



La dimensión internacional de los gobiernos subnacionales en Uruguay: una primera aproximación

*La Dimensión Internacional de los Gobiernos Subnacionales en Uruguay:
Una Primera Aproximación*

Gonzalo Puig Lombardi ()*

Serie Documentos de Trabajo N° 99
Unidad Multidisciplinaria
Junio, 2025

Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República
ISSN 1688-5074



Programa de Estudios Internacionales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

(*) Profesor Ayudante del Programa de Estudios Internacionales.

Preámbulo sobre el tema de estudio y del alcance de este trabajo.

Este Documento de Trabajo del Programa de Estudios Internacionales (PEI) de la Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República, tiene como finalidad aportar una descripción analítica de las capacidades de los gobiernos subnacionales para la acción en el ámbito internacional.

Esta temática se enmarca en el análisis de la política exterior de un Estado Nacional prestando atención, precisamente con respecto al caso uruguayo, a un actor olvidado: los gobiernos subnacionales; o departamentales según nuestra nomenclatura. Una de las pretensiones del PEI es “proveer conocimiento sobre los factores y variables que influyen en el comportamiento de los Estados en sus interacciones en el sistema internacional, y de los actores nacionales con capacidad de influir en el proceso de toma de decisiones en las relaciones externas nacionales”. En este trabajo se intenta abordar esa problemática, aludiendo al caso de los actores nacionales estatales no-centrales. Precisamente, este trabajo tiene como objetivo sostener, a partir de una primera aproximación teórica y a través de una encuesta a élites, que los gobiernos departamentales son un actor en las relaciones externas del país. No es el objetivo de este trabajo un análisis causal que busque evidenciar el peso de estos, o calibrar su influencia en la cancillería.

A su vez este trabajo que fue realizado con un triple propósito, cronológicamente, se origina en la monografía final realizada para la aprobación del Diploma de Especialización en Estudios Internacionales -Sistema Internacional e Integración impartido por esta casa de estudios. En simultáneo con el propósito anterior, se pretendió presentar este trabajo dentro de la serie de Documentos de Trabajo Unidad Multidisciplinaria con el fin de complementar las líneas de estudios de análisis de política exterior, investigaciones sobre el MERCOSUR; y estudios fronterizos llevados adelante por el PEI. Finalmente, en esta versión final del documento de trabajo se espera que este documento sea de utilidad como material didáctico en las secciones dedicadas a los gobiernos subnacionales de los cursos del PEI.

El autor agradece al orientador de la misma el Dr. Wilson Fernández Luzuriaga por su atenta lectura, comentarios y sugerencias en el documento. Así como al tribunal evaluador de la monografía la Mag. Daniela Guerra y el Dr. Antonio Cardarello. Asimismo, a los comentarios realizados por los colegas del Programa en nuestro seminario interno, los Dres. Hernán Olmedo; Diego Hernández y Damián Rodríguez, junto a Florencia Salgueiro, Mikaela De Gregorio y Facundo Latour sobre un avance de este documento presentado el 19 de septiembre de 2024. Estos fueron tenidos en cuenta y de gran ayuda para la mejora de este documento.

Gonzalo

Introducción

Este Documento de Trabajo del Programa de Estudios Internacionales (PEI) se enmarca en el análisis de la política exterior de un Estado Nacional, específicamente en el caso uruguayo, prestando atención a un actor olvidado: los gobiernos departamentales. Contemplando que una de las pretensiones del PEI es “proveer conocimiento sobre los factores y variables que influyen en el comportamiento de los Estados en sus interacciones en el sistema internacional, y de los actores nacionales con capacidad de influir en el proceso de toma de decisiones en las relaciones externas nacionales”. Este trabajo aborda esta problemática, enfocándose en el caso de los actores nacionales estatales no centrales, quienes han sido olvidados o desatendidos en su rol de actores nacionales con capacidad de influir.

Se trata entonces de un campo de investigación novedoso, ya que cuando uno realiza una búsqueda de trabajos académicos sobre la inserción internacional de los gobiernos departamentales uruguayos en algún repositorio, tanto nacional (Colibrí) como internacional (google scholar) no se encuentra ningún trabajo al respecto. Sin embargo, sí se encuentran dos trabajos dedicados a la organización MERCOCIUDADES, organismo internacional integrado por actores subnacionales diversos (en su mayoría gobiernos locales). Es más, el segundo resultado se trata de un informe en el Anuario del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina. Adicionalmente estos ya tienen unos 20 años de antigüedad (Chasquetti 2004; Cardarello & Rodríguez 2007). Por lo tanto, se considera que una primera investigación, aun con su carácter cuasi-exploratorio, será un aporte a la disciplina. Aporte que además parece tener un cierto interés ya que al realizar la búsqueda en el repositorio nacional Colibrí se encuentran múltiples monografías de grado y posgrado dedicadas a estudios de caso de la internacionalización, a MERCOCIUDADES e incluso al hermanamiento de ciudades, que constituye un tipo de acción internacional subnacional.

El objetivo general de esta monografía es comenzar a conocer las capacidades de los gobiernos subnacionales para actuar en el ámbito internacional. Teniendo como preguntas orientadoras de la investigación las siguientes interrogantes:

¿Son los gobiernos subnacionales actores en el ámbito internacional, que nos dice la bibliografía existente?

¿Cuál es la institucionalidad de la acción internacional de los gobiernos departamentales uruguayos?

Para aproximarse a esta meta, se proponen los siguientes objetivos específicos: en primer lugar, realizar una sistematización de la bibliografía existente sobre la internacionalización de los gobiernos subnacionales, con el fin de aumentar el conocimiento existente sobre el objetivo general a nivel nacional. Como se mencionó anteriormente, no existen trabajos nacionales sobre esta temática, por lo tanto, es esencial el aporte de una revisión de la

literatura existente al respecto de este fenómeno, por sobre todo literatura con énfasis teórico-conceptual, por sobre estudios de caso.

En segundo lugar, en una segunda parte de la monografía más dedicada a un análisis práctico (campo) del caso uruguayo se busca recrear y presentar la estructura institucional de la acción internacional, o internacionalización de los 19 Departamentos del Uruguay. De forma que esta monografía también cumpla el rol de proporcionar un estado de situación de la acción internacional de los gobiernos departamentales del país.

Es claro el alcance descriptivo de esta monografía, que incluso dado la novedad de la temática se acerca a un trabajo exploratorio, por lo tanto, se propone una hipótesis más allá de la descripción de la variable dependiente que sería la dimensión internacional de los gobiernos departamentales uruguayos. Aunque la segunda parte del trabajo tiene mayor precisión en su objetivo que es describir la institucionalidad de la acción internacional de los 19 departamentos, en los cuales se espera existan diferencias, por lo tanto, que efectivamente la variable dependiente sea una variable y no una constante. El breve el fin propuesto es descriptivo: la generación de conocimiento preliminar, que abre la posibilidad de futuros trabajos orientados a una explicación de la variable dependiente (Gerring 2014). Asimismo, se considera que este trabajo aporta dos resultados concretos: un aporte teórico a partir de la sistematización de la literatura sobre la acción internacional de los actores estatales no centrales; además del referido estado de situación de la acción internacional de los gobiernos departamentales del país. Estos aportes tienen utilidades tanto independientes como complementarias, que están bien definidas en sus dos grandes secciones que componen esta monografía, que bien podría leerse su introducción y cada sección por separado.

Luego de expuestos los objetivos de esta monografía, es necesario profundizar, previo al comienzo de la sistematización teórica, sobre la importancia de la temática dentro del análisis de la política exterior de un Estado que exceda lo ya adelantado. Se considera que la principal razón para ahondar en el conocimiento de la internacionalización de los gobiernos subnacionales reside en una crítica al análisis clásico de la disciplina que consideró al Estado como un actor racional unificado, por lo tanto, existiendo un interés (y visión) nacional única que orientaba la política exterior actuando en pos de este interés nacional (Allison 1969; Putnam 1988; Tomassini 1988; Moravcsik 1997; Valenzuela 2013; Fernández Luzuriaga 2015).

Al atribuirle al ejecutivo nacional el rol de protagonista principal, y hasta exclusivo, junto con la característica de actor racional y unificado la política exterior sólo podía ser entendida como reactiva a las condicionantes provenientes del sistema internacional, por ende, autónoma de las características, contextos y conflictos coyunturales del sistema político y la sociedad civil nacional (Fernández Luzuriaga 2015:5). De esta forma los factores internos que podrían influenciar los procesos de formulación y toma de decisiones de la política exterior son entonces ignorados, o desestimados.

Este enfoque ha sido abandonado debido a sus numerosos cuestionamientos, provenientes de sucesivas revisiones teóricas, sobre todo desde el funcionalismo y el enfoque de la interdependencia (Tomassini 1988; Kehoane 1993) o desde la revitalización de la perspectiva liberal o neoliberal¹ (Moravcsik 1997 como autor de referencia). Contemporáneamente se puede entender la toma de decisiones en política exterior como una “una red de intereses en pugna” (Valenzuela 2013:3), por lo tanto, el debate sobre los actores con capacidad de influir la política exterior no es una novedad de esta monografía. No obstante, en la siguiente sección se retomarán algunos trabajos clásicos sobre los cambios en la disciplina, así como los más novedosos trabajos sobre la internacionalización de los gobiernos subnacionales, popularmente bajo el paraguas del concepto de paradiplomacia. Debido a que, a pesar de haber abandonado al actor racional unificado, aún no hemos avanzado sobre todos los actores que, como explica Valenzuela, pugnan por influir en la política exterior de un país. Es así como se puede considerar a los líderes de los gobiernos departamentales como uno de estos actores que influyen a los tomadores de decisiones del ejecutivo nacional. Sobre todo, sí se presta atención a su creciente protagonismo en la dinámica electoral (Cardarello 2014; Tokatlian & Merke 2014; Cardarello & Freigedo 2016; Tavares 2016; Paquin 2020).

Desde la reforma constitucional de 1996, los gobiernos departamentales (denominación de los gobiernos subnacionales en Uruguay) se desenvuelven con mayor autonomía y se encargan de una mayor cantidad de asuntos, que antes se decidían y procesaban a nivel central (Cardarello 2014; Cardarello & Freigedo 2016). Sumado a esto, la mayor interdependencia y el auge de la globalización económica de las últimas décadas ha creado nuevas oportunidades y también desafíos en cuanto al rol de los gobiernos subnacionales y locales en el sistema internacional (Keating 2013; Bernal Meza 2015; Ippolito 2017; Tavares 2016).

Finalmente, otra razón por la cual es relevante integrar la visión de estos actores se encuentra en la inserción internacional. Por esta se entiende la relación de un Estado con el resto del sistema internacional, y tiene el mayor caudal de referencias analíticas en su dimensión económica; o sea el flujo comercial de los productos nacionales hacia el extranjero (exportaciones). Algo esperable en un país con una economía pequeña, para la cual el acceso a los mercados externos para la producción nacional de bienes y servicios es de vital importancia (Bizzozero 2008; Fernández Luzuriaga 2010; Pose 2018). Siendo tan determinante el análisis de la inserción internacional en nuestro país, es menester tener en cuenta que su dimensión económica-comercial no puede prescindir del conocimiento sobre la estructura institucional del país, un país que también divide su actividad económica en 19 departamentos con intereses y realidades divergentes, que son pasibles de jugar un rol en influir las decisiones de los decisores nacionales. Por lo tanto, consideramos que un

¹ No es menor señalar que existen varias escuelas de pensamiento que critican y actualizan la visión realista clásica de las RRII, aquí nombramos algunos de sus principales revisionistas. Los enfoques constructivistas y neomarxistas podrían ser otras dos grandes corrientes críticas que quizás tengan menor alcance en el mainstream de las RRII; por lo menos en nuestro país. No se pretende aquí minimizar el aporte de estas teorías ni minimizarlas.

mayor conocimiento sobre las capacidades e intereses de los actores subnacionales es de relevancia para una comprensión más integral de la política exterior del Uruguay.

1. Nuestro marco conceptual: la política exterior como un “juego de dos niveles” y el novel concepto de Paradiplomacia.

El enfoque más clásico de las relaciones internacionales: el realismo [en su escuela clásica valga la redundancia] se constituye como línea de investigación principalmente con los primeros trabajos de Hans Morgenthau, a pesar de que sus orígenes se remontan a la antigüedad. Para esta corriente el elemento central es que los Estados buscan asegurar o acrecentar su poder como medio para su propia conservación y seguridad” (Morgenthau 1948; Tomassini 1988; Keohane & Nye 1977). La seguridad sería el “leitmotiv” de los gobernantes nacionales encargados de tomar las decisiones de política exterior, que a su vez actuarían de forma racional y unificada (Valenzuela 2013:3), también llamada “monolítica” por la literatura que revisa a esta corriente.

Esta escuela conceptualiza entonces un mundo, más específicamente un sistema internacional, marcadamente Estado-céntrico y con una estructura jerárquica muy rígida entre sus unidades: los diferentes Estados Nación (Tomassini 1988:61), que tampoco dado esta estructura jerárquica tampoco son concebidos como actores homogéneos. No obstante, mantienen un interés común: la seguridad, que es fácilmente identificable y homogénea dentro de cada unidad —la *raison d’Etat*—. La tabla 1.1 resume los principales supuestos de esta escuela, que como vemos tiene como pilares el poder y el interés nacional de las partes.

TABLA 1.1 Presunciones de la escuela realista de las RRII

Presunción	Descripción
1	La política internacional se centra en los intereses de las grandes potencias. Los estados menores deben alinearse con una de ellas, lo que da lugar a la formación de bloques o esferas de influencia.
2	Las sociedades nacionales son unidades relativamente simples, cuya conducta internacional se orienta hacia objetivos subordinados al mantenimiento de la paz y la seguridad.
3	La agenda internacional se reduce a un número limitado de temas jerarquizados, con la seguridad como prioridad indiscutible.
4	Los agentes en la vida internacional son exclusivamente los estados nacionales, que no reconocen la legitimidad de otros actores con capacidad de actuación internacional.
5	El repertorio de recursos de poder que un estado puede emplear para influir en otros se circunscribe principalmente a la esfera política y militar. Las arenas en las que se ponen en juego estos recursos son pocas y bien conocidas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Tomassini 1988 p.63

El marco analítico que le concede al ejecutivo nacional la característica de actor racional unificado en cuanto a la política exterior se enfrenta a varias limitaciones. Como fundamento de su seminal análisis sobre la toma de decisiones en política exterior Graham Allison cuestiona esta concepción advirtiendo que esta surge de la demanda por parte de los analistas de un modelo que demuestre, o más bien compruebe, la racionalidad de las acciones tomadas (1969:691). Por lo tanto, proviene de una forma o fuente de legitimación más que del propio proceso de toma de decisiones. Esto se debe, según Allison, a una sobrestimación de un modelo por parte tanto de analistas como lectores, que, de hecho, se encuentra conceptualmente equivocado y que debería ser reemplazados por modelos conceptuales más cercanos al funcionamiento de organizaciones complejas (p.692). Según el autor esto es más bien un atajo “productivo” que nos puede ayudar en un comienzo, no obstante, afirma que también “oscurece” el análisis “*Treating nations as if they were rational individuals provides a productive shorthand that obscures as well as reveals*” (p.691).

En una organización tan compleja como el Estado Nación moderno la toma de decisiones no puede asemejarse a la de un individuo tomando decisiones, sino que se trata de un conglomerado de actores, que también puede ser entendido como señala Valenzuela como una red de actores (Allison 1969; Valenzuela 2013; Putnam 1988; Tomassini 1988). Allison nos recuerda que la política internacional es más compleja de lo que parece a simple vista, y que las decisiones no se concentran en un tomador de decisiones nacional, entonces los analistas deben considerar las dinámicas organizativas de la toma de decisiones, enfatizando que esto también incumbe a la política exterior (1969:693).

Se concuerda con que genera un “ruido” la aplicación de los preceptos del individualismo metodológico, esto es la concepción de que las explicaciones de las acciones en ciencias sociales provienen del estudio del comportamiento individual (Agassi 1960) propio de la microeconomía pueda extrapolarse de forma generalizada al estudio de la política exterior.

En el tercio final del siglo XX, con el aplacamiento de la guerra fría y un nuevo relance de la globalización económica, se consolidan nuevos intereses en las relaciones interestatales, que “superan” las cuestiones puramente militares securitarias, asimismo se trata de relaciones más caudalosas y en multiplicación que las que se sucedían en el periodo anterior, teniendo este fenómeno consecuencias sobre la teorización de las RRII (Tomassini, 1988:61; Keohane & Nye 1977; Keohane 1993). Un sistema internacional que comienza a ser definido como de “interdependencia compleja” siguiendo los trabajos seminales de Robert Keohane y Joseph Nye desde los años 70, que da lugar a su vez a una primera revisión dentro del *mainstream* de los postulados realistas (tabla 1.2). Entre las cuales se destaca la concepción de que existen múltiples actores e intereses en las relaciones internacionales, y por ende a posteriori en la política exterior.

TABLA 1.2. *Nuevas presunciones sobre las RRII según Tomassini 1988*

Presunción	Descripción
1	Las RRII son protagonizadas por un creciente número de centros de poder
2	La actuación externa no sólo representa los intereses del Estado [CENTRAL]
3	Se desenvuelven en torno a una agenda más compleja y menos jerarquizada a la cual se incorporan nuevos temas.
4	Los agentes en la vida internacional son nuevos y múltiples agentes, con frecuencia distintos del Estado
5	Estos actores ponen en juego recursos de poder no-tradicionales de una variedad de arenas mucho más numerosas, cambiantes y entrelazadas que antes

Fuente: Elaboración propia a partir de Tomassini 1988 p.63

En cuanto al argumento de que no se debería prescindir de lo que sucede a nivel doméstico, nuevamente Valenzuela (2013) y Fernández Luzuriaga (2015) coinciden en su referencia a los trabajos clásicos de Allison (1969) y Putnam (1988) como pioneros en este cambio en la visión clásica sobre la toma de decisiones en política exterior. Justamente Robert Putnam es uno de los primeros autores en volver a posicionar a los factores internos o domésticos como relevantes para entender la conducta internacional de los Estados, el nombre del conocido artículo ya revela el punto a desarrollar: *“Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”*. Putnam afirma que la política doméstica y las relaciones internacionales están conectadas, advirtiendo que la pregunta no debe ser: *“¿Cuál determina a cuál? Sino ¿Cómo y cuándo?”* (1988:427).

A partir del ejemplo de las negociaciones ocurridas entre las grandes potencias “occidentales” en la Cumbre de Bonn de 1978 el autor indica como lo negociado a nivel internacional está relacionado con las demandas existentes a nivel doméstico de cada país, considerando entonces la política exterior como un juego de dos niveles. Esto choca con el supuesto del actor racional unificado, que se tornaría imposible, en palabras de Putnam:

“La política de los asuntos internacionales se puede concebir como un juego de dos niveles. En el nivel nacional, los grupos domésticos presionan al gobierno para que adopte políticas favorables a estos, mientras que los políticos buscan poder construir coaliciones entre esos grupos. En el nivel internacional, los gobiernos nacionales buscan maximizar su habilidad de satisfacer a las presiones domésticas, mientras que buscan minimizar las consecuencias adversas de los hechos internacionales. Ninguno de los dos juegos puede ser ignorado por los tomadores de decisiones, siempre y cuando sus países permanezcan soberanos pero interdependientes. Cada líder nacional aparece en ambos tableros” (1988:435)

Sintéticamente, el punto del autor es que los tomadores de decisiones centrales se ven sometidos simultáneamente por presiones domésticas e internacionales; existiendo múltiples mesas de negociación, ya que las “dos mesas” son una simplificación propia del modelo: a nivel internacional (mesa internacional) se encuentra como mínimo con sus pares extranjeros, y diplomáticos. Mientras que, a nivel doméstico, pueden tener peso los líderes de los partidos, el parlamento, representantes de grupos de interés y más (Putnam 1988:434). Asimismo, Putnam advierte que la complejidad del juego radica en cómo los movimientos que son racionales para un jugador en una “mesa” pueden ser inapropiados

para ese mismo jugador en la otra mesa, adicionalmente si un líder no logra satisfacer la mesa doméstica corre el riesgo de perder su lugar en ambas mesas (1988:434).

El propio marco analítico de Putnam parte de una modelización, bien precisa que deja a su vez entrever mayores complejidades, aunque este autor las destaca al señalar el ya mencionado entorno de interdependencia compleja entre las unidades del sistema internacional, que como adelantamos excederían al Estado-Nación. En la tabla 1.2 se presentó una revisión de los postulados clásicos incorporando esta perspectiva, pero además antes de avanzar hacia la literatura propia del análisis de política exterior vale la pena mencionar dos elementos más que comienzan a ser incorporados en mayor o menor medida. Primero, como estas nuevas corrientes dan mayor cabida al análisis institucionalista de la acción internacional - el privilegiado en la segunda parte de este trabajo- como por ejemplo lo es la política exterior de un gobierno nacional determinado.

Desde una perspectiva institucionalista, el entramado institucional se considera un pilar fundamental para determinar: las preferencias, capacidades y hasta la identidad de los actores en juego; incluso para el análisis de las relaciones internacionales como defiende Krasner (1988). El accionar se encuentra condicionado por estas estructuras institucionales ya que una vez que se toman ciertas decisiones, estas limitan las posibilidades futuras, por lo tanto, las instituciones son determinantes del rango de opciones disponibles para los formuladores de políticas en cualquier momento dado (Krasner 1988; North 1990). Específicamente para nuestro caso: las estructuras institucionales delimitan el rango de opciones de política exterior disponible. Pero, sobre todo, este marco de análisis refuta la posibilidad de un actor racional unificado o monolítico.

Segundo, crecen en fuerza los análisis que reivindican el papel de las preferencias y las ideas, en combinación con lo anteriormente mencionado, y estos son conocidos como una revitalización de las teorías liberales. Aunque, como apunta Moravcsik (1997) de forma no idealista ni utópica.

La reformulación de esta escuela teórica de las relaciones internacionales argumenta que las relaciones entre el Estado y la sociedad, por ende, la relación de los Estados con el contexto social doméstico y también transnacional tiene un impacto fundamental en el accionar internacional de los mismos (Moravcsik 1997:513). Debido a que "las ideas, intereses e instituciones sociales influyen en el comportamiento estatal al moldear las preferencias del Estado, es decir, los propósitos sociales fundamentales que subyacen a los cálculos estratégicos de los gobiernos." (Moravcsik 1997:513).

Estas consideraciones conceptuales son tenidas en cuenta por los análisis de política exterior contemporáneos, por más que no se adscriben de forma integral a una de estas escuelas teóricas, como veremos a continuación con un ejemplo de manual más general (Valenzuela 2013) y otros sobre casos nacionales (Tokatlian & Merke 2014 y Fernández 2015), estos trascienden la visión clásica del interés nacional homogéneo o "estándar". A

su vez, dejan lugar para considerar a los gobiernos subnacionales como actores en el plano internacional.

Someramente, Valenzuela crítica como “las corrientes teóricas de las relaciones internacionales estudian el comportamiento del Estado en el sistema internacional sin tomar mucho en cuenta —cuando no ignorando— los factores internos que podrían influenciar los procesos de formulación y toma de decisiones de la política exterior de un país” (2013:2) Esto se debe, al igual que advierte Allison, a la intención de desarrollar modelos ágiles para analizar el accionar internacional. No obstante, se comparte aquí que, si bien se debe ser parsimoniosos, es menester evitar caer en el reduccionismo de deliberadamente ignorar actores domésticos. Evitar este reduccionismo ha ocurrido incluso en el realismo, ya que como explica Valenzuela, en un recorrido por las diversas líneas teóricas, la corriente neoclásica, por ejemplo, cuestiona a la política exterior monolítica anticipando la presencia y acción de actores internos que rodean al formulador de la política y que influyen en la toma de decisiones (Rose 1998 citado en Valenzuela 2013:9).

Según Valenzuela es necesario conceptualizar a los tomadores de decisiones en política exterior interpretando su posición en el sistema internacional y cómo esta se relaciona con otras variables domésticas (2013:12). Proponiendo la acción en política exterior como una variable dependiente, sujeta a múltiples variables independientes dentro del llamado “ambiente interno” (p.13). Por su parte, la arena política interna se encuentra compuesta por una serie de grupos de interés que “buscan llevar a cabo de manera legítima sus propias agendas y por lo tanto buscan influenciar al gobierno para que adopte o deje de adoptar ciertas orientaciones de política pública” (p.13).

Lo principal aquí es resaltar dos argumentos cruciales para este trabajo, y además para un análisis empírico de las RRII: primero como Valenzuela define a la política exterior como una política pública, lo cual no es menor ya que implica que está sujeta a la política y no a un interés permanente y monolítico (*la raison d'État*). Pero además la considera una variable dependiente, por lo tanto, algo que varía en contraposición con el realismo clásico, para el cual la política exterior era una constante. Operacionalmente sería una constante ya que viene dada por las razones resumidas anteriormente².

Fernández Luzuriaga coincide con la posición anterior y subraya cómo esta construcción clásica inicial contribuyó al divorcio de la política exterior de los estudios de políticas públicas (2015:5). Por más que argumenta la centralidad del “triángulo presidente-canciller-parlamento” no le atribuye el carácter de exclusivo reconociendo la inevitabilidad del enfrentamiento interno acerca de la concepción de interés nacional entre miembros del gobierno. Incluso, con respecto al tema de estudio en cuestión Fernández Luzuriaga indica

² Por una revisión más extensa al respecto ver la bibliografía citada, especialmente la descripción de la escuela realista en: Keohane & Nye, 1977; Krasner, 1988; Morgenthau, 1948; o el resumen de manual de Tomassini, 1988, o incluso más reciente en esta misma serie de documentos de trabajo: Olmedo González 2013 (no.81).

que los gobiernos subnacionales pueden ser actores gravitantes cuando se trata de la relación con países vecinos, sobre todo en los casos fronterizos (p.21).

Más tajante aún es el trabajo de los argentinos Tokatlian y Merke, que consideran que “El estudio del ambiente interno es fundamental para comprender de qué manera los estados hacen política exterior” (2014: 249). Según los autores, el ambiente interno está compuesto por instituciones, actores e ideas que darán forma a las decisiones de política exterior (p.249), en sintonía con la revisión teórica anterior, y casi en forma de síntesis de la misma. De esta forma se resalta como varios actores influyen en el recién mencionado proceso, a destacar: el Ejecutivo (presidencia, ministerios y secretarías), las diferentes burocracias, los legisladores, los partidos políticos, un grupo muy agregado que llaman “elites y opinión pública”; incluyendo el papel de las provincias. Se aprecia cómo para estos autores, a pesar de que su análisis está dedicado al caso argentino -un país federal- entienden que los gobiernos subnacionales son actores que influyen en la política exterior (p.250).

No es un detalle menor el hecho de que Argentina, país en el cual se enfoca este trabajo, sea un Estado federal, por supuesto en estos casos el peso de los gobiernos subnacionales (estadales) debería ser mayor, aunque los autores señalan que no hay mucha literatura al respecto. A su vez resaltan que los gobiernos subnacionales muestran un interés creciente en el ámbito internacional, por sobre todo en las temáticas referidas al comercio internacional y la integración regional (2014: 271).

En suma, la revisión en esta sección expone un sistema internacional integrado por numerosos actores y “ámbitos”; entonces uno podría plausiblemente asumir dos cosas: primero que estos actores domésticos con intereses mencionados también presionan a sus gobiernos locales y estadales (subnacionales). Segundo, como, a su turno, estos luego también presionarían al gobierno nacional. Para nuestro caso concreto, debemos tener en cuenta el peso de lo subnacional en la elección de la Cámara de Senadores (Chasquetti & Micozzi 2014; Cardarello & Puig Lombardi 2022) como factor doméstico de relevancia. Este factor tiene un peso importante y creciente y es pasible de trasladarse a cualquier área de política pública nacional.

1.1 La Paradiplomacia.

En el mundo actual, marcado por la interdependencia compleja, los Estados desarrollan diversos objetivos, como: mejorar las relaciones comerciales; abrir y asegurar mercados, ganar aliados políticos e incluso culturales como lo sería acrecentar “el favor de la opinión mundial”, apuntaban los autores señalados en su revisión de los preceptos clásicos (Keohane & Nye 1977; Tomassini 1988; Keohane 1993).

Una de las líneas de investigación actuales que aborda estos “nuevos” objetivos y que se desprende de los conceptos recién presentados es el estudio de la participación de los gobiernos no-centrales en las relaciones internacionales, más conocido recientemente bajo el rótulo de Paradiplomacia (Tavares 2016:7). Estudiar la actividad internacional realizada

por actores subnacionales (estadales, regionales, departamentales, locales) que buscan establecer relaciones directas con actores extranjeros — otrora considerada una potestad exclusiva del gobierno nacional a través de su cancillería/ministerio de relaciones exteriores — puede entenderse como una respuesta, más moderna, a los desafíos conceptuales recién planteados. Por, sobre todo, para los fines de esta monografía la bibliografía sobre la Paradiplomacia, y su correspondiente revisión, oficiará como respuesta a la primera pregunta de investigación:

¿Son los gobiernos subnacionales actores en el ámbito internacional, que nos dice la bibliografía existente?

Durante la década de los 80 se produce un auge o revitalización de la geografía económica como campo de investigación, campo que considera a la región como un elemento fundamental de la economía al evidenciar y problematizar que son algunas regiones y no otras las que se desarrollan (Storper 1995:191). Por lo tanto, sus especificidades ya sean geográficas, institucionales y/o tecnológicas son relevantes para el análisis, de esta forma la economía incorpora a la región como un nivel de elaboración de políticas de desarrollo (Storper 1995).

Frente al cambio global mencionado, la importancia del territorio como un componente en el desarrollo económico pasó a ser reconocido (Storper, 1995; Keating 1998 citado en Keating 2013). Entonces se puede considerar que si el componente territorial del análisis económico pasó a recibir mayor atención: ¿Podría suceder algo igual para el análisis de las RRII? La internacionalización de los gobiernos territoriales toma como pilar este componente territorial. Siendo la Paradiplomacia una de sus líneas de investigación más pujantes (Aguirre 1999; Keating 2013).

El origen del término se le atribuye Duchacek en los años 80, según su definición clásica la paradiplomacia se entiende como “el contacto entre gobiernos no centrales y naciones distantes ya sea con representantes de la política comercial, industrial, cultural o con cualquier otra agencia de un gobierno nacional extranjero” (p. 246-247). No obstante, el primer uso registrado de este término (no así del mismo concepto) en la literatura de las ciencias sociales fue realizado por Rohan Butler en 1961, en su monografía “*Studies in Diplomatic History and Historiography*” con un capítulo titulado “*Paradiplomacy*”. Butler, un historiador de las relaciones internacionales la definió como “el nivel más alto de diplomacia personal y paralela, complementando o compitiendo con la política exterior regular del ministro en cuestión” (Kuznetsov 2015: 32). Es interesante cómo en este primer intento, varios años antes, la paradiplomacia se definía en un sentido literal: una diplomacia paralela; que además sería per se conflictiva al tener como fin eludir a la diplomacia nacional.

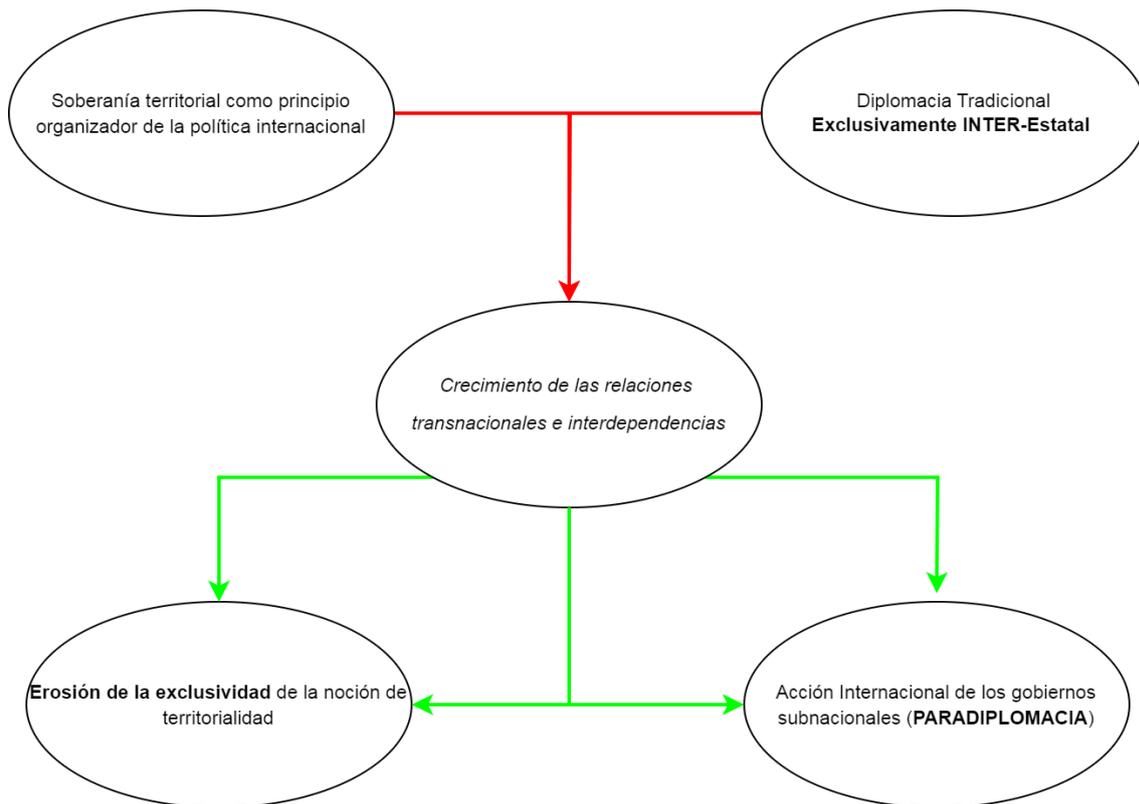
Tanto el término más moderno como cualquiera de sus versiones y acepciones poseen una conflictividad latente, debido a que como vimos en la sección anterior: la diplomacia es una actividad tradicionalmente reservada a los gobiernos centrales. Aunque, esta actividad

ya se encontraba teóricamente posible en los análisis revisionistas del realismo, desde Keohane y Nye. De todas formas, es evidente cómo este fenómeno u objeto de estudio representa un cambio importante para los estudios de política exterior (Paquin 2020:59).

Para presentar este concepto que tampoco ha recibido suficiente conceptualización (coincidiendo en este punto con Aguirre 1999) es útil continuar la discusión presentada en la sección anterior con los motivos para la acción internacional de las entidades subnacionales. Entonces en este mundo marcado por la interdependencia compleja, las relaciones internacionales de los Estados han sido transformadas por la creciente participación de múltiples actores en la arena global. Mayor diversidad de “nuevos actores”, en el marco de una nueva agenda que trascendía la seguridad, entre ellos los gobiernos no-centrales (GNC) – también denominados, subnacionales- sobre quienes comenzó de forma creciente a recaer la necesidad de gestionar dinámicas internacionales que impactan en sus intereses específicos (Ippolito 2017:32; Duchacek 1986; Zeraoui 2016). Dos grandes vectores explican esta necesidad de gestionar ellos mismos sus intereses en el plano internacional: el declive del rol mediador del Estado-Nación que expone más directamente a las regiones a los efectos de la economía global (Keating 2013:2). En segundo lugar, el avance de los procesos de descentralización promovidos durante las décadas de los 80-90, que le permitió mayor margen de acción a las unidades subnacionales (Keating 2013; Tavares 2016; Ippolito 2017).

El rol del primer vector no es propio de los estudios sobre paradiplomacia, de hecho, se encuentra advertido en las ya indicadas investigaciones pioneras por parte de la geografía económica. Un ejemplo seminal es el trabajo de Kratochwil sobre territorialidad, fronteras y el sistema internacional de 1986 quien señala como la erosión de la soberanía territorial como principio organizador del sistema internacional y la diplomacia implicaría el crecimiento de la actividad internacional de otros actores. El siguiente diagrama procede a integrar la paradiplomacia en la tendencia ya relevada por Kratochwil (1986)

Diagrama 1.1. *Procesos Paralelos en la política internacional.*



Fuente: Elaboración propia en base a Kratochwil (1986 p.27)

Si bien estos vectores son comunes a todo el sistema internacional, el concepto de paradiplomacia se desarrolló durante los años 80, inicialmente vinculado a los estudios sobre federalismo (Paquin 2020). Los trabajos clásicos de Duchacek (y Duchacek & Soldatos) observaron que, en países federales como Canadá y Estados Unidos, los gobiernos subnacionales comenzaban a involucrarse en actividades internacionales para promover intereses comerciales, culturales y tecnológicos (Duchacek 1986; Zeraoui 2016; Paquin 2020). Estas acciones, que eran a menudo descritas como “diplomacia paralela”, respondieron tanto a la creciente globalización como a las limitaciones de los gobiernos centrales para atender demandas regionales específicas (Kuznetsov 2015; Keating 2013).

Tavares (2016) amplía este enfoque al argumentar que la paradiplomacia es una consecuencia inevitable del nuevo orden internacional multinivel. Según este autor, los gobiernos subnacionales no solo complementan, sino que en ocasiones desafían, la diplomacia estatal, transformando el concepto de soberanía y abriendo debates sobre la distribución del poder en el sistema internacional (p1-2). Paquin añade a este argumento considerando a los gobiernos subnacionales como actores soberanos en sí mismo, en relación a su territorio, y explicando como estos de hecho, tienen representaciones o “mini-embajadas” en el extranjero, estableciendo así relaciones bilaterales y multilaterales con gobiernos centrales, otros estados federados (2020:50).

Aunque el propio Paquin hace referencia a otra idea que se considera central y que se retomará al final de esta monografía, ya que corre en paralelo con la paradiplomacia.

Paquin afirma sobre los actores estatales no-centrales como “su ubicación dentro de un estado soberano les da a los estados federados acceso a los tomadores de decisiones del gobierno central, incluidos actores en la política exterior del país. Compartir la soberanía con un gobierno central da a los gobiernos no centrales una razón para establecer una presencia internacional y desarrollar sus medios de influencia. Así, en contraste con las ONG y las multinacionales” (p. 55-57).

Nuevamente un factor central en desarrollo de esta actividad, y por ende del concepto de paradiplomacia es la profundización de las reformas descentralizadoras en la década de los 90. Debido a que la transferencia de competencias desde el gobierno central hacia los subnacionales ha fortalecido su autonomía en áreas como el desarrollo económico y la gestión cultural (Ippolito 2017). Lo que les otorga el pilar central de la paradiplomacia: el marco institucional que les permite explotar estas oportunidades previamente fuera de su alcance (Ippolito 2017:42). Es el diseño institucional el gran “habilitador” de la paradiplomacia, ya que ciertos diseños la promueven mientras que otros no (Zeraoui 2016; Ippolito 2017; Paquin 2020). Este es un punto central para este trabajo ya que el abordaje empírico se enfoca en el diseño institucional de los departamentos uruguayos, y la decisión como puede verse no fue arbitraria. Es en el único punto en el cual hay consenso en la literatura: el diseño institucional es el pilar de la paradiplomacia.

Esto es incluso previo a que se conceptualice la misma en los primeros trabajos, como se vio Duchacek aborda los Estados Federales, en los cuales la organización del Estado federal es elemental para entender porque han sido pioneros. La mayor autonomía, característica del federalismo promueve la acción en las diversas áreas de política, entre las cuales como podemos ver no escapa la política exterior. Esta idea es resumida en la tabla con una tipología simple de los diferentes tipos de organización del estado y su relación con la autonomía de los gobiernos subnacionales.

Tabla 1.3 Tipología simple de los diferentes tipos de organización del estado y su relación con la autonomía de los gobiernos subnacionales

Organización del Estado	Autonomía	CASOS
Estados UNITARIOS	MENOR	Francia, Suecia, Chile, El Salvador, URUGUAY
Estados FEDERALES	MAYOR	Estados Unidos, Argentina, Brasil, México, Bélgica,

Fuente: Elaboración propia.

Continuando ahora con un mayor detalle de las actividades paradiplomáticas según Tavares (2016), autor que en su manual sobre la actividad global de los actores locales detalla unas diez actividades y razones principales que compondrían el abanico de principales acciones internacionales de estos gobiernos (p.42-47). Dado a que el autor no

las jerarquiza, estas son resumidas en la tabla 1.4 para amenizar la lectura. Se advierte que por know-how el autor entiende la transferencia de tecnología existente que no llegaría siempre en tiempo y forma a todo el territorio, por lo tanto, en pos del desarrollo regional los gobiernos subnacionales accionan directamente en el plano internacional en búsqueda de estas transferencias. Agregamos que esta razón ocupa un lugar central en los trabajos de geografía económica (Storper 1995). A continuación, por geografía Tavares hace referencia a una categoría propia que tendría a la ubicación particular de algunas regiones, estados o ciudades que implicaría mayor actividad paradiplomática.

Tabla 1.4. *Principales razones y actividad de los gobiernos subnacionales en el plano internacional.*

Razón	
1	<i>Know How</i>
2	Comercial-económica
3	Promover la Descentralización
4	Intereses Personales del liderazgo de turno
5	Oportunismo Electoral
6	Respuesta a demandas locales
7	Identidad Cultural y Nacionalismo
8	Conexión con la Diáspora
9	Geográficas
10	Superar el aislamiento político

Fuente: Elaboración propia a partir de Tavares 2016, pags. 42-47

Como se mencionaba el manual no las jerarquiza, pero la revisión de la literatura si bien coincide en destacar varias de estas actividades, en ella se puede encontrar una impronta de lo económico-comercial. Por lo tanto, una cierta jerarquización es posible y, de hecho, se puede incluso simplificar esta reseña al organizarla en tres dimensiones principales:

1. Económica: Esta dimensión hace principalmente referencia a la promoción del comercio, la atracción de inversión extranjera directa y el acceso a mercados internacionales. Keating (2013) destaca además que los gobiernos subnacionales juegan un papel clave en la modernización tecnológica y el turismo, fortaleciendo así sus economías locales. Aguirre (1999) subraya la importancia de estas iniciativas en regiones que buscan superar desventajas históricas o geográficas.

2. Cultural: La preservación y promoción de identidades locales es una prioridad para muchos gobiernos subnacionales (Zeraoui 2016; Paquin 2020). Siendo de hecho los estudios pioneros los enfocados en los casos de Quebec y Cataluña. Duchacek (1986)

señala que herramientas como los hermanamientos entre ciudades e intercambios culturales fortalecen la identidad local y generan vínculos internacionales.

3. Política: Los gobiernos subnacionales participan en múltiples redes globales siendo esta una consecuencia natural de la globalización (Tavares 2016:10). Algunas de estas redes ya tienen más de 100 años de existencia como la Unión Internacional de Autoridades Locales establecida en 1913 en los Países Bajos. Actualmente, existen más de 125 redes y foros multilaterales que reúnen a gobiernos subnacionales para discutir una amplia variedad de temas” (Tavares 2016:14). Para destacar el grado de avance en cuanto a estos foros se presenta a continuación una selección de destacados, que como puede observarse existen en todos los continentes, y tienen mayor longevidad de lo que puede esperarse a priori.

Tabla 1.5. Organismos y foros de gobiernos subnacionales destacados.

Foro / Organismo	Año de Fundación
Unión Internacional de Autoridades Locales	1913
Union Internationale des Maires (en el marco de la UNESCO)	1917
Consejo de Municipios Europeos	1951
Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas	1973
Asamblea de Regiones de Europa	1985
Comité Europeo de las Regiones	1994
Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa	1994
MERCOCIUDADES	1995
Asamblea General de Ciudades de la Cumbre de las Américas	1996
Foro Internacional sobre Regiones Metropolitanas	1996
Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible	2002
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)	2004
Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos	2004

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, para cerrar este repaso sobre la bibliografía al respecto de la paradiplomacia es necesario mencionar algunas de las complejidades para el desarrollo de la misma y algunos límites del concepto. Comenzando con las complejidades para el desarrollo de la paradiplomacia hay que destacar que contemplando cómo los factores institucionales son elementales para el desarrollo de la misma, por ende, representan también su contracara. Primero, Zeraoui (2016) advierte que muchas actividades paradiplomáticas dependen de liderazgos individuales, lo que limita su sostenibilidad y continuidad. Esta carencia institucional genera disparidades en las capacidades de los gobiernos subnacionales para operar en la arena internacional, incluso en un propio actor a lo largo del tiempo. En segundo lugar, también producto del diseño institucional: la potencial relación conflictiva con el gobierno central, esto es advertido por toda la bibliografía, aunque algunos autores deciden darle más o menor relevancia, por ejemplo, Keating (2013) indica que algunos gobiernos centrales perciben la paradiplomacia como una amenaza a la soberanía, mientras que otros la ven como una herramienta complementaria. Lo que aquí se destaca es que la

naturaleza de esa relación condiciona la paradiplomacia de los gobiernos subnacionales, pudiendo incluso encontrarse diferencias dentro de los casos.

Prosiguiendo con los límites del concepto, a pesar de su creciente popularidad, la paradiplomacia enfrenta desafíos importantes. Entre ellos, que algunos autores de esta línea de investigación cuestionan la existencia misma de la actividad, por ejemplo, Hocking (1993) señala que la diplomacia es un sistema no una actividad pura y exclusiva de una repartición. Por ende, no sería relevante la paradiplomacia en forma diferenciada según el actor que la promueve; este es un argumento muy similar al de Allison (1969) anteriormente destacado sobre las redes complejas de elaboración de la política exterior, y cualquier política pública que será retomado en las conclusiones.

Por su parte, Aguirre (1999) es muy crítico con la falta de desarrollo teórico en esta línea de investigación. Él señala como las tendencias académicas en el área de las Relaciones Internacionales otorgan cierto éxito a términos de moda en la literatura especializada, a pesar de que su definición analítica no sea clara o contundente (1999:185). Este es justamente el caso del término paradiplomacia, inicialmente relacionado con la participación internacional de los gobiernos no centrales, un neologismo que apareció a principios de los años 1980 de manera bastante inocente y básicamente empírica, dentro del ámbito del análisis político comparado de los estados federales (Aguirre 1999:185). Este término se convirtió en polisémico, y se coincide con Aguirre que la línea de investigación se ha centrado más en la proliferación de estudios de caso que en la conceptualización.

Concluyendo esta problematización y revisión bibliográfica previo al pasaje al análisis de los departamentos uruguayos. Se puede concluir, arribando a una definición adaptada a este trabajo que la paradiplomacia es entonces una forma de diplomacia descentralizada que permite a los actores subnacionales participar activamente en la arena internacional, independientemente del gobierno nacional (central).

De forma central para el tema de este trabajo que es la relación de esta actividad con los gobiernos departamentales uruguayos, la literatura demuestra como la paradiplomacia es el resultado de procesos de descentralización política e incluso desconcentración administrativa, donde los gobiernos subnacionales ganaron cada vez más autonomía para tomar decisiones en diversos asuntos, entre ellos con respecto a sus intereses internacionales. Este último punto con respecto a la desconcentración es central ya que se entiende que los gobiernos subnacionales también pueden incidir en la orientación de la política exterior de forma doméstica, en paralelo con la actividad paradiplomática. Es más, algunos autores entienden la paradiplomacia como división del trabajo en política exterior (Tavares 2016:48; Keating 2013).

2. Marco Institucional y Legal para la internacionalización de los gobiernos departamentales en Uruguay.

Para analizar cualquier caso de actividad internacional de los gobiernos departamentales, hay que tener en cuenta un punto central de la revisión anterior: la relación entre la paradiplomacia y la diplomacia nacional varía enormemente dependiendo primariamente de elementos constitucionales (Keating 2013: 11). Por lo tanto, el estudio de caso de los departamentos uruguayos comenzará con una presentación panorámica de las normas constitutivas de este nivel de gobierno y de forma seguida un análisis documental de la Constitución nacional. El siguiente paso será un análisis institucional, retomando lo indicado por Calvento y Nicolao sobre la importancia de la existencia de una institucionalidad dedicada a la acción internacional. Estas autoras advierten que la paradiplomacia implica la posesión de una capacidad política e institucional que se materializa en el establecimiento de áreas institucionales especializadas con el fin de llevar delante de forma efectiva la paradiplomacia (2024:174). En ese trabajo proceden a presentar una propuesta de medición de la participación internacional de las ciudades a partir de la identificación de tres dimensiones: unilateral, bilateral y multilateral, “que sintetizan aquellas estrategias de presencia directa e indirecta que desarrollan las ciudades” (2024:174-175).

El aporte de estas autoras, que de hecho retoma propuestas anteriores de Calvento (2019) es uno de los modelos en los cuales se fundamenta este trabajo, aunque aquí nos proponemos limitarnos a un paso previo, la medición formulada hace énfasis en la institucionalidad específica como requisito previo para el análisis de las dimensiones propuestas. De esta forma, este capítulo propone una primera realización de este paso previo al presentar un análisis de la institucionalidad de cada uno de los 19 departamentos del Uruguay mediante una operacionalización del análisis documental de la institucionalidad: los organigramas. Esto tiene además de un fin de mayor comparabilidad y una potencial generalización, la posibilidad de permitir un análisis posterior del estilo de Calvento y Nicolao para cada uno de los departamentos.

Como se adelantó en la tabla 1.3 la organización del Estado uruguayo es de carácter unitario y con una tradición históricamente centralista en su conformación (Cardarello 2014; Chasquetti & Micozzi 2014). A su vez, el Uruguay se subdivide territorialmente en 19 gobiernos subnacionales de segundo nivel - departamentos- cada uno gobernado por un poder ejecutivo: intendente/a y un poder legislativo: Junta Departamental.

Tabla 2.1. *Departamentos del Uruguay según Población*

Departamento	Población
Artigas	73561
Canelones	618419
Cerro Largo	89654
Colonia	132118
Durazno	58954
Flores	26467
Florida	69325
Lavalleja	58413
Maldonado	199822
Montevideo	1383965
Paysandú	120327
Río Negro	58708
Rivera	109460
Rocha	74393
Salto	134537
San José	120050
Soriano	83487
Tacuarembó	92788
Treinta y Tres	50467

Fuente: Elaboración propia en base a los datos preliminares del Censo 2023, Instituto Nacional de Estadística

Siendo esta una estructura típica y elemental de descentralización ya que la Constitución les otorga autonomía política, fiscal y administrativa en una variedad considerable de asuntos. Precisamente esta autonomía y capacidad de acción, relacionada con la tradición centralista, ha aumentado considerablemente desde la reforma constitucional de 1996 producto del otorgamiento de algunas capacidades fiscales superiores, pero sobre todo por una reforma relacionada a la dimensión política clave: la desvinculación de las elecciones. A partir de 1999, los gobiernos departamentales pasaron a ser elegidos en elecciones separadas de la nacional, esto junto a la creciente expansión de su accionar administrativo y fiscal llevó a la literatura a señalar el creciente protagonismo de los intendentes como una variable en constante crecimiento desde la reforma de 1996 (Cardarello 2014; Cardarello & Freigedo 2016; Chasquetti & Micozzi 2014; Cardarello y Puig Lombardi 2022).

De la presentación del nivel departamental del Uruguay puede verse la potencial importancia de los factores institucionales, ya que un cambio en la normativa implicó un creciente accionar de los ejecutivos departamentales en las diferentes áreas de políticas públicas. Entre las cuales no podemos descartar a priori la acción exterior. Es importante, preliminarmente utilizar el término acción exterior ya que la política exterior es coto del ejecutivo nacional en el caso uruguayo, a su vez en el principio de este análisis de caso aún no se hace referencia a la paradiplomacia. A continuación, veremos que estipula la carta

magna (vigente³) con mayor precisión al poner el lente sobre política exterior en relación con las potestades de los gobiernos subnacionales.

El artículo 159 de la Constitución destaca al poder ejecutivo nacional como representante del Estado uruguayo tanto en el interior como en el exterior, y el art.168 que lista las prerrogativas de este poder le otorga el poder de nominación sobre el servicio exterior. Además, en el detalle de las facultades del ejecutivo y el legislativo nacional la Constitución establece el “triángulo decisorio de la política exterior” indicado por Fernández (2015). Cuyos vértices según este autor, y la propia normativa, son el Presidente; la Cancillería y el Parlamento en su rol de ratificador.

Con respecto a los gobiernos departamentales, en la Sección XVI la carta magna aborda sus funciones y competencias. En ella no existe ninguna disposición explícita sobre las actividades internacionales de forma autónoma de los mismos. No obstante, no es un dato menor que tan solo existe una prohibición que es más bien de carácter fiscal y no político, ni relacionado a la gestión de las relaciones internacionales. Este es al artículo 301 que les prohíbe “emitir títulos de Deuda Pública Departamental, ni concertar préstamos ni empréstitos con organismos internacionales o instituciones o gobiernos extranjeros” sin la anuencia del Poder Legislativo reunido en la Asamblea General. Primero se resalta que nuevamente esto impide una autonomía total, pero no le impide incluso actuar en el plano financiero internacional. Adicionalmente, el artículo 275 le otorga a los/as intendente/as la dirección ejecutiva del departamento, aunque esta disposición no menciona explícitamente la esfera internacional, podría interpretarse como la implementación de las políticas públicas mencionadas incluye actores internacionales. Es más, el numeral 4 nombra específicamente la celebración de contratos “con personas físicas o jurídicas, ya sean nacionales o extranjeras, en relación con la prestación de servicios o la ejecución de obras”.

Inclusive, el siguiente artículo, el 276, explicita que el ejecutivo departamental representa al departamento tanto con el resto del Estado como con privados. No se menciona ningún impedimento legal en cuanto a los encuentros internacionales, sino que hasta se define al ejecutivo como representante oficial del departamento. Por lo tanto, los gobiernos departamentales tienen un margen de acción considerable en el plano internacional, presentando tan solo restricciones en cuanto a lo financiero, si así lo dispusieran. Pueden llevar adelante la gran mayoría de las acciones detalladas por Tavares (2016:63-66), a resaltar: Acuerdo de Cooperación o Memorándum de Acuerdo; Memorándum de Entendimiento (MoU); apertura de delegaciones, etc.

Ahora estas actividades requieren de recursos: económicos, organizaciones y por sobre todo recursos humanos como señala la bibliografía especializada sobre paradiplomacia (Calvento y Nicolao 2024; Zeraoui 2016). A su vez, por razones de eficacia y sobre todo para perdurar en el tiempo requiere de institucionalidad (North 1990). Siendo este el punto

³ La Constitución de Uruguay vigente data del año 1967, aunque con enmiendas aprobadas en 1989, 1994, 1996 y 2004.

crucial que determina la capacidad de acción internacional (entendida como paradiplomacia) como se desprende del consenso de la literatura al respecto. Contemplando que el objetivo general de esta monografía es comenzar a conocer las capacidades de los gobiernos subnacionales para actuar, junto con el carácter institucionalista de la pregunta de investigación. Habiendo abordado la flexibilidad legal con respecto a sus posibilidades de acción internacional, el resto de esta sección se dedicará a un análisis general y comparado de la institucionalidad de los gobiernos departamentales uruguayos.

Para esta aproximación más práctica (de campo) se identificó y procesó la estructura institucional dedicada a la acción internacional de los 19 Departamentos del Uruguay. Nuevamente, se acudió a la normativa, pero en este caso a los organigramas actuales de uno de los departamentos. Es claro el alcance descriptivo de este paso, que tiene como principal resultado la descripción de información sintetizada, no obstante, esto no lo hace menos comparable, en primer lugar, porque no se trata de un estudio de caso de la acción de un departamento en particular. Como se vio, la heterogeneidad de las unidades departamentales uruguayas haría limitaría mucho la validez externa y el poder de comparación en el marco del propio país y la región. En este trabajo se priorizó una comparación interna, que al tratar los 19 casos puede aspirar (con todos sus límites) a una potencial generalización entre países y por sobre todo sobre el Uruguay. Una profundización interesante podría ser trazar la evolución de esta acción de forma histórica.

La técnica seleccionada fue una operacionalización simple del análisis de las diferentes institucionalidades. En primer lugar, se realizó un relevamiento que identificó el piso elemental: si el departamento posee una unidad o división, de la jerarquía que sea, dedicada a la acción internacional o internacionalización. Esto puede parecer una obviedad, pero la cuestión de las jerarquías no es menor, ya que no es lo mismo el alcance y la importancia que cada intendencia le otorga a su vinculación internacional (en caso de existir). Por ejemplo, el rango podría variar desde la ausencia de cualquier tipo de unidad hasta tratarse de su propio departamento dentro del organigrama departamental, esto es el equivalente a un ministerio en el gabinete. Mayor jerarquía implica, al igual que en el gabinete nacional, mayor importancia a esa política pública en cuestión y consecuentemente mayor institucionalización.

Vale la pena una última aclaración conceptual, la ausencia de unidad no implica que el departamento carezca de acción internacional, pero sí significa que la misma no está institucionalizada siendo completamente una cuestión de agencia, que origina desde algún actor (North 1990; Zeraoui 2016). Utilizando un ejemplo de los datos de este trabajo, este es el caso de Maldonado, si bien se podría anticipar que una intendencia poblada, tan vinculada con la actividad turística tendría por lo menos una unidad dedicada a la internacionalización, este no es el caso. No obstante, el intendente Antía ha llevado adelante un relacionamiento comercial y político con el gobierno de Israel (Maldonado Noticias 2016; FMgente 2024), pero como se indicaba producto de la agencia del actor y no de un proceso institucionalizado. Como advierte la bibliografía, esto debilita la acción

paradiplomática ya que depende justamente del gobernante de turno (Zeraoui 2016; Paquin 2020).

La tabla 2.2 resume el relevamiento de los organigramas departamentales, mostrando varias sorpresas como la recién adelantada. Sin embargo, la primera constatación es que 13 de 19 intendencias poseen algún tipo de unidad que se dedica a asuntos internacionales, esto es el 68% de nuestros gobiernos subnacionales. Por más que este número es del primer procesamiento que ignora el tipo, es decir la calidad, de la cartera o unidad, este hallazgo permite respaldar como mínimo la posibilidad de paradiplomacia. Funcionalmente porque debido a que tienen como cometido la acción internacional, sea de la intensidad que sea (este instrumento nominal no mide intensidad), por lo tanto, es un hecho que la practican.

Tabla 2.2. *Existencia de una unidad dedicada a la acción internacional en los departamentos del Uruguay*

Intendencia	Existencia de la cartera
Artigas	NO
Canelones	SI
Cerro Largo	NO
Colonia	SI
Durazno	NO
Flores	SI
Florida	SI
Lavalleja	SI
Maldonado	NO
Montevideo	SI
Paysandú	SI
Río Negro	SI
Rivera	SI
Rocha	NO
Salto	SI
San José	NO
Soriano	SI
Tacuarembó	SI
Treinta y Tres	SI

Fuente: Elaboración propia.

Mientras que el número final, supera ligeramente los dos tercios de los departamentos, por lo tanto, la acción internacional no es residual o un nicho de algunos departamentos, esta si presenta una heterogeneidad inesperada. A priori, se esperaba que los departamentos más grandes y con mayor participación en la economía uruguaya tuvieran una cartera dedicada. Asimismo, se esperaba en línea con la literatura que los departamentos fronterizos también estuvieran presentes estas reparticiones (Tavares 2016:47). Sin embargo, esto no sucede como se anticipó, podemos ver que varios de los departamentos fronterizos no tienen una cartera especializada: Rocha; Artigas; Cerro Largo (3 de 8), además de ser este el caso de 2

de los 3 departamentos en los cuales el turismo es muy importante para su economía: Rocha y Maldonado. Si se sostiene lo esperado a priori en Montevideo y Canelones los departamentos con mayor participación en el PIB.

En segundo lugar, se realizó un procesamiento de este relevamiento con el fin de lograr mayor profundidad, complejización y para poder convertir el hallazgo en una variable que facilite su comparación tanto a nivel interno como externo. Mediante la operacionalización siguiente: la transformación de la variable nominal de los organigramas creando un “Score de Institucionalidad” para cada departamento y el país en su conjunto. La tabla 2.3 lo presenta y resume los posibles valores a clasificar.

Tabla 2.3. *Score de Institucionalidad propuesto.*

0	No existe la cartera
1	Existe, pero no tiene cartera exclusiva
2	Existe con su cartera exclusiva

Fuente: Elaboración propia

Este *score* lo que hace es medir el peso de la institucionalización de las carteras dedicadas a la acción internacional/paradiplomacia en las 19 intendencias de Uruguay. Los valores posibles son 0; 1; 2 dando lugar a una nueva variable que es de naturaleza ordinal, por lo tanto, hay que reconocer sus limitaciones, a destacar la imposibilidad de operaciones aritméticas con ellas. Esto es que no podemos hablar de promedios, desvío estándar, etc. Aplicando la medición propuesta se proponen 3 valores numéricos (0, 1 y 2), que representan una escala de orden o jerarquía, aunque sin intervalos equidistantes entre cada valor ya que no existe una distancia medible entre los valores posibles, pero sí una distancia clasificatoria o jerárquica. El valor “0” indica la ausencia de la cartera; “1” representa su existencia sin cartera exclusiva dedicada a la acción internacional, por ende, algún tipo de institucionalización; y “2” indica mayor estructura institucional con su propia cartera o dirección.

Adicionalmente, este *score* permite profundizar en el análisis mediante la categorización, que se considera es más útil con fines comparativos con esta forma numérica que la variable nominal producto del primer análisis documental. Si bien se trata de una cuantificación de una categoría y no de un score propiamente dicho con respecto a lo cuantitativo; esta nueva variable permite además presentar de forma conjunta más datos del relevamiento de los organigramas que simplemente indicar la ausencia o presencia, mostrando las diferencias en cuanto a la jerarquía de las carteras (Tablas 2.4 y 2.5). Fundamentalmente, a partir del resultado del score se observa que este matiza la cifra anterior con respecto a la presencia y ausencia. Mientras que la existencia de algún tipo de

institucionalidad se evidencia en el 68% de los gobiernos departamentales, el score agregado de los 19 departamentos es de 16 puntos, esto significa el 42% de un potencial de 38 puntos. Uno de los pocos estadísticos posibles con variables ordinales es la moda, que en este caso arroja un valor de 1. Como se presenta en la Tabla 2.5 este resultado de la moda significa que el score 1: cartera existente, pero sin la jerarquía de tener una cartera o dirección exclusiva, es el valor más común de la distribución.

Tabla 2.4. *Gobiernos Departamentales según Score de Institucionalidad propuesto*

Intendencia	Existencia de la cartera	Rango	Score de Institucionalidad
Artigas	NO	NA	0
Canelones	SI	unidad dentro de cartera	1
Cerro Largo	NO	NA	0
Colonia	SI	unidad dentro de cartera	1
Durazno	NO	NA	0
Flores	SI	departamento/ jerarquía	2
Florida	SI	NA	1
Lavalleja	SI	departamento/ jerarquía	2
Maldonado	NO	NA	0
Montevideo	SI	departamento/ jerarquía	2
Paysandú	SI	unidad dentro de cartera	1
Río Negro	SI	unidad dentro de cartera	1
Rivera	SI	unidad dentro de cartera	1
Rocha	NO	NA	0
Salto	SI	unidad dentro de cartera	1
San José	NO	NA	0
Soriano	SI	unidad dentro de cartera	1
Tacuarembó	SI	unidad dentro de cartera	1
Treinta y Tres	SI	unidad dentro de cartera	1
TOTAL	3 carteras propias 16 %		16

Fuente: Elaboración propia a partir de los organigramas y sitios web de las 19 intendencias del país

Tabla 2.5. *Frecuencia de los resultados del score de institucionalidad para los departamentos uruguayos*

Institucionalidad Existente	Frecuencia
No existe la cartera	32 % (6)
Existe, pero no tiene cartera exclusiva	53% (10)
Existe con su cartera exclusiva	16% (3)
MODA	Existe, pero no tiene cartera exclusiva Score = 1

Fuente: Elaboración propia

Que la moda tenga el score 1 es un resultado alentador para demostrar la existencia de accionar internacional, ya que significa que es más común (de “moda”) que exista algún tipo de institucionalidad por sobre la ausencia total. No obstante, también nos dice que estás existen con menor institucionalidad. Nuevamente lo esperado a priori no se conformaría, con respecto a la institucionalización se esperaba que los departamentos con mayor peso económico deberían tener un puntaje de 2 (cartera exclusiva), y en paralelo se esperaba que los departamentos fronterizos le dedicarían mayor jerarquía a la acción internacional instituyendo una cartera exclusiva para la internacionalización. Se ve cómo Montevideo confirma todo lo anticipado, por su parte se encuentra que Canelones no tiene un departamento propio sino una agencia de promoción a la inversión dentro de la dirección llamada “gabinete productivo” – por ende, score de 1. Asimismo, se encuentra una baja proporción de departamentos fronterizos con su propia cartera: Salto, Rivera, Paysandú, Río Negro, Colonia.

El resultado final en cuanto a los departamentos fronterizos es que 5 de 8 tienen algún tipo de institucionalidad (score 1), lo cual podía esperarse, pero ninguno de los 8 arroja un score de 2, evidenciando baja institucionalización en departamentos donde debería ocurrir lo contrario según la teoría sobre paradiplomacia. También sorprende que se encuentra la presencia de una cartera exclusiva en las intendencias de Lavalleja y Flores, que no sólo no son fronterizas, sino que representan una proporción muy pequeña de la economía y la población, de hecho, Flores es la intendencia más pequeña del país. Este último punto es una corroboración de la teoría que espera mayor rol de la agencia cuando hay poca o nula institucionalización, pero como la agencia: el voluntarismo de ciertos liderazgos es un factor que permite la institucionalización futura. Este parece ser el caso de Flores y Lavalleja, sobre los cuales sería de interés un estudio de caso.

Conclusiones

El primer punto para redondear en esta sección se refiere a la pregunta inicial *¿Son los gobiernos subnacionales actores en el ámbito internacional, que nos dice la bibliografía existente?* La revisión realizada permite dos respuestas afirmativas, si bien la más contundente se desprende de la existencia de la paradiplomacia como línea de investigación hace más de tres décadas. Como se vio en base a una documentación predominantemente descriptiva (estudios de caso) sobre múltiples experiencias de acción internacional por parte de los gobiernos subnacionales.

También es posible ver una respuesta afirmativa a partir de la bibliografía de las relaciones internacionales crítica del realismo clásico discutida en la primera parte. Las reformulaciones sobre el funcionamiento de las relaciones internacionales de Keohane y Nye basadas en el concepto de interdependencia compleja, no descartan la acción internacional de los gobiernos subnacionales. Análogamente lo propuesto por Tomassini y Valenzuela sobre la toma de decisiones en red.

No obstante, creo que el planteo más interesante, y que da lugar a una comprensión más integral sobre cómo actúan los gobiernos subnacionales en el ámbito internacional se encuentra en combinar la línea de paradiplomacia, que, por supuesto asume esta actividad, con los análisis de política exterior en la línea que plantean Fernández Luzuriaga (2015) y Valenzuela (2013): una red de actores en puja, por supuesto con asimetrías en cuanto a su incidencia. Lo cual forma parte de la “caja negra” de la burocracia a la que hace referencia Allison (1969) al advertir la complejidad en el proceso de elaboración de políticas.

Efectivamente, para cerrar esta sección conceptual se considera que ambos abordajes son válidos ya que la paradiplomacia y búsqueda por incidir en el proceso de formulación de política exterior como un actor más ocurren en paralelo. No hay necesidad teórica de descartar el análisis de política exterior al seguir la línea de la paradiplomacia. Más bien, lo contrario puede generar aportes interesantes al campo de los estudios internacionales. Sobre todo, teniendo en cuenta lo elaborado por Aguirre (1999): mayor necesidad de teorización y refinamiento de que es la paradiplomacia, en conjunto con los tan necesarios estudios de caso.

Continuando ahora con una conclusión general, y como se anticipó una primera aproximación a la actividad internacional de los gobiernos departamentales uruguayos. Esto es una primera respuesta a la pregunta: *¿Cuál es la institucionalidad de la acción internacional de los gobiernos departamentales uruguayos?*

Se espera que esta monografía a partir del análisis descriptivo de los organigramas de todas las unidades subnacionales presente la institucionalidad con la que cuentan. Teniendo en cuenta, de forma teórica, que el factor institucional es determinante para la paradiplomacia o acción internacional / internacionalización. A su vez, en este trabajo se plantea una técnica simple pero generalizable, aplicable para la comparación y un futuro testeo de hipótesis a partir del análisis de los organigramas. Originalmente, estaba pensada la realización de una encuesta a elites, para poder trascender el análisis institucionalista, pero esta no pudo ser realizada con un estándar de calidad mínimo en tiempo y forma. Si bien el eje institucional es clave como resalta en consenso toda la literatura sobre paradiplomacia, la encuesta a elites tenía el beneficio de que podía trascender también a cuestiones de agencia y de economía política.

Sin embargo, el análisis documental realizado, que resulta de la creación de dos variables para el análisis arroja resultados consistentes con el argumento y con la bibliografía. Como ya se indicó, que la moda tenga el score 1, esto es que existe algún tipo de cartera encargada de la acción internacional pero no que tiene departamento propio, en un análisis totalmente replicable es algo alentador para el argumento. Argumento que también es coherente con la economía política de las instituciones uruguayas y nuestro sistema de partidos. Pues debemos contemplar el creciente peso de lo subnacional en la elección de la Cámara de Senadores (Chasqueti & Micozzi 2014; Cardarello & Puig Lombardi 2022) como un factor doméstico de relevancia en cuanto a la influencia que los liderazgos departamentales puedan tener en cualquier área de la política estatal. Por esto último

hacemos referencia a la constatación del creciente pasaje desde el ejecutivo departamental hacia el Senado, sobre todo en el caso del Partido Nacional. Siguiendo nuestro marco institucionalista, esto no solo hace referencia al peso en el sistema político, pero estrictamente institucional el Senado está a cargo de las principales venias relacionadas a la política exterior. Incluso, como ejemplo de coyuntura reciente en este gobierno tenemos el caso de dos exintendentes designados como embajadores: Carlos Enciso y Eber da Rosa a cargo de las delegaciones en Argentina y Venezuela.

A su vez, con respecto a los gobiernos subnacionales, se defiende el abordaje elegido ya que debemos tener en cuenta la heterogeneidad entre las unidades subnacionales. Uruguay divide su actividad en 19 departamentos con intereses y realidades divergentes, por lo tanto, consideramos acertado y un aporte haber analizado las 19 en clave comparada y sobre todo utilizando la misma medición.

Como cierre, este trabajo descriptivo, casi exploratorio, encuentra en la línea de investigación de la paradiplomacia herramientas útiles para analizar actores olvidados de la política exterior uruguaya: los gobiernos subnacionales, pero además presenta un paneo superficial sobre la efectiva capacidad de acción internacional de estos gobiernos. Efectivamente actúan, como puede verse si bien esta aproximación debe complementarse con estudios de caso para conocer mejor “cómo” actúan. La profundización sobre este abordaje, junto al estudio de las experiencias puntuales de cada gobierno departamental sean transversales, longitudinales, o puntuales en su conjunto pueden aportar al análisis de la política exterior uruguaya, así como al estudio de la paradiplomacia en la región.

Bibliografía

- Agassi, J. (1960). Methodological Individualism. *The British Journal of Sociology*, 11(3), 244–270.
- Allison, G. T. (1969). Conceptual models and the Cuban missile crisis. *American political science review*, 63(3), 689–718.
- Aguirre, I. (1999). Making sense of paradiplomacy? An intertextual enquiry about a concept in search of a definition. *Regional & Federal Studies*.
- Bizzozero, L. (2008). *Uruguay en la creación del MERCOSUR: ¿un cambio en la política exterior?* Universidad de la República, Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC).
- Bernal Meza, R. (2015). Paradiplomacia y regionalismo en situación de relaciones políticas en conflicto: El caso de Chile y Bolivia. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 35(3), 605–627.
- Calvento, M., & Nicolao, J. (2024). Internacionalización de ciudades intermedias: Tendencias actuales en la Provincia de Buenos Aires, Argentina. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 137, 169–196.
- Cardarello, A. (2014). Territorio y Poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23(1), 187-189.
- Cardarello, A., & Freigedo, M. (2016). El escenario subnacional en transformación: Las reformas institucionales y su impacto en la configuración del mapa político local en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25(1), 69–89.

- Cardarello, A., & Puig Lombardi, G. (2022). El predominio departamental después de la alternancia en Uruguay. Elecciones departamentales 2020: The departmental predominance after the alternation in Uruguay departmental elections 2020. *Ciencia Nueva: revista de historia y política*, 6(1), 42–69.
- Cardarello, A., & Rodríguez, J. (2007). *Redes de ciudades, una herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada* (Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina, pp. 40–61). Diputación de Barcelona - Dirección de Relaciones Internacionales.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay*. (s. f.).
<https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>
- Chasqueti, D. (2004). Mercociudades: Un actor emergente en el escenario internacional. *Abaco: Revista de cultura y ciencias sociales*, 40, 117–127.
- Chasqueti, D., & Micozzi, J. P. (2014). The Subnational Connection in Unitary Regimes: Progressive Ambition and Legislative Behavior in Uruguay. *Legislative Studies Quarterly*, 39(1)
- Del Arenal, C., & Sanahuja, J. A. (2016). *Teorías de las Relaciones Internacionales*. Tecnos.
- Duchacek, I. (1986). *The Territorial Dimension Of Politics: Within, Among, And Across Nations*. Avalon Publishing.
- Fernández Luzuriaga, W. (2010). “Política exterior e inserción internacional de Uruguay” en Bizzozero, L.; de Sierra, G. y Terra, I. (coords.), *La inserción internacional de Uruguay en debate*. Montevideo: Banda Oriental, 99-148.
- Fernández Luzuriaga, W. (2015). Toma de decisiones en política exterior uruguaya: de los autores paradigmáticos a la realidad jurídica. Montevideo: *Udelar. FCS-UM*,
- Gerring, J. (2014). *Metodología de las ciencias sociales*. Alianza Editorial.
- Ippolito, D. (2017). Relaciones internacionales de gobiernos no-centrales: Un análisis teórico-conceptual de la Paradiplomacia y de sus variables explicativas. *Cuadernos de política exterior argentina*, 125, 29–47.
- Instituto Nacional de Estadística. (2023). *Anuario Estadístico Nacional 2023. Volumen N° 100*
- Keating, M. (2013). Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies. En F. Aldecoa & M. Keating, *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments* (2nd ed., pp. 1–16). Routledge.
- Keohane, R. (1993). *Instituciones internacionales y poder estatal: Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, R., & Nye, J. (1977). *Power and Interdependence*. Longman.
- Krasner, S. (1988). Sovereignty: An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies*, 21(1), 66–94.
- Kratochwil, F. (1986). Of Systems, Boundaries, and Territoriality: An Inquiry into the Formation of the State System. *World Politics*, 39(1), 27–52.
- Kuznetsov, A. (2015). *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*. Routledge.
- Moravcsik, A. (1997). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, 51(4), 513–553.
- Morgenthau, H. (1948). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (1st ed.). Knopf.

- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Paquin, S. (2020). Paradiplomacy. En *Global Diplomacy: An Introduction to Theory and Practice* (pp. 49–61). Palgrave Macmillan.
- Pose, N (2018). Ideas y política exterior económica en el mundo en desarrollo. El caso de la salida de Uruguay de las negociaciones del TiSA. *Revista Desafíos*, 30 (2), 89-126.
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42(3), 427–460.
- Storper, M. (1995). The Resurgence of Regional Economies, Ten Years Later: The Region as a Nexus of Untraded Interdependencies. *European Urban and Regional Studies*, 2(3), 191–221.
- Tavares, R. (2016). *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*. Oxford University Press.
- Tokatlian, J. & Merke, F. (2014). Instituciones y actores de la política exterior como política pública. En C. Acuña (Ed.), *Dilemas del Estado Argentino: Política Exterior, Económica y de Infraestructura en el Siglo XXI* (pp. 245–293). Siglo XXI.
- Tomassini, L. (1988). *Relaciones internacionales: Teoría y práctica* (Documentos de proyectos e investigación 2; Documento de Trabajo - Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores de América Latina, p. 202). CEPAL.
- Valenzuela, P. (2013). *Elementos para el análisis de la formulación de política exterior*.
- Zeraoui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, 28(1), 15–34.

Prensa Consultada

- FM Gente. (2024). *El intendente Antía viajó a Israel y asumió interinamente Luis Eduardo Pereira*. Recuperado 22 de noviembre de 2024, de <https://www.fmgente.com.uy/noticias/intendente-antia-viajo-israel-asumio-70259.html>
- Maldonado Noticias. (2016). *Enrique Antía viaja a Israel y Jesús Bentancur asume como Intendente interino hasta el 24 de noviembre*. <https://www.maldonadonoticias.com/beta/pol%C3%ADtica/8003-enrique-ant%C3%ADa-viaja-a-israel-y-jes%C3%BAs-bentancur-asume-como-intendente-interino-hasta-el-24-de-noviembre.html>

Sitios Web Institucionales (Organigramas)

- Artigas. <https://www.artigas.gub.uy/wordpress/wp-content/uploads/2021/10/Organigrama-Artigas-2021-2025.pdf>
- Canelones. <https://www.imcanelones.gub.uy/conozca/gobierno/gabinete-de-gestion>
- Cerro Largo. <https://www.gub.uy/intendencia-cerro-largo/institucional/estructura-del-organismo>
- Colonia. <https://www.colonia.gub.uy/index.php?x=equipoDeGobierno>
- Durazno. <https://durazno.uy/index.php/institucional/estructura-organizativa.html>
- Flores. <https://www.flores.gub.uy/dependencias>
- Florida. <https://www.gub.uy/intendencia-florida/institucional/estructura-del-organismo>
- Lavalleja. <https://www.gub.uy/intendencia-lavalleja/institucional/estructura-del-organismo>
- Maldonado. <https://www.maldonado.gub.uy/autoridades>
- Montevideo. <https://www.montevideo.gub.uy/institucional/dependencias-de-la-intendencia-de-montevideo>

Paysandú. <https://www.paysandu.gub.uy/estructura-organizativa/>

Río Negro. <https://www.rionegro.gub.uy/institucional>

Rivera. <https://www.rivera.gub.uy/portal/estructura-organizativa/>

Rocha. <https://www.rocha.gub.uy/portal/index.php?id=61>

Salto. <https://www.salto.gub.uy/estructura>

San José. <https://sanjose.gub.uy/gobierno/organigrama/>

Soriano. <https://www.soriano.gub.uy/areas.html>

Tacuarembó. <https://tacuarembo.gub.uy/?p=73>

Treinta y Tres. <https://treintaytres.gub.uy/autoridades/>

documentos de trabajo



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República
Constituyente 1502 - 2410-6720
comunicacion@cienciassociales.edu.uy
www.cienciassociales.edu.uy