



---

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

---

TESINA DE GRADO

**“REDES DE CIUDADES: ANÁLISIS DE LAS FUNCIONES DE MERCOCIUDADES  
DURANTE EL PERIODO 1995-2018”**

**Alumna:** Montero Noelia Elina

**Legajo:** M-2074/5

**Director:** Mter. Hernán Cianciardo

Rosario, 23 de Septiembre del 2020

## **RESUMEN**

Con el objetivo de identificar las funciones internas y externas por las que ha atravesado la red de ciudades denominada Mercociudades, desde el comienzo de sus actividades en 1995 hasta el 2018, la presente tesina de grado realiza un recorrido por las Actas de la Asamblea General de la red y las analiza utilizando como referencia y marco de análisis los aportes de las autoras Grasa Hernández y Sánchez Cano entorno a las redes de ciudades.

Finalmente se observa que la Gobernanza Global, en tanto espacio multinivel de acción, busca la satisfacción de los intereses de los actores que la componen a través de diversas formas.

En este marco se observó como los Municipios inmersos en una realidad integrativa, que les permite desarrollar sus potencialidades y capacidades, utilizan las redes de ciudades como instrumento de internacionalización.

Se entiende que la posibilidad de sobrevivencia de la red ante los cambios constantes entre los escenarios externos y los propios de los territorios, son consecuencia de que Mercociudades cuente con una diversificada lista de funciones y cierta flexibilidad que se torna resiliente para buscar aumentar la capacidad de los gobiernos locales de influir en la agenda global.

**Palabras claves:** gobernanza global, gobiernos subnacionales, redes de ciudades, Mercociudades.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>6</b>
<b>CAPÍTULO 1: EL ENFOQUE DE LA GOBERNANZA GLOBAL Y EL APOORTE DE GRASA HERNÁNDEZ Y SÁNCHEZ CANO</b>	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO 2: LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS CIUDADES</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO 3: LAS REDES DE CIUDADES</b>	<b>16</b>
3.1 DEFINICIÓN DE REDES DE CIUDADES	16
3.2 EVOLUCIÓN DE LAS REDES DE CIUDADES	18
3.3 TIPOS DE REDES DE CIUDADES	19
<b>CAPÍTULO 4: LA RED DE MERCOCIUDADES</b>	<b>22</b>
4.1 PRESENTACIÓN DE MERCOCIUDADES	22
4.2 OBJETIVOS DE MERCOCIUDADES	24
<b>CAPÍTULO 5: DESARROLLO DEL CASO DE ESTUDIO</b>	<b>27</b>
5.1 ANÁLISIS DE LAS ACTAS	27
5.2 DESARROLLO DE LAS ETAPAS DE CONFORMACIÓN (1995-2005) Y TRANSFORMACIÓN (2006-2018)	28
5.2.1 ETAPA DE CONFORMACIÓN DE LA RED: SUB ETAPA DE INSTITUCIONALIZACIÓN 1995-1999	28
5.2.2 ETAPA DE CONFORMACIÓN DE LA RED: SUB ETAPA DE CONSOLIDACIÓN 2000-2005	35
5.2.3 ETAPA DE TRANSFORMACIÓN DE LA RED 2006-2018	40
<b>6. ANÁLISIS DE LAS FUNCIONES</b>	<b>49</b>
<b>REFLEXIONES FINALES</b>	<b>52</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>55</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>57</b>

## **Listado de Abreviaturas y Acrónimos**

AICE – Asociación Internacional de Ciudades Educadoras

AUCI – Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional

CCSC – Convenio de Cooperación con el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil

CEFIR – Centro de Formación para la Integración Regional

CEMR - Consejo de Municipalidades y Regiones Europeo

CeSPI – Centro de Estudios de Política Internacional

CSS – Programa de Cooperación Sur-Sur

COMUM – Comité de Municipios del Mercosur

CIDEU - Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano

FEMICA - Federación de Municipios del Istmo Centroamericano

FLACMA - Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones

FMCU - Federación Mundial de Ciudades Unidas

GCM – Grupo Mercado Común del Mercosur

ICLEI - Consejo Internacional para el Desarrollo de Iniciativas Locales

IPPDH – Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos

INCIDIR – Iniciativa para la Cooperación Internacional, el Desarrollo y la Integración Regional

IULA - Unión Internacional de Autoridades Locales

MERCOSUR - Mercado Común del Sur

ODM – Objetivos del Desarrollo del Milenio

OICS – Observatorio Italiano para la Cooperación al Desarrollo

ODS – Objetivos del Desarrollo Sostenible

OIJ – Organización Iberoamericana de Juventud

REMI – Reunión Especializada de Municipios e Intendencias

UT – Unidad Temática

UCCI - Unión de las Ciudades Capitales Iberoamericanas

UCCLA - Unión de las Ciudades Capitales Luso-Afro-Américo-Asiáticas

UIM – Unión Iberoamericana de Municipalistas

UNASUR – Unión de Naciones Suramericanas

## INTRODUCCIÓN

El propósito del presente trabajo es aplicar el aporte de Grasa Hernández y Sánchez Cano en torno a las funciones de las redes de ciudades para analizar la red Mercociudades en el período de 1995 al 2018.

En este marco, establecimos un doble objetivo:

1. Describir la relevancia de las redes en torno al enfoque de la Gobernanza Global y como instrumento de acción exterior de los gobiernos locales.
2. Identificar las diferentes funciones por las que fue atravesando Mercociudades desde su comienzo a la actualidad.

El trabajo consta de seis capítulos. Por un lado, en los capítulos 1, 2 y 3 se aborda la aproximación teórico – conceptual seleccionada para analizar el objeto de estudio. Por otro lado, los capítulos 4, 5 y 6, se centran en un recorrido por las Actas de la Asamblea General de la red seleccionada y la identificación de sus funciones a través del tiempo.

Puntualmente, en el primer capítulo nos acercaremos al encauzamiento teórico – conceptual que atañen a la temática bajo estudio. Para esto, es pertinente la combinación de dos enfoques. Por un lado, la importancia de la Gobernanza Global como marco en el que se desarrolla el fenómeno en cuestión. Por otro lado, el aporte de las funciones elaborado por Sánchez Cano en su tesis doctoral titulada “Los gobiernos no centrales y sus redes: análisis de su rol como actores en la gobernanza global” del cual se desprende un artículo de divulgación junto con Rafael Grasa, su tutor en la tesis.

El segundo capítulo nos permitirá entender los factores relevantes que hicieron posible la participación de los gobiernos locales en la arena internacional.

En el tercer capítulo analizaremos las redes de ciudades. Primeramente, se describe y analiza lo respectivo a las redes en general, para luego enfocarnos en las redes de ciudades.

En la segunda parte de este trabajo se ahondará en los orígenes y objetivos de la red seleccionada: la red de ciudades de Mercociudades. Y luego, en el capítulo seis, analizaremos las actas de la Asamblea General para tratar de entender qué funciones, en términos de Sánchez Cano, son desempeñadas por la red y si las mismas se condicen con el sistema de incentivos propuestos.

### **Capítulo 1: El enfoque de la Gobernanza Global y el aporte de Grasa Hernández y Sánchez Cano**

El presente capítulo establece las bases para el desarrollo de la tesina, se desarrolla el enfoque<sup>1</sup> de la Gobernanza Global, el cual nos brinda el contexto en para situar a las redes de ciudades como actores del sistema internacional y también se desarrolla el aporte de Sánchez Cano y Grasa Hernández sobre los instrumentos para observar las funciones de las redes de ciudades.

La idea de Gobernanza Global surge en Alemania luego de la Guerra Fría<sup>2</sup>, a través de la conformación de la Comisión Brandt cuyo propósito era reflexionar sobre los asuntos mundiales

---

<sup>1</sup>La idea de enfoque “expresa algo específico, que no es sinónimo de método ni de teoría. Se diferencia de teoría, porque su contenido no puede someterse a un examen empírico, se contrarresta más bien al de otra aproximación o perspectiva de ver un fenómeno, lo que lleva a contemplar cuál de los enfoques es más apto o fructífero para una cabal comprensión de la realidad observada. Se diferencia de método, término que se refiere al procedimiento y a las herramientas de investigación”. Nohlen, Dieter (2012). Enfoques en el análisis político (2002/2006). Desafíos 24-1, pp. 333-345

<sup>2</sup> Es pertinente tener en cuenta que durante este período (1947-1991) estuvo marcado por el enfrentamiento político e ideológico de dos bloques liderados por Estados Unidos y la Unión Soviética y dónde las relaciones

en un contexto de cambio en el sistema internacional (VILLAMAR NAVA, 2017, p.137). Parte del cambio se debió a la presencia e influencia de nuevos actores en el escenario internacional debido a fenómenos tales como como globalización, la transnacionalización y la revolución informática. El ascenso de nuevos actores hizo que el Estado nacional, si bien no pierde relevancia, pierda su preponderancia en el sistema internacional

De manera que, en un contexto de optimismo liberal<sup>3</sup> que permeaba las instituciones internacionales de aquel momento, y bajo la aprobación del entonces Secretario General de Naciones Unidas, Broutos Broutos-Ghali, nace en 1995 la Comisión de Gobernanza Global quién elabora el reporte *Our Global Neighborhood*. De acuerdo con este reporte, la Gobernanza Global es definida como “la suma de muchas formas en que individuos e instituciones, públicas y privadas, manejan sus asuntos en común”. Y agrega “es un proceso continuo a través del cual los intereses en conflicto o divergentes pueden ser ordenados, y pueden realizarse acciones de cooperación. Ello incluye instituciones formales y regímenes con poderes para vigilar su cumplimiento, así como arreglos formales e informales que las personas o las instituciones han acordado o perciben como afines a sus intereses”.

Es importante mencionar que esta forma de relacionar procesos, actores y temas toma fuerza en un entorno de globalización en donde, por un lado, el ritmo de las transacciones es cada vez más

---

internacionales se dividían en asuntos de “alta política” (relaciones estratégicas-militares) y la “baja política” (asuntos económicos, culturales etc.).

<sup>3</sup> El fin de la Guerra Fría introdujo un hálito de esperanza para el mundo que, desde entonces, sería gobernado a imagen y semejanza de los nobles propósitos de paz, libertad y democracia representados en el imbatible vencedor de la confrontación ideológica precedente (CARMONA, 2013, p.3)

rápido y, por el otro, *los actores caminan a ritmos diferentes y se desarrollan en áreas grises que combinan continuidad y cambio.*

Adentrándonos en el rol de los actores y siguiendo a Zirahuén Villamar vemos que la Gobernanza Global está constituida por “una infinidad de agentes cuyas naturalezas públicas o privadas, lucrativas o no, son diversas: gobiernos y sus organizaciones, organizaciones intergubernamentales; organizaciones privadas (con fines lucrativos o no, voluntarios/filantrópicos), agrupaciones, individuos, entre otros.” (VILLAMAR NAVA, 2017, p.142)

Por consiguiente, no sólo los Estados participan de la Gobernanza Global, sino que podemos encontrar una variedad de actores provenientes de distintas esferas, y pertenecientes a diversas escalas de la jerarquía internacional.

Dentro de este contexto, los gobiernos subnacionales<sup>4</sup> encuentran incrementadas sus opciones de elaborar estrategias de inserción internacional en torno al enfoque de la gobernanza como proceso ya sea para subsanar conflictos o cooperar.

En este sentido, conviene preguntarnos ¿Por qué es importante la Gobernanza Global? y, ¿De qué forma las ciudades pueden participar en ella? En primer lugar, hay que tener presente que la Gobernanza Global no debe ser interpretada como un intento de gobierno global sino como un espacio multinivel que toma diversas formas por lo cual no implica una estructura única o estática que tiene el objetivo de satisfacer los intereses de quiénes la componen.

---

<sup>4</sup> Entendemos por gobierno subnacional “instancias de la administración pública diferentes del gobierno central (provincias, gobiernos estatales, gobiernos departamentales, ciudades, municipios, comunas)”. Concepto desarrollado por María del Huerto Romero (2006)

En cuanto al segundo interrogante observamos que, en la práctica, esta interacción entre diversos actores se traduce en un proyecto político, resultado de la creación de una serie de instituciones y arreglos que buscan coordinar estrategias para enfrentar los problemas comunes a partir de la cooperación e interacción de los actores internacionales. Siendo la actuación en red de los gobiernos locales un claro ejemplo de Gobernanza Global.

Para alcanzar una aproximación adecuada, la actuación en red va a ser analizada a la luz del aporte de Sánchez Cano y de Rafael Grasa. Quiénes conscientes de que “la articulación en red es una característica definitoria de la evolución en las últimas décadas de la actuación internacional de las autoridades locales” (GRASA Y SÁNCHEZ, 2013, p.85) y, centran su análisis en la actividad en red de los gobiernos locales en un contexto marcado por la Gobernanza Global. Para esto, van a optar por estructurar su análisis en tres dimensiones, a saber: Intereses e ideas; Formas, estrategias y dinámicas de organización y; Funciones y resultados.

A los fines de este trabajo, vamos a hacer hincapié en la tercera dimensión y nos concentraremos en las funciones que llevó a cabo una red de gobiernos locales, en cómo fueron abordadas las prioridades y cómo fue la relación entre los actores que conforman la red y con el resto de las instituciones globales. Siguiendo estos interrogantes, vemos que en las redes de gobiernos locales es posible diferenciar dos tipos de acción, el nivel *interno* y el *externo*.

A *nivel interno* “la red promueve la cooperación técnica y el aprendizaje de políticas públicas entre sus miembros, facilita la adaptación de estos al entorno político y normativo internacional y, de este modo organiza la participación responsable de las autoridades locales” (GRASA Y SÁNCHEZ, 2013, p.88). Es decir, en este nivel la red asegura una articulación y aprendizaje entre los miembros que la componen, así como la continuidad de la misma.

A *nivel externo* sostienen que, “la red asegura la representación, el *lobby* y la búsqueda de reconocimiento ante las instituciones internacionales” (GRASA Y SÁNCHEZ, 2013, p.88). Es decir que, puertas afuera la red apunta a ser reconocida externamente y ser tomada como una voz a ser escuchada y respetada.

Por “las funciones” entendemos: Por el lado de las *internas*:

- A. *Cooperación técnica* como un tipo de cooperación “centrada en el intercambio de conocimientos técnicos y de gestión, con el fin de aumentar las capacidades de instituciones y personas para promover su propio desarrollo” (DICCIONARIO DE ACCIÓN HUMANITARIA Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO). En este sentido, son ejemplos de actividades de cooperación técnica la transferencia o el intercambio de conocimientos, experiencias y buenas prácticas entre Gobiernos.
- B. La segunda función interna puede ser resumida como la elaboración de posicionamientos políticos a través de la consulta entre sus miembros (GRASA Y SÁNCHEZ, 2013, p.88)

En cuanto a la descripción de las funciones *externas*.

- A. Entendemos por representación el hecho de que una red actúa como portavoz de los gobiernos locales a escala regional e internacional.
- B. La segunda función externa es el lobby o cabildeo la cual es una práctica desarrollada en diversos ámbitos que busca aunar posiciones o establecer concesiones entre diversos actores.

C. Por último, en base a una institución que represente las ideas de un conjunto, tenemos el reconocimiento de la red a nivel internacional como actor a ser escuchado.

En el presente trabajo nos vamos centrar en analizar la presencia o no de los cambios en las funciones en la red de ciudades de Mercociudades a lo largo de su existencia como red de gobiernos subnacionales. Si bien nos vamos a enfocar en la dimensión de las funciones propuesta por Grasa y Sánchez, no podemos ignorar la interrelación que existe entre las funciones y los intereses e ideas y, las formas, estrategias y dinámicas de organización, es decir, las otras dimensiones y/o ámbitos propuestos por nuestros autores.

Es pertinente tener en cuenta el supuesto planteado por los autores siendo que “en función del sistema de incentivos, y el tipo de organización y vinculación que logren establecer con la institución internacional, las redes podrán desempeñar diversas funciones y actividades” (GRASA Y SÁNCHEZ, 2013, p.88)

En líneas generales, el ámbito de los intereses y las ideas, por un lado y; las formas, estrategias y dinámicas de organización, por otro, son definidos de la siguiente manera.

En cuanto al sistema de incentivos, una de las preguntas que plantea es “¿Cuál es el sistema de incentivos de la participación de las autoridades locales en las instituciones de la gobernanza global?<sup>5</sup>”. Por un lado, sostienen que el incentivo puede estar relacionado a la búsqueda de reconocimiento, al incremento de visibilidad y/o capacidad negociadora por parte de las autoridades locales. Por otro lado, vinculan el incentivo con la gobernanza multinivel. (GRASA Y SÁNCHEZ, 2013, p.86).

---

<sup>5</sup>*ibidem*

En el segundo ámbito, se preguntan “¿Cómo se organiza la representación de la red?” (GRASA Y SÁNCHEZ, 2013, p.87). Sostienen que para lograr una mayor participación en la Gobernanza Global es menester la articulación en red de los gobiernos no centrales y, a la vez, destacan que las características de institucionalidad informal de las mismas tales como, “su carácter voluntario y su rápida creación crean inevitablemente un panorama real de solapamientos y fragmentación, que está más allá de la capacidad de ordenación y racionalización de las propias autoridades locales” (GRASA Y SÁNCHEZ, 2013, p.87). Esto se traduce en una cooperación permanente por parte de los actores y del aprendizaje de políticas públicas, que facilita la adaptación de estos.

## **Capítulo 2: La internacionalización de las ciudades**

La creciente presencia en el escenario internacional de los gobiernos subnacionales se da en un “contexto marcado por una serie de dinámicas económicas, sociales y políticas, que contribuyen conjuntamente a fortalecer las instituciones locales, reducir las distancias entre lo local y lo global y presionar a los gobiernos locales para intervenir en la escena internacional” (Cuaderno AL-Las: 2013, p.20). En este sentido describiremos brevemente aquellos fenómenos que dieron lugar a este creciente accionar local en un espacio que tradicionalmente fue reservado para la actuación de los Gobiernos centrales, nos referimos a: la urbanización, la globalización y, la descentralización.

En primer lugar, el acelerado crecimiento de las ciudades es considerado uno de los elementos básicos a tener presente (Cuaderno AL-Las, 2013, p.21). El 80% de la población de América Latina habita en las ciudades por lo que son consideradas como el motor de la economía de los países de dicha región. En este sentido, el informe presentado por ONU-Hábitat (2012) aclara que “las 40

ciudades principales producen anualmente un PIB de más de 842 mil millones de dólares. Se calcula que casi dos tercios del producto interno bruto de la región proceden de áreas urbanas, donde se concentran los servicios y la industria” (ONU-Hábitat, 2012, p.39). Esta relevancia de las ciudades en el campo económico implica un mayor peso político. En este sentido las problemáticas típicas de las ciudades (medioambientales, sociales, urbanas, etc.) se ven acentuadas a medida que asciende la urbanización.

En segundo lugar, existe una diversidad de perspectivas que dan cuenta del fenómeno de la globalización, siendo que nuestra intención es identificarla como facilitadora de la presencia internacional de los gobiernos subnacionales, creemos conveniente observarla desde el enfoque de Saskia Sassen. Esta socióloga afirma que la globalización no implica la creación de nuevas instituciones globales, sino la reestructuración de las relaciones y funciones de los actores internacionales, la cual conlleva a la creación de nuevos órdenes especializados, nuevos ámbitos globalizados y pocos jerárquicos (SASSEN, 2002, p.420). Es decir, que los estados no pierden poder, sino que se transforman. Los gobiernos centrales se privatizan, alineando sus intereses con los de actores globales, especialmente corporativos y financieros, y creando pautas de orden y regulación necesarias para el financiamiento de una economía capitalista global. Sassen menciona el hecho de que en el Estado moderno se unan esas tres dimensiones (la economía, el poder y la ciudadanía), no significa que siempre haya sido así, ni queda serlo así, ni que deba serlo en el futuro; de hecho, lo que caracteriza a la sociedad contemporánea es, justamente su dislocación (SASSEN, 2002, p.420).

La autora plantea que la globalización no tiene lugar en un espacio propio y diferenciado, sino sobre todo en el espacio local: en la ciudad moderna, escenario del encuentro entre lo local y lo

global. El impacto de esta presencia de la globalización en el entorno institucional interno es muy importante, y afecta tanto al sistema de relaciones sociales entre los diferentes actores del territorio, como al sistema político u orden nacional. Éste, experimenta una desintegración parcial-parcial, porque la geografía de la globalización económica es estratégica, no es difusa, ni tampoco una condición que abarque todo. La pérdida de poder en el nivel nacional, otorga posibilidad de que surjan nuevas formas de poder y de política en el nivel sub-estatal.

Por último, nos encontramos con la creciente tendencia de los Estados a las políticas de descentralización. Esta nueva dinámica abrió el camino al empoderamiento de los gobiernos subnacionales, los cuales han sido dotados de competencias y recursos para la persecución de sus intereses. En este sentido, Fernández de Losada sostiene que “es precisamente el correcto desempeño de esas competencias, de los servicios que prestan, lo que hace que, en un entorno plenamente globalizado, deban salir, internacionalizarse, para defender y promocionar sus intereses<sup>6</sup>”( FERNÁNDEZ DE LOSADA, 2013, p.3)

Por otro lado, la descentralización se corresponde con el reconocimiento por parte del Estado del papel determinante que juegan los gobiernos locales en el desarrollo de sus territorios. En este sentido Zapata Garesché (ZAPATA, 2008, p.22) aclara que “la descentralización se aplica cada vez más el llamado principio de “subsidiaridad”, que implica que las decisiones sobre políticas públicas se tomen lo más cerca posible del lugar en donde habrán de aplicarse.” Es decir que, es responsabilidad de los gobiernos subnacionales buscar respuestas a problemas comunes que afecten de manera directa a su territorio.

---

<sup>6</sup> Ponencia dada en el Encuentro de Cooperación Internacional Descentralizada. Belo Horizonte. Diciembre de 2013.

## Capítulo 3: Las redes de ciudades

### 3.1 Definición de redes de ciudades

Las redes de ciudades, como instrumento de internacionalización, pueden definirse como un “conjunto de estructuras interconectadas con objetivos específicos a realizar, siendo los principales actores de estas redes los sujetos por los cuales se procesa la transmisión de información y análisis”. (COPPEL, 2013, p.20). Siguiendo esta definición, inferimos que las redes de ciudades pueden ser interpretadas como canales que tienen la capacidad de impulsar los intereses de sus miembros, es decir, es un espacio de intercambio, trabajo conjunto, transferencia de conocimiento y proyectos en común con otras ciudades parte.

Coincidimos con Zapata en cuanto a que:

*La conformación de redes es además una condición de las nuevas formas de gobernanza de las ciudades y gobiernos locales. La gobernanza se ha entendido como el reconocimiento de la existencia de ámbitos de interdependencia entre actores que confluyen alrededor de un proceso que van más allá de las fronteras o límites formales. Es así que las redes internacionales de gobiernos locales surgen, con una especificidad propia, sumándose a la arquitectura interinstitucional de diversos tipos de entidades que influyen y se interrelacionan para promover el desarrollo local<sup>7</sup>*

---

<sup>7</sup>Zapata, E. Op. Cit. P. 1-2

De esta manera, sostenemos que las redes constituyen una herramienta eficiente de representación, comunicación, búsqueda de reconocimientos, reforzamiento de negociaciones internacionales y una fuente directa de influencia y nexos internacionales en materia de cooperación y apoyo en situaciones requeridas.

Para cerrar este punto, resulta interesante destacar las principales características de las redes ciudades, las mismas pueden sintetizarse de la siguiente manera:<sup>8</sup>

1. ***“Ausencia de un mando central jerarquizado:*** en las redes de ciudades, la relación se da de forma horizontal, sin jerarquía.
2. ***Alcance geográfico global o macro-regional:*** las redes de ciudades actúan en el escenario internacional con un alcance otrora inimaginable, siendo que su principal red – CGLU – se ha transformado interlocutora ante la comunidad internacional. De la misma forma, las acciones macro-regionales de las redes han influenciado los procesos de integración regional.
3. ***Agilidad:*** tanto por su estructura horizontal, como por el uso de las nuevas tecnologías de la comunicación, las redes son extremadamente ágiles, tanto para la toma de decisiones como para el intercambio de informaciones y experiencias.
4. ***Riqueza de actores:*** las redes aglomeran e insertan en el escenario internacional muchos actores políticos – gubernamentales o no – que, de otra forma, tendrían una presencia mucho más frágil.

---

<sup>8</sup>Observatorio de Cooperación Descentralizada (2006): “Debate on-line preparatorio de la 2ª Conferencia Anual del OCD (14-18 diciembre 2006) Documento de insumo para la discusión elaborado por el OCD”.

5. *Democratización del conocimiento: las redes facilitan el compartir conocimiento que es, en verdad, la democratización para el combate de algunos problemas específicos comunes a sus miembros. Es importante destacar que, a través de las redes, las ciudades de menor porte y con poca experiencia en el área internacional pueden participar de las actividades de cooperación internacional, beneficiándose así de un rico intercambio de experiencias que, de otra manera, les estaría vedado.”*

### **3.2 Evolución de las redes de ciudades**

Los antecedentes históricos de las redes de ciudades se sitúan en la Era Antigua, particularmente en las llamadas ciudades-estado en Grecia, y en las diferentes redes creadas durante el Medioevo europeo; en las “experiencias como la Liga Hanseática y también en el origen mismo del imperio español en América, cuya organización ideal se visualizaba como una red articulada de ciudades” (CARDARELLO y RODRÍGUEZ, 2006, p.4). Ejemplos en los cuales las ciudades llevaban a cabo un relacionamiento económico, político o social pautado por objetivos en común.

Más adelante, en el siglo XX hubo iniciativas concretas de crear redes de ciudades, teniendo como base la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), en 1913. Esta primera red internacional de ciudades institucionalizada estuvo constituida en Bélgica por representantes de los gobiernos de 20 países. Posteriormente, a raíz de la Primera Guerra Mundial fue interrumpida esta red, y se entró en un período de estancamiento durante el periodo entreguerras.

Una vez culminada la Segunda Guerra Mundial, tras una Europa devastada, en 1951 se crea el Consejo de Municipalidades y Regiones Europeo (CEMR), que buscaba la unión y eliminación de resentimientos entre las ciudades, especialmente entre las alemanas y francesas. Este sirvió como

base para la posterior creación de la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU), lo que vino a acentuar la integración europea (CARDARELLO y RODRÍGUEZ, 2006, p.4)

Siguiendo a Batista, es en los '80 cuando la organización de ciudades en redes se da con mayor intensidad ante la creación de Metrópolis. Más tarde, en los '90 y actuando dentro del ámbito de la integración regional se crean en Europa la red de Eurociudades y en América del Sur, Mercociudades.

Actualmente, las redes de ciudades como herramienta de internacionalización de gobiernos locales se han expandido por todo el globo, como se analizará en el siguiente apartado.

### **3.3 Tipos de redes de ciudades**

Existen diferentes criterios y lineamientos para realizar una taxonomía de las redes de ciudades. Sin embargo, es indispensable considerar aquellos elementos o factores generales que permiten compararlas y clasificarlas. En este sentido, las redes pueden ser agrupadas de acuerdo con su denominador común, a saber<sup>9</sup>:

- **Según la dimensión geográfica.** Considera como punto de clasificación la ubicación espacial de las redes. Estas pueden ser ubicadas como redes regionales (a lo interno de un país o región) o redes globales (a lo externo, es decir, incluye diferentes países y ciudades del mundo). Ejemplos: Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA), Red Andina de Ciudades (relación con la Comunidad Andina

---

<sup>9</sup>CARDARELLO, A. y RODRÍGUEZ, J. Op. Cit.

de Naciones), Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA), Mercociudades (ciudades de los países miembros del MERCOSUR).<sup>10</sup>

- **Según el perfil.** Está referida a las condiciones y características que determinan a sus integrantes. Ejemplos:

“Metrópolis (ciudades con más de un millón de habitantes); UCCI (Unión de las Ciudades Capitales Iberoamericanas); UCCLA (Unión de las Ciudades Capitales Luso-Afro-Américo-Asiáticas)”<sup>11</sup>

- **Según el eje temático.** Determinado por el objetivo y propósito que permitió su creación. Esto es expresado y acordado por los propios integrantes, ejemplo de ello aquellas redes cuyo propósito es el intercambio de información sobre un elemento o área específica, tales como rescates antes eventos adversos (sismos, deslaves, etc.). Ejemplos:

“ICLEI (Consejo Internacional para el Desarrollo de Iniciativas Locales) ante las Naciones Unidas; Redes URB-AL: droga y ciudad, conservación de contextos históricos, democracia local, desarrollo económico, políticas sociales urbanas, medio ambiente urbano, urbanización, transporte, financiación local, lucha contra la pobreza, mujeres políticas, sociedad de la información, seguridad ciudadana; CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano)”<sup>12</sup>

Otro criterio para definir a las redes de ciudades es el provisto por Fernández de Losada, quién divide el espectro de redes entre aquellas de carácter público y aquellas de carácter privado. Dentro

---

<sup>10</sup>CARDARELLO, A. y RODRÍGUEZ, J. Op. Cit.

<sup>11</sup>Cardarello, A. y Rodríguez, J. Op. Cit. Pág. 45.

<sup>12</sup> Íbidem.

de las primeras, también denominadas «redes tradicionales o de liderazgo y filiación pública» están integradas de manera exclusiva por gobiernos locales y/o regionales y han dominado el ecosistema de redes durante décadas. El abanico de redes dentro de esta categoría es muy amplio y podemos abordarlas teniendo en cuenta la tipología mencionada más arriba. Las redes de carácter privado son las que, siguiendo a Losada, han sacudido con mayor fuerza el ecosistema de redes de ciudades. Nos referimos a organizaciones que deben su surgimiento a “instituciones filantrópicas o a personalidades influyentes que apuestan fuertemente por la necesidad de reforzar el rol de las ciudades como actores de primer orden para la gestión y resolución de algunos de los principales retos que se dan a escala global”. (FERNÁNDEZ DE LOSADA, 2019, p.26). Redes como C40 y 100 Resilient Cities (100RC), son claros ejemplos de esta categoría que debido al sólido respaldo filantrópico que poseen son capaces de “movilizar a las ciudades, de incidir en las políticas públicas que estas impulsan, de movilizar recursos, de proyectarse en el escenario global y de comunicar sus resultados.”. (FERNÁNDEZ DE LOSADA, 2019, p.27). El acceso a equipos pluridisciplinarios altamente cualificados, asistencia técnica e intercambio de experiencias sin la necesidad de abonar una cuota de filiación puede ser considerada como una ventaja comparativa de relevancia para que los gobiernos subnacionales se inclinen a participar en este tipo de plataformas.

## **Capítulo 4: La red de Mercociudades**

### **4.1 Presentación de Mercociudades**

Mercociudades es una red de ciudades del Mercosur y UNASUR cuyo antecedente fundacional tuvo lugar en 1995. Siguiendo el Acta Fundacional de Noviembre de 1995, podemos observar la implicancia de dos instancias previas que idearon la creación de esta red.

La primera instancia se llevó a cabo en marzo de 1995 en el marco del Encuentro Internacional de “Mercosur: opciones y desafíos para las ciudades” organizado por la Unión de Ciudades y Capitales Iberoamericanas, en Asunción. En esta ocasión, las ciudades presentes manifestaron la voluntad de crear una red de municipios pertenecientes al Mercosur con el objetivo de incrementar su participación en los procesos de integración regional.

La segunda instancia que podemos detectar es en Julio de 1995 cuando se firma el “Compromiso de Porto Alegre” a través del cual las ciudades manifestaron su voluntad de profundizar su protagonismo en el proceso de integración regional. También se definieron las características que iba a contemplar esta nueva organización.

Se destaca que por aquel entonces el Mercosur como proceso de integración intergubernamental hacía hincapié la dimensión económica comercial. Siguiendo a Oddone y Granato (ODDONE y GRANATO, 2005, p.2), el crecimiento de la interdependencia de los mercados nacionales y la convergencia de las políticas macroeconómicas aplicadas por cada uno de los gobiernos tuvo un impacto directo sobre las ciudades y por ende en sus respectivas poblaciones. Es decir, se generaron “dificultades vinculadas a la infraestructura urbana, al medio ambiente, al empleo y a

las migraciones que trataron de resolver las autoridades municipales, tanto en forma individual como concertada” (ODDONE y GRANATO, 2005, p.2). En este contexto, la idea de la conformación de un proceso de integración regional formada por gobiernos locales, implicaba un aporte desde lo social, desde lo ciudadano; la participación ciudadana que no contemplaba Mercosur.

Finalmente, el Acta Fundacional de Noviembre de 1995, estableció la creación de MERCOCIUDADES. A la vez que, resolvió la creación de un Consejo conformado por de “Intendentes, Alcaldes y Prefeitos de las ciudades pertenecientes a la red”; la conformación de Unidades Temáticas y la designación de una Secretaria Ejecutiva, por un período de un año, encargada de coordinarlas.

De acuerdo con las firmas del Acta Fundacional, consideramos como ciudades fundadoras: Rosario (Argentina), La Plata (Argentina), Córdoba (Argentina), Asunción (Paraguay), Florianópolis (Brasil), Porto Alegre (Brasil), Curitiba (Brasil), Río de Janeiro (Brasil), Brasilia (Brasil), Salvador (Brasil), Montevideo (Uruguay).

Actualmente, la red cuenta con 353 ciudades asociadas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile, Venezuela, Perú, Bolivia y Colombia, abarcando así más de 120 millones de habitantes.

## 4.2 Objetivos de Mercociudades

Son más de 20 los objetivos explicitados en el Artículo 2 del Estatuto. Los mismos pueden ser ordenados según la clasificación Oddone (ODDONE y GRANATO, 2005, p.5-6) que establece tres grandes grupos:

- A. **Objetivos Institucionales** - Se centran exclusivamente en la búsqueda del reconocimiento de Mercociudades en la estructura del MERCOSUR.
- B. **Objetivos de Relacionamento y Cooperación** - Apuntan a la creación de redes de ciudades a través de Unidades Temáticas o Técnicas, al desarrollo de mecanismos de comunicación e intercambio de experiencias e información al establecimiento de convenios entre las municipalidades y redes que se fueran creando.
- C. **Objetivos relacionados con las Políticas Municipales a Desarrollar** - suponen el despliegue de un importante número de líneas de trabajo, las cuales, en mayor o en menor medida, coinciden con las Unidades Temáticas de la red.

<b>Grupos de Objetivos</b>	<b>Estatuto – Art. 2</b>
<b>Institucional</b>	A. Favorecer la participación de las ciudades en la estructura del MERCOSUR, persiguiendo la codecisión en las áreas de su competencia.
<b>Relacionamiento y Cooperación</b>	<p>B. Impulsar la creación de redes de ciudades a través de unidades técnicas operativas que desarrollen diversas acciones, programas y proyectos de interés común intermunicipal adecuados al proceso de integración.</p> <p>C. Crear mecanismos de comunicación en redes entre las ciudades a fin de facilitar el intercambio de experiencias e informaciones y facilitar el acceso de los ciudadanos a los centros municipales de investigación, desarrollo tecnológico y cultura.</p> <p>D. Establecer e impulsar convenios y servicios recíprocos entre las diversas municipalidades y las redes que se fueran creando.</p>

**Políticas Municipales a Desarrollar**

- A. Potenciar los recursos humanos y las experiencias administrativas para las municipalidades.
- B. Coordinar la planificación y promover acciones vinculadas al crecimiento y al desarrollo urbano de las ciudades.
- C. Coordinar proyectos y desarrollar programas integrados, con el objetivo de facilitar la realización de servicios y calificar la infraestructura urbana.
- D. Propugnar la cooperación intermunicipal en el campo de las ciencias y la tecnología.
- E. Desarrollar y potenciar actividades comunes e integradas vinculadas a la cultura, la recreación, el deporte y el turismo.
- F. A través de unidades técnicas de representación integrada efectuar el inventario del patrimonio cultural e histórico de las ciudades del MERCOSUR necesarios para adoptar medidas comunes que garanticen su preservación y difusión.
- G. Desarrollar y planificar el turismo regional.
- H. Realizar estudios y colaborar en la elaboración de planes y estrategias en el área urbano ambiental, con el objetivo de armonizar y coordinar las acciones en esta área.
- I. Colaborar en la planificación de las políticas y planes de desarrollo de las ciudades, tomando en cuenta la necesidad de mejorar la calidad de vida.
- J. Impulsar la adopción de políticas adecuadas frente al crecimiento poblacional y prevenir la violencia en las ciudades.
- K. Impulsar la adopción de políticas que adecuen los proyectos locales al nuevo espacio regional.
- L. Impulsar la creación de unidades técnicas intermunicipales, con representación integrada, para la planificación y el desarrollo de proyectos comunes y regionales.
- M. Propugnar y concientizar sobre la participación ciudadana que conduzca a ejercitar activamente los derechos en el ámbito político, económico, social y cultural.
- N. Identificar las causas de la acentuación de las desigualdades sociales, a fin de proponer y apoyar soluciones posibles de ser ejecutadas por los gobiernos locales.
- O. Difundir una cultura democrática y democratizadora a nivel regional y nacional, estableciendo una relación más estrecha de cooperación para, a través de las municipalidades, definir políticas sociales adecuadas.
- P. Estudiar e impulsar, a través de las diversas municipalidades, la implantación de políticas coordinadas destinadas a que el sector de escasos recursos acceda a todos los servicios públicos y no sean marginados del desarrollo social y ciudadano.

Cuadro de elaboración propia en base al Estatuto de Mercociudades y el trabajo de Oddone.

## Capítulo 5: Desarrollo del caso de estudio

### 5.1 Análisis de las Actas

Los ejes de trabajo priorizados por Mercociudades se mantuvieron a lo largo de su trayectoria, adaptándose a la coyuntura y a la situación social y política de la región.

Las Actas de la Asamblea General de Mercociudades muestran ejes que permiten utilizarse para el análisis:

1. *Informe de la Secretaría Ejecutiva saliente.*
2. *Informe de la Secretaría Técnica Permanente.*
3. *Revisión de Estatutos.*
4. *Incorporación de nuevas ciudades miembros a la Red.*
5. *Elección de autoridades y coordinadores de la Red.*
6. *Miembros del Consejo (presentación de las delegaciones)*
7. *Coordinaciones de Unidades Temáticas.*
8. *Secretaría Ejecutiva período correspondiente.*
9. *Informe sintético de las Unidades Temáticas.*
10. *Aprobación y firma de la Declaración del Acta en cuestión.*

Siendo que estos ejes son una constante en las Actas y, para analizar las funciones de la red de ciudades Mercociudades en torno al enfoque seleccionado, organizamos el estudio de caso de la siguiente manera: En primer lugar, dividiremos nuestro recorte temporal (1995-2018) en dos etapas, realizando un análisis es de carácter diacrónico:

## **1. Etapa de conformación y fortalecimiento institucional 1995 - 2005**

**1.1** Sub etapa de institucionalización 1995-1999

**1.2** Sub etapa de consolidación 2000-2005

## **2. Etapa de transformación 2006-2018**

En segundo lugar, vamos a concentrarnos en las siguientes variables:

**A. Funcionamiento de la red:** modificaciones o anulaciones en el Estatuto, cambios estructurales.

**B. Miembros:** cantidad de miembros, Estado de pertenencia.

**C. Unidades Temáticas:** Escisiones de áreas, creación de nuevas áreas, extinción de áreas.

**D. Integración regional:** vinculación con procesos de integración existentes

**E. Presencia e interacción con otros foros y acuerdos de cooperación**

Por último, vamos a estudiar el tipo de funciones desplegadas por la Red y, de ser posible, si se corresponden con el sistema de incentivos desarrollados por ella.

## **5.2 Desarrollo de las etapas de Conformación (1995-2005) y Transformación (2006-2018)**

### **5.2.1 Etapa de Conformación de la red:** Sub etapa de institucionalización 1995-1999

Como hemos mencionado anteriormente, la red de ciudades Mercociudades se constituye en el marco del Seminario “Mercosur, opciones y desafíos para las ciudades” realizado el 7 de Marzo de 1995 en la ciudad de Asunción (Paraguay). El mismo se desarrolló en un contexto de integración regional en vías de consolidación marcado por la firma del Protocolo de Ouro Preto entre los miembros del Mercosur (Diciembre de 1994) por el cual se institucionaliza el organismo y da inicio a la Unión Aduanera.

De manera que, mientras en la integración vertical se hacía hincapié en lo económico comercial, los gobiernos locales empezaban a tomar conciencia de que la fusión del territorio de los cuatro países miembros de Mercosur en un solo mercado, inevitablemente, iba a alterar la relación entre las ciudades y su área de influencia<sup>13</sup>. Tal es así que se identificaron cinco desafíos donde las ciudades del Mercosur debían buscar una respuesta:

1. La renovación de la base productiva de la ciudad
2. La generación y el mantenimiento de infraestructura urbana adecuada
3. La garantía de niveles aceptables de calidad de vida
4. La articulación de mecanismos viables de integración social
5. El logro de un umbral de gobernabilidad que haga posible una administración efectiva de los procesos urbanos<sup>14</sup>.

Por tanto, y atendiendo al contexto regional de la época, se resuelve la creación de una red de ciudades denominada Mercociudades que pretendía lograr el reconocimiento de su participación en la estructura del Mercosur<sup>15</sup>. El aporte o la novedad de esta red estaban en que la integración horizontal que se daba entre los gobiernos locales aportaba un eje que no estaba contemplado en el Mercosur y es justamente lo social, la participación ciudadana. En este sentido, se puede observar la siguiente declaración proveniente de la Declaración de Córdoba aprobada y presente en el Anexo II del Acta de la Asamblea General realizada en 1997:

*Será necesario que los gobiernos centrales presten atención a esta experiencia de integración que estamos llevando a cabo entre las grandes ciudades, una integración que se sustenta en la medida en que crece en la conciencia de nuestros*

---

<sup>13</sup> Declaración de Asunción, 7 de Marzo de 1995

<sup>14</sup> Declaración de Asunción, 7 de Marzo de 1995

<sup>15</sup> Acta Fundacional de Mercociudades, 11 de Noviembre de 1995.

*ciudadanos, que aproxima y fortalece nuestras culturas, que integra los actores sociales de nuestros municipios y crea una verdadera comunidad de intereses. Mercociudades existe porque reconocemos que en la base de nuestra integración existen hombres y mujeres que no se satisfacen con discursos y protocolos, para los cuales no bastan palabras y declaraciones.*

Tal como el nombre de esta etapa lo indica, en el período bajo estudio, el foco de Mercociudades estuvo puesto en el despegue de la red. En este sentido, y haciendo un recorrido por las actas entorno a las variables seleccionadas vemos los siguientes ajustes:

#### **A. Funcionamiento de la red**

Podemos identificar tres grandes cambios en el Estatuto: la modificación del criterio de ingreso, la creación de la Comisión Directiva y la conformación de un Consejo Ampliado.

##### ***Modificación del criterio de ingreso***

En la tercera cumbre de la red, fue modificado el criterio de ingreso estipulado un año antes en el Estatuto firmado en la ciudad de Porto Alegre, Brasil. Es así que en el Acta de la Asamblea General de Córdoba (1997) vemos que se aprueba la modificación del Art. 6 del Estatuto por el cual se *permite aceptar el ingreso de ciudades con menos de 500.000 habitantes*. Podemos decir que este cambio de criterio fue coyuntural, el Estatuto original no daba lugar a ciudades pequeñas y hacia énfasis en la presencia de ciudades capitales de los países miembro del Mercosur. Esto, siguiendo a Romero, generaba un “desbalance geográfico entre los países socios” (ROMERO, 2002, p.25) siendo Argentina y Brasil quienes más tenían chance de sumar ciudades a la red.

### ***Creación de la Comisión Directiva***

En 1997 se crea una nueva instancia en la estructura de la red llamada *Comisión Directiva* que actúa como órgano de apoyo de la Secretaría Ejecutiva de turno. Esta Comisión cuenta con la presencia y *expertise* de la ciudad que ejerció ese rol el período anterior y, quién ejercerá en el siguiente período.

### ***Conformación de un Consejo Ampliado***

En la IV Cumbre celebrada en Montevideo, 1998 se acordó la conformación de un *Consejo Ampliado* constituido por las ciudades del Consejo más las Ciudades Coordinadoras de las Unidades Temáticas con el objetivo de mejorar la comunicación interna, lograr una articulación de trabajo entre las partes y evitar así la superposición de temas y actividades entre las distintas áreas.

### **B. Miembros**

Con el criterio de ingreso modificado y el creciente interés de ciudades con capacidad de gestión en el trabajo en red, el período bajo estudio cierra con 43 ciudades miembros, es decir, 32 ciudades más que en sus comienzos.

<b>Estado</b>	<b>Miembros Plenos</b>
<b>Argentina</b>	Bahía Blanca, Buenos Aires, Córdoba, La Plata, La Rioja, Malvinas Argentinas, Mar del Plata, Mendoza, Rio Cuarto, Rosario, San Martín, Tucumán, Villa Mercedes.
<b>Brasil</b>	Belém, Belo Horizonte, Brasília, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Guarulhos, Juiz de Fora, Londrina, Piracicaba, Porto Alegre, Recife, Riberão Preto, Rio Claro, Rio de Janeiro, Salvador, San Bernardo, Santa Maria, Santo André, São Paulo.
<b>Paraguay</b>	Asunción, F. de la Mora, Limpio
<b>Uruguay</b>	Montevideo, Rivera
<b>Bolivia</b>	La Paz
<b>Chile</b>	Concepción, Santiago de Chile, Valparaíso, Los Andes.

Cuadro de elaboración propia, siguiendo el Acta de la Asamblea General de Belo Horizonte (1999)

### C. Unidades Temáticas

Fueron aprobadas una serie de modificaciones que cambiaron el panorama de las Unidades Temáticas con las que contaba la Red, a saber:

<b>ASAMBLEA</b>	<b>UT EXTINTA</b>	<b>UT CREADA</b>	<b>UT ESCINDIDA</b>
1996	UT de Legislación Tributaria	UT de Cooperación Internacional	La UT de Planeamiento Urbano y Desarrollo Ambiental fue dividida en dos unidades: <ul style="list-style-type: none"> <li>● UT de Desarrollo Urbano</li> <li>● UT de Medio Ambiente</li> </ul>
1997		UT de Desarrollo Económico Local	
1998		UT de Autonomía y Gestión Municipal UT de Educación	
1999		UT de Género y Municipio	

Con estas modificaciones para el año 1999 la red contaba con 12 Unidades Temáticas: Autonomía y Gestión Municipal, Cooperación Internacional, Ciencia y Tecnología, Cultura, Desarrollo

Económico Local, Desarrollo Social, Desarrollo Urbano, Educación, Género y Municipio, Medio Ambiente Gestión Municipal y Planeamiento Estratégico y Turismo.

#### **D. Integración Regional**

Podemos destacar dos puntos claves en esta variable; por un lado, la búsqueda del reconocimiento institucional de la Red por parte del MERCOSUR y, por otro lado, el seguimiento de los lineamientos marcados por el MERCOSUR en torno al compromiso democrático.

##### ***Reclamo por el reconocimiento institucional***

El Acta Fundacional (1995) de la Red proclamaba *“el derecho de las ciudades a ejercer un papel activo y autónomo respecto a los gobiernos nacionales, en las competencias relativas a la integración regional (...) y la formulación de un modelo integrado que se corresponda con la estructura institucional montada por el MERCOSUR y que torne posible, por tanto, la inserción del conjunto de las ciudades en el sistema regional”*. La búsqueda de este reconocimiento institucional puede observarse en el reclamo efectuado durante las Cumbres del período bajo estudio:

1996 – Declaración Cumbre de Porto Alegre: *“las Mercociudades pretenden participar activamente de la formación del MERCOSUR, estableciendo una intensa cooperación, y una competición saludable y regulada. También opinando sobre las políticas de integración, dialogando con los gobiernos nacionales, luchando para que tengamos, más que una simple integración de mercados, una integración democrática de comunidades”*.

1997 – Declaración Cumbre de Córdoba: *“Las ciudades que representamos quieren reafirmar su disposición de colaborar para que el Mercosur se consolide cada vez más, no sólo como un*

*espacio comercial, sino como un espacio de intercambio y de confirmación de la cultura, la tecnología, las experiencias administrativas y, por qué no, de dudas y necesidades”.*

1998 – Declaración Cumbre de Montevideo: *“Estamos convencidos que ha llegado el momento de definir e instrumentar el ámbito adecuado para esta interlocución de modo que las ciudades del Mercosur podamos expresar nuestras opiniones y trasladar nuestras iniciativas a los organismos comunes de la integración”.*

1999 – Cumbre de Belo Horizonte: *“la inexistencia de un diálogo entre las ciudades y los gobiernos centrales, en cuestiones vinculadas al proceso de integración regional (lo cual), torna indispensable que la red Mercociudades demande una participación efectiva en las decisiones nacionales e intergubernamentales”*

### ***Cláusula democrática***

En la V Cumbre realizada en Belo Horizonte en 1999, los gobiernos declararon *“Los Jefes de Gobiernos Municipales o sus representantes, se comprometen a establecer que la plena vigencia de las instituciones democráticas es un supuesto indispensable para la participación en el desarrollo de Mercociudades”.* Estableciendo así una *cláusula democrática* en el Estatuto de la Red. En este sentido se siguieron con los lineamientos marcados por los Estados Nacionales en el MERCOSUR. A mediados de 1998, los cuatro miembros plenos (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) y dos asociados (Bolivia y Chile) reafirmaron su compromiso democrático a través del Protocolo de Ushuaia. En el caso del Protocolo, la *cláusula democrática* determina la exclusión del bloque del país donde se quiebre el orden democrático, incluso aplicar sanciones comerciales o el cierre de fronteras.

En cambio, según el Estatuto de Mercociudades no se habla de exclusión, sino de evaluación de la situación, en tal sentido prevé que *“para el caso de ruptura del orden institucional se realicen consultas entre los Gobiernos de las ciudades-miembro y la afectada, tendientes a lograr soluciones que restablezcan la situación acorde a derecho. En caso que, las consultas sean infructuosas, las partes considerarán la aplicación de las medidas pertinentes”*

#### **E. Presencia e interacción con otros foros y acuerdos de cooperación:**

**1999:** Acuerdo de Colaboración con Eurocities

#### **5.2.2 Etapa de Conformación de la red:** Sub etapa de consolidación 2000-2005

El cambio de milenio estuvo marcado por una crisis económica generalizada en la región tras el fracaso de las medidas neoliberales del período anterior, situación de la cual no estuvo ajeno el proceso de integración de MERCOSUR. Sin embargo, tras el ritmo de crecimiento sostenido experimentado en la etapa anterior, la Red logra en este período la tan deseada institucionalización dentro de las instancias del MERCOSUR.

Estos cinco años están marcados por el fortalecimiento y ajustes en las instancias internas de participación que consolidaron la red de Mercociudades tras su primera década de vida.

#### **A. Funcionamiento de la red**

##### ***Creación de la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades (STPM)***

Un cambio trascendental para el funcionamiento de la Red se dio durante la VI Cumbre realizada en la ciudad de Rosario en el año 2000 con la creación de la Secretaría Técnica Permanente de

Mercociudades (STPM) con el “objetivo de registrar la historia y el funcionamiento de la Red y establecer una pauta de acompañamiento a la agenda de actividades del MERCOSUR” (Acta de la Cumbre de Rosario, 2000). El rol y las tareas de la STPM fueron establecidas por el Consejo de Mercociudades las cuales fueron plasmadas en la Sección V (Artículos 35 y 36) del Estatuto de Mercociudades.

### ***Cumbres Temáticas***

A partir de la VII Cumbre de Asunción en el año 2002 podemos detectar la utilización de un lema que da cuenta de objetivos y prioridades de trabajo de la Red. El mismo es modificado año tras año a propuesta de la Secretaría Ejecutiva de turno. Lemas del período bajo estudio:

- Asunción 2002: “Ahora las ciudades”
- Montevideo 2003: “Ciudades por la inclusión social y la integración regional: instrumentos para la creación de trabajo y empleo”
- Buenos Aires 2004: “La distribución del ingreso en América Latina: en el camino de la equidad”
- Santo André 2005: “Ciudades como protagonistas en la construcción de un modelo alternativo de desarrollo local en el MERCOSUR”

### ***Modificaciones en el Estatuto***

Se identificaron una serie artículos del Estatuto que fueron revisados y modificados. En la revisión que se hizo durante el período bajo estudio, se observa que hacen referencia a un carácter aclaratorio más que funcional o programático. Por ejemplo:

Acta de la Asamblea General de Valparaíso, 2001:

- *Existirán miembros suplentes de los integrantes del Consejo de la red, esto en cuanto a representantes de sus respectivos países. .*
- *Las ciudades de la red que no estén al día en sus cuotas no podrán ejercer funciones directivas en la misma.*

Acta de la Asamblea General de Asunción, 2002:

El artículo 2 (inc. I) se sustituye por la siguiente formulación: *Favorecer la participación de las ciudades en la estructura del MERCOSUR.*

En el artículo 5, el párrafo único se convierte en párrafo primero y se agrega un segundo párrafo según la siguiente formulación:

- *Párrafo segundo: La contribución anual de cada ciudad socia de la red será proporcional a su tamaño, siendo reconocidas al menos tres categorías según cantidad de habitantes:*
  - *Ciudades de menos de 250.000 habitantes.*
  - *Ciudades de 250.000 a 499.999 habitantes.*

Acta de la Asamblea General de Buenos Aires, 2004: *El Secretario Ejecutivo indicó que se propuso la reformulación del artículo 6, suprimiendo sus tres primeros párrafos de modo de superar una contradicción interna del mismo. La Asamblea General aprobó la modificación. El artículo 6 con su redacción modificada se presenta en Anexo V.*

## **B. Miembros**

En esta etapa podemos observar un aumento considerable de miembros plenos a red. El mayor auge se da en el año 2003, durante la Asamblea General en Asunción se aprobó el ingreso de 24 ciudades y, durante la Asamblea del año siguiente en Buenos Aires ingresaron 15 ciudades más.

Por lo cual, la red que contaba con 42 miembros al momento del cierre del período anterior, finaliza el período de consolidación con 100 ciudades.

### **C. Unidades Temáticas**

Se puede inferir que en líneas generales la composición de las UT se mantuvo casi inalterable. Recién al cierre de esta etapa notamos que ciertas modificaciones se dieron en el marco de la Asamblea General desarrollada en Buenos Aires en el 2004.

<b>ASAMBLEA</b>	<b>UT EXTINTA</b>	<b>UT CREADA</b>	<b>UT ESCINDIDA</b>
2004		UT Seguridad Ciudadana	Escisión de la Sub Unidad Temática de Juventud (incluida en la Unidad Temática de Desarrollo Social) y su conformación como UT

Dos hechos relevantes se dieron en el año 2003 durante la Asamblea General en la ciudad de Asunción. Por un lado, se logra un convenio de colaboración entre dos UT: la Unidad temática de Desarrollo Urbano y la Unidad temática de Cultura.

Por otro lado, y a propuesta de la ciudad de Asunción, se crea el Foro de Economía Solidaria en el marco de la UT de Desarrollo Social.

Otra modificación que detectamos en este período es el experimentado por la UT de Cooperación Internacional<sup>16</sup> cuya coordinación quedó a cargo de un grupo integrado por la Comisión Directiva y la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades tras la Cumbre de Santo André, en diciembre de 2005.

---

<sup>16</sup> Su creación data de inicios de la red en 1996, y sus objetivos se centran en concretar proyectos de cooperación internacional que beneficien a las ciudades de la red; desarrollar acciones de capacitación e información sobre temáticas de interés, concretar la propuesta de conformar un banco de datos de las Mercociudades cuyas experiencias en el ámbito internacional hayan sido exitosas y buscar la innovación en las herramientas de cooperación internacional.

#### **D. Integración regional**

Uno de los acontecimientos más relevantes durante este período fue la concreción por parte de la red de uno de los objetivos planteados en 1995. Desde sus inicios, Mercociudades se embarcó en la búsqueda de un espacio de participación de los gobiernos locales dentro del marco institucional del MERCOSUR.

Como indica la Profesora Romero, desde la red, se pretendía contar con un espacio formal de cooperación entre ambas esferas, es decir el gobierno local y el gobierno central (ROMERO: 2020, 25).

En Diciembre del año 2000, tras Resolución 90/00 del Grupo Mercado Común del Mercosur (GCM) se creó la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI). A través del REMI se pretendía “promover el diálogo y la cooperación de las autoridades de nivel municipal de los Estados Partes del MERCOSUR, de manera de promover el bienestar y una mejor calidad de vida a los habitantes de las ciudades de la región”<sup>17</sup>. Por otro lado, compartimos con Oddone, que el REMI le otorgaba a los gobiernos locales la posibilidad de brindar su posición sobre la agenda del MERCOSUR, dando lugar a la visión de lo local de los distintos temas que convergen en el proceso de integración.

El REMI duró muy poco tiempo, a los fines de los objetivos planteados para este trabajo no nos vamos a detener en las causas, de todos modos, sostenemos la necesidad de remarcar el éxito de

---

<sup>17</sup> Artículo 1 de la Resolución 90/00 del Grupo Mercado Común sobre “Creación de la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del MERCOSUR”.

Mercociudades en la incorporación efectiva y formal de los gobiernos locales en el marco institucional del MERCOSUR.

En el 2004 el REMI fue sustituido por el “Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR” tras la Decisión 41/04 del Consejo Mercado Común del MERCOSUR.

### **E. Presencia e interacción con otros foros y acuerdos de cooperación**

Durante la cumbre realizada en Buenos Aires en el año 2004 y siguiendo uno de los ejes de trabajo propuestos por la secretaría entorno a las Políticas de Apertura de la Red a la sociedad se firma un Convenio de Cooperación con el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (CCSC) de la Cancillería Argentina. Por otra parte, se anuncia de un convenio a ser firmado con el Grupo Montevideo de Universidades.

### **5.2.3 Etapa de Transformación de la red 2006-2018**

A nivel global, el contexto en el que se desarrolla este período está marcado por el paso de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) a los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS).

Los ODM nacen en el año 2000, cuando los 189 miembros de Naciones Unidas se reunieron en Nueva York para celebrar la Cumbre del Milenio. Ahí se plantearon ocho objetivos de desarrollo humano que debían resolverse en 15 años. Llegado el plazo y con los objetivos no alcanzados, durante el 2015 se redactaron diecisiete objetivos denominados ODS cuyo plazo es el 2030. Estos objetivos hacen alusión a la relevancia del nivel local como una pieza fundamental del proceso de implementación y localización de los mismos. Podemos encontrar una mención directa a las

ciudades en el Objetivo 11 denominado Ciudades y comunidades sostenibles. Tal es así, que la labor de Mercociudades va a estar permeada por la concreción de los ODS<sup>18</sup>.

A nivel regional observamos la firma del Tratado Constitutivo en 2008 y posterior puesta en marcha de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Desde sus inicios formaron parte Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela. Sus objetivos estaban direccionados en la promoción de la integración de sus miembros en materia de energía, educación, salud, medio ambiente, infraestructura, seguridad y democracia. Este regionalismo formalizado y conducido desde el gobierno central va a tener una importante influencia en el micro regionalismo de Mercociudades (MALAMUD, 2011, p.220).

#### **A. Funcionamiento de la red**

El Estatuto fue modificado en torno a dos hechos relevantes que se dieron durante el período bajo estudio:

- En el año 2009 se suscribe el acta fundacional de la Asociación internacional de Mercociudades por la cual red pasa a contar con personería jurídica internacional.
- En el año 2015, durante la XX Cumbre de Mercociudades realizada en la ciudad de São Paulo, en la reforma aprobada en la que se acordó incorporar a las ciudades de los países de la UNASUR como miembros de la Red.

Por otro lado, en la XX Cumbre de Mercociudades se lanza el Programa de Cooperación Sur-Sur (CSS) el cual implicó una nueva instancia participativa en la Red. Este programa tiene como

---

<sup>18</sup> El desarrollo de la labor de Mercociudades entorno a la concreción de los ODS excede a la temática de esta tesina. Para ahondar sobre este tema se recomienda acceder al Banco de Buenas Prácticas de Mercociudades disponible en: <https://buenaspracticas.rosario.gov.ar>

objetivo “promover un marco institucional dentro de la Red para la interacción entre sus miembros y con terceros de manera de favorecer el trabajo sobre sus los temáticos prioritarios de Mercociudades a través de la cooperación Sur-Sur”. El programa brinda una serie de servicios como la asistencia técnica, la formación, el asesoramiento, el intercambio de experiencias y la formulación de proyectos regionales.

Más allá de los cambios mencionados, el foco durante este período estuvo puesto en la articulación entre las diversas instancias participativas de la red, en el fomento de la participación de todas las ciudades en asumir responsabilidades o participar activamente en las actividades de las Red. En este sentido se realizaron proyectos transversales a la Red:

2008:

- Premio ODM
- Animación "Mercosur Ciudad Abierta"
- Pasaporte Mercociudades (implementado por la UT de Turismo)
- Campamento Mercociudades "Ciudadanos jóvenes de la Integración"

2009:

- Proyecto Innova
- Proyecto Integración Fronteriza
- Proyecto Derechos Humanos

En el año 2010 se da a conocer un estudio realizado por la Iniciativa para la Cooperación Internacional, el Desarrollo y la Integración Regional (INCIDIR) (Informe de la STPM, 2009-2010) el cual reveló debilidades en la articulación entre las instancias políticas (Consejo y Asamblea) y técnicas (Unidades Temáticas) de la Red. En este sentido, la Secretaría Ejecutiva de

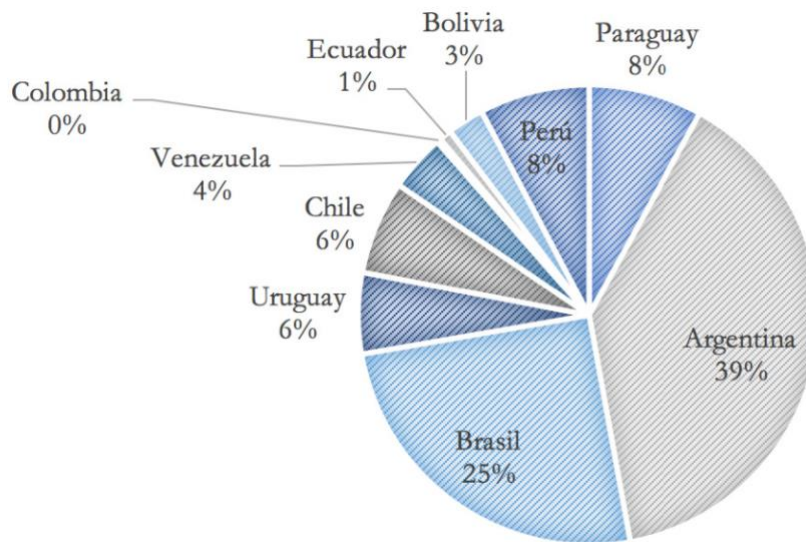
turno *propuso* la realización de un planeamiento estratégico, con la intención de definir la misión, los valores y los objetivos de la Red, a fin de dar continuidad a los trabajos desarrollados.

## **B. Miembros**

Durante todas las Cumbres celebradas en este período se aprobó el ingreso de miembros plenos, tanto de ciudades pequeñas como grandes urbes. Para el año 2009 la Red contaba con 214 miembros y al finalizar el período contaba con 353 miembros plenos de manera que es innegable el crecimiento cuantitativo.

El ingreso de Venezuela como miembro pleno de MERCOSUR junto con la vinculación de la Red con UNASUR durante el 2015 implicó una extensión del abanico de ciudades con posibilidades de ingresar a la Red.

De la totalidad de miembros con los que contaba la red al finalizar nuestro período de estudio podemos observar la siguiente composición de miembros por países: 137 Argentina, 88 Brasil, 28 Paraguay, 27 Perú, 23 Chile, 20 Uruguay, 14 Venezuela, 9 Bolivia, 3 Ecuador y, 1 Colombia (ALVAREDO, 2019, p.28).



Alvaredo, N. & ISM (2019). Mercociudades Una red estratégica para Asunción y otros municipios del Paraguay

Puntualmente, las ciudades miembros pueden ser observadas en detalle a través del mapa interactivo que ofrece el sitio web de la red: <https://mercociudades.org/ciudades-miembro/#map1>

### C. Unidades Temáticas

En este período se hace hincapié en el enriquecimiento del trabajo de las UTs, fomentando el diálogo y el trabajo conjunto. De manera que se trabajó sobre la estructura de las UTs ya establecidas, por lo que no se detectaron modificaciones en la composición de las mismas.

### D. Integración regional

Es destacable la adhesión de la República Bolivariana de Venezuela como Estado Parte del MERCOSUR cuyo Acuerdo Marco data de diciembre de 2005 y concluye con el Protocolo de Adhesión en julio de 2006.

**2009:**

- Se resolvió la continuidad de la participación de la red de Mercociudades en el FCCR y dentro de éste, redoblar el trabajo para aportar la mirada local al proceso de integración regional, en especial a través de un seguimiento por parte de las Unidades Temáticas de la red, de las instancias de Mercosur que abordan temas de interés para las ciudades.
- Asimismo, se definió la continuidad de las gestiones destinadas a asegurar la coordinación por parte de la red de Mercociudades a través de la Secretaría Ejecutiva y del Comité de Municipios del Mercosur (COMUM).

**E. Presencia e interacción con otros foros y acuerdos de cooperación**

Esta variable empieza a tomar vuelo en este período, por lo que se puede detectar convenios y/o acuerdo con otros espacios de participación en casi todas las Cumbre. Por ejemplo:

**2006:**

- Se firmó un acuerdo de cooperación entre la Red Mercociudades y la OIJ (Organización Iberoamericana de Juventud).
- Se llevó a cabo la firma de un convenio de colaboración entre la Red Mercociudades y Asociación Internacional de Ciudades Educadoras – Delegación América Latina (AICE), el cual, logra enlazar ambas redes a través de la UT de Educación

**2009:**

- Memorándum de entendimiento entre la Red de Mercociudades y la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM)
- Acta de Compromiso entre la Red de Mercociudades, el Centro de Estudios de Política Internacional (CeSPI) y el Observatorio Italiano para la Cooperación al Desarrollo (OICS)
- Acuerdo de cooperación entre la red de Mercociudades y la Fundación Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR)

**2011:**

Se consideró que FLACMA no se encontraba más apta para representar las demandas de las ciudades de la Red frente a las Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), debido a que estas no tenían la posibilidad de participación en los procesos decisorios de esta institución. Esta insatisfacción llevó a la desafiliación de la Red. Posteriormente, la Red se decidió por una afiliación directa con CGLU, la cual se concretó en Mayo del 2011.

**2012:**

- Firma del convenio marco para la cooperación y asistencia técnica con el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH)

**2014:**

- Firma del Memorándum de entendimiento con el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Urbanos (ONU-HÁBITAT).

**2018:**

- Participación en el Foro Urbano Mundial en Malasia, invitados por ONU-HABITAT.

- Ratificación del compromiso con CGLU, participando en diferentes reuniones como fue el Bureau Ejecutivo en Estrasburgo y el Consejo Mundial en Madrid.
- Participación en el Foro Iberoamericano de Ciudades y en el Foro Mundial sobre Violencia.
- Se trabajó para fortalecer la alianza latinoamericana de ciudades (CORDIAL).
- **Firma de Convenios:** Convenios con Ciudades Unidas de Francia, Acuerdo de Colaboración con CGLU, Memorándum de entendimiento con PNUD, Acuerdo con la Asociación Nacional de Municipios de Italia, Acuerdo con la Agencia Uruguaya de Cooperación internacional (AUCI) sobre cooperación Sur-Sur y Acuerdo FIRA Barcelona, sobre Smart Cities.

En el siguiente cuadro es posible observar un cuadro esquemático de este capítulo:

VARIABLES	Conformación de la Red (1995-2005)		Transformación de la Red (2006-2018)
	Institucionalización (1995-1999)	Consolidación (2000-2005)	
<b>FUNCIONAMIENTO DE LA RED</b>	-Modificación del criterio de ingreso -Creación de la Comisión Directiva -Conformación de un Consejo Ampliado	-Creación de la STPM -Cumbres Temáticas -Modificaciones menores al Estatuto	-La red pasa a contar con personería jurídica internacional -Reforma que permite la incorporación de ciudades de los países miembros de UNASUR -Lanzamiento del Programa de Cooperación Sur-Sur
<b>MIEMBROS</b>	43 ciudades miembros	100 ciudades miembros	353 ciudades miembros
<b>UNIDADES TEMÁTICAS</b>	<b>UT EXTINTA:</b> UT de Legislación Tributaria <b>UT CREADA:</b> UT de Desarrollo Económico Local, UT de Autonomía y Gestión Municipal UT de Educación y UT de Género y Municipio <b>UT ESCINDIDA:</b> La UT de Planeamiento Urbano y Desarrollo Ambiental fue dividida en dos unidades: UT de Desarrollo Urbano UT de Medio Ambiente	<b>UT CREADA:</b> UT Seguridad Ciudadana <b>UT ESCINDIDA:</b> Escisión de la Sub Unidad Temática de Juventud (incluida en la Unidad Temática de Desarrollo Social) y su conformación como UT	No hay modificaciones estructurales. Se hace hincapié en el enriquecimiento del trabajo de las UTs, fomentando el diálogo y el trabajo conjunto.
<b>INTEGRACIÓN REGIONAL</b>	-Reclamo por el reconocimiento institucional del MERCOSUR -Cláusula democrática en consonancia con el MERCOSUR	Creación del REMI	-Se resolvió la continuidad de la participación de la red de Mercociudades en el FCCR -Continuidad de las gestiones destinadas a asegurar la coordinación por parte de la red de Mercociudades a través de la Secretaría Ejecutiva y del (COMUM)
<b>FOROS Y ACUERDOS DE COOPERACIÓN</b>	Acuerdo de Colaboración con Eurocities	Firma de convenios con: - Cooperación con el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (CCSC) -Grupo Montevideo de Universidades	-Acuerdo de cooperación con la OIJ -Convenio de colaboración con AICE a través de la UT de Educación -Memorándum de entendimiento con la UIM -Acuerdo de cooperación con el CEFIR Afilación a CGLU -Memorándum de entendimiento con ONU-HÁBITAT -Otros.

Cuadro de elaboración propia.

## 6. Análisis de las Funciones

Tras el desarrollo de nuestras variables, se analiza el tipo de funciones internas (aquellas orientadas a los miembros) y externas (orientadas a la institución global) que fueron ejercidas entre 1995 – 2018 en Mercociudades.

### 6.1 Funciones internas

Una vez pasada la etapa de institucionalización, es decir, una vez que la estructura institucional de la red estuvo conformada y en pleno funcionamiento, se observa un énfasis en la *cooperación técnica*.

Esta función se hizo visible en el accionar de las UTs, donde se incrementó el incentivo en pos de una mejor comunicación, en la participación y trabajo conjunto entre diferentes UTs. Puntualmente, podemos mencionar la conformación del Consejo Ampliado, las responsabilidades aceptadas como por ejemplo el Convenio entre la UT de Educación y la AICE. Es destacable que, en la esencia misma, de las diversas UTs encontraron un aprendizaje mutuo de las políticas públicas llevadas a cabo por las ciudades miembros en un campo específico. Otro gran ejemplo es el programa de Cooperación Sur-Sur lanzado en el 2015.

Grasa y Cano nos dicen que este tipo de conocimiento compartido entre sus miembros, “facilita la adaptación de estos al entorno político y normativo internacional y, de este modo, organiza la participación responsable de las autoridades locales, con sus propias competencias, en los sistemas de la gobernanza global” (GRASA Y SANCHEZ, 2013, p.88).

Se observa, así, la afiliación a CGLU en el 2011 como ejemplo de una función interna. Esta red de redes que se autodefine como un promotor de la amplificación de las voces de los gobiernos locales, asegura una función importante de liderazgo a través del cual se intenta conectar con el

quehacer diario de las autoridades locales con los ideales de los ODS. Además, es destacable la labor que realiza como facilitadora del Global Task Force (GTF) de gobiernos locales y regionales, el mecanismo de coordinación y consulta creado en el 2013 cuyo objetivo es acercar las perspectivas de los gobiernos locales y regionales a los ODS<sup>19</sup>, la agenda del cambio climático y la Nueva Agenda Urbana en particular. Siguiendo esta línea, es conveniente hacer mención al ODS urbano u Objetivo 11 que procura "hacer ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles" (ONU) es el que encarna más directamente la dimensión local y urbana y fue impulsado por el GTF.

## **6.2 Funciones externas**

En cuanto a las funciones *externas* podemos enmarcar dentro de la *representación* al constante reclamo y vigoroso perseguimiento para ser tenidos en cuenta como portavoz de los gobiernos locales en la estructura institucional del MERCOSUR.

Observamos que en la primera etapa (1995-2005), este objetivo, aunque con altibajos, pudo ser alcanzado. La apuesta al *lobby*, es nuestra segunda función externa, la cual se hizo visible a través de los memorándums de entendimiento firmados durante la segunda etapa de la red (2006-2018).

Por último, encontramos el *reconocimiento ante las instituciones internacionales*. El cual se hace presente luego de la consolidación de Mercociudades, es decir, en la segunda etapa (2006-2018).

---

<sup>19</sup> Para más información recomendamos acceder al 4° reporte global sobre localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) . Dicha publicación es realizada por la Global Task Force con el apoyo de la red mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Disponible en: <https://mercociudades.org/lanzamiento-del-informe-mundial-sobre-localizacion-de-ods/>

Podemos mencionar la recurrente participación en el Foro Urbano Mundial organizado por ONU-HABITAT, participación en el Foro Iberoamericano de Ciudades y en el Foro Mundial sobre Violencia, la firma del memorándum de entendimiento con la UIM, entre otros.

## Reflexiones Finales

Tras el desarrollo de nuestros objetivos en el presente trabajo, podemos concluir que, el enfoque de la Gobernanza Global deja de lado la visión estatocéntrica del sistema internacional y nos plantea que el mismo está compuesto por una diversidad de actores cuya interacción cuenta con diferentes alcances: global, regional y local. En tanto espacio multinivel de acción, este enfoque otorga el marco que posibilita a los actores subnacionales la elaboración de una estrategia de inserción internacional que permite encontrar soluciones en conjunto a problemas comunes.

En este sentido, en las redes de ciudades, en tanto instrumento de internacionalización, la búsqueda de soluciones a los problemas comunes del ámbito local, pueden ser escalables a otros niveles. En el caso puntual de MERCOCIUDADES esto es observable en el arduo trabajo llevado a adelante para ser considerados como una voz a ser tenida en cuenta dentro MERCOSUR en tanto organismo regional y, en los constantes esfuerzos y labor para la consecución de las metas globales planteadas en los ODS.

Tras el desarrollo de las Actas de las Cumbres de la Asamblea General entorno a nuestras cinco variables seleccionadas y el posterior ejercicio de analizar nuestra Red a la luz de las funciones desarrolladas en el artículo de Grasa Hernández y Sánchez Cano, creemos que: las funciones pergeñadas por Mercociudades se condicen con el sistema de incentivos propio del trabajo en red. Mercociudades les brinda a sus miembros *visibilidad* tanto a nivel regional como internacional, a la vez de establecerse como una plataforma para la creación de programas de cooperación donde se incentiva la participación e integración de los gobiernos locales en la obtención de fondos para ejecutar proyectos que se condicen con el alcance de los ODS.

Por último, consideramos que las Actas analizadas reflejan la *historia oficial*, por decirlo de algún modo, de hechos concretos tales como el aumento de ciudades miembro de la Red, el cambio del Estatuto con la inclusión del UNASUR, la participación de las ciudades en las diversas instancias de cooperación.

Ahora, ¿qué es lo que no se ve? . Oficialmente MERCOCIUDADES se muestra como una Red sumamente organizada y enfocada en sus objetivos. Sin embargo, como pudimos observar en la charla con el Coordinador Responsable de la STPM, Jorge Rodríguez, la Red *no es tan fuerte como parece*. Y dentro de esta idea podemos tomar de ejemplo una vivencia personal enmarcada en la 13ª Capacitación Regional convocada por el Programa de Cooperación Sur-Sur, donde pudo ser observable la escasa participación de representantes de ciudades brasileñas en la Capacitación Regional y como influye la voluntad política a la hora de participar en la Red.

Debemos tener presente que, el cambio democrático experimentado por Brasil llevó al poder a un Gobierno central conservador con una política exterior marcada, por un lado, por el alineamiento con los Estados Unidos, dejando así de lado su espacio de influencia natural; la estrategia de integración regional ha sido utilizada como un medio para alcanzar o proteger sus intereses nacionales<sup>20</sup>. A esto le podemos sumar el triunfo de gobiernos conservadores en gran parte del territorio brasileño que, inevitablemente, condicionaron el accionar de los gobiernos subnacionales a la hora de participar en Mercociudades. Esto se evidenció no sólo en la 13ª Capacitación Regional sino también en la reunión anual de la Unidad Temática de Cultura en Santo André en Septiembre

---

<sup>20</sup> El desarrollo de la Política Exterior de Jair Bolsonaro excede a la temática de esta tesina. Para más información recomendamos el siguiente artículo:

[https://www.academia.edu/40651255/La\\_visión\\_del\\_mundo\\_de\\_Jair\\_Bolsonaro](https://www.academia.edu/40651255/La_visión_del_mundo_de_Jair_Bolsonaro)

del 2019, donde había representantes de ciudades pequeñas de Brasil y se hacían llamar *la resistencia*.

## Referencias bibliográficas

- Batista, Sinoel; Freire, María Fernanda y Fronzaglia, Mauricio. “Redes de Ciudades” (s.f): pág. 4, 2006.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus/Hábitat, 1997.
- Cardarello, A. y Rodríguez, J. Las redes de ciudades como herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada. Anuario de Cooperación Descentralizada, Observatorio de Cooperación Descentralizada.
- Carmona, Santiago Orozco. Actores, estructura y proceso del orden político internacional contemporáneo. Enero-junio 2014 | Vol. 5 | No. 6 | Analecta política.
- Coppel, E. Red Mercociudades: cooperación descentralizada e integración regional desde lo local. Universidad de Guadalajara.
- Fernández de Losada y Hannah Abdullah (coord.): Repensando el ecosistema de redes internacionales de ciudades. Retos y oportunidades. @2019 CIDOB
- Grasa, Rafael y Sánchez Cano, Javier: “Acción Internacional y en red de los gobiernos locales: el caso de la ayuda para el desarrollo”. En Revista CIDOB d’Affers Internacionals, n.104 p.83-105, Barcelona, España, 2013. Disponible en: [www.cidob.org](http://www.cidob.org) .
- Oddone, Carlos Nahuel y Granato, Leonardo: “Una integración diferente: el caso de Mercociudades” en Observatorio de la Economía Latinoamericana N° 38, febrero 2005.
- Romero María del Huerto, “Gobiernos Locales y Mercosur. Nuevos roles, estrategias y modalidades de gestión urbana en contextos de integración regional”. Territorios 8/Bogotá 2002, pp. 25

Malamud Andrés, “Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional”. NORTEAMÉRICA. Año 6, número 2, julio-diciembre de 2011

Mungaray-Moctezuma, Ana & Quintana, Fausto & López-Vallejo, Marcela & Velazquez, Rafael. (2013). Gobernanza Global en un Mundo Interconectado. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/322675226\\_Gobernanza\\_Global\\_en\\_un\\_Mundo\\_Interconectado](https://www.researchgate.net/publication/322675226_Gobernanza_Global_en_un_Mundo_Interconectado)

Pizarro, Juliano Oliveira, y Carmen Silvia de Moraes Ria. 2018. «Gobernanza Global: Visiones teóricas Y Pluralidad De Actores». *Relaciones Internacionales* 27 (54), 107-20. <https://doi.org/10.24215/23142766e029>.

Sassen, Saskia. *Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages*. Princeton: Princeton UP, 2006.

Zapata Garesché, E. Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Volumen 1. Diputación de Barcelona P. 22

## **Documentos Oficiales**

[Estatuto Red de Mercociudades](#)

[Actas de la Asamblea General de Mercociudades \(1995-2018\)](#)

## **Sitios Web**

CGLU: <https://www.uclg.org/es/>

Mercociudades: <https://mercociudades.org>

## ANEXOS

### **Entrevista a Jorge Rodríguez (Coordinador Responsable de la STPM)**

**Asunción 23 de Agosto del 2019**

#### **¿Cuál es su participación en Mercociudades?**

En realidad, yo tengo la responsabilidad de coordinar la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades porque es una responsabilidad que la red le confió a la Intendencia de Montevideo, yo soy funcionario de la Intendencia de Montevideo del área de Relaciones Internacionales y desde ahí me han dado esta responsabilidad de coordinar este espacio permanente de la red, entonces esa es mi participación en la red.

Cómo se da esta confianza a Montevideo, es decir, porque Montevideo tiene semejante rol en la red.

Mercociudades es desde la mirada de Montevideo una apuesta del gobierno local para construir integración regional, es una apuesta desde el año '95, desde que se funda la red, de buscar un espacio de los poderes locales para construir integración regional, para construir el Mercosur.

No había ninguna posibilidad de participación de los gobiernos locales en la institucionalidad del Mercosur pero si había una voluntad del gobierno de Montevideo de participar en esta construcción. Es una voluntad que encontró eco además en otras ciudades en el momento y por eso, esto se transforma justamente en la fundación de la red.

Entonces Montevideo es fundadora junto otras como Rosario, Puerto Alegre, Asunción que efectivamente coinciden en esta mirada de construcción de un destino común para ...sin excluidos. Entonces, Montevideo tiene la legitimidad desde la mirada desde la apuesta de integración regional.

La responsabilidad de Montevideo en la red, obedece a la historia, al nacimiento de la red. Hay una apuesta y una propuesta del gobierno para esto se transforme en una política pública local, construir integración regional es una política pública local de Montevideo.

**Por eso se sostuvo este rol a lo largo de tantos gobiernos, me imagino.**

Exactamente, no te olvides que nosotros tenemos desde el '90 el gobierno progresista en Montevideo, el Frente Amplio, en forma ininterrumpida ahora, eso permite el desarrollo de una política pública que se ha mantenido en el tiempo porque no hubo variación del color político de la ciudad, del gobierno de la ciudad. No estoy diciendo que si hubiéramos cambiado de color de partido político esto no se hubiera mantenido como política pública, no lo sé. Pero efectivamente, esto es fundamental porque Montevideo pone recursos para esto, es una política pública que para que funcione como tal tiene que haber recursos. La Secretaría Técnica Permanente es un espacio de la red que se lo confía a Montevideo osea lo gestiona Montevideo.

El proceso de creación de la Secretaría Técnica Permanente, fue un proceso de varios años porque además había otras ciudades que querían este rol. Bueno, Asunción quería este rol de secretaría, cuando nace...Hubo una disputa, nunca competencia pero si la idea de quedarse con este espacio y, Montevideo con ese rol de Uruguay de ser siempre mediador entre los dos grandes fue el destinatario y, a su vez, el Intendente de Montevideo de ese momento ...juega una carta, que para

nosotros es fundamental que fue ofrecer el edificio de Mercosur hoy era un hotel de la intendencia de Montevideo al Mercosur para ser sede del Mercosur. Entonces, en ese también se muestra la vocación de Montevideo ...en un edificio que para los montevidianos es un ícono, el viejo hotel municipal. Y en ese momento se reserva un espacio para Mercociudades por eso se instala a partir del 2000, si bien la STPM se crea en el '98. En el 2000 se instala la Dirección de Relaciones Internacionales.

Y ahí también una apuesta de un edificio emblemático, de un valor patrimonial muy grande para Montevideo este que se pone a disposición de la Integración Regional, tanto a nivel local como nacional. Es una muestra más en este sentido, pero se reserva un espacio para la red en esa idea de participación o articulación de lo local en el proceso de integración.

Y eso es lo que, además, le da esta legitimidad a Montevideo en donde ha sido ampliamente generosa con la red en vistas de sostener una oficina, de poner personal, de poner recursos de hacerla funcionar con una mirada y, esto seguramente no es una mirada compartida por todos pero es una mirada en la cual yo tengo la convicción de que es así que hemos mantenido total ecuanimidad a la hora de gestionar la STPM. Y acá hablo puntualmente de mi rol de mantener el equilibrio de Mercociudades desde la STPM y que no todo lo que sea beneficio vaya para Montevideo.

### **Claro, un poco de imparcialidad...**

Exactamente, a mi me tensa desde el punto de vista de mi rol entre Montevideo y Mercociudades pero bueno eso también nos ha dado legitimidad desde esa perspectiva.

**En cuanto a las políticas de integración, qué dificultades observa en los gobiernos locales para implementar este tipo de políticas.**

Obviamente que detrás de esto hay ideología, hay política ideológica que sustentan cada uno de los gobiernos locales. Montevideo, por lo pronto viene desde la izquierda del Frente Amplio con esta ideología de la internacionalización o internacionalistas, ¿no? En donde obviamente el posicionamiento es que tenemos que mirar al mundo, efectivamente ser solidarios, ser abiertos. Uruguay en particular, es un país de puertas abiertas a la hora de recibir inmigrantes, refugiados, etcétera. Tiene un posicionamiento desde esa perspectiva, esto hace que también la construcción del proceso de integración obedezca a una mirada ideológica, política de posicionamiento del gobierno de lo local. Y, por qué te digo esto, porque muchos que no comparten esta mirada buscan en el proceso de integración cuál es el beneficio que tengo. Entonces, si yo participo, ¿de qué me beneficio? Y Montevideo no ha tenido esa mirada, ha tenido la mirada de yo apuesto a esto porque creo en este proceso, creo en esta contribución que es la construcción de un destino común, de un espacio de participación de una construcción colectiva. Ese es el posicionamiento por lo cual participamos. No todos los gobiernos locales que participan hoy de Mercociudades tienen esta mirada. Hay algunos que sí, que básicamente nos ha llevado a decir que Mercociudades ha tenido una mirada progresista sobre estos procesos, aunque no todos sus integrantes sean progresistas.

**Claro, por ahí buscan más una motivación económica...**

Exacto, entonces eso hace una dificultad a la hora de la participación donde mido costo-beneficio que lleva a una dificultad de participación. O, lo contrario, ves una experiencia que te parece interesante que relacionas con pares que te da la posibilidad justamente de llevar políticas públicas locales a tu ciudad que ya viste cómo funcionan en otro lugar, la adaptas. Generas un resultado,

Entonces decís bueno participo, aunque no por la ideología de la integración regional sino porque efectivamente veo un beneficio en esto y muchos participan desde esa perspectiva que creemos que es legítima poder hacerlo desde ese lugar. Obviamente que una red como Mercociudades es una red muy compleja a la hora de funcionar.

La apertura de participación a gobiernos locales pequeños hizo que algunos gobiernos locales, tal vez los más grandes, dejaran de ver la red como algo más atractivo. No lo compartimos, pero es la realidad. Nos parece súper interesante esta mezcla de ciudades pequeñas, grandes, medianas que hacen ...poderosas pueden efectivamente ayudar a otras o ayudarnos entre todos.

Pero algunos han visto que, si tal intendencia representa 8000 y la mía 2 millones no estamos en sintonía, si yo soy el grande ...

Hay un desaliento en el sentido de que no me siento en pares

**Esto si lo relacionamos a la implementación de los ODS, si vamos a los hechos una ciudad pequeña también tiene su cuota de responsabilidad en cumplir con los ODS pactados.**

Y además, esto no quiere decir que sea un posicionamiento de Mercociudades porque hemos trabajado esta riqueza que es la participación de gobiernos locales grandes, medianos, pequeños; diversidad no solo de tamaños sino de perspectiva política, de miradas distintas, de aspiraciones distintas, ese puzzle que parece que es rico que conviva y construya esta mirada más solidaria entre los propios gobiernos locales que estamos construyendo,...para la ciudadanía osea ese es el fin último, no importa si es una ciudad chiquita o grande sino que efectivamente vos puedas tener tu lugar de hábitat en forma digna.

Pero bueno, no se puede desconocer un dato de la realidad que puede a veces desalentar a algunos porque nosotros somos muy analistas ...

Cuando digo nosotros, la STPM juega ese rol de estar mirando que ciudades participan cuáles no. Hay que cuidar esos equilibrios.

No es un rol que se nos haya dado pero es un rol que cumplimos, no por una delegación institucional sino por una necesidad en ese sentido. Somos los únicos que evaluamos la red en alguna instancia, que tenemos esta mirada de evaluación sobre las unidades temática, cómo se genera el plan de trabajo, si se cumple o no se cumple, cuantos espacios de participación se abren.

**Claro, sino por ahí al recibir las presentaciones de las convocatorias que abren. No se ponen a analizar cuantas ciudades participan. Ni bien llegué me llamó la atención que tengamos una sola persona representando a Brasil y no proviene de un gobierno local sino de una Universidad.**

Acá tenemos otro elemento que incide en la participación de los gobiernos locales en la red y son los ciclos políticos y los cambios en el ámbito de la renovación democrática, esto impacta en la red, impacta en la participación, en la continuidad de las cosas, de que a veces vos convocas y tenés uno o dos de Brasil cuando tenés 127 miembros. Lamentablemente hoy estamos en un período de baja de participación de Brasil, sin duda hay una baja que obedece al proceso político que vivió Brasil, a la nueva situación de los gobiernos locales que ganaron gobiernos más conservadores, más de derecha, más liberales con una mirada no a la integración sino un poco más económica de las cuestiones internacionales. Hay una rebaja de la mirada más social en Brasil que se expresa en el gobierno nacional y va bajando línea. Y a su vez hay también un cambio con las

elecciones, yo creo que los últimos diez años fue el cambio más grande en ciudades que cambiaron la orientación política no hubo un relieve más ondulado a los cambios, sino que fue un cambio brusco dónde no hubo transición y el que vino no le interesaba nada de lo que hizo el otro entonces esos cambios bruscos lo sufrimos. En esta oportunidad el reacomodo está costando más, un poco lógico por el cambio en la política nacional, estadual y eso impacta en lo local. Y ciudades que participaban antes en la red, te encontrás de un día para el otro que ni siquiera tenes interlocutor. Somos pocos los que monitoreamos la participación de los gobiernos locales, un rol que no lo tenemos por estatuto pero nos toca, somos la única base permanente, tenemos la base de datos, somos lo que actualizamos esa base de datos, entonces de repente de un día para el otro tenes ochenta gobiernos locales que cambiaron, que no tenes interlocutor, que no tenes mail, llamas y no tienes con quién hablar, no sabes con quién hablar. Entonces, vos sabes que vos estudiando relaciones internacionales el noventa por ciento es confianza, empatía, para que se genere algo. Muchas veces pasa que la nueva administración se entera que está dentro de Mercociudades cuando le llegó la solicitud del pago de la cuota y es la peor forma de que se entere. Para revertir eso, es a veces un proceso complejo, complicado y lleva un buen tiempo. Inclusive hay ciudades que nunca más lo revertís y quedan ahí, pasa un período electoral de cuatro o cinco años y de repente vuelven a activar. Nos pasó con Argentina muchas veces.

**Siendo que Mercociudades amplió su espacio de acción territorial, cómo afecta la situación actual de UNASUR.**

Ahí tenemos que analizar el cambio que se hizo de Estatuto, de pasar de Mercosur a Unasur. Eso fue en el 2015 cuando reformamos el Estatuto y la presidencia la asumió San Pablo con un prefeito del PT. Y acá hay tal vez una mirada muy personal, pero tengo una crítica en este sentido, primó

la mirada de Brasil, esta mirada más geopolítica de Brasil de generar Unasur, muchas veces hasta en detrimento del Mercosur. Y a nivel de gobiernos locales el PT empuja esto, lo impone casi. Y es un debate que Mercociudades no lo hizo en su debida manera, y estamos pagando las consecuencias de no haberlo debatido un poco más en este sentido.

Y creo que si le preguntamos a alguno de los fundadores de la red, que no le preguntamos a ninguno o sea cambiamos el estatuto y no le preguntamos a ninguno. Por ejemplo, Sabalza, rosarino, siempre tuvo esta prédica de que Mercociudades es Mercosur. Es el destino que podemos construir, que tenemos que construir y estamos obligados o llamados a construir si o si. Es nuestro barrio, nuestro destino común. Pero claro, las cosas tienen un proceso, tienen vida, entran otros actores, otros intereses en este sentido y suceden estas cosas. Yo creo que efectivamente torcimos el rumbo de la red en tanto territorio al cual nosotros conformamos como una red de integración regional y la llevamos a la Unasur. La llevamos a la Unasur y nunca la tuvimos como preocupación del debate, nunca le enviamos una nota a la Unasur por ejemplo, nunca le pedimos nada o hicimos una incidencia. Ahí hay un quiebre de rumbo de la red sin un debate más profundo de cual era el rol más estratégico que debíamos llevar a delante, la Unasur como tal yo creo que tenía un contenido ideológico más fuerte. Una mirada más de gobiernos populares que tenían una mirada más de construcción y defensa de políticas regionales, de defensa de la región.

Lo que sucede con el cambio de signo político en estos países, un giro a la derecha, lo que no hizo la izquierda en su momento lo hace la derecha y lo desecha lo hecho crea Prosur que va más con sus intereses que no tiene aún una agenda de contenido ni una institucionalidad.

## **Incidencia de los gobiernos locales en la agenda global.**

Acá este yo tengo algunas percepciones personales, efectivamente Mercociudades construyó una perspectiva y una imagen a nivel regional y a nivel global que nos dio credibilidad, somos una red que desde afuera nos ven con una fortaleza mayor de la que tenemos. Nos perciben como una red sería , como una red que efectivamente trabajamos los temas de interés de los gobiernos locales y que los participantes o los actores son los legítimos representantes o sea son los intendentes, los alcaldes, los prefeitos en este sentido. Esta credibilidad nos ha permitido justamente ir conquistando espacios, bueno CGLU nos reconoce como un actor de la región. Y desde el punto de vista de la incidencia, Mercociudades ha tenido una política de incidencia. Es evidente que Mercociudades sola no puede, para incidir a nivel global tenes que tener un peso importante, no hay una ciudad sola que incida entonces empieza a configurar este espacio de redes para tener una incidencia mayor y ahí aparecen otros actores donde te juegan de igual a igual pero no representan a gobiernos locales sino, al ser filantrópicas, representan otros intereses.

Obviamente hay una aspiración y una necesidad de incidir en este sentido. Esto que te decía al inicio que desde fuera nos ven con más fortaleza de la que en realidad tenemos, creamos las condiciones para poder incidir y hoy nos desinflamos un poco en esa incidencia porque no tenemos actores para hacerlo.

Hemos navegado bastante bien en este mar de turbulencias porque hemos desarrollado algunas herramientas y creo que nos ha permitido mantener el nivel de actividad cuando tenemos una rebaja de participación política.

## Organigrama de Mercociudades



Fuente sitio web de Mercociudades: <https://mercociudades.org/estructura-y-autoridades/>

## Unidades Temáticas

UT	Objetivos
<b>Ambiente y Desarrollo Sostenible</b>	Creada en 1996, la Unidad Temática de Ambiente y Desarrollo Sostenible (UTADS) promueve la implementación de programas, proyectos y acciones de desarrollo local sostenible. Los ejes de trabajo se centran en asuntos clave en materia medio ambiental, como la preservación del suelo y la biodiversidad, la prevención y la recuperación de la calidad de los medios acuáticos y atmosféricos, la educación ambiental y la gestión de residuos sólidos.
<b>Autonomía, Gestión y Participación</b>	Creada en 1998, esta Unidad Temática tiene el objetivo de promover la investigación, así como el debate técnico y político sobre los procesos de transformación y descentralización política y administrativa de las ciudades de la región. También aborda los procesos de modernización administrativa, las estrategias de participación ciudadana, los sistemas jurisdiccionales, la autonomía y el presupuesto municipal.
<b>Ciencia, Tecnología y Capacitación</b>	Creada en 1995, esta Unidad Temática tiene como objetivo estimular la cooperación científico-tecnológica entre las ciudades participantes a través del intercambio de experiencias y conocimientos en materia de investigaciones, desarrollo e innovaciones. Articula y lleva adelante acciones a nivel local y regional, con organismos del sistema científico-tecnológico: universidades, centro de investigación y otros niveles de gobierno. Ejemplo de ello es el Observatorio de Cooperación Ciudad-Universidad.
<b>Cooperación Internacional</b>	Creada en 1996, se encarga de concretar proyectos de cooperación internacional que beneficien a las ciudades de la Red, desarrolla acciones de capacitación e información sobre temáticas de interés y busca innovar las herramientas de cooperación internacional. Desde la Cumbre de Santo André en diciembre de 2005 la coordinación quedó a cargo de un grupo integrado por la Comisión Directiva y la Secretaría Técnica Permanente.
<b>Cultura</b>	Desde su puesta en marcha en 1995, esta Unidad Temática promueve el debate en torno al desarrollo cultural de las ciudades y las posibilidades de promover políticas culturales inclusivas, respetuosas de la diversidad cultural de los pueblos. Desde su creación fomenta el intercambio y la cooperación cultural horizontal con miras a fortalecer el desarrollo en la región. También promueve la articulación con otras redes culturales internacionales, con el objeto de generar espacios de intercambio de ideas y buenas prácticas de gestión cultural de ciudades de todo el mundo.
<b>Desarrollo Económico Local</b>	Creada en 1997, la UT viene trabajando en la identificación de rubros dinámicos no tradicionales como el turismo, los servicios financieros y de entrenamiento, así como el desarrollo de la gestión de calidad. Hace varios años viene organizando reuniones de negocios en las cuáles participan numerosas empresas, en donde se prioriza el fortalecimiento de las micro, pequeña y mediana empresas locales.
<b>Desarrollo Social</b>	Desde su creación en 1995, la Unidad Temática viene promoviendo la implementación de políticas sociales en las siguientes líneas de trabajo: nuevos modelos de gestión de políticas sociales, dimensiones sociales de la pobreza, estrategias políticas hacia los grupos vulnerables, coordinación inter-jurisdiccional de las políticas sociales, etc. Fue responsable de la elaboración de una Agenda Social para el Mercosur, la cual fue presentada a organismos internacionales de cooperación.
<b>Desarrollo Urbano</b>	Creada en 1996, esta Unidad Temática define entre sus objetivos generales la formulación y propuesta de políticas comunes, la promoción de la investigación urbanística y la difusión de experiencias que contribuyan al mejoramiento de las gestiones urbanas locales. Así como promover, debatir y construir políticas públicas para la implementación de la <u>Nueva Agenda Urbana</u> , los <u>Objetivos de Desarrollo Sostenible</u> y el <u>Marco de Sendai</u> .
<b>Educación</b>	Creada en 1998, abarca el campo educativo con las nuevas realidades como la descentralización de los sistemas educativos y la consolidación de los nuevos campos de trabajo. El intercambio de experiencias, la profundización en el conocimiento y seguimiento de la formación del docente, así como la elaboración de propuestas educacionales desarrolladas colectivamente, son algunas de las contribuciones a las políticas inherentes a los respectivos ministerios de educación que son incluidos anualmente en las reuniones y congresos de la UTE.
<b>Género y Municipio</b>	Creada en 1999, esta temática denuncia situaciones de vulnerabilidad de las mujeres en la región y el mundo, e impulsa políticas transversales de género que aborden las problemáticas que afrontan las ciudades desde una mirada integral, contribuyendo a reducir las brechas que aún perduran entre hombres y mujeres. De esta manera se aspira a mejorar la calidad de la democracia, promoviendo la participación activa de las mujeres y su empoderamiento.
<b>Integración Fronteriza</b>	La Frontera es un resultado de un proceso histórico que tiene como base la preocupación del Estado nacional por la garantía de su soberanía e independencia nacional. En nuestra región las fronteras han sido estudiadas y observadas como una barrera para la convivencia pacífica de los países y de sus habitantes. Con la finalidad de cambiar esta realidad el propósito de esta Unidad Temática es mejorar las condiciones de vida de quienes habitan las fronteras, que, al estar situadas lejos de las grandes metrópolis urbanas, no reciben la atención debida.
<b>Juventudes</b>	Esta Unidad Temática tiene como objetivo general contribuir al desarrollo de políticas locales de juventud en la región, promoviendo la participación de los jóvenes en su formulación y ejecución. Sus objetivos específicos son: potenciar la red existente de organismos locales de juventud con la finalidad de fomentar el intercambio de experiencias en políticas locales, comparar mecanismos de funcionamiento de las secretarías y oficinas de juventud con el objetivo de integrarlas. Incorporar la perspectiva juvenil al debate de las diferentes Unidades Temáticas de la Red.

<p><b>Planificación Estratégica y Áreas Metropolitanas</b></p>	<p>Desde su creación en 1995, la Unidad Temática viene promoviendo la implementación de políticas sociales en las siguientes líneas de trabajo: nuevos modelos de gestión de políticas sociales, dimensiones sociales de la pobreza, estrategias políticas hacia los grupos vulnerables, coordinación interjurisdiccional de las políticas sociales, etc. Fue responsable de la elaboración de una Agenda Social para el Mercosur, la cual fue presentada a organismos internacionales de cooperación.</p>
<p><b>Seguridad Ciudadana</b></p>	<p>Desde esta Unidad Temática se impulsa la reflexión sobre la Seguridad Ciudadana desde el marco del respeto integral a la democracia y los derechos humanos en las ciudades de toda la región. Entre sus objetivos destaca la coordinación, capacitación y el intercambio de experiencias entre municipios de la Red, y desde la misma se favorece el trabajo coordinado y transversal con otras instancias de Mercociudades que por su afiliación temática consideran más propicias para el intercambio, la Unidad Temática de Género y Municipio y la Comisión de Derechos Humanos.</p>
<p><b>Turismo</b></p>	<p>En permanente proceso de innovación, la Unidad Temática de Turismo (UTT) está presente en la Red desde 1995. Aborda las cuestiones referidas de los diferentes sectores del turismo, permitiendo una amplia oferta turística para la sociedad, con la colaboración de sectores públicos, emprendedores de la industria turística y organizaciones de la sociedad civil, potenciando las ofertas y demandas por destinos, factor que hace del sector del turismo, la actividad que presenta los más elevados índices de crecimiento en el contexto económico mundial. El turismo en la Red Mercociudades es un segmento fundamental para la agenda política de las ciudades y un factor de integración regional, de desarrollo sostenible y de inclusión social y sus acciones promueven la equidad social, el equilibrio ecológico, la preservación del patrimonio y la dinamización de la economía local.</p>

Cuadro de elaboración propia (Fuente: <https://mercociudades.org/estructura-y-autoridades/tematicas/>)