estado y la provincia establecidas de forma previa mediante un acuerdo, o por acciones coordinadas entre ambos niveles de gobierno (provincial y estatal).

Respecto de los temas transfronterizos, en ocasiones la gestión transnacional se concreta a través de *acciones concertadas* entre la provincia y el Estado, acordadas de forma previa en una normativa como lo indica Zubelzú (2008). Por lo general, este tipo de acciones se vincula a temas cuya competencia la provincia ha cedido a favor del Estado, pero que involucran la intervención de la provincia. Un ejemplo de ello son los temas relativos a las áreas de frontera (comercio ilegal, obras de infraestructura, sanidad, etc.) que, si bien son competencia del Estado federal, requieren de la actuación junto a la provincia. Este último es el caso de los Comités de Integración Fronteriza en los que Jujuy participa con unidades subestatales de Bolivia y Chile<sup>7</sup>. Otra causa de la actuación conjunta respecto de los temas fronterizos es que éstos son competencia del Estado federal, y en

---

<sup>7</sup> En el año 1987 Argentina y Bolivia establecieron la creación de tres Comités de Frontera Argentino-Bolivianos: Quiaca-Villazón, Aguas Blancas-Bermejo y Pocitos-Yacuiba, a través de un acuerdo entre ambos gobiernos. En el caso de Argentina y Chile, en 1997 se suscribió el "Acuerdo entre la República de Chile y la República Argentina para Establecer un Reglamento para los Comités de Frontera", y posteriormente se elaboró el reglamento que regula la actuación de los gobiernos centrales y subestatales en el año 2011.

consecuencia Jujuy no tiene poder decisorio sobre los mismos<sup>8</sup>; sin embargo, el hecho de situarse en la frontera ha permitido mayor comunicación y fluidez en el trabajo entre ambos actores respecto de los temas de seguridad fronteriza.

Particularmente, se observa que desde el año 2008 Jujuy participa activamente en todas las comisiones de los Comités de Integración Fronteriza con Chile y Bolivia<sup>9</sup>, donde la actividad se centra en la cooperación en temas de seguridad, control migratorio e infraestructura en zonas de fronteras. Además, la provincia empieza una participación proactiva en el proceso de integración subregional de la ZICOSUR<sup>10</sup>, en donde el interés jujeño se centra en la promoción comercial de la producción y la difusión de sus atractivos turísticos.

En el año 2011, Jujuy inicia su participación en las reuniones anuales del Grupo Técnico Invernal del Norte (GTI - Norte). El GTI-Norte depende del Grupo Técnico Mixto y se trata de una reunión bilateral anual entre Chile y Argentina, orientada a garantizar la operatividad de los Pasos Fronterizos durante la temporada invernal. El GTI está constituido por representantes de las Cancillerías, las direcciones de Vialidad y los diferentes organismos competentes en el control de fronteras (Aduana, Gendarmería, SENASA, entre otros) de ambos países. A fin de perfeccionar los procedimientos de coordinación entre los organismos que trabajan en los pasos, las Cancillerías de Argentina y Chile decidieron en 2011 la creación de un Grupo específico

---

<sup>8</sup> El inciso 16 del Artículo 75 de la Constitución Argentina otorga al Estado federal el poder de resguardo de las fronteras nacionales y los temas vinculados a ella como las normas migratorias, aduanas, seguridad fronteriza, entre otros.

<sup>9</sup> Jujuy participa del Comité NOA-Norte Grande, en donde intervienen las provincias noroeste argentino y las regiones de Antofagasta y Tarapacá por Chile. Además, Jujuy participa del Comité de Integración La Quiaca - Villazón, en donde la provincia trabaja en forma conjunta con el departamento de Potosí (Bolivia).

<sup>10</sup> La ZICOSUR se conformó en el año 1997 por cinco regiones chilenas, diez provincias argentinas, tres estados brasileños, seis departamentos bolivianos, diecisiete departamentos paraguayos y cuatro regiones peruanas. Su objetivo es “Fortalecer el concepto de Integración, en la aceptación de que éste es el mecanismo adecuado para ampliar los mercados comerciales, con la consecuente alza de la productividad, optimización de los beneficios y la utilización de un espacio en común”. Disponible en: [www.zicosur.info](http://www.zicosur.info) (consultada en abril de 2017).

para los Pasos Fronterizos de Jama, Sico, San Francisco y Pircas Negras, surgiendo así el GTI-Norte<sup>11</sup>.

Por otro lado, se observan *acciones coordinadas* entre la provincia y el Estado, en las que no existe una normativa que las regule de forma previa. Por ejemplo, las gestiones de cooperación descentralizada que Jujuy lleva a cabo con el Departamento de la Vienne (Francia), la búsqueda de financiamiento internacional y la participación en ferias internacionales. En el primero de los casos, el Estado argentino es el que propicia el primer diálogo con los representantes extranjeros y asesora a la provincia para presentarse en convocatorias de proyectos de cooperación descentralizada. Luego Jujuy profundiza el vínculo y diversifica la cooperación, manteniendo informada a la Cancillería. Dentro de las acciones coordinadas, además, se incluye el financiamiento internacional que la provincia recibe para diferentes áreas; éstas se conducen por negociaciones del Estado federal con entidades como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y la Corporación Andina de Fomento (CAF), entre otras.

Otro ejemplo es la vinculación con el departamento de la Vienne (Francia), donde las acciones inician a partir de la firma de un Acuerdo de Cooperación en el año 2012 y ratificado en 2014. Como producto, se producen intercambios técnicos para el área de salud, gastronomía, turismo y vitivinicultura. Asimismo, los intercambios se institucionalizan y las unidades subestatales presentan un proyecto de desarrollo turístico y vitivinícola para ambos territorios, financiado por los Ministerios de Relaciones Exteriores francés y argentino.

El tercer tipo de estrategia observable son las *acciones propias* de la provincia de Jujuy. Éstas se orientan al relacionamiento con unidades subestatales no fronterizas y otros actores como organizaciones intergubernamentales y organizaciones civiles extranjeras. Entre las acciones impulsadas propiamente por Jujuy, se encuentran la participación

---

<sup>11</sup> Es prioridad del GTI del Norte tomar conocimiento del estado de situación de cada uno de los Pasos, y en consecuencia definir el Plan Operativo Invernal, y del Plan de Emergencia Vial, que describen las acciones durante el periodo invernal; y el procedimiento a seguir por los coordinadores ante la eventualidad de un corte en los citados Pasos Fronterizos

en el proceso de integración subregional ZICOSUR, las iniciativas de tipo bilateral como las reuniones de promoción comercial con Tarapacá, misiones comerciales a India y acciones de promoción y cooperación con Italia.

Otro aspecto que se destaca es el acompañamiento del gobierno de la provincia a emprendimientos productivos de origen privado. Cobran importancia, los proyectos de explotación de carbonato de litio de las empresas Sales de Jujuy S.A.<sup>12</sup> y EXAR S.A.<sup>13</sup>. En este sentido, el rol principal de Jujuy fue asociarse a través de la empresa provincial JEMSE (Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado)<sup>14</sup> para obtener financiamiento externo y participar de las ganancias producidas por la explotación, al margen de las regalías mineras. Para las USDPs, la inversión extranjera representa un instrumento diferenciador y potenciador que les permite emprender proyectos productivos mientras que asimilan técnicas y tecnologías. En el caso específico de la minería, se requieren inyecciones importantes de capital para que un proyecto minero obtenga niveles considerables de producción rentable y se puedan expandir los beneficios al desarrollo local de alrededor (Contrera et al. 2011).

---

<sup>12</sup> El Salar de Olaroz se ubica en el Departamento de Susques (provincia de Jujuy) en la zona de puna o desierto, a 4.540 metros sobre el nivel del mar. El proyecto iniciado en 2009 demandó una inversión de 330 millones de USD, gestionada por un grupo inversor que conformó un *joint venture* del cual participaron: la automotriz japonesa Toyota, a través de su empresa abastecedora Toyota Tsusho Corp, con el 25% del capital; la empresa australiana Orocobre, que opera en Jujuy a través de la empresa Sales de Jujuy S.A., participó con el 66,5%; la empresa minera estatal de la provincia de Jujuy, JEMSE (Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado), participó con el 8,5%.

<sup>13</sup> La inversión para el proyecto en el salar de Olaroz-Cauchari se originó luego de un convenio de cooperación firmado entre la empresa Lithium Americas Corp. junto a su empresa subsidiaria EXAR y la empresa coreana Posco. El documento marcó el inicio de la construcción de una planta piloto en el año 2014 con una inversión inicial de 30 millones de USD (Castellano y Kloster 2015).

<sup>14</sup> JEMSE fue creada a través del decreto provincial N° 7626/11. Su creación tuvo por objeto crear una unidad de negocios del estado provincial con capacidad de negociación con, asociación y comercialización que el estado en su calidad de tal, no posee. A través de JEMSE la provincia participa en las exploraciones y explotaciones referidas a hidrocarburos, minería, y energía, además del comercio industrial que en principio a todo Estado por ley le está vedado.

Al margen quedan las *acciones tipo lobby o de cabildeo* descritas por Zubelzú (2008, 39). El hecho de que Jujuy no recurra a esa estrategia en la gestión transnacional, indica su débil influencia para impulsar negociaciones a través del gobierno central. Esto manifiesta que como USDP, Jujuy no dispone por sí misma de los recursos necesarios para instalar o posicionar sus prioridades en la agenda nacional, cuando éstas no son de interés relevante para el Estado.

#### *IV.2. La región de Tarapacá*

En Chile, la suscripción a 17 Acuerdos de Libre Comercio (TLC), además de abrir nuevos mercados, y significó un desafío de adaptación constante para Tarapacá<sup>15</sup>. La región tarapaqueña se adaptó al modelo nacional, dirigiendo la gestión transnacional al ofrecimiento de servicios logísticos en general, transporte, de comercio exterior y financiero. En este panorama, Tarapacá impulsó la gestión transnacional como vía para impulsar el objetivo de constituirse en centro internacional de negocios y una plataforma de servicios que sea el punto dinámico de las relaciones de la subregión continental con los mercados del Asia Pacífico y el resto del mundo.

Las estrategias de gestión transnacional empleadas por Tarapacá presentan preeminencia de *acciones coordinadas y concertadas* con el Estado central. Esta estrategia de trabajo conjunto de Tarapacá junto al Estado central tiene su base en el sistema político unitario chileno y en el Acuerdo de Punta Arenas de 2005. Respecto de este último, los Ministerios de Relaciones Exteriores y del Interior, establecieron trabajar con las regiones de forma conjunta para su desarrollo e inserción internacional.

Así, la participación de la región en el Comité NOA-Norte Grande y en la ZICOSUR es siempre acompañada por la Cancillería y el Ministerio del Interior, a través de distintos órganos descentralizados, en la elaboración del temario a tratar y en el proceso decisional (entrevista a funcionario

---

<sup>15</sup> Desde 1990, Chile adhirió a una serie de tratados de libre comercio (TLC) con países de todo el mundo, entre los que se destacan los acuerdos firmados con las economías del centro como Estados Unidos, China y la Unión Europea.

diplomático de Chile, 2017). Para la relación entre Argentina y Chile, la vinculación subestatal resulta vital para afianzar la relación bilateral. Por ello, la profundización de una agenda en distintos niveles de gobierno que incluyan cuestiones relacionadas a la comunicación transfronteriza, infraestructura de conexión, turismo y otras áreas de interés mutuo. Como sostiene Colacrai, la densidad de las relaciones chileno-argentinas incluye el accionar de los actores subestatales, es decir de las regiones chilenas y las provincias argentinas (Colacrai 2010, 315-316).

Ese ha sido el sentido de las temáticas abordadas por Tarapacá en el Comité de Integración NOA – Norte Grande y en la ZICOSUR. En el primero, la región promocionó el fortalecimiento de la conectividad terrestre y aérea con el norte argentino, logrando consolidar el Paso Internacional de doble cabecera de Jama<sup>16</sup> (Jujuy, Argentina), y la conexión aérea con las provincias argentinas de Salta y Jujuy<sup>17</sup>.

Además de las acciones coordinadas y concertadas con el Estado central, la región de Tarapacá también ha recurrido a la generación de *acciones propias* de gestión transnacional. Esta estrategia tiene como fin la promoción de la región, en especial de la capital regional Iquique, como centro logístico y de negocios del norte chileno (entrevista a funcionario diplomático de Chile, 2017). Para ello, Tarapacá promociona los servicios logísticos de la región en la ZICOSUR, en distintas ferias internacionales y en la relación bilateral con otras unidades subestatales como las provincias argentinas de Salta y Jujuy<sup>18</sup>. Estas estrategias de promoción de Tarapacá se relacionan con el objetivo regional de convertirse en un centro logístico y explotar sus puertos; no obstante, Tarapacá es consciente de que se

---

<sup>16</sup> El Paso Internacional de Jama se estableció como paso internacional de cabecera única en el año 2011. El Complejo que realiza el control fronterizo se encuentra en el pueblo de Jama (Susques, Jujuy) a 4200 metros sobre el nivel del mar. En virtud del Tratado de Maipú entre Argentina y Chile, las autoridades trabajaron para que el complejo realizara los controles migratorios, aduaneros y fitozoosanitarios en el mismo punto geográfico y mejorara la operatividad de los servicios de control de ambos países.

<sup>17</sup> Desde el 2015, Tarapacá cuentan con conexión directa a Salta y Jujuy en temporada de verano.

<sup>18</sup> La región de Tarapacá participa activamente de la ExpoJuy (Jujuy) y la FeriNOA (Salta), como así también propició una misión comercial a la provincia de Jujuy en el año 2015.

necesita consolidar la producción de la subregión para lograr sus objetivos. Además, la ZICOSUR ha sido el espacio de participación del sector privado tarapaqueño, especialmente del sector empresarial turístico, para desplegar su oferta turística costera por el norte argentino. Otro tema abordado en el espacio de la ZICOSUR es el referente al intercambio comercial de alimentos con las provincias de Salta y Jujuy, sin haberse consolidado aun el comercio fluido entre ambas partes.

Tarapacá también ha generado espacios bilaterales con la provincia de Jujuy a través de la firma de un acuerdo de cooperación turística, económica y cultural a inicios de 2012<sup>19</sup>. Este hecho propició una misión comercial a la provincia de Jujuy en la que se reunieron los sectores empresariales del turismo y la producción agrícola y ganadera, con el respaldo de las autoridades de ambos gobiernos subestatales<sup>20</sup> (Extra Noticias, mayo de 2013).

Asimismo, las acciones propias de la región se han visibilizado a través de las gestiones encaminadas por la región para ampliar sus conexiones aéreas con el norte argentino. Así, Tarapacá logró establecer vuelos frecuentes con las provincias de Salta y Jujuy, fomentando el turismo entre el norte argentino y el norte chileno. Ambas regiones resultan sumamente complementarias desde el punto de vista de sus atractivos turísticos. Para Tarapacá este hecho significó el acceso a territorios de características muy distintas como son los paisajes turísticos norteños. Y para Salta y Jujuy significó el acceso más cercano al mar y la posibilidad comercial que brinda la zona franca de Iquique.

En general, las estrategias de gestión transnacional empleadas por las USDPs muestran algún tipo de conexión con el Estado. Así lo confirman las acciones concertadas en alguna normativa previa existente, las acciones

---

<sup>19</sup> El acuerdo fue firmado por la intendente regional Luz Ebensperger Orrego y el gobernador jujeño Eduardo Fellner con el objeto de fomentar el puerto de Iquique y vincular los sectores productivos y comerciales de ambas partes. Fuente: <http://www.elboyaldia.cl/noticia/politica/tarapaca-profundiza-relaciones-bilaterales-con-jujuy> (consultado en abril de 2017).

<sup>20</sup> La Misión Comercial NOA 2013, reunió a 30 empresas de Tarapacá y Jujuy en la ciudad de San Salvador de Jujuy. Fuente: <http://www.extranoticias.cl/jujuy-y-tarapaca-se-unen-por-el-desarrollo-comercial/> (consultado en abril de 2017).

coordinadas y aun las acciones propias en donde las USDPs comunican sus acciones y avances al Estado. Lo anterior reafirma el hecho de que la gestión transnacional subestatal, aun la originada en las USDPs, no se contrapone a los intereses del Estado; se trata más bien, de una vía alternativa para el desarrollo y hasta complementaria de la política exterior.

La gestión transnacional de las USDPs contribuye a reforzar las relaciones bilaterales de los Estados, a través de la interacción de éstas. De esta forma, la gestión transnacional de Jujuy y Tarapacá tiende a favorecer la interdependencia transfronteriza y a la conformación de espacios de intereses mutuos en los que las USDPs despliegan su accionar.

Con el tiempo, muchas de las acciones de gestión transnacional de las USDPs han alcanzado un grado de institucionalización. Este ha sido el caso de los Comités de Integración Fronteriza entre Argentina y Chile. Los mismos, han sido impulsados por los Estados en un esfuerzo por articular la gestión transnacional subestatal con la política exterior. En especial, la vinculación entre las provincias argentinas y las regiones chilenas han contribuido a reforzar lo vinculación binacional argentino-chileno a través de la creación de canales institucionales que regulen la relación entre los Estados y las unidades subestatales<sup>21</sup>.

Por lo tanto, se observa que la gestión transnacional en las USDPs se diversifica en temas de distinta naturaleza, entre los que se destacan los controles fronterizos, turismo y promoción comercial. En todos los casos se otorga relevancia al desarrollo de la conectividad (terrestre, aérea o marítima), siendo un tema recurrente en los distintos espacios de la gestión transnacional de la doble periferia. La conectividad territorial a través de distintos medios, importa en cuanto posibilita el vínculo de las USDPs con otros actores, permitiendo posicionar sus intereses fuera del territorio.

---

<sup>21</sup> La interacción entre las provincias argentinas y las regiones chilenas ha sido especialmente regulada a través del Reglamento para el funcionamiento de los Comités de Frontera argentino-chilenos, y el reconocimiento en el propio tratado de Maipú, firmado en 2009 por las presidentes Cristina Fernández y Michelle Bachelet. Otro dato significativo en este sentido, fue que la creación de la Agregaduría de Cooperación e Integración Regional Subnacional, y dentro de la misma una Unidad de Coordinación e Integración Regional (UCIR), impulsada por Bachelet para la relación bilateral con Argentina (Colacrai 2010, 317).

Los procesos de integración subregional como la ZICOSUR, todavía se encuentran en vías de consolidación y no puede decirse que conforme un verdadero bloque regional con impacto en el sistema internacional. Se trata de un proceso que transita un camino de integración hacia adentro. Por tal motivo, la integración de las unidades de la ZICOSUR persigue múltiples propósitos (comercio, cultura, turismo, educación) que tienen como meta la consolidación de ese espacio regional. En la práctica, la mayoría de sus acciones se dirigen a mejorar la integración física y promover acciones de intercambio comercial dentro del bloque. En particular, la búsqueda del desarrollo de un sistema de transporte multimodal (redes ferroviarias y hídricas, principalmente, viales) que conecten puntos estratégicos del Corredor Bioceánico del Trópico de Capricornio. Esto resulta necesario para bajar los costos del desplazamiento de la producción agrícola y minera en la zona (azúcar, granos, hortalizas, minerales, etc.).

Además, la conectividad contribuye a la integración física, clave para integrar los mercados de la subregión. Esa ha sido la misión de la Iniciativa para la Integración por Infraestructura Suramericana<sup>22</sup> (IIRSA) a través de sus Ejes de Integración y Desarrollo<sup>23</sup>. Los proyectos son financiados por los Estados, mediante una combinación de préstamos de organismos internacionales y recursos propios. Si bien la construcción de rutas y complejos fronterizos es competencia del Estado, se trata de instancias en las cuales las unidades subestatales proponen al Estado la realización de las obras, quienes las ejecutan usando recursos propios y asignando tareas a organismos provinciales (Mercado Mott y Alcántara Guanaes 2016, 14).

Esto ha permitido el despliegue de acciones ante los respectivos Estados, para obtener financiamiento externo de actores como CAF, el BID con el

---

<sup>22</sup> Actualmente, el programa IIRSA trabaja vinculado al Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de la UNASUR.

<sup>23</sup> Los Ejes de Integración y Desarrollo (EID's) son franjas compuestas por territorios de varios Estados en los que se concentran espacios naturales, asentamientos humanos, zonas productivas y flujos comerciales. Para cada EID se identifican los requerimientos de infraestructura física. Los EID's organizan el territorio suramericano y ordenan la Cartera de Proyectos. En IIRSA se han identificado diez EID's: Andino, Andino del Sur, Capricornio, Hidrovía Paraguay-Paraná, Amazonas, Escudo Guayanés, Del Sur, Interoceánico Central, MERCOSUR-Chile, Perú-Brasil-Bolivia. Información disponible en: <http://www.iirsa.org/infographic> (consultado en abril de 2017).

objetivo de materializar la ejecución de las obras físicas definidas como prioritarias. En particular, las obras de infraestructura multimodal que han contribuido a fortalecer el flujo de bienes y personas, y profundizar la relación entre Jujuy y Tarapacá, han sido aquellas destinadas para el Corredor Bioceánico de Capricornio.

## V. Conclusiones

Como resultado del análisis de la gestión transnacional desplegada por Jujuy y Tarapacá, a través de acciones en los planos estatal e internacional, puede establecerse que:

*Las USDPs se enfocan principalmente en acciones vinculadas a las áreas de frontera.*

Como unidades políticas, las USDPs estudiadas entienden la frontera internacional como un punto de conexión estratégico con el ámbito exterior y, por eso, se involucran en su gestión. Esto lo demuestra la activa participación de Jujuy y Tarapacá en el Comité de Integración Fronteriza NOA-Norte Grande, en el proceso de integración subregional de la ZICOSUR y en las continuas acciones bilaterales con unidades subestatales fronterizas.

Al tratarse de fronteras internacionales, la gestión transnacional subestatal pone de manifiesto la interacción entre USDPs y el Estado. Esto se debe a que la gestión fronteriza incluye temas que son competencia del Estado (seguridad fronteriza, migraciones, controles aduaneros, fito y zoo sanitarios, etc.) y, por lo tanto, intervienen las USDPs y el Estado de manera conjunta, complementando ambos su accionar.

Esta coordinación entre Estado y USDPs contribuye a confirmar que la gestión transnacional de las USDPs no contradice o intenta suplantar la política exterior, sino que se encamina en los espacios vacíos de actuación del Estado en donde las USDPs encuentran proyección. En este sentido, la gestión transnacional de las USDPs es complementaria a la política exterior del Estado, y en muchos casos contribuye a reforzarla.

*La gestión transnacional de las USDPs está principalmente dirigida a la integración subregional con las unidades subestatales transfronterizas con las que encuentran intereses en común.*

Así lo demuestra por la activa participación de las USDPs de este estudio en espacios como la ZICOSUR y los Comités de Integración Fronteriza. Esto se debe a que la subregión en la cual Jujuy y Tarapacá se sitúan, se caracteriza por su homogeneidad y por concentrar unidades subestatales de inserción periférica dentro de los Estados. Estos espacios de integración conforman un área de diálogo para la resolución de problemas comunes y la elaboración de una agenda subregional que prioriza los intereses de la doble periferia.

Además, las USDPs han abierto instancias de trabajo bilateral con otras unidades subestatales, concretando acciones y trabajando posiciones comunes que luego trasladan a espacios como los Comités Integración Fronteriza o la ZICOSUR.

Al encontrar intereses de desarrollo comunes con otras unidades subestatales de la subregión, las USDPs fortalecen sus intereses a través de la gestión transnacional. Esto no significa necesariamente una contradicción en la relación entre la USDP y el Estado, sino más bien una forma alternativa de viabilizar los intereses de la doble periferia a través de otros canales alternativos.

*La organización del Estado bajo la forma federal o unitaria, no restringe el despliegue de la gestión transnacional de las USDPs, pero influye en la gestión de la misma respecto del Estado que integra.*

Las acciones de gestión transnacional de Jujuy y Tarapacá demuestran que su desarrollo ha sido progresivo en la medida en que éstas han avanzado en conocer el contexto en el que se encuentran insertas. La forma federal de organización del Estado argentino y la forma unitaria del Estado chileno, no han restringido este avance subestatal. Tanto Argentina como Chile, han reconocido las capacidades de acción subestatal en la esfera internacional a medida que las unidades subestatales incrementan sus vinculaciones internacionales.

En este sentido, las formas federal y unitaria influyen sobre la gestión transnacional de las USDPs mediante el establecimiento de límites en el accionar subestatal y reglamentando las formalidades y procedimientos para el mismo. Así, mientras la reforma constitucional de 1994 reguló de manera genérica la gestión de las provincias argentinas, en Chile el Estado unitario creó diferentes instituciones gubernamentales que coordinaran el accionar internacional del Estado y las regiones.

En ambos casos, se observa que la coordinación entre el nivel estatal y subestatal resulta necesario no sólo para el éxito de la gestión transnacional subestatal, sino además para garantizar una actuación homogénea y coherente respecto de la política exterior estatal.

Como resultado, las USDs persiguen la integración subregional con sus pares más próximas, favoreciendo el desarrollo de la gestión transnacional del tipo transfronteriza. Para Jujuy y Tarapacá esa zona se identifica en el territorio del centro-oeste de Sudamérica. Esta subregión tiene la característica de concentrar un número importante de unidades subestatales que se encuentran en la misma situación política de doble periferia, reunidas alrededor de intereses y problemáticas comunes que conforman un interés común subregional.

En el marco de esta integración subregional, las USDPs detectan prioridades comunes a resolver y ese consenso subregional sobre determinadas temáticas les permite movilizar a sus respectivos Estados. Esta es la forma alternativa que emplean las USDPs para suplir su escasa influencia en la participación de la agenda estatal y a la vez, complementar las acciones de política exterior del Estado.

Por último, se observa que las actividades de gestión global son aun incipientes y nuevas en los casos de estudio. Se encuentran múltiples documentos firmados e interacciones efectuadas, pero solo algunas de ellas cuentan con acciones concretas. Ya sea por dificultades técnicas como las diferencias del lenguaje y las instancias burocráticas para la comunicación, las actividades de gestión global no revisten el mismo interés para las USDPs que aquellas transfronterizas o intra-estatales.

No obstante, una excepción a la anterior observación la reviste las gestiones internacionales con organismos de financiamiento internacional. Estas vinculaciones, según las experiencias antes constatadas, son llevadas a cabo con intermediación de los Estados centrales. Esto puede ser un rasgo de que aun las USDPs no hayan alcanzado aun un grado de especialización institucional óptimo que les permita encauzar estas vinculaciones de forma propia.

## Referencias

- Agencia Regional de Desarrollo Productivo de Tarapacá. 2014. *Caracterización Territorial de la Región de Tarapacá*. Santiago: Gobierno de Chile.
- Aranda, Gilberto, Alejandro Corder y Cristian Ovando. 2010. “Experiencias paradiplomáticas en la región de Tarapacá y su proyección subregional”, *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, 165: 33-74.
- Arocena, José. 1997. “Lo global y lo local en la transición contemporánea”. *Cuadernos del CLAEH* 78-79: 77-92.
- Bohle Tobar, Francisca; Gabriela Jorquera Sepúlveda y Camila Retamal Millar. 2014. “Análisis de la Convergencia Económica Regional en Chile”. Universidad de Chile, Facultad de Economía y Negocios, Departamento de Economía.
- Boisier, Sergio. 1998. “Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial”. *Revista Austral de Ciencias Sociales de Chile*, Vol. marzo-agosto, 2: 5-18.
- . 2001, “Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?”. En *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, compilado por A. Vázquez Barquero y O. Madoery. Rosario: Editorial Homo Sapiens.
- . 2004. “Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en manos de la gente”. *Revista Eure* XXX (90): 27-40.
- Buarque, Sergio. 1999. “Metodología de Planeamiento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável”. *Revista del IICA*, Recife: 1-104.
- Castellano, Andrés y Marcelo Kloster. 2015. “Industrialización del litio y agregado de valor local: informe tecno-productivo”. *Publicaciones del Centro interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación*. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Buenos Aires.
- Colacrai, Myriam. 2010. “El tejido de relaciones bilaterales desde el ámbito subnacional. Desarrollo de una innovadora interdependencia entre la Argentina y Chile”. En *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, editado por Luis Maira. Buenos Aires: Ed. Libros del Zorzal.

- Contreras, Leonardo; Gloria Gamba y Héctor López. 2012. “Efectos de la inversión extranjera en la actividad minera colombiana y de cuatro países de la región”, *Revista Apuntes CENES* 31 (53): 51-79.
- Del Arenal, Celestino. 2009. “Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales”. *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Universidad del País Vasco: Bilbao.
- Dirección Provincial de Estadística y Censo del Gobierno de Jujuy (DIPEC). 2017. *Informe de Actividad Económica de la Provincia, junio 2015*.
- Garafoli, Gioacchino. 1995. “Desarrollo económico, organización de la producción y territorio”. En *Desarrollo Económico Local en Europa*, editado por Vázquez Barqueo y Garafoli. Madrid: Colegio de Economistas de Madrid
- Hiernaux, Daniel. 1995. “La región insoslayable”, *Revista Eure* 63: 33-40.
- Hilhorst, Jos. 1980. “On Unresolved Issues in Regional Development Planning”, *ISS Occasional Papers* 81: 1-54.
- Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE). 2013. *Informe Económico Regional, Abril-Junio*. Santiago de Chile: INE.
- Juste, Stella. 2017. “La condición de doble periferia en unidades subestatales”. *Revista Interações* 18 (4): 169-184.
- Keohane, Robert y Joseph Nye. 1989. *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Mercado Mott, Macarena y Senilde Alcántara Guanaes. 2016. “IIRSA y ZICOSUR en el Norte Argentino: ¿Infraestructura para la integración o integración para la infraestructura?”. *Hegemonía, Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro Universitário Unieuro*, UNIEURO, número 20.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Argentina (MECON). 2015. *Ficha Provincial: Jujuy, octubre de 2015*. Disponible en: [http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/fichas\\_provinciales/Jujuy.pdf](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/fichas_provinciales/Jujuy.pdf) (consultado en febrero de 2017).
- Ministerio de Producción de la Provincia de Jujuy. 2012 *Estrategia Provincial para el Servicio Agroalimentario*, Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP). Disponible en:

- <http://www.prosap.gov.ar/webDocs/EP5A-JujuyResolucion156.pdf>  
(consultado en febrero de 2017).
- Muller, Pierre. 1990. "Les Politiques Publiques". *Presses Universitaires de France*: París.
- Muñoz, Heraldo. 2000. "Carácter estratégico y oportunidades de la Globalización para el desarrollo de nuestras Regiones". En *Estrategias de Desarrollo Regional y Globalización. Una reflexión necesaria*, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Santiago de Chile.
- Ovando Santana, Cristian. 2013. "Algunos aspectos del desarrollo de la paradiplomacia en América del Sur vistos desde el caso chileno". *Revista Trabajos y Ensayos*, Departamento de Derecho Internacional Público, Relaciones Internacionales e Historia del Derecho, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia: 1-19.
- Roseneau James. 1997. "Demasiadas cosas a la vez. La teoría de la complejidad y de los asuntos mundiales". *Revista Nueva Sociedad* 148: 70-83.
- Schnake, Loreto. 2011. *Paradiplomacia en Chile: el caso de la Región Metropolitana*. Santiago de Chile: Editorial Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Stohr, Walter y Fraser Taylor. 1981. *Development from above or below. The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*. Nueva York: J. Wiley
- Tapia Valdéz, Jorge. 2003. "Descentralización, diplomacia y paradiplomacia en la época de la globalización". *Revista Estudios Fronterizos*, Santiago de Chile: INTE/Universidad Arturo Prat: 157-175.
- Vázquez Barquero, Antonio. 1997. "¿Crecimiento endógeno o desarrollo endógeno?", *Cuadernos del Claeh* 78-79: 111-128.
- Zubelzú, Graciela. 2008. "Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas". En *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, compilado por Eduardo Iglesias. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

*Entrevistas realizadas*

Ex funcionaria provincial de Jujuy, San Salvador de Jujuy, 2016  
Funcionario de Cancillería chilena, Buenos Aires, 2017

*Documentos oficiales*

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. 2005  
Constitución Nacional Argentina. 1994.  
Constitución de la Provincia de Jujuy. 1986.

*Sitios web consultados*

“Información general”. Zona de Integración del Centro Oeste de Sudamérica, Sitio Oficial (ZICOSUR). Disponible en: <http://zicosur.info> (consultado en julio de 2017).

“Tarapacá profundiza relaciones bilaterales con Jujuy”. El Boyaldía diario digital (Chile), 19/01/2014. Disponible en: <http://www.elboyaldia.cl/noticia/politica/tarapaca-profundiza-relaciones-bilaterales-con-jujuy> (consultado en abril de 2017).

“Jujuy y Tarapacá se unen por el desarrollo comercial”. Portal Extra Noticias (Chile), 14/05/2013. Disponible en: <http://www.extranoticias.cl/jujuy-y-tarapaca-se-unen-por-el-desarrollo-comercial/> (consultado en abril de 2017).

“Ejes de integración y desarrollo: descripción, Sitio Oficial del IIRSA. Disponible en: <http://www.iirsa.org/infographic> (consultado en abril de 2017).