



Universidad
Nacional
de Rosario



Facultad
de Ciencia Política
y Relaciones Internacionales

TRABAJO FINAL DE GRADO

LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

Cooperación Descentralizada Internacional Multilateral en contextos de crisis: el caso de Mercociudades durante la pandemia COVID-19 (2020-2021)

Fecha de entrega: septiembre 2025

Alumna: Giuliana Marianela Smahlij

Legajo: N° S-2323/1

Tutora: Lic. Carolina Pesuto

AGRADECIMIENTOS

A Dios, fuente de toda razón y justicia, por haberme dado la fortaleza necesaria para llegar hasta aquí.

A mi familia, Silvia, José, Dana y Abigail, que me sostuvieron y se bancaron todo desde aquel primer día en Rosario.

A mis abuelos, Elsa y Lalo, por alentarme siempre a perseguir mis sueños.

A Alba, compañera y hermana de tantas experiencias, cuya amistad ha sido un verdadero regalo.

A Mili, Ceci, David y Ezequiel, por su compañía, ánimo y motivación constante.

A mis compañeros de la facultad, Tomi, Clari, Dana, Santi, Luz, Alan y Daiana, con quienes compartir este recorrido lo hizo mucho más llevadero.

A Carolina, mi Directora de Tesina, quien con profesionalismo y calidad humana me guío en este proceso y siempre me motivo a seguir.

A Paradiplomacia.org, en especial a Nico y Jolie, por inspirarme a dedicarme con pasión a este campo de estudio.

A la Universidad Pública que me permitió transitar estos años con tantos aprendizajes que quedarán marcados en mi vida por siempre.

Nada se logra de forma individual, estar acompañado es esencial.

RESUMEN

Durante las últimas décadas, los gobiernos locales han ampliado su presencia internacional mediante la paradiplomacia y, especialmente, a través de redes de ciudades que promueven la cooperación descentralizada. En este marco, la pandemia de COVID-19 (2020–2021) puso a prueba la capacidad de respuesta de las ciudades frente a una crisis sanitaria, económica y social sin precedentes. Esta investigación se propone describir la contribución de la red Mercociudades al fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales de América del Sur durante dicha crisis, mediante estrategias de cooperación multilateral. A partir de un enfoque descriptivo-analítico, se analizan los mecanismos institucionales de la red, sus iniciativas durante el período pandémico, y los casos de Rosario (Argentina) y Montevideo (Uruguay), dos ciudades con participación destacada en la red. La investigación se basa en el análisis documental y entrevistas semiestructuradas a informantes clave. Los hallazgos evidencian que Mercociudades desempeñó un rol activo articulando respuestas locales, facilitando el intercambio de buenas prácticas y consolidando espacios de gobernanza multinivel. Asimismo, el estudio aporta al campo de las Relaciones Internacionales al destacar el papel estratégico de las redes de ciudades en contextos de incertidumbre global y en la promoción de agendas alineadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Este trabajo intenta reflexionar sobre el fortalecimiento de capacidades locales y el valor de la cooperación multilateral frente a desafíos globales.

Palabras claves: cooperación descentralizada, redes de ciudades, Mercociudades, asistencia técnica, gestión de crisis.

ÍNDICE GENERAL

RESUMEN	3
INTRODUCCIÓN	5
Marco teórico	7
Objetivos de investigación.....	8
Pregunta problema.....	9
Hipótesis.....	9
Diseño de investigación	9
Estructura del trabajo	10
CAPÍTULO I:	
Definición, evolución y estructura de redes de ciudades	11
Estructura general de Mercociudades.....	15
CAPÍTULO II:	
Introducción a las estrategias de cooperación en tiempos de crisis	18
Adaptación a la Virtualidad y Fortalecimiento Interno de la Red.....	21
Respuestas Directas a la Crisis Sanitaria y sus Consecuencias.....	24
Incidencia y Alianzas en la Escena Global y Regional... ..	29
Programas y Acciones Transversales.....	32
CAPÍTULO III:	
Desarrollo de las estrategias impulsadas por Mercociudades desde Rosario y Montevideo	32
ROSARIO.....	35
Vicepresidencia de Desarrollo Social y Salud.....	35
Programa de Cooperación Sur-Sur.....	37
Vínculos con otras organizaciones.....	38
MONTEVIDEO.....	38
Secretaría Técnica Permanente.....	39
Vicepresidencia de Relaciones Institucionales.....	41
REFLEXIONES FINALES	45
ANEXO	49
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	56
ÍNDICE DE FIGURAS	
Figura 1: Herramienta Mercociudades responde al covid-19 y sus dispositivos.....	24
Figura 2: Dimensiones de cooperación presentes en las acciones de la estrategia Mercociudades responde al COVID-19	25
Figura 3: Articulaciones y alianzas de Mercociudades con redes y organismos internacionales	29
Figura 4: Acciones formativas y de articulación estratégica en Mercociudades: fortaleciendo la gobernanza inclusiva y la resiliencia urbana	31

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas, el sistema internacional se ha visto afectado por importantes procesos de descentralización del Estado-Nación y la emergencia de actores internacionales, como los gobiernos subnacionales que buscan crecientemente incidir en el escenario internacional. Así como los Estados-nación; los gobiernos locales ya sea de las ciudades, municipios o ciudades intermedias también participan en lo internacional y lo hacen de diferentes formas.

Los actores subnacionales han ampliado progresivamente su participación en el ámbito internacional a través de lo que se conoce como paradiplomacia. Esta forma de acción exterior se materializa mediante diversas herramientas institucionalizadas, entre las que se destacan los hermanamientos entre ciudades, la cooperación descentralizada en sus modalidades bilateral y multilateral, así como la cooperación triangular. Estas prácticas les permiten establecer vínculos estratégicos, intercambiar conocimientos, acceder a recursos y fortalecer sus capacidades de gestión local en un contexto de creciente interdependencia global.

En este marco, las redes internacionales de gobiernos locales han adquirido un rol fundamental como plataformas de articulación y promoción de la cooperación descentralizada. Estas redes ofrecen un espacio institucionalizado en el que los gobiernos subnacionales pueden intercambiar experiencias, coordinar estrategias y proyectar sus intereses a escala regional y global. Aunque sus antecedentes se remontan a comienzos del siglo XX, fue a partir de la creación de *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos* (CGLU) en 2004 que estos mecanismos de cooperación intermunicipal alcanzaron un nuevo grado de formalización y visibilidad, consolidándose como actores relevantes en la gobernanza global contemporánea.

Los gobiernos locales participan activamente en espacios multilaterales donde, a través del diálogo político y la cooperación, abordan problemáticas globales como el cambio climático, la planificación urbana o la educación. Las redes de ciudades se han expandido progresivamente, articulándose en torno a temas específicos con el objetivo de incidir en la agenda y la gobernanza global, especialmente en un contexto marcado por crisis económicas, degradación ambiental y el aumento de la pobreza.

En respuesta a la creciente complejidad de las crisis globales, en 2015 los Estados Miembros de la Organización de Naciones Unidas (ONU) adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, una hoja de ruta universal basada en 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que promueven la erradicación de la pobreza, la equidad, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo inclusivo. La implementación de esta agenda requiere la participación activa de todos los niveles de gobierno y de la sociedad. En este marco, se ha reconocido el rol estratégico de los gobiernos locales, particularmente a partir de la Segunda Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales en 2016 y la posterior Declaración de Quito, que consolidó la Nueva Agenda Urbana. Asimismo, iniciativas como el Parlamento Global de Alcaldes, creado ese mismo año en La Haya, reflejan el creciente protagonismo de las ciudades en la gobernanza global, especialmente en relación con desafíos como el cambio climático y las migraciones. Tras los llamados internacionales a la implementación local de los ODS, las redes de ciudades comenzaron a orientar sus acciones en función de la Agenda 2030, promoviendo políticas y proyectos alineados con sus objetivos. La Nueva Agenda Urbana reforzó esta dinámica, subrayando el papel central de los gobiernos subnacionales en la construcción de un desarrollo urbano sostenible.

Entre 2020 y 2021, la pandemia de COVID-19 representó un revés significativo para los avances mencionados, al desatar una crisis sanitaria sin precedentes en la historia reciente de la humanidad. Este contexto de crisis global representó un desafío sin precedentes para los gobiernos locales, que debieron responder rápidamente a una crisis no solo sanitaria, sino también económica, social y ambiental. Esta situación transformó las dinámicas del sistema internacional y obligó a repensar los modelos de desarrollo, siendo las ciudades uno de los espacios más afectados por sus impactos.

Las redes de ciudades tuvieron que ajustarse a las necesidades y urgencias de los gobiernos locales en las ciudades afectadas por el impacto de la nueva dinámica mundial. Mediante proyectos, propuestas y acciones colaborativas, las redes de ciudades buscaron convertirse en un espacio de articulación para que los gobiernos locales pudieran encontrar respuestas ante los desafíos que imponía la crisis. Una crisis que impactaba directamente en las personas y las sociedades, afectando a una ciudadanía cuya prioridad inmediata era evitar el contagio, pero también continuar con sus actividades cotidianas: trabajar, consumir, acceder a servicios e instituciones. Todo ello se desarrollaba en un

nuevo contexto de “normalidad” que solo podía experimentarse, de manera concreta, en el ámbito urbano.

Esta tesina se centrará en describir el rol de las redes de ciudades en el contexto de la pandemia en América Latina, tomando como unidad de análisis a la red Mercociudades. Fundada en 1995, Mercociudades es una de las principales redes de gobiernos locales de América del Sur. Surgió en el marco de la consolidación del MERCOSUR con el objetivo de promover la cooperación entre ciudades de la región para avanzar hacia el desarrollo sostenible, la integración regional y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes. La red impulsa políticas públicas innovadoras en áreas como desarrollo sostenible, inclusión social, cultura, género y medio ambiente, además de facilitar la cooperación descentralizada y el intercambio de experiencias entre gobiernos locales. Actualmente, Mercociudades está conformada por más de 360 ciudades sudamericanas, que en conjunto representan a más de 120 millones de personas. Según el trabajo número 14 de AL-LAS (2020), Mercociudades fue una de las redes que más alternativas brindó en el contexto de emergencia para los gobiernos locales.

Marco teórico

El presente trabajo de investigación se inscribe dentro de la perspectiva teórica institucionalista de las teorías de Relaciones Internacionales. Sobre la cual Joseph Nye (2010) sostiene que el escenario internacional contemporáneo ya no puede entenderse únicamente desde el poder militar o económico ejercido por los Estados-nación. En cambio, propone una visión más compleja y multidimensional de las relaciones internacionales, describiéndolas como una “partida de ajedrez tridimensional”, donde conviven distintos niveles de poder: el militar, el económico y el de los actores no estatales. En este último plano, se ubican organismos internacionales, empresas transnacionales y, cada vez con mayor fuerza, los gobiernos locales. En este nuevo entramado internacional, los actores subnacionales adquieren un protagonismo creciente, desplegando estrategias para incidir en asuntos globales. Esta forma de actuación se conoce como paradiplomacia, definida por Cornago Prieto (2010) como la participación de gobiernos no centrales en relaciones internacionales mediante vínculos con actores públicos o privados del exterior, con el fin de promover sus intereses en diversas áreas dentro de sus competencias institucionales.

Mercociudades constituye una manifestación concreta de este fenómeno, al funcionar como una red de ciudades que articula esfuerzos horizontales para enfrentar desafíos comunes, lo cual responde a la definición de red internacional propuesta por Restrepo Mesa (2011), basada en la cooperación entre iguales. La capacidad de esta red para facilitar la coordinación entre ciudades y generar respuestas ágiles y colaborativas frente a una crisis global como la pandemia, revela su potencial como herramienta de internacionalización y de poder de agencia, en los términos de Oddone y Luna Pont (2019). Según estos autores, los gobiernos locales actúan estratégicamente en el plano internacional, adaptándose a una agenda global fragmentada y ejerciendo su capacidad de acción más allá de las fronteras estatales. Esta red profundamente sudamericana realiza cooperación descentralizada, la cual se puede entender como lo propone Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL (2009): aquellas acciones internacionales que involucran a gobiernos subnacionales, pudiendo clasificarse como indirecta o directa. La indirecta implica el financiamiento de iniciativas impulsadas por actores no gubernamentales, mientras que la directa establece una relación entre gobiernos locales y regionales.

Para poder interpretar la dinámica de Mercociudades durante la pandemia se tomará el enfoque de Manuel Castells (2011), particularmente en relación con el *networking power* o poder de conectar en red. En un contexto de emergencia global, la posibilidad de mantener vínculos activos, compartir información, articular respuestas conjuntas y sostener una agenda común refleja cómo el poder de las redes se convierte en una fuente concreta de resiliencia y transformación. Así, la red no solo canaliza recursos y estrategias, sino que también proyecta una forma de gobernanza más horizontal y policéntrica, como propone Oddone (2019), donde los gobiernos locales adquieren un rol protagonista.

Objetivos de la investigación

La presente tesina tiene el objetivo general de describir la contribución de la red Mercociudades en el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales de América del Sur mediante estrategias de cooperación multilateral durante la crisis sanitaria, económica y social provocada por la pandemia de COVID-19 en 2020 y 2021.

Dentro de los objetivos específicos se encuentran:

1. Describir la estructura institucional de la red Mercociudades destinada a potenciar las capacidades de los gobiernos locales.
2. Revelar las estrategias de cooperación multilateral facilitadas por la red Mercociudades dirigidas a gobiernos locales en el contexto de la crisis por la pandemia.
3. Dar cuenta de cómo las estrategias de cooperación de Mercociudades que impulsaron acciones desde Rosario y en Montevideo ayudaron a la gestión de la crisis durante la pandemia en 2020-2021.

Pregunta problema

¿Cómo la red de ciudades Mercociudades, a partir de su organización institucional, fortaleció la capacidad de respuesta de los gobiernos locales ante la crisis generada por la pandemia de COVID-19, y qué aprendizajes surgen de los casos de Rosario y Montevideo para pensar el rol de estas redes en contextos de incertidumbre?

Hipótesis

Mercociudades fortaleció la respuesta de los gobiernos locales de América del Sur durante la pandemia de COVID-19 mediante la cooperación descentralizada y el diálogo multilateral. Su capacidad de conexión entre ciudades facilitó el intercambio de buenas prácticas y la implementación de estrategias conjuntas. Además, su rol estructurante potenció la articulación de políticas locales, evidenciando el impacto de la cooperación en la gestión de crisis globales.

Diseño de investigación

El diseño de investigación es descriptivo-analítico (Marradi, Archenti y Piovani, 2018), ya que busca describir el rol de Mercociudades durante la pandemia de COVID-19 y dar cuenta de cómo sus propuestas contribuyeron a la gestión de la crisis en los gobiernos locales. El recorte temporal comprende los años 2020 y 2021, en coincidencia con el inicio de la pandemia y las primeras estrategias de recuperación impulsadas por actores como las redes de ciudades. Durante este período, Mercociudades tuvo un rol activo en la elaboración de respuestas frente a la crisis y sus consecuencias sanitarias, sociales y económicas del contexto. A partir de 2022, los debates comenzaron a orientarse hacia nuevas agendas, por lo cual se excluyen de esta investigación.

Se seleccionaron los casos de Rosario (Argentina) y Montevideo (Uruguay) por su participación destacada en la red. Rosario ha ocupado la Vicepresidencia de Desarrollo Social y Salud, mientras que Montevideo ha ejercido la Vicepresidencia de Relaciones Institucionales y es sede la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades, lo que refuerza su incidencia en la toma de decisiones. Ambas ciudades promovieron acciones de cooperación internacional, intercambio de buenas prácticas y respuestas locales frente a la pandemia, lo que permite observar el papel de la red en el fortalecimiento de sus capacidades institucionales.

Las técnicas de recolección de datos utilizadas incluyen la observación y análisis documental de fuentes primarias y secundarias (Cea D'Ancona, 1996). Por otro lado, el enfoque metodológico se basará en el análisis cualitativo y de contenido (FLACSO, s/d). Se analizarán entrevistas realizadas a actores implicados en la temática, así como documentos emitidos por instituciones, gobiernos y artículos o informes publicados sobre el tema

Estructura del trabajo

La estructura del trabajo se organiza en tres secciones. En primer lugar, se describe la arquitectura institucional de la red Mercociudades, considerando su evolución y su rol en el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales. El segundo capítulo expone las estrategias adoptadas por la red en el contexto de la pandemia de COVID-19 para acompañar a sus ciudades miembro. Por último, el tercer capítulo da cuenta de cómo estas estrategias contribuyeron a la gestión de la crisis en Rosario y Montevideo, dos gobiernos locales con una amplia trayectoria y participación en el espacio multilateral.

CAPÍTULO I

Definición, evolución y estructura de redes de ciudades

Este capítulo se centrará en la definición y evolución de las redes de ciudades, considerando su papel en el actual contexto de crisis global. En particular, se abordará el impacto de la pandemia de COVID-19 como un punto de inflexión en la acción internacional de los gobiernos locales. Asimismo, se describirá la estructura institucional de la red Mercociudades, destacando cómo está concebida para fortalecer a los gobiernos locales, no sólo en términos de desarrollo, sino también como herramienta para su proyección e internacionalización en escenarios complejos y cambiantes.

Las redes de ciudades son una forma de cooperación descentralizada que ha cobrado una importancia creciente en los últimos años (Zapata, 2008). En este sentido, los gobiernos locales se sirven de las redes como una herramienta que le permita resolver cuestiones domésticas pero también posicionar a estos para tener influencia en las decisiones globales.

Es por esto que se definen a las redes internacionales de ciudades como “una forma de organización de entidades que se relacionan entre sí según una articulación basada en el principio de la horizontalidad, buscando alcanzar de forma conjunta objetivos comunes en el ámbito internacional” (Restrepo Mesa, 2011: pág.7). Siguiendo esta definición podemos inferir que estos espacios se caracterizan por su horizontalidad, solidaridad, promoción de objetivos comunes y fortalecimiento institucional.

Existen muchos tipos de redes de ciudades, Zapata (2008) enfatiza que no existe un modelo de articulación más adecuado que otro, ya sea subnacional, nacional o continental, por temas o por actores. Se pueden agrupar por sus temáticas, su ubicación geográfica o bien por su prioridad. Lo que identifica a esta forma de cooperación descentralizada es la reciprocidad que hay en cada uno de los actores que pretende implementar este tipo de acción o participación en su estrategia de inserción internacional.

Actualmente, existen más de 200 redes internacionales de ciudades que operan a escala global, conformando un ecosistema rico, diverso y complejo (Fernández y Zapata, 2022). Esto responde a un escenario de creciente presencia de actores no estatales que aprovechan diversas herramientas para participar de una arquitectura de poder más pluridimensional (Nye, 2010). El origen de esta forma de organización entre las ciudades o gobiernos locales se remonta a la década de 1990 cuando hubo un punto de inflexión

con las conferencias de la ONU y se dio comienzo a un proceso de apertura de nuevos espacios y nuevos actores (Sánchez Cano, 2013). Esto se pudo ver reflejado en 1992, en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro donde los gobiernos locales fueron reconocidos como uno de los "Grupos Principales" a involucrar en la implementación de agendas globales de sostenibilidad. Luego en 1996 en la Cumbre de Hábitat II, en Estambul conocida como la "Cumbre de las Ciudades", se les concedió un sistema de acreditación propio, diferenciado de los representantes estatales y no gubernamentales. Según Gómez (2016) fue a partir de la creación de *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos* (CGLU) en 2004 que estos mecanismos de cooperación intermunicipal alcanzaron un nuevo grado de formalización y visibilidad, consolidándose como actores relevantes en la gobernanza global contemporánea. En 2013, para coordinar las aportaciones y respuestas a procesos intergubernamentales clave como la agenda de desarrollo post-2015 y Hábitat III, se formó el Global Taskforce de Gobiernos Locales y Regionales. Este mecanismo buscó unificar la voz del municipalismo internacional y generar posiciones conjuntas para incidir en la agenda global.

Es así como la voz y la acción de los gobiernos locales fue amplificada por las redes de ciudades durante la última década. Como resultado de esto, las redes se multiplicaron hasta producir ciertas tensiones que generan un escenario de saturación y dispersión, ya que “compiten en busca de una mayor representatividad, y despliegan una oferta muy importante a menudo duplicada y no siempre ajustada a las necesidades y aspiraciones efectivas de las ciudades” (Fernández de Losada & Zapata Garesché, 2022, p. 4)

Esta fue una cuestión debatida por los autores que merece su propio análisis, pero este trabajo de investigación no se enfoca en ello. Aun así durante el año 2019, se puede apreciar estas diferentes expresiones que demuestran una creciente fatiga en las ciudades, junto con una capacidad limitada para responder a la demanda creciente de atención y participación que plantean las numerosas redes en las que están involucradas.

En este contexto es cuando interrumpe la pandemia causada por el covid-19 y cambian las condiciones globales, pero aún más internas de las ciudades y los gobiernos locales. Esta crisis se presenta en un contexto global que ya estaba marcado por desafíos complejos, diversos y en aumento durante el siglo XXI. Las ciudades se vieron atravesadas por una serie de desafíos estructurales que se han intensificado en los últimos años, como el cambio climático, los procesos de transformación digital, las dinámicas migratorias a escala global y el agravamiento de la desigualdad social (Oddone, 2023). Ante todo esto se presentaba una fragilidad del multilateralismo y del Estado-nación, lo

que dificulta la capacidad de abordar los desafíos globales únicamente a nivel estatal. Según el *Dossier multilateral* (Organización de Regiones Unidas & Paradiplomacia.org, 2022), más del 55 % de la población mundial ya vivía en ciudades, y se proyectaba un aumento significativo.

La crisis provocada por la pandemia de COVID-19 puso en evidencia la centralidad del rol de las ciudades como espacios clave de contención, gestión y respuesta. Este contexto obligó a los gobiernos locales a adaptarse rápidamente y a asumir un rol fundamental como primera línea de acción y atención a sus ciudadanos, replanteando su funcionamiento y su futuro. Las ciudades debieron reorganizar sus capacidades institucionales para enfrentar una emergencia sin precedentes, implementando medidas urgentes para mitigar los impactos sociales y económicos, y, al mismo tiempo, planificar estrategias de recuperación en medio de la incertidumbre.

Uno de los efectos más inmediatos y visibles fue la destrucción masiva de empleos. En cuestión de semanas, millones de puestos de trabajo desaparecieron, afectando principalmente a los sectores más frágiles de la economía urbana, como el comercio minorista, el hotelaría, la gastronomía y el entretenimiento. Este fenómeno dejó paisajes urbanos profundamente transformados, con calles comerciales vacías, teatros cerrados, y una parálisis del dinamismo social y económico que caracteriza a la vida en las ciudades (González-Escalada Mena, 2021).

A este deterioro del empleo se sumó un fuerte golpe a las finanzas públicas locales. La caída en la recaudación de impuestos vinculados al consumo, la movilidad y los servicios, coincidió con un aumento exponencial en los gastos necesarios para atender la emergencia sanitaria. Muchos municipios enfrentaron una profunda crisis de liquidez, recurriendo al endeudamiento o reduciendo servicios esenciales para sostener los sistemas de salud, higiene urbana y asistencia social. De hecho, se estima que los gobiernos municipales experimentaron una caída de hasta un 25 % en sus ingresos para el año 2021, según datos del Banco Mundial (González-Escalada Mena, 2021; ORU FOGAR & Paradiplomacia.org, 2022). Esta combinación de menor capacidad fiscal y mayores exigencias operativas tensionó al máximo las capacidades de gestión local.

La emergencia también profundizó desigualdades estructurales existentes. Aproximadamente 100 millones de personas ingresaron a la pobreza extrema como

consecuencia directa de la pandemia, siendo las áreas urbanas las más afectadas. Las comunidades vulnerables no solo sufrieron el mayor impacto económico, sino que también presentaron tasas de contagio y mortalidad significativamente más altas, debido a condiciones habitacionales inadecuadas y a la falta de acceso a servicios básicos (González-Escalada Mena, 2021). Para muchas familias del mundo en desarrollo, las restricciones sanitarias resultaron imposibles de cumplir en contextos de hacinamiento, sin agua potable ni saneamiento, lo que evidenció la urgencia de mejorar la infraestructura y la planificación urbana de manera inclusiva y sostenible.

Este escenario dejó en claro que las ciudades no solo enfrentan los efectos inmediatos de las crisis globales, sino que también cargan con el desafío de construir resiliencia a largo plazo. La experiencia del COVID-19 demostró que es imprescindible fortalecer las capacidades locales y promover una gobernanza urbana más articulada, innovadora y equitativa, donde las ciudades puedan no solo reaccionar, sino también anticiparse y liderar los procesos de transformación necesarios para enfrentar futuros desafíos globales.

En esta coyuntura, las redes de ciudades desempeñaron un papel fundamental en la gestión de los desafíos globales y en los procesos de recuperación, especialmente durante contextos de crisis como la pandemia de COVID-19. Su valor residió en la capacidad de promover la cooperación multilateral y en el efecto multiplicador que generaron al involucrar a miles de gobiernos locales miembros. Actuaron como plataformas de coordinación en la primera línea de respuesta, impulsando soluciones innovadoras y fortaleciendo la resiliencia urbana. Además, abordaron los impactos multidimensionales de la crisis —sanitarios, económicos y sociales—, al tiempo que promovieron la paradiplomacia como vía para posicionar las prioridades locales en la agenda global. Estas redes también contribuyeron a identificar vulnerabilidades y a construir capacidades para la recuperación sostenible.

La pandemia de COVID-19 impactó fuertemente en América Latina, y particularmente en el Cono Sur, donde las ciudades debieron enfrentar una crisis sin precedentes con recursos limitados y en un escenario de alta incertidumbre. Frente a esta situación, la necesidad de articular respuestas colectivas llevó a muchos gobiernos locales a fortalecer sus vínculos dentro de espacios de cooperación existentes. En ese marco, la red Mercociudades adquirió un rol central como plataforma de coordinación e intercambio,

facilitando la elaboración de soluciones conjuntas y el acompañamiento entre ciudades para afrontar los efectos de la crisis de manera más efectiva.

Estructura general de Mercociudades

La Red Mercociudades se ha consolidado como una de las redes de gobiernos locales más relevantes de América del Sur, en tanto promueve el fortalecimiento de la integración regional y la participación activa de las ciudades en espacios como el MERCOSUR y la UNASUR. Esta asociación sin fines de lucro, reconocida jurídicamente como una Asociación Civil Internacional, articula a municipios de diversos países con el propósito de incidir en los procesos de integración desde una perspectiva local (Red Mercociudades, 2022).

La iniciativa surgió en marzo de 1995 en Asunción, Paraguay, durante el Seminario “MERCOSUR: opciones y desafíos para las ciudades”. En esa ocasión, representantes de ciudades capitales y principales del Cono Sur —como Asunción, Montevideo, Brasilia, Río de Janeiro, Buenos Aires y Santiago de Chile— suscribieron la Declaración de Asunción. A través de este documento, expresaron su voluntad de constituir una “Red de Ciudades del MERCOSUR” como mecanismo de articulación y cooperación entre gobiernos locales que buscaban participar de manera más activa en el proceso de integración regional (Red Mercociudades, 2022, pp. 46, 242–243).

Desde su fundación en 1995, la Red Mercociudades ha tenido como objetivo principal construir un espacio institucional desde el cual los gobiernos locales del Cono Sur pudieran incidir activamente en los procesos de integración regional. Este propósito respondió a la necesidad de dotar a la integración del MERCOSUR de una dimensión social y territorial que incluyera la voz de los actores subnacionales, tradicionalmente ausentes en los esquemas intergubernamentales (Red Mercociudades, 2022).

El Estatuto de la Red establece que sus fines pueden agruparse en tres grandes bloques. En primer lugar, se destacan los objetivos institucionales, orientados a fortalecer la participación de las ciudades en la estructura orgánica del MERCOSUR y la UNASUR, buscando influir en sus decisiones y agendas. En segundo lugar, los objetivos de cooperación y relacionamiento promueven la articulación de alianzas y convenios entre ciudades, redes y gobiernos locales para el intercambio de experiencias, saberes y capacidades. Por último, los objetivos vinculados a las políticas municipales apuntan a

mejorar la calidad de la gestión urbana a través de la formación de recursos humanos, la implementación de proyectos integrados y la promoción de infraestructura adecuada (Red Mercociudades, 2022, art. 2).

Desde una perspectiva teórica, este tipo de redes se inscriben en una lógica de gobernanza multinivel, donde la interacción entre distintos actores públicos y privados, autónomos y cooperativos, permite articular agendas más democráticas y eficaces (Mendicoa, 2013). Tal como señala la autora, la Red Mercociudades representa una modalidad alternativa de institucionalidad social en el proceso de integración, basada en relaciones horizontales, flexibles y participativas, que trascienden la estructura tradicional de los Estados nacionales y permiten pensar una "continuidad geopolítica" más inclusiva y sostenida (Mendicoa, 2013, p. 15). El crecimiento de la red es testimonio del interés de los gobiernos locales en formar parte activa de los procesos regionales. De los 12 municipios fundadores en 1995, Mercociudades pasó a reunir más de 360 ciudades miembro antes de noviembre de 2021, incluyendo a gobiernos locales de países miembros plenos del MERCOSUR, así como también de países asociados y en proceso de adhesión.

La estructura institucional de Mercociudades está compuesta por diversos órganos que articulan el funcionamiento político, técnico y operativo de la red, garantizando su capacidad de acción y gobernanza colaborativa. En la Asamblea General (también llamada Cumbre de Jefes de Gobierno), se toman las decisiones de mayor jerarquía, como la elección de autoridades, la aprobación del estatuto y la definición de las líneas estratégicas de acción. El Consejo de Mercociudades actúa como órgano superior de administración y dirección política de primera instancia, con competencias como la homologación de proyectos, la aprobación del presupuesto y la supervisión de la Dirección Ejecutiva (Estatuto Mercociudades, 2022, arts. 18–21). Por su parte, la Secretaría Ejecutiva, designada por la Presidencia, es responsable de coordinar operativamente la red y ejecutar el plan de trabajo definido. En el plano técnico e institucional, la red cuenta con la Secretaría Técnica Permanente (STP), con sede en Montevideo, que cumple funciones de articulación, archivo, difusión y asistencia a los órganos de la red. A su vez, el funcionamiento temático se organiza mediante Unidades Temáticas y Vicepresidencias, que permiten abordar áreas prioritarias como desarrollo social, ambiente, género o planificación estratégica, garantizando la representación

subregional y la participación activa de las ciudades miembro (Oddone, 2008; Estatuto Mercociudades, arts. 22–27).

Esta arquitectura institucional no solo asegura la operatividad y legitimidad democrática de la red, sino que, fundamentalmente, actúa como un dispositivo de fortalecimiento de capacidades locales. En efecto, al involucrar a los gobiernos locales en espacios de toma de decisiones, formulación de políticas y ejecución de programas regionales, Mercociudades genera oportunidades concretas de aprendizaje institucional, transferencia de conocimientos y circulación de buenas prácticas. Tal como señala Oddone (2021), esta red no se limita a reproducir la lógica de los estados, sino que construye un entramado horizontal de cooperación descentralizada en el que las ciudades se constituyen como nodos activos en la producción de soluciones innovadoras frente a problemáticas comunes. El trabajo articulado a través de las Unidades Temáticas y Vicepresidencias, por ejemplo, permite que las ciudades intercambien experiencias, desarrollen políticas conjuntas y accedan a recursos técnicos y financieros, fortaleciendo su autonomía estratégica frente a los desafíos del desarrollo urbano sostenible, la inclusión social y la integración regional. Además, el diseño por subregiones y la rotación de autoridades facilita que ciudades de distintos tamaños y capacidades participen activamente en la agenda regional, ampliando su incidencia en espacios internacionales y consolidando su perfil como actores de la gobernanza multinivel.

De este modo, se parte del supuesto de que la institucionalidad consolidada de la red — sustentada en mecanismos democráticos, coordinación técnica permanente y espacios temáticos de trabajo colaborativo— fue un factor clave que potenció la resiliencia y la capacidad de innovación de los gobiernos locales durante un contexto de profunda incertidumbre. Tal como señalan Oddone (2008) y los lineamientos del Estatuto (2022), la acción en red permitió no solo gestionar la emergencia, sino también proyectar agendas transformadoras a mediano y largo plazo en temas como la salud pública, la inclusión digital, el desarrollo económico local y la participación ciudadana.

En el marco de esta arquitectura institucional, las Unidades Temáticas (UTs) y las Vicepresidencias Temáticas constituyen espacios fundamentales para la acción colectiva, ya que permiten a las ciudades intercambiar experiencias, diseñar proyectos conjuntos y formular propuestas de políticas públicas en torno a áreas estratégicas como salud, género, desarrollo económico local, planificación urbana, ambiente y derechos humanos.

Estas instancias operan de manera flexible y horizontal, lo cual facilita la incorporación activa de múltiples ciudades independientemente de su tamaño o capacidad institucional, promoviendo así una lógica de aprendizaje colaborativo y de producción descentralizada de conocimiento (Mendicoa, 2013; Mercociudades, 2022).

En contextos de crisis como la pandemia de COVID-19, estas áreas temáticas funcionaron como grupos de trabajo operativos, donde se canalizó información, se difundieron buenas prácticas y se organizaron acciones conjuntas, muchas veces con el apoyo de organismos internacionales. Por ejemplo, la Unidad Temática de Salud y la de Desarrollo Social desempeñaron un papel relevante en la articulación de diagnósticos y respuestas comunitarias frente a la emergencia sanitaria, mientras que otras áreas como Planificación Estratégica o Cultura también adaptaron sus agendas para dar continuidad a las políticas públicas en condiciones excepcionales (Mercociudades, 2021; Proyecto AL-LAs, 2020).

Desde esta perspectiva, las áreas temáticas y los grupos de trabajo permiten comprender cómo la institucionalidad de Mercociudades se traduce en espacios efectivos de cooperación técnica y política, que contribuyen a ampliar las capacidades locales en términos de diagnóstico, gestión y diseño de políticas. Así, estos dispositivos no solo fortalecen la gobernanza multinivel, sino que también generan procesos de apropiación colectiva del conocimiento y de construcción de agendas compartidas en función de los desafíos específicos que enfrentan las ciudades del Cono Sur (González Cabañas, 2021; Fernández et al., 2020).

CAPÍTULO II

Introducción a las estrategias de cooperación en tiempos de crisis

La pandemia de COVID-19 representó no solo una crisis sanitaria, sino también un profundo desafío económico y social a escala global. Sus efectos se manifestaron con particular intensidad en las ciudades, donde residen las personas directamente afectadas. En este contexto, los gobiernos locales se vieron especialmente exigidos en sus capacidades de respuesta. Comprender la complejidad de esta situación resulta fundamental, particularmente para los actores internacionales que debieron adaptar sus acciones y estrategias ante un escenario inédito e incierto.

Durante el período 2020-2021, en plena emergencia sanitaria, la red Mercociudades implementó un conjunto de estrategias tanto adaptativas como proactivas, que pusieron de manifiesto su capacidad de resiliencia, innovación y articulación en múltiples niveles de gobierno. Estas acciones se organizaron en torno a diversos ejes prioritarios, entre ellos: la gestión asociada entre ciudades, la virtualización de actividades institucionales, el fortalecimiento de la cooperación internacional, la promoción de la equidad en el acceso a la salud, y la vinculación con universidades y organizaciones de la sociedad civil.

Paralelamente, la red entendía que se estaba transitando por una “crisis del multilateralismo” en diferentes dimensiones la cual se caracterizaba por la ausencia de esquemas de articulación, reciprocidad, y asociación entre países, organismos y ciudades (Mercociudades, 2021). En este sentido una de las primeras acciones que se va a tomar es enviar una primera acción la cual fue enviar una Carta a la Organización Mundial del Comercio pidiendo la liberación provisoria de la patente de la vacuna contra el COVID-19. Mercociudades hizo un llamado a la solidaridad mundial por la vida y la salud, subrayando que "momentos excepcionales como este solo pueden superarse a través del diálogo, la cooperación y la solidaridad internacional".

Según el Informe 2020 y 2021 de la red se puede observar que otra cuestión que evidencia tal crisis es el notorio desgaste del Mercosur durante el periodo, notorio en los siguientes indicadores:

- El bloque regional se encontraba en el período de menor densidad de sus vínculos económico-comerciales desde su fundación en 1991. El comercio intrazona descendió del 25% en 1998 al 14% en 2017.
- Los países del bloque no generaron nuevas condiciones para una reactivación productiva, evidenciando una falta de concreción de eslabonamientos productivos regionales (a excepción del sector automotriz).
- Existió un creciente distanciamiento ideológico entre los socios, con Brasil y Uruguay favoreciendo un "regionalismo abierto" (flexibilización para acuerdos individuales de libre comercio), una visión que Argentina no compartía.
- Factores exógenos, como la redistribución global de poder entre Estados Unidos y China, también inciden negativamente, ya que respuestas individuales de Argentina o Brasil a oportunidades globales podrían socavar la integración.

En este sentido, la pandemia de COVID-19 afectó al MERCOSUR que ya estaba en crisis, provocando una contracción económica y poniendo en jaque los sistemas de salud pública. Sin embargo, el coronavirus también precipitó las fortalezas y la resiliencia del bloque. El bloque demostró cierta capacidad de diálogo y concertación de políticas firmando una "Declaración de los presidentes del Mercosur sobre Coordinación Regional para la contención y mitigación del Coronavirus y su impacto". Además, el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) creó un fondo de emergencia de U\$S 16 millones para los sistemas de salud pública del bloque.

En este contexto la red Mercociudades buscó fortalecer el MERCOSUR "desde abajo, desde las bases", reivindicando sus principios constitutivos y promoviendo un "multilateralismo comunitario" (Mercociudades, 2021). En 2020, Mercociudades envió una carta a los presidentes del MERCOSUR proponiendo mayor autonomía local, acceso a financiamiento para los gobiernos locales y una representación legítima de la red en el bloque.

Pero más allá de esta cuestión, lo que le importaba a la red era la formulación del 'cómo seguimos', así como el rol de las ciudades y de las organizaciones internacionales que las congregaban en este contexto de emergencia. Cuando la pandemia irrumpió en el escenario global, la presidencia de Mercociudades estaba ocupada por Tandil (Argentina). Durante este periodo, la presidencia, debió adaptar el plan de trabajo a los desafíos impuestos por la pandemia de COVID-19. Ante la emergencia sanitaria, la red diseñó una estrategia integral basada en cuatro pilares: herramientas de comunicación específicas, cooperación solidaria entre los miembros, articulaciones con terceros y generación colectiva de conocimiento. Esta estrategia se plasmó en la iniciativa "Mercociudades responde al COVID-19", un dispositivo comunicacional con seis herramientas concretas: Circuitos Solidarios, Seminarios Web, Teletrabajo en las Ciudades, Gobiernos locales y regionales combaten al COVID, Ciudades y Universidades se unen para combatir al COVID y Mercociudades te Apoya.

Estas acciones, de fuerte carácter técnico e institucional, privilegiaron el intercambio de conocimientos y experiencias por sobre la cooperación financiera. Tal como señaló Fabiana Goyeneche en entrevista, la incertidumbre de la crisis hizo que las ciudades priorizaran el "cómo responder" antes que los recursos disponibles.

Entre las principales líneas de acción definidas se incluyeron el fortalecimiento de la red promoviendo la participación activa de sus miembros y otras organizaciones locales; la profundización de la articulación con redes regionales como AL-LAS, UCCI y FLACMA, así como con redes temáticas afines como Metrópolis e ICLEI; el fortalecimiento del Instituto de Turismo de Mercociudades; la adecuación de los programas y proyectos a la Agenda 2030 y los ODS; y el estímulo de alianzas con la sociedad civil (Oddone & Calvento, 2021, p. 18).

Estas líneas de acción no eran completamente nuevas, sino que ya venían siendo trabajadas previamente en la red. Sin embargo, en el contexto de la pandemia, se pusieron en marcha de manera más decidida a través de una serie de acciones concretas que adoptaron diversas formas. Esto evidenció que, a pesar de la situación de emergencia, Mercociudades logró articular estrategias efectivas que le permitieron adaptarse al contexto de crisis. En este sentido, en el marco del nuevo contexto global, la red Mercociudades mantuvo sus lineamientos históricos, pero al mismo tiempo debió enfocarse en nuevas temáticas impuestas por la crisis sanitaria. Esta situación, si bien representó un desafío, también fue una oportunidad para repensar su sistema de funcionamiento, impulsar la innovación y poner a prueba su capacidad de gestión colaborativa (Oddone & Calvento, 2021, p. 17).

Las estrategias implementadas por la red Mercociudades durante el período analizado pueden clasificarse en cuatro ejes fundamentales, los cuales permiten sistematizar las acciones desarrolladas y comprender su doble impacto: por un lado, en las capacidades de respuesta y adaptación de las ciudades miembro; y por otro, en el fortalecimiento institucional y en la proyección regional e internacional de la red.

1. Adaptación a la Virtualidad y Fortalecimiento Interno de la Red:

Durante el período 2020–2021, la Red Mercociudades atravesó un profundo proceso de adaptación a la virtualidad, impulsado por las restricciones impuestas por la pandemia de COVID-19. Por primera vez en su historia, la XXV Cumbre se desarrolló íntegramente en formato virtual, lo cual significó un hito organizativo y tecnológico para la Red. Para ello, se recurrió a plataformas digitales como Zoom y Hoping, con el objetivo de

garantizar el desarrollo de actividades de manera remota y eficaz (Mercociudades, 2021, p. 16).

La virtualidad no sólo representó un mecanismo de continuidad institucional, sino también un factor de democratización de la participación. Según el informe de actividades 2020–2021, las reuniones virtuales permitieron ampliar el alcance a municipios con menos recursos económicos, garantizando una mayor inclusión territorial. Asimismo, la Cumbre de Mercociudades —realizada por primera vez en formato íntegramente virtual en 2020 y 2021— constituyó un hito organizativo que evidenció la capacidad tecnológica de la red. Todo el evento se transmitió en vivo y se acompañó con un despliegue de plataformas como Zoom y Hoping, alcanzando más de 160 mil visitas en el sitio web oficial durante el período, lo que implicó un aumento del 17% respecto al año anterior.

Esta virtualización no solo permitió continuar con las actividades planificadas, sino que también amplió las posibilidades de participación. Según se destaca en el informe, “la virtualidad se ha manifestado como una herramienta democratizadora y por lo tanto de mayor alcance”, especialmente para los municipios con menos recursos económicos (Mercociudades, 2021, p. 33). En efecto, el acceso remoto facilitó la incorporación de actores diversos en los procesos deliberativos y de formación de la Red.

El fortalecimiento de la comunicación institucional acompañó esta transformación. Se consolidó el uso del canal de YouTube para alojar y difundir el registro audiovisual de los eventos, mientras que se comenzaron a planificar actividades en formato híbrido, previendo una salida paulatina de la crisis sanitaria (Mercociudades, 2021, p. 33).

Asimismo, se reforzó la infraestructura de formación virtual mediante la actualización de la plataforma Moodle, utilizada por el Programa de Cooperación Sur-Sur, y se adaptaron contenidos a las nuevas modalidades de capacitación remota (Mercociudades, 2021, p. 35).

En cuanto al Programa de Cooperación Sur-Sur se puede resaltar que en el 2021 fue reactivado, fortalecido y adaptado al nuevo contexto de pandemia. Se logró un mayor involucramiento de las ciudades y se llevaron a cabo cuatro proyectos en los que se incluyeron temas diversos como la perspectiva de género, discapacidad, planificación urbana inclusiva y enfoques interseccionales. Uno de ellos, titulado *"Construcción de ciudades sostenibles: revalorización y planificación de los espacios públicos desde una*

mirada inclusiva", fue impulsado por los gobiernos locales de Avellaneda (Argentina) y Canelones (Uruguay), y tuvo como objetivo fomentar el diseño de espacios públicos accesibles, sostenibles y participativos. En el marco del proyecto, ambas ciudades organizaron un encuentro virtual para intercambiar buenas prácticas de planificación territorial con criterios de inclusión y accesibilidad, en concordancia con los principios del ODS 11 sobre ciudades y comunidades sostenibles (Mercociudades, 2021).

Otro de los proyectos seleccionados fue *"Mujeres en la ciudad: herramientas para reflexionar y diseñar el espacio público desde una perspectiva de género interseccional"*, desarrollado por las ciudades de Santa Fe (Argentina) y Asunción (Paraguay). Esta propuesta se centró en la incorporación del enfoque de género en el urbanismo, con especial atención a las formas en que las mujeres y diversidades acceden, transitan y se apropian del espacio público. Asimismo, el proyecto *"Reducción de desigualdades con enfoque en transversalizar las perspectivas de territorio, género y raza/etnia en las políticas públicas"*, coordinado por São Paulo (Brasil) junto a La Paz (Bolivia), Niterói (Brasil) y Buenos Aires (Argentina), buscó generar herramientas metodológicas y espacios de intercambio técnico para fortalecer la inclusión desde una mirada interseccional.

Finalmente, el cuarto proyecto aprobado fue *"El acceso a la comunicación en el paradigma social de la discapacidad"*, coordinado por la Intendencia de Montevideo (Uruguay) en articulación con los municipios de Santa Fe, Villa Carlos Paz (Argentina), Canelones (Uruguay) y organizaciones de la sociedad civil. Este proyecto promovió la inclusión comunicacional de personas con discapacidad, a partir de la identificación de barreras, la producción de contenidos accesibles y la sensibilización institucional. En conjunto, estos proyectos reflejan la capacidad de la Red para fortalecer vínculos horizontales entre gobiernos locales y promover políticas públicas con enfoques de derechos, inclusión y sostenibilidad.

En este marco, la Secretaría Técnica Permanente (STP) y la Presidencia no se limitaron a abrir convocatorias, sino que promovieron una estrategia de acompañamiento directo. Se menciona que se reforzó "el acompañamiento a las ciudades interesadas en participar, así como a aquellas que finalmente presentaron sus proyectos" (Mercociudades, 2021, p. 23). Este apoyo fue clave para lograr una mayor diversidad temática y territorial en los proyectos aprobados. La gestión que llevó a cabo la red representa una forma de

cooperación descentralizada orientada al fortalecimiento de capacidades locales, con una lógica de cooperación entre pares. La asistencia técnica y el acompañamiento cercano no sólo mejoran la calidad de los proyectos, sino que democratizan el acceso a oportunidades de cooperación, especialmente entre ciudades pequeñas o medianas. En este sentido, se puede observar que los órganos de conducción de la red no solo tienen un rol político sino también técnico. Según señaló María del Huerto Romero (entrevista, mayo de 2025)¹, la red se distingue por su carácter multitemático y por estar conformada por unidades temáticas que trabajan en distintos ámbitos de las políticas urbanas. A su vez, subrayó que Mercociudades no es únicamente una red técnica, sino también una red política que representa la voz de las ciudades de América del Sur ante foros globales como CGLU.

En conclusión, la adaptación a la virtualidad no sólo permitió sostener la vida institucional de Mercociudades durante un contexto crítico, sino que también abrió nuevas posibilidades para el fortalecimiento de la Red, ampliando su alcance, promoviendo una gestión más inclusiva y renovando sus herramientas de cooperación técnica.

2. Respuestas Directas a la Crisis Sanitaria y sus Consecuencias

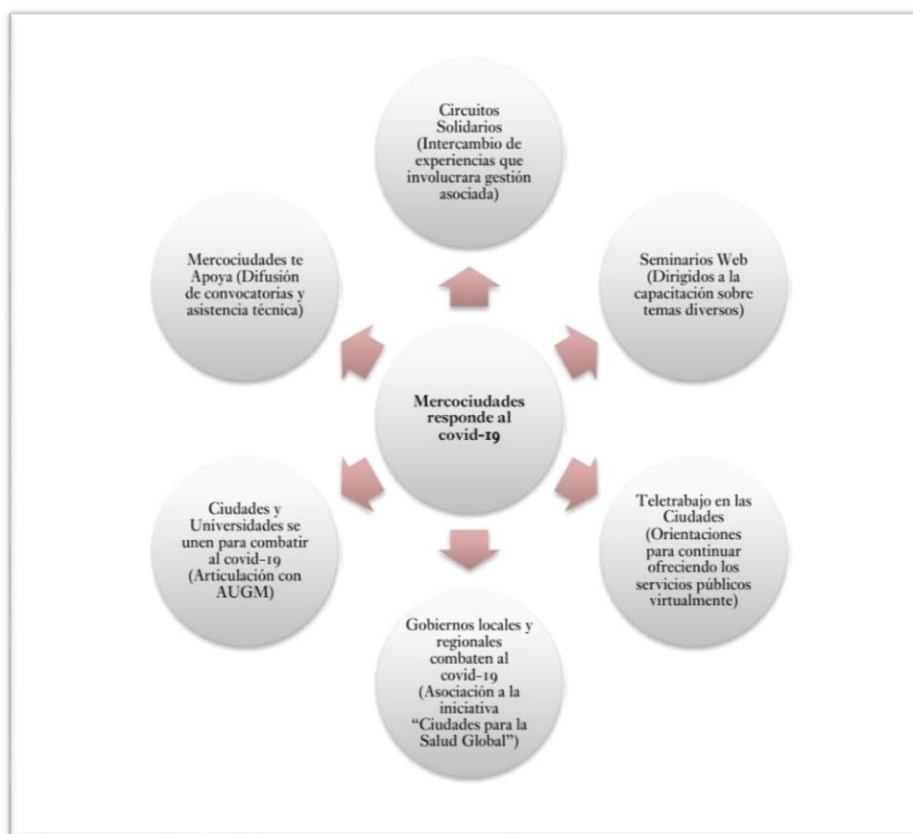
Ante el contexto de emergencia, la red, además de continuar con sus actividades tuvo que generar una forma de sostener el fortalecimiento de las capacidades locales. En este sentido, se creó “Mercociudades responde al Covid-19”, una herramienta comunicacional que ofreció orientación a aquellas ciudades que necesitaban encontrar soluciones ante la emergencia del COVID-19. La STP impulsó el desarrollo de la misma donde se ofrecían seis dispositivos (Figura 1) (Oddone & Calvento, 2021) que permitieron que se llevara a cabo. Entre estas iniciativas se destacaron los circuitos solidarios, que promovieron el trabajo conjunto entre municipios, universidades y organizaciones sociales para enfrentar los efectos del COVID-19; los seminarios web, que ofrecieron más de cien espacios virtuales de capacitación e intercambio técnico; y la difusión de recomendaciones sobre teletrabajo en la gestión pública, con el fin de garantizar la continuidad de los servicios esenciales. Asimismo, la Red participó de la campaña global “Ciudades para la Salud Global”, visibilizando prácticas locales de lucha contra la pandemia; impulsó la

¹ Entrevista realizada a María del Huerto Romero en mayo de 2025. Reconocida experta argentina en cooperación internacional y descentralizada, con una sólida trayectoria en la gestión de relaciones internacionales. Es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y posee un Diploma Superior en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política por FLACSO. Actualmente se desempeña como profesora titular en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR.

articulación entre gobiernos y universidades públicas de la región mediante acciones conjuntas; y brindó apoyo técnico y financiero a municipios a través del conocimiento acumulado en el Programa de Cooperación Sur-Sur (Mercociudades, 2021, p. 31).

Figura 1

Herramientas y dispositivos desde Mercociudades en respuesta a la crisis del Covid-19



Fuente: Oddone & Calvento, 2021.

Estas herramientas evidencian los esfuerzos de la red por fomentar la cooperación descentralizada horizontal en contextos de crisis y darle mayor relevancia y atención a la cooperación técnica.

Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2010) la cooperación técnica, financiera o institucional que gobiernos subnacionales establecen con contrapartes en el extranjero, con el fin de promover el desarrollo local y fortalecer sus capacidades de gestión y gobernanza. Esta definición permite pensar en categorías; como la técnica, la financiera y la institucional, las cuales se pueden identificar en las acciones hasta ahora mencionadas llevadas a cabo por la red. Se puede observar que todos los dispositivos

llevados a cabo por la estrategia “Mercociudades responde al COVID-19” tuvieron un alto grado de cooperación técnica e institucional y que la cooperación financiera no fue lo que abundó. Esta última estaba disponible pero todos los gobiernos locales se encontraron ante el mismo interrogante: ¿Cómo afrontar la situación? Según Fabiana Goyeneche (entrevista, mayo de 2025)² algo que caracterizó todo el período de la pandemia fue la incertidumbre, fue el caminar a ciegas en muchas cosas. Esto llevó a que todos deban enfrentar la búsqueda de cómo atender las necesidades de la crisis y no tanto en cuanto se necesitaba para atender.

Por consiguiente, se pudo observar que el alto grado de cooperación técnica se basó en la transferencia de conocimientos y habilidades pero también cooperación para el fortalecimiento institucional. Además se pueden identificar que las acciones llevadas a cabo dentro de la estrategia también supusieron articulación y creación de redes que posibiliten la expansión del trabajo colectivo (Figura 2).

² Entrevista a Fabiana Goyeneche realizada en mayo de 2025. Reconocida politóloga y comunicadora uruguaya, con una destacada trayectoria en la gestión pública y en temas vinculados a derechos humanos, participación ciudadana y políticas sociales. Fue directora de Comunicación de la Intendencia de Montevideo (2015–2018) y posteriormente se desempeñó como directora de Desarrollo Social de la misma institución (2018–2020), período que coincide con los años previos y el inicio de la pandemia de COVID-19. En 2020 y durante 2021, ocupó el cargo de **Directora de la División Relaciones Internacionales y Cooperación** de la Intendencia de Montevideo, posición desde la cual fortaleció la inserción internacional de la ciudad y el trabajo en redes de cooperación.

Figura 2

Dimensiones de cooperación presentes en las acciones de la estrategia

Mercociudades responde al COVID-19

	Transferencia de Conocimientos y Habilidades	Fortalecimiento Institucional	Articulación y Creación de Redes
Circuitos Solidarios	X		X
Seminarios Web	X		
Teletrabajo en las Ciudades		X	
Gobiernos locales y regionales combaten al COVID	X		X
Ciudades y Universidades se unen para combatir al COVID	X		X
Mercociudades te Apoya		X	

Fuente: elaboración propia con base en el Informe de la Presidencia y la Secretaría Técnica permanente de Mercociudades, periodo 2020-2021.

El análisis del cuadro muestra que la cooperación técnica desarrollada por Mercociudades durante la pandemia no se redujo a un único mecanismo, sino que combinó diferentes modalidades en función de las necesidades emergentes. Un proceso orientado a consolidar alianzas multiactorales y multilaterales. La categoría de transferencia de conocimientos y habilidades refleja un esfuerzo deliberado por sostener el aprendizaje colectivo en un escenario marcado por la incertidumbre. Iniciativas como los *Seminarios Web* o el programa *Ciudades y Universidades se unen para combatir al COVID* evidencian que el intercambio de saberes fue considerado un recurso estratégico para ampliar la capacidad de respuesta de los gobiernos locales.

Por su parte, las acciones vinculadas al fortalecimiento institucional, como *Teletrabajo en las Ciudades* y *Mercociudades te Apoya*, dan cuenta de que la red no solo buscó responder a la urgencia inmediata, sino también garantizar la continuidad del funcionamiento interno de los gobiernos locales. La apuesta por la adaptación de las

estructuras administrativas y el acompañamiento técnico institucional evidencia que la cooperación técnica operó como un soporte para la resiliencia de los municipios en un contexto de crisis prolongada.

Finalmente, la dimensión de articulación y creación de redes revela una de las principales fortalezas de Mercociudades: su capacidad para tejer vínculos entre actores diversos, incluso en condiciones de aislamiento físico. Experiencias como *Circuitos Solidarios* o *Gobiernos locales y regionales combaten al COVID* muestran que la cooperación técnica no se concibió únicamente como transmisión de conocimiento, sino también como un proceso colectivo de aprendizaje y apoyo mutuo, orientado a generar soluciones compartidas.

En este sentido, las tres dimensiones analizadas no operaron de manera aislada, sino en interacción: la transferencia de conocimientos se complementó con la consolidación de estructuras institucionales y con la generación de redes de colaboración. Esto demuestra que la cooperación técnica, en el marco de Mercociudades, se constituyó en un mecanismo integral que permitió sostener la acción colectiva frente a la pandemia, superando la lógica de respuestas fragmentarias y promoviendo, en cambio, una capacidad de acción coordinada y adaptativa.

En el contexto de la crisis global provocada por la pandemia de COVID-19, el Documento N° 10 de la iniciativa AL-LAs planteó la necesidad urgente de construir una nueva narrativa para la acción internacional de los gobiernos locales, adaptada a escenarios de crisis y con énfasis en la resiliencia y el aprendizaje colectivo (AL-LAs, 2020). En esta línea, diversos actores de la cooperación descentralizada comenzaron a destacar el valor estratégico de la cooperación técnica por sobre la cooperación basada en transferencias económicas. Tal como lo señala Romero (entrevista, mayo 2025) durante la pandemia, el principal insumo compartido entre ciudades no fueron los recursos financieros, sino las experiencias y conocimientos sobre cómo gestionar desafíos inéditos, como la obtención de vacunas, la reorganización del espacio público en confinamiento o la implementación de políticas de cuidado. Este enfoque reveló que, frente a una situación inédita, el valor de la cooperación radicó en la posibilidad de aprender en conjunto, revalorizando el intercambio de saberes prácticos como eje central.

Asimismo, la emergencia sanitaria introdujo en la práctica nuevos temas en la agenda de la cooperación descentralizada, como la salud pública y los cuidados con base territorial, que anteriormente no ocupaban un lugar prioritario en redes como Mercociudades, pero que cobraron visibilidad y legitimidad en este nuevo escenario.

La pandemia de COVID-19 expuso con crudeza las fragilidades estructurales de diversos sistemas públicos, evidenciando el colapso de áreas críticas como la salud, la educación y otros servicios esenciales prestados por los Estados y los gobiernos locales. Este escenario obligó a los actores institucionales a innovar y adaptarse rápidamente, enfrentando resistencias propias de estructuras marcadas por prácticas rígidas y dinámicas institucionales poco flexibles (Mercociudades, 2021, p. 30).

Según Romero (entrevista, mayo 2025), durante la pandemia surgió la necesidad de comprender de qué manera se estaba afrontando la nueva normalidad en los distintos ámbitos de la vida urbana. Este contexto excepcional modificó la narrativa de la cooperación descentralizada, resaltando no solo la importancia de los recursos financieros, sino también el valor del intercambio de experiencias y el aprendizaje compartido. Así, temáticas que hasta entonces ocupaban un lugar secundario en la agenda de redes como Mercociudades —como la salud o las políticas de cuidado con base territorial— adquirieron una centralidad inesperada. Se pudo observar que la situación de los sistemas de salud locales era crítica y la red puso en marcha la construcción de lazos y alianzas para mitigar las consecuencias sociales y económicas reduciendo la desigualdad. Del mismo modo otras cuestiones que se destacaron en este periodo fueron: la visibilización de la violencia de género, con la cual la Unidad Temática de Género trabajó desde una mirada colectiva y feminista; y la situación con la movilidad en las ciudades que evidenció problemas estructurales preexistentes, como la necesidad de legislar y mejorar la gestión del transporte público, en este contexto se vio el crecimiento de métodos sostenibles como el uso de la bicicletas y movilidad en barrios (Mercociudades, 2021, pp. 17–18).

3. Incidencia y Alianzas en la Escena Global y Regional

En cuanto a este eje podemos observar que se buscó profundizar la autonomía local, mejorar el acceso a financiación para gobiernos locales y lograr una vocación integradora desde lo local. En este marco, una acción de gran visibilidad fue la carta enviada en mayo de 2020 a la Organización Mundial del Comercio, en la que Mercociudades reclamó la liberación temporal de las patentes de las vacunas contra la COVID-19. El documento,

apoyado por numerosas ciudades latinoamericanas, constituyó un llamado a la solidaridad internacional “por la vida y por la salud”, destacando que solo mediante la cooperación se podían afrontar los desafíos globales.

La red estableció alianzas que facilitaron el fortalecimiento de capacidades, el intercambio de experiencias, la influencia en la agenda internacional y el acceso a financiamiento y asistencia técnica. Entre ellas, se destacan las siguientes acciones:

Se fortaleció la articulación con otras redes y organismos internacionales como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), ICLEI América del Sur, la Red de Ciudades Resilientes (RCN), la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) y ONU-Hábitat.

En cuanto a firma de documentos se firmó una "Declaración de Compromiso" con el programa **Waste Wise Cities (WWC)** de ONU-Hábitat en marzo de 2021, para promover objetivos de gestión sostenible de residuos sólidos municipales.

En cuanto a la cuestión climática, Mercociudades asumió un rol importante en la coordinación regional del **Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía (GCoM)** y co-organizó la Conferencia Innovate4Cities 2021. Además, se elaboró un documento de posicionamiento de Mercociudades ante las COP15 y COP26 sobre Diversidad Biológica y Cambio Climático.

Con respecto a renovaciones de convenios, se renovó el acuerdo de colaboración con la **Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI)**, expandiendo las áreas de cooperación y se continuó impulsando el Observatorio de Cooperación Ciudad – Universidad³, una iniciativa conjunta con la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM), que celebró 10 años y distinguió 92 prácticas conjuntas.

³ El Observatorio de Cooperación Ciudad–Universidad, creado por Mercociudades en conjunto con la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM), constituye un espacio de articulación destinado a sistematizar y visibilizar experiencias de colaboración entre gobiernos locales y universidades públicas de América del Sur. Su objetivo principal es fortalecer la transferencia de conocimientos, la innovación tecnológica y social, y el desarrollo de proyectos conjuntos orientados a responder a las demandas territoriales y a promover el desarrollo local y regional (Mercociudades, 2020-2021, p. 35)

Figura 3
Articulaciones y alianzas de Mercociudades con redes y organismos internacionales



Fuente: elaboración propia con base en el Informe de la Presidencia y la Secretaría Técnica permanente de Mercociudades, periodo 2020-2021.

Se observó un entramado de relaciones institucionales en base al diálogo que la Red Mercociudades mantuvo, fortaleció e inició durante el período 2020-2021, en el marco de la crisis sanitaria global provocada por la pandemia de COVID-19. En el centro del gráfico se sitúa Mercociudades como nodo articulador de múltiples vínculos de cooperación internacional con redes y organismos multilaterales. Esta configuración refleja una estrategia sostenida de internacionalización por parte de la red, que se tradujo tanto en la continuidad del diálogo con actores con los que ya existía una trayectoria de cooperación fluida, como en la consolidación de nuevas alianzas motivadas por el contexto excepcional. Durante este período, la red profundizó su vinculación con socios tradicionales como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM), ICLEI – Gobiernos Locales por la Sustentabilidad, FLACMA y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre otros. Simultáneamente, se incorporaron alianzas con actores clave como UN-HABITAT, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Oficina de

Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) y la Red de Ciudades Resilientes, lo cual amplió la capacidad de la Red para abordar problemáticas emergentes vinculadas al derecho a la salud, la movilidad urbana sostenible, el cambio climático y la inclusión social (Mercociudades, 2021, pp. 30-33).

En este marco, la pandemia funcionó como catalizador para intensificar procesos de articulación preexistentes y para innovar en nuevas formas de cooperación, basadas en la urgencia de dar respuesta a demandas compartidas por los gobiernos locales de la región. En palabras del informe: “Rápidamente entendimos que el diálogo continuo, la articulación y el intercambio inmediato de nuevas prácticas destinadas a dar continuidad a la vida en la ciudad, eran imprescindibles para sobrellevar las amenazas de la pandemia” (Mercociudades, 2021, p. 30).

En esa línea, se promovió una visión estratégica de la acción internacional de los gobiernos locales como herramienta de gobernanza en contextos críticos. La propia red señaló que “las instancias de trabajo participativas [...] nos hicieron también avanzar hacia otro hito: conformar alianzas cercanas con otras redes a nivel mundial con distintas representatividad en temas importantísimos” (Mercociudades, 2021, p. 8). Esta expansión de alianzas no sólo obedeció a una lógica de necesidad coyuntural, sino que también respondió a una concepción política que reconoce a la ciudad como espacio privilegiado para la gestión asociada entre distintos niveles de gobierno, la sociedad civil y el ámbito académico, en pos de soluciones sostenibles frente a la crisis (Mercociudades, 2021, pp. 10-11).

4. Programas y Acciones Transversales

La red de ciudades latinoamericanas desde sus inicios viene desarrollando se enfocó en el aprendizaje compartido, pero además en la capacitación constante. Durante el periodo de la emergencia sanitaria estas iniciativas no cesaron y se adaptaron a las necesidades de las gestiones interrumpidas por la crisis transversal. También se llevaron a cabo acciones transversales que permitieron coordinar trabajo colectivamente. Algunas de ellas son:

En 2021, se convocó formalmente la tercera edición de la **Escuela de Resiliencia** (dentro del Programa de Cooperación Sur-Sur) bajo el lema “Ciudades inteligentes frente a los retos del futuro”, la misma surge de una alianza estratégica con la Red de Ciudades Resilientes con objetivo principal generar espacios para la difusión del enfoque de resiliencia en donde las ciudades puedan compartir las experiencias y aprendizajes

adquiridos en su trabajo, afrontando los nuevos desafíos de la gestión tanto en forma local, como regional y mundial (Mercociudades, 2021, pag. 32). Esta instancia logró reforzar la adaptación de la cooperación descentralizada de la red para fortalecer las capacidades de los gobiernos locales ya que estaba dirigida a funcionarios/as con capacidad de influir en la planificación estratégica local.

Se advierte que acciones de esta naturaleza favorecen una gobernanza inclusiva, en tanto cuentan con el acompañamiento de representantes de diversos espacios (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Banco de Desarrollo de América Latina, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, Gobiernos Locales por la Sostenibilidad, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Global Compact of Mayors y Asociación Ivy); asimismo, se configuran como adaptativas, dado que responden a los desafíos que conllevaría la pospandemia, con el propósito de generar aprendizajes replicables y propiciar la transferencia de conocimientos.

Durante el mismo año, se llevaron a cabo Jornadas de Transversalidad de la agenda de Mercociudades. Las mismas fueron múltiples eventos virtuales en colaboración tanto entre sus propias instancias de trabajo como con organizaciones aliadas externas (Mercociudades, 2021). Estos espacios sirvieron para alinear agendas y promover la articulación entre Unidades Temáticas y Vicepresidencias.

Figura 4

Acciones formativas y de articulación estratégica en Mercociudades: fortaleciendo la gobernanza inclusiva y la resiliencia urbana.

ACTIVIDAD	TIPO	OBJETIVO	EJE TEMÁTICO
Estrategias de Rehabilitación a través del deporte y la comunidad	Curso	Promover estrategias inclusivas para la rehabilitación mediante el deporte y la participación comunitaria	Inclusión social, rehabilitación, deporte adaptado, comunidad
El acceso a la comunicación en el paradigma social de la discapacidad	Seminario	Analizar el acceso a la comunicación desde el enfoque social de la discapacidad	Discapacidad, comunicación inclusiva, derechos humanos
Universidad – Ciudad: Innovación y desarrollo local, recorridos y nuevos desafíos	Ciclo de Diálogos	Reflexionar sobre la relación entre universidad y ciudad para impulsar la innovación y el desarrollo local	Innovación, desarrollo local, vinculación universidad-ciudad
Compartiendo tradiciones: Revista de intercambio de Costumbres del Día de los Muertos	Encuentro virtual	Difundir y compartir las tradiciones vinculadas al Día de los Muertos a través de la cultura y el intercambio	Cultura, tradiciones, patrimonio intangible
Acción Climática de los Gobiernos Locales de América del Sur	Diálogo regional	Promover el debate y la cooperación regional en torno a las acciones climáticas de gobiernos locales	Cambio climático, gobernanza local, cooperación regional
La gestión de los residuos en las ciudades de la región	Jornada	Analizar y compartir buenas prácticas y desafíos en la gestión de residuos urbanos	Gestión de residuos, sostenibilidad urbana, políticas públicas
La construcción del paisaje como instrumento transformador de la vida urbana.	Seminario internacional	Explorar cómo el diseño del paisaje puede transformar y mejorar la calidad de vida urbana	Urbanismo, arquitectura del paisaje, calidad de vida urbana

Fuente: elaboración propia con base en el Informe de la Presidencia y la Secretaría Técnica permanente de Mercociudades, periodo 2020-2021.

El valor de estas jornadas se puede ver en que no solo se abordan de forma integral los ejes prioritarios de la red (Objetivos de Desarrollo Sostenible, resiliencia, inclusión, sostenibilidad, etc.) evitando que trabajen de manera aislada sino que también fue un instrumento de coherencia interna donde se mejoró la coordinación entre las Unidades Temáticas. Se puede observar que estas acciones evidencian que en Mercociudades la cooperación multilateral entre ciudades no se limita a la proyección externa, sino que necesita espacios internos de articulación estratégica para responder a las necesidades del contexto de crisis. Estas jornadas representan un componente esencial para aumentar la capacidad de respuesta coordinada de la Red frente a crisis complejas como la pandemia de COVID-19. De esta manera, refuerzan el rol de Mercociudades como actor colectivo capaz de incidir internacionalmente, gracias a una base interna cohesionada y estratégicamente alineada.

CAPÍTULO III

Desarrollo de las estrategias impulsadas por Mercociudades desde los gobiernos de Rosario y Montevideo.

Rosario (Argentina) y Montevideo (Uruguay) han sido ciudades que tienen una historia dentro de la red Mercociudades, las mismas han estado activas desde la fundación. Tanto Rosario como Montevideo, junto a **Asunción** (Paraguay), **Buenos Aires** (Argentina), **La Plata** (Argentina), **Córdoba** (Argentina), **Porto Alegre** (Brasil), **Curitiba** (Brasil), **Florianópolis** (Brasil), **Río de Janeiro** (Brasil) y **Belo Horizonte** (Brasil) se reunieron con el objetivo de fortalecer la integración regional desde el nivel local en el marco del proceso del MERCOSUR.

ROSARIO

La experiencia de Rosario resulta especialmente relevante para analizar el papel de las ciudades en la red Mercociudades durante la pandemia de COVID-19. Además de ser una ciudad fundadora y con trayectoria en la cooperación descentralizada, Rosario asumió en conjunto con Asunción la Vicepresidencia de Desarrollo Social y Salud, lo que le otorgó un rol estratégico en la definición de lineamientos y acciones de la red en un momento de crisis sanitaria global. Esta posición reforzó no solo su visibilidad y liderazgo temático, sino también su capacidad de incidir en la agenda regional a través de propuestas vinculadas con la salud pública y las políticas de cuidado. El análisis de las iniciativas impulsadas en este marco permite comprender cómo la ciudad articuló respuestas técnicas y políticas, consolidando su proyección internacional y posicionándose como un referente de cooperación multiactor en el ámbito local y regional.

Vicepresidencia de Desarrollo Social y Salud

Rosario jugó un rol importante dentro de la red durante la pandemia, ya que asumió la **Vicepresidencia de Desarrollo Social y Salud** en conjunto con la ciudad de Asunción (Paraguay), lo que llevó a que tuviera la gran responsabilidad de presentar un plan que guiara las acciones de la red y, consecuentemente, de las ciudades en torno al desarrollo social y la salud en el contexto de una crisis que afectaba de manera directa a la salud

pública y las políticas sociales en los territorios. En este sentido, además de ser una ciudad fundadora, una líder temática y promotora de cooperación multiactor, tuvo una posición especialmente visible para potenciar la capacidad de respuesta y, por consiguiente, su proyección internacional. De hecho, en el Plan de Trabajo se definieron dos ejes fundamentales para esta vicepresidencia: la salud y la ciudad de los cuidados, lo que orientó las prioridades y acciones en dicho periodo (Mercociudades, 2021).

El intendente Pablo Javkin (2021)⁴ destacó que la pandemia impulsó cambios profundos en todos los ámbitos, resaltó la cooperación en redes como Mercociudades como herramienta esencial para enfrentar la crisis, y criticó la ineficacia de los organismos globales para coordinar equitativamente el acceso a vacunas. En este sentido, se propuso dentro de la red trabajar 3 acciones concretas: la coordinación con la Unidades Temáticas vinculadas, Seminario web sobre “Los sistemas de salud frente a la emergencia sanitaria, experiencias y lecciones desde la perspectiva local” y una actividad relativa a la ciudad de los cuidados.

El énfasis en la discusión de estas actividades fue sobre la organización de redes de servicios, vigilancia sanitaria, intersectorialidad, promoción, prevención y vacunación, muestra que las estrategias compartidas apuntaron a aspectos claves de la gestión sanitaria y social frente a la emergencia. Esta articulación técnica y política desde las ciudades es un reflejo concreto de cómo la cooperación facilitó la gestión descentralizada de la crisis, posicionando a los gobiernos locales como actores fundamentales y dándole la atención que merecen. Según Roberto Barbieri (entrevista, mayo 2025)⁵, la Vicepresidencia de Desarrollo Social y de Salud Pública asumió un fuerte compromiso político y técnico para afrontar la pandemia en la región. Propusieron diálogos y webinars para compartir experiencias y fortalecer la cooperación entre gobiernos locales desde una perspectiva Sur-Sur. Barbieri destacó que “la gran lección aprendida de esta situación de crisis

⁴ Pablo Javkin ejerció como intendente de la ciudad de Rosario desde finales de 2019, liderando la administración municipal durante los años 2020 y 2021. Durante este periodo, enfrentó desafíos significativos, incluida la crisis sanitaria del COVID-19 y un marcado aumento de la violencia vinculada al narcotráfico.

⁵ Entrevista realizada a Roberto Barbieri quien es coordinador General de Relaciones Internacionales de la Municipalidad de Rosario, con una amplia trayectoria en cooperación internacional y acción exterior de gobiernos locales. Ha liderado la participación de Rosario en la Red Mercociudades, ocupando roles clave como la Vicepresidencia de Desarrollo Social y Salud Pública durante la pandemia de COVID-19. Su experiencia se centra en la articulación de estrategias de internacionalización en contextos de crisis y en el rol de los actores subnacionales en la integración regional.

sanitaria fue que siempre los gobiernos locales están” y que la gobernanza de la red fue clave para encontrar soluciones y generar prácticas locales efectivas.

Además, la participación activa y liderazgo de referentes de Rosario subraya el protagonismo de la ciudad en la cooperación regional. La presentación de un estudio realizado en varios lugares durante el diálogo muestra que hay un compromiso por evaluar y generar información que ayude a mejorar las respuestas locales, siguiendo una idea de aprendizaje conjunto y mejora constante. Según Roberto Barbieri (entrevista, mayo 2025), la trayectoria, la dimensión urbana y un sólido sistema de salud permitieron a Rosario destacarse en la red Mercociudades. La ciudad ofreció respuestas eficaces durante la crisis, lo que la convirtió en un referente para otras localidades que buscaban mejorar su articulación entre diferentes niveles de gobierno y actores.

Otra característica de este periodo fue que, la modalidad virtual y la retransmisión vía YouTube favorecieron la accesibilidad y la transparencia, permitiendo que el diálogo trascienda la instancia puntual y se convierta en un recurso abierto para toda la red Mercociudades. Esto amplificó el impacto de las acciones cooperativas y fortaleció la capacidad de respuesta conjunta ante futuras crisis.

En cuanto a las “ciudades de cuidados”, se puede observar que es un tema que comenzó a estar en debate y conversación a partir de la pandemia; y desde la Vicepresidencia, Rosario lo amplificó. Según el Reporte Anual de Metrópolis (2013) cuidar tiene que ser parte del trabajo de las ciudades, ya que crean diferentes tipos de futuros para sus ciudadanos y residentes en el contexto de cambios radicales, como la rápida urbanización, los cambios tecnológicos, el cambio climático y los desafíos económicos. La pandemia y la crisis urbana que se generó en 2020 y 2021 propiciaron el espacio para que las gestiones de los gobiernos locales puedan enfocarse en cuidar a los ciudadanos. Lo que Roberto Barbieri (Entrevista, 2025) también señaló es que lo más importante fue “generar una conceptualización fuerte sobre ciudades de cuidado” como línea de trabajo que Montevideo venía desarrollando, identificando la pandemia como un momento que visibilizó la necesidad de redes de cuidado y de reconocer el rol de quienes cuidan, especialmente las mujeres, en distintos ámbitos.

Programa de Cooperación Sur-Sur

Según Roberto Barbieri (Entrevista, 2025), durante el año 2020 se produjo una paralización de los recursos frescos del Programa de Cooperación Sur-Sur debido a que la prioridad fue la atención sanitaria, lo que dejó en pausa la convocatoria prevista. En 2021 se reactivó y permitió que Rosario, junto con Santa Fe y Montevideo, obtuvieran un financiamiento de 10.000 dólares para un proyecto sobre Ciudades de Cuidados liderado por Santa Fe. No obstante, destacó que el mayor valor estuvo en sostener el tiempo para el intercambio y la búsqueda de soluciones comunes. Además, mencionó que Rosario recibió una donación significativa de Shanghái, su ciudad hermana, consistente en cerca de 100.000 dólares en equipamiento y material sanitario. En este sentido, se puede observar como la red Mercociudades fue un escenario para que Rosario potenciara aún más su proyección internacional a través de la cooperación descentralizada multilateral.

Vínculos con otras organizaciones

Durante la pandemia, la articulación territorial de Rosario dentro de Mercociudades se sustentó en dos niveles complementarios de cooperación. En primer lugar, la ciudad movilizó su propia red local de actores —entre ellos, la Organización Nacional de Rosario, instituciones del sistema de salud privado, cámaras comerciales y empresariales— para fortalecer la respuesta ante la crisis sanitaria. En segundo lugar, bajo un marco más amplio, se benefició de las alianzas que la red Mercociudades había construido con el tiempo, incluyendo vínculos con CGLU, agencias del Sistema de Naciones Unidas, la CEPAL, organismos multilaterales de crédito y organizaciones especializadas en problemáticas emergentes como la violencia de género. Estas interacciones ampliaron el alcance de la cooperación, incorporando tanto capacidades técnicas como enfoques metodológicos para el abordaje integral de la crisis. Según Roberto Barbieri (entrevista, mayo 2025), la gestión de la pandemia no se limitó a las ciudades que integran la red, sino que también incluyó una vasta red de relaciones locales e internacionales que la propia organización había construido.

MONTEVIDEO

Durante la pandemia, Montevideo participó activamente en diversas iniciativas dentro de la red Mercociudades, poniendo énfasis en cooperación regional, atención social y gobernanza municipal. Según Fabiana Goyeneche (entrevista, mayo 2025), como ciudad fundadora y sede de la Secretaría Técnica Permanente, Montevideo ha desempeñado un

rol crucial en la red Mercociudades. Su labor se ha centrado en articular y mantener la comunicación entre los miembros, así como en sostener una agenda activa que busca constantemente nuevas oportunidades de cooperación, financiamiento y la integración de la red en las agendas regional y global. Y, particularmente durante la época de la pandemia, hubo un desafío muy grande, y fue que, a pesar de que el mundo en muchos sentidos estaba como en pausa, porque estábamos todos cerrados y con toda esta incertidumbre de la que te hablaba, lo cierto es que la acción, la actividad internacional se intensificó. En este contexto, se evidencia que la capital uruguaya ha mantenido históricamente un rol de liderazgo dentro de la red, una responsabilidad que se intensificó con la irrupción de la pandemia.

Secretaría Técnica Permanente

La Intendencia de Montevideo es la sede de la **Secretaría Técnica Permanente**, la única instancia permanente de la Red. Desde allí se impulsó la herramienta comunicacional "Mercociudades responde al COVID-19". Además, la STPM colaboró con la Vicepresidencia de Desarrollo Urbano Sostenible y Cambio Climático; y la Unidad Temática de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la tercera edición de la Escuela de Resiliencia, influyendo en la planificación estratégica de sus ciudades e incorporar conceptos de resiliencia urbana.

Según Mercociudades (2021):

“Se trabajó en la adecuación y el asesoramiento para las inscripciones a la capacitación regional. Se rediseñó la web del Programa de Cooperación Sur Sur de Mercociudades y se actualizó el aula virtual para un buen transcurso y desarrollo de la misma. Se ideó un dispositivo para que los materiales, charlas y videos que se utilizaron para la capacitación pudieran utilizarse en posteriores ediciones. Para ello fue necesario ampliar las capacidades de las herramientas virtuales. Con el fin de disponer de las grabaciones de las sesiones en vivo de la Capacitación, y permitir a los y las participantes su rápida visualización y descarga, se realizó la contratación anual de un complemento de Zoom para ampliar el almacenamiento en la nube de 100 GB por mes, solución brindada por la empresa uruguaya VisionDirect” (p. 62).

En este sentido se puede observar que Montevideo desplegó una acción técnica importante y que dada las condiciones de excepcionalidad como consecuencia del confinamiento, éstas fueron una estrategia de cooperación en sí misma. Esto puede verse así porque garantizó la continuidad de la capacitación regional en un contexto en que los encuentros presenciales eran imposibles, permitió la transferencia de conocimientos y recursos a otras ciudades miembros, incluso más allá de la capacitación inicial, gracias al repositorio de materiales, charlas y video y fortaleció la infraestructura digital de Mercociudades, facilitando la participación de ciudades con menos recursos tecnológicos. Montevideo actuó como un articulador para mantener activa la cooperación técnica entre ciudades y esto puede verse como una adaptación institucional al contexto de crisis que permitió la continuidad de las actividades de la red. Todas estas cuestiones no solo implicaron ejes técnicos, políticos y de cooperación, sino que también contribuyeron a la generación de capital social dentro de la red, entendido como un recurso que facilita la acción, el cual se encuentra en la red de relaciones entre los actores y permite que los individuos puedan llevar a cabo determinadas acciones dentro de esa estructura social (Coleman, 1988). Este componente resultó fundamental en un contexto de distanciamiento, al sostener la cohesión interna y facilitar el intercambio de experiencias y aprendizajes entre las ciudades miembros.

Fabiana Goyeneche comentó que:

“Y creo que estar en red en ese momento —el estar conectados, el tener pares, otros pares: pares entre intendentes, pares entre direcciones o secretarías, pares entre equipos técnicos, pares entre organizaciones sociales de toda la región que estábamos pasando por los mismos problemas, más allá de algunos matices que pudiese haber en los números de personas enfermas, en los números de fallecimientos, en los indicadores de atención social o de salud, o lo que fuera—, teníamos el gran problema que nos ocupaba: era el mismo. [...] Compartir eso con otros, abordar desafíos, contar lo que estabas haciendo, aprender de los aciertos y aprender de los errores, fue muy importante” (F. Goyeneche, entrevista, mayo 2025).

Esta visión subraya cómo la cooperación intermunicipal trasciende las diferencias locales en indicadores específicos (casos, fallecimientos, recursos) para focalizarse en problemas comunes que demandan respuestas coordinadas y adaptativas. Desde la perspectiva de la

gestión de la pandemia en 2020-2021, la creación y el fortalecimiento de espacios de intercambio permitieron no solo compartir información, sino también generar aprendizaje colectivo. El hecho de que los actores compartan un “gran problema” común, a pesar de las diferencias en sus contextos locales, refleja la naturaleza interdependiente y compleja de la crisis sanitaria, lo que demanda estrategias colaborativas basadas en el intercambio de información, experiencias y aprendizajes. En este sentido, la cooperación descentralizada se convierte en un capital social colectivo que permite superar limitaciones estructurales y operativas, optimizando recursos y conocimientos a través de redes duraderas (Coleman, 1988). Así, la cita aporta evidencia cualitativa para comprender cómo la cooperación descentralizada y la comunicación horizontal entre gobiernos locales constituyeron un recurso clave para la gestión de la crisis sanitaria, alineándose con las acciones de articulación y apoyo mutuo que la red Mercociudades promovió en este periodo.

Vicepresidencia de Relaciones Institucionales

Por otro lado, el lugar importante que ocupó Montevideo fue la Vicepresidencia de Relaciones Institucionales, desde allí se impulsó la presencia y participación de autoridades electas de Mercociudades en el escenario regional y global, especialmente en instancias de representación en Naciones Unidas (ONU-Hábitat, CEPAL, PNUD), y redes mundiales como CGLU, ICLEI y GCoM (Mercociudades, 2021)

El plan de trabajo de desde la Vicepresidencia revela un enfoque estratégico orientado a fortalecer la presencia y participación de las autoridades locales en espacios regionales y globales, como Naciones Unidas, CEPAL, PNUD, CGLU, ICLEI y otros organismos multilaterales. Esta estrategia no sólo amplía el alcance político de la red, sino que también potencia la capacidad de acción conjunta de sus ciudades miembro frente a desafíos compartidos, tal como fue la crisis sanitaria.

Se puede observar que el plan (Marcociudades, 2021) subraya la importancia de:

- La representación activa en foros internacionales para posicionar la voz de los gobiernos locales latinoamericanos, facilitando el acceso a recursos, conocimientos y apoyos técnicos para enfrentar la emergencia sanitaria.
- La articulación con socios estratégicos y organismos financieros internacionales, como el BID, el Banco Mundial y la CAF, para asegurar financiamiento adecuado

que fortalezca la respuesta municipal y promueva un desarrollo sostenible post-pandemia.

- La continuidad y desarrollo de iniciativas en gestión asociada y resiliencia urbana, incluyendo programas específicos como la Escuela de Resiliencia y la colaboración con la Global Resilient Cities Network (GRCN), que permitieron la adaptación de políticas públicas locales en un contexto de incertidumbre.
- La promoción de la cooperación descentralizada y sur-sur como ejes para la internacionalización de los gobiernos locales, facilitando el intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo durante la crisis.

De este modo, el plan de acción que llevó a cabo Montevideo desde la Vicepresidencia se presenta como un componente estructural para comprender cómo a través de la articulación política y técnica en escenarios multilaterales y de cooperación, fortaleció las capacidades de sus miembros para gestionar eficazmente la pandemia.

Según Goyeneche (2025), Montevideo ha desarrollado un enfoque de trabajo basado en proyectos que reconoce la importancia de la evidencia científica y la disposición para aprender mediante la prueba y error, lo cual es fundamental para mejorar las políticas públicas. Además, destaca el valor de la cooperación entre ciudades, señalando que, a pesar de las diferencias y desigualdades estructurales en América Latina, la pandemia mostró que las ciudades enfrentaron amenazas comunes que reforzaron la solidaridad y el intercambio de buenas prácticas (Goyeneche, 2025). Esto señala que el enfoque que impulsó Montevideo desde su rol en la Vicepresidencia apuntó a poder generar políticas públicas basadas en evidencia y en las que estén involucrados todos los actores necesarios para el momento que se estaba llevando a cabo.

En cuanto al liderazgo de Montevideo dentro de la red podemos verlo a través de dos ejes visibles: la participación de las autoridades en instancias internacionales; y a través de proyectos y participación directa como ciudad. En este sentido podemos rescatar algunos hitos importantes durante la pandemia Covid- 19.

Bajo el liderazgo de Carolina Cosse⁶, Montevideo ha llevado adelante una de las iniciativas más destacadas en materia de internacionalización de los últimos años,

⁶ Carolina Cosse ejerció el cargo de **Intendenta de Montevideo**. Asumió este rol el 26 de noviembre de 2020, luego de ser electa en las elecciones departamentales de septiembre. Su gestión, iniciada en plena

consolidándose como una ciudad con más de 1,3 millones de habitantes que ocupa posiciones de liderazgo en órganos directivos de redes internacionales y regionales como CGLU, Metrópolis, Mercociudades, UCCI y la Coalición Internacional de Ciudades Inclusivas y Sostenibles (ICCAR). Estas presidencias han funcionado como plataformas estratégicas que han facilitado tanto la promoción de la agenda y acciones de Montevideo en espacios clave del gobierno local a nivel global, como la visibilizarían de la ciudad frente a otros actores relevantes (Intendencia Municipal de Montevideo, 2025). Y en específico, La intendenta de Montevideo, lideró la presentación del posicionamiento de Mercociudades ante la COP15 y COP26 en Glasgow, llevando la voz de las ciudades ante eventos globales cruciales sobre cambio climático y biodiversidad.

Por otro lado, se pueden señalar los proyectos donde Montevideo tuvo un rol relevante (Mercociudades, 2021):

Proyecto inclusivo en comunicación durante la pandemia

- Participación de Montevideo junto a Villa Carlos Paz (Argentina), Santa Fe (Argentina) y Canelones (Uruguay) en *“El acceso a la comunicación en el paradigma social de la discapacidad”* (Programa de Cooperación Sur-Sur) como respuesta a la necesidad de accesibilidad en un contexto de crisis sanitaria (pág. 41)

Rol de ciudad mentora en gestión de residuos

- El Ministerio de Ambiente de Montevideo participó en el proyecto de *Waste Wise Cities* (ONU-Hábitat), transmitiendo aprendizajes y buenas prácticas con impacto en salud y sostenibilidad durante la emergencia (pág. 42).

Innovación tecnológica aplicada a la gestión municipal en pandemia

- *Plan ABC – Apoyo Básico a la Ciudadanía*: Montevideo fue distinguida como ejemplo de uso de tecnología para decisiones institucionales y prestación de servicios clave en salud, trabajo, movilidad y alimentación (pág. 60).

Participación en foros regionales sobre salud en pandemia

- Intervención de Montevideo en el diálogo *“Los sistemas de salud frente a la emergencia sanitaria”*, compartiendo su experiencia del Plan ABC como estrategia local frente a urgencias (pág. 125).

Impulso a la cooperación en turismo post-crisis

pandemia de COVID-19, se caracterizó por la implementación de medidas para mitigar el impacto sanitario y social de la crisis, así como por un fuerte enfoque en la proyección internacional de la ciudad.

- Presentación de *Asociativismo en Turismo* en la construcción del Instituto de Turismo de Mercociudades, como acción de recuperación y resiliencia económica (págs. 206-208).

Todas estas iniciativas comparten una lógica de gestión asociada, transferencia de conocimientos y construcción de resiliencia urbana, en línea con la misión de Mercociudades de fomentar la integración regional. En un contexto de pandemia, Montevideo no solo atendió sus propias urgencias, sino que actuó como nodo de cooperación, articulando con otras ciudades y organismos internacionales para sostener servicios esenciales, reducir vulnerabilidades y promover una recuperación inclusiva y sostenible (Mercociudades, 2021). A partir de sus experiencias pudo inspirar y fortalecer a otras gestiones de los gobiernos locales miembros de la red y asimismo retroalimentarse de ellos.

En ese sentido, de acuerdo con Fabiana Goyeneche (entrevista, mayo 2025) la Intendencia de Montevideo, aunque la ciudad cuenta con alrededor de un millón y medio de habitantes y es capital de un país de tres millones, no es una gran metrópoli. Sin embargo, gracias a una política sostenida de acción internacional, orientada a la integración regional y al trabajo en redes como Mercociudades y CGLU, ha logrado un posicionamiento destacado sin perder autonomía ni independencia. La experiencia muestra que la pertenencia a redes amplifica las capacidades locales, como se observa en el caso de Esteban Echeverría — una ciudad intermedia del conurbano bonaerense— que, pese a su menor tamaño, ha ejercido la presidencia de Mercociudades en dos ocasiones y ocupa actualmente la vicepresidencia regional de CGLU para América Latina (Mercociudades, 2021). Los comentarios rescatados demuestran que dada la dimensión de Montevideo, pudo no solo ser ejemplo en experiencias sino también servirse de otras experiencias que puedan operar como evidencia para la ejecución de sus políticas en el marco de emergencia sanitaria. Es interesante rescatar el lugar esencial que tiene Mercociudades en la proyección internacional de la ciudad, a tal punto en convertirse en un eje de su política pública para la internacionalización y posicionamiento regional.

A partir de la entrevista con Goyeneche (2025), se puede afirmar que Mercociudades valida la cooperación internacional para ciudades de cualquier tamaño. En la red se puede apreciar que no existen urbes demasiado grandes para no aprender de otras, ni demasiado pequeñas para no hacer un aporte valioso. Destacó que, durante la pandemia y en la crisis

hídrica de 2023 que dejó sin agua potable al área metropolitana de Montevideo por casi tres meses, la ciudad recurrió a la cooperación internacional y recibió apoyo de Estados y ciudades de diferentes dimensiones y realidades. En un mundo globalizado con cambios acelerados y producción de conocimiento en aumento, sostuvo que los gobiernos locales enfrentan nuevos desafíos que requieren un aprendizaje continuo, el cual se potencia al trabajar en red.

REFLEXIONES FINALES

A partir de la investigación, en el marco del desarrollo de los objetivos se puede sostener que el concepto de networking power (Castells, 2011) ha podido identificarse en la experiencia de la red de ciudades Mercociudades. Desde el funcionamiento institucional de Mercociudades durante la pandemia, puede observarse que la red desplegó mecanismos tanto políticos como técnicos para enfrentar el contexto de crisis sanitaria. Mediante estrategias virtuales y acciones de asistencia técnica, se buscó dar continuidad a la cooperación entre gobiernos locales y ofrecer respuestas urgentes a los desafíos del momento. En este marco, las reuniones de las diferentes Unidades Temáticas no se interrumpieron pese al confinamiento, lo que permitió sostener la coordinación interna. Sin embargo, el proceso no estuvo exento de dificultades: durante 2020 algunas iniciativas, como el Programa de Cooperación Sur-Sur, se vieron paralizadas debido a la necesidad de reestructurar la dinámica de trabajo. Recién en 2021, a partir de la consolidación de un esquema virtual más estable, fue posible retomar dichos proyectos y avanzar hacia una lógica de coordinación más sólida. Este proceso evidenció que la virtualidad no sólo evitó la interrupción de la comunicación, sino que además se convirtió en un recurso clave para reforzar la cooperación técnica entre ciudades en un contexto de incertidumbre y crisis territorial.

Entre los aprendizajes más relevantes que dejó la pandemia en el ámbito de la cooperación descentralizada, se destaca la consolidación de la gobernanza multinivel como condición necesaria para gestionar problemas comunes. La red internalizó la importancia del intercambio constante de experiencias y del acompañamiento mutuo entre ciudades. Asimismo, se institucionalizó la práctica de las reuniones virtuales, ampliando las posibilidades de participación en la red. Otra lección significativa fue el reconocimiento

de la centralidad de los cuidados, una temática que a partir de la pandemia cobró mayor protagonismo en la agenda de Mercociudades.

Dentro de los aprendizajes de Rosario y Montevideo podemos ver que su experiencia y antecedentes en la red como fundadoras y líderes llevo a que tengan un rol relevante en el contexto de crisis y que las demás ciudades miembros puedan mirar sus gestiones a la hora de emprender el camino de llevar soluciones a los ciudadanos. Sin embargo, a partir de las entrevistas realizadas podemos ver que la posibilidad de mirar a otras ciudades y que éstas compartieran sus experiencias a través de las diferentes Unidades Temáticas también benefició y retroalimentó el trabajo desde las ciudades líderes.

La oportunidad que tienen los gobiernos locales de ser parte de la red y recibir la asistencia técnica y acompañamiento posiciona a Mercociudades como una red necesaria al momento de planificación de la estrategia de proyección internacional. Como se pudo observar la pandemia, el poder estar conectado en red amplificó la capacidad de respuesta que tenían las gestiones locales a la hora de afrontar la situación de confinamiento y los cambios tan trascendentes en la vida pública. Además, la posibilidad de conectar con otras instituciones y organizaciones de diferentes niveles de gobernanza lleva a que haya riqueza en el estar dentro de una red como Mercociudades.

Ahora bien, todas las propuestas y estrategias que haya realizado la red, así como aquellas impulsadas por las ciudades líderes dentro de ella, encuentran límites en la voluntad política de las autoridades y en las particularidades del contexto local de cada ciudad. El grado de compromiso de los gobiernos locales con la agenda de la red depende, en gran medida, de las prioridades políticas de cada gestión y de la alineación de éstas con los objetivos de cooperación descentralizada. Del mismo modo, factores como la disponibilidad de recursos, las capacidades institucionales, la estabilidad política y las condiciones socioeconómicas inciden directamente en la posibilidad de implementar y sostener en el tiempo las acciones acordadas a nivel regional. Sin embargo, a pesar de estas diferencias, el contexto de crisis sanitaria, económica y social generado por la pandemia posicionó a todos los gobiernos locales en una situación de relativa igualdad frente a los desafíos, lo que favoreció que el valor que primara fuera la solidaridad y la cooperación mutua por sobre las divergencias, fortaleciendo los lazos dentro de la red y potenciando la búsqueda de soluciones conjuntas.

En resumidas cuentas, durante la pandemia, Mercociudades implementó estrategias como la virtualización de actividades, la cooperación técnica mediante guías, capacitaciones e intercambio de experiencias, el fortalecimiento de alianzas globales y el impulso de programas transversales en áreas como salud, desarrollo social y género. Los casos de Rosario y Montevideo ilustran la utilidad de la red: Rosario aportó experiencias innovadoras en políticas sociales y de salud, mientras que Montevideo, desde la presidencia, lideró acciones y articuló con organismos internacionales. El impacto más relevante provino de la cooperación técnica y el intercambio de buenas prácticas, que resultaron más efectivos que la transferencia financiera para enfrentar los desafíos inmediatos y fortalecer la capacidad de respuesta local.

A modo de cierre se pueden ver algunas limitaciones que abren la puerta a otros interrogantes y quizá posibles investigaciones. En primer lugar, Mercociudades es multitemática, lo que es una fortaleza, pero también puede generar dispersión de esfuerzos y falta de foco, sobre todo en contextos de crisis en los que los recursos humanos e institucionales son limitados. Asimismo, se pudo ver que la red forjó alianzas durante el periodo, pero no así la coordinación de temáticas y respuestas con otras redes que tal vez estaban tratando los mismos temas.

En segundo lugar, la falta de mecanismos de evaluación sistemática que permitan saber con datos concretos cuánto mejoraron las capacidades de gestión local gracias a la red. La evaluación tiende a quedarse en el plano narrativo o anecdótico y si bien existen datos cuantitativos desde la sede permanente en Montevideo, queda por indagar cómo fue la experiencia y la cuantificación de los resultados en cada localidad miembro. En tercer lugar, el debilitamiento del MERCOSUR y las tensiones políticas regionales durante el período analizado limitaron el margen de incidencia de Mercociudades en procesos de integración más amplios. Este proceso atiende a un contexto geopolítico que excede el accionar de los gobiernos municipales. Aun así, podemos observar cómo ese camino está avanzando con muestras claras de voluntad para incidir en decisiones globales. Esta observación es consecuencia del gran avance que han dado los actores subnacionales en el escenario internacional.

En síntesis, la experiencia de Mercociudades durante la pandemia demuestra que, en contextos de crisis global, las redes de cooperación descentralizada constituyen un recurso estratégico para fortalecer la resiliencia de los gobiernos locales. Más allá de las

diferencias políticas, institucionales y de recursos, la emergencia sanitaria, económica y social colocó a las ciudades en un plano de relativa igualdad, donde la solidaridad y el intercambio de conocimientos primaron sobre las divergencias. El valor de la cooperación técnica, la articulación en alianzas globales y el aprovechamiento de buenas prácticas evidencian que el capital más poderoso de estas redes no es el financiero, sino el conocimiento compartido y la voluntad colectiva de construir soluciones conjuntas frente a desafíos comunes.

ANEXO

Guía de entrevista.

Informante clave: **Lic. María del Huerto Romero**

Detalle y perfil del informante: María del Huerto Romero es una reconocida experta argentina en cooperación internacional y descentralizada, con una sólida trayectoria en la gestión de relaciones internacionales. Es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y posee un Diploma Superior en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política por FLACSO. Actualmente se desempeña como profesora titular en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR, donde dicta asignaturas como “Integración y Cooperación Latinoamericana” y el seminario “Internacionalización de Ciudades y Regiones”. Además, su participación activa en la red Mercociudades, en especial en el Programa de Cooperación Sur-Sur, le otorga una perspectiva privilegiada sobre las dinámicas de colaboración entre ciudades durante la pandemia. Su rol en la Municipalidad de Rosario también le permite aportar una mirada práctica sobre cómo se implementan y adaptan las estrategias de cooperación en contextos de crisis. Entrevistarla me permitirá profundizar en los desafíos, oportunidades, lecciones aprendidas y buenas prácticas de la gestión de la cooperación internacional a nivel local durante la crisis sanitaria.

Preguntas:

1. ¿Cómo definiría la red de Mercociudades dentro del ecosistema de cooperación descentralizada en América Latina? Teniendo en cuenta otras redes importantes como ICLEI o FLACMA, en este sentido cómo es el papel de Mercociudad.
2. Para continuar, tome el Documento Número 10 de AL-LAS que habla específicamente del contexto de la crisis por la pandemia Covid-19. Este documento plantea la necesidad de construir una nueva narrativa para la acción internacional de los gobiernos locales en

contextos de crisis. ¿Qué elementos considera centrales de la nueva narrativa que tienen que empezar a tener las ciudades y cómo se manifestaron en la pandemia?

3. Si, justamente una de las cuestiones que estoy observando en la indagación es que la red supo potenciar la herramienta de la virtualidad y en este sentido; ¿Cuál fue el aporte más significativo que realizó Mercociudades a las ciudades en la crisis?
4. ¿Cómo evalúa el potencial de las redes de ciudades para operar como mecanismos multilaterales de cooperación descentralizada?
5. En la investigación, estoy usando el concepto de poder de conectar en red de Castells (2011). ¿El rol de mercociudades potenció el poder de conectar en red entre las ciudades?

Guía de entrevista.

Informante clave: **Dr. Fabiana Goyeneche**

Detalle y perfil del informante: Fabiana Goyeneche es una reconocida politóloga y comunicadora uruguaya, con una destacada trayectoria en la gestión pública y en temas vinculados a derechos humanos, participación ciudadana y políticas sociales. Fue directora de Comunicación de la Intendencia de Montevideo (2015–2018) y posteriormente se desempeñó como directora de Desarrollo Social de la misma institución (2018–2020), periodo que coincide con los años previos y el inicio de la pandemia de COVID-19. Desde estos cargos, tuvo un rol clave en la planificación y ejecución de políticas sociales a nivel local en coordinación con actores nacionales e internacionales. Además, su vínculo con organizaciones sociales y su participación en espacios de articulación como Mercociudades refuerzan su experiencia en cooperación descentralizada. Su testimonio es fundamental para analizar cómo una ciudad como Montevideo activa sus vínculos en red, implementa estrategias de cooperación y adapta sus políticas públicas en coordinación con otros gobiernos locales.

Preguntas:

1. Tomando el concepto de poder de conectar en red de Manuel Castells, ¿de qué manera crees que se manifestó el poder de conectar en red de las ciudades a través de Mercociudades en el contexto de pandemia?
2. ¿Cómo evaluarías la capacidad de respuesta de la red en conjunto ante esa crisis? En este contexto también si podrías aportar algo de qué rol jugó Montevideo como sede de Secretaría Técnica Permanente, que eso también es algo que los distingue de otras ciudades.
3. ¿Cuáles experiencias compartidas entre Montevideo y otras ciudades dentro de la red aportaron una mejor gestión de la crisis en su ciudad? Entiendo que hay varias, pero si me pudieras recalcar una o dos que vos creas que tuvieron un significado importante.
4. Y en cuanto a los aprendizajes concretos que obtuvo Montevideo de otras ciudades miembro, ¿podrías recalcar alguno? Porque en esto, con todo lo que me venís contando y también con lo que vengo leyendo a través de los informes, Montevideo siempre es una ciudad que, si se quiere, es ejemplo dentro de la red, o una ciudad que articula, como mencionás. Pero ahora bien, desde el otro lado: ¿hubo en algún momento algún aprendizaje desde otra ciudad para Montevideo?
5. Teniendo en cuenta que las redes de ciudades privilegian una lógica de horizontalidad e igualdad entre sus miembros, y que durante la crisis sanitaria esto se reforzó al compartir un escenario común entre las ciudades, ¿considerás que actualmente existe un mayor reconocimiento —desde fuera de las redes— del rol internacional que estas desempeñan?
6. En tu experiencia, ¿qué fue lo más valioso de pertenecer a una red como Mercociudades durante la crisis del COVID-19? Entiendo que Montevideo participa en otras redes, pero específicamente pensando en Mercociudades, ¿qué aspectos destacarías como más significativos o enriquecedores?

Guía de entrevista

Informante clave: **Sec. Mariela Couto**

Perfil del informante: Mariela Couto es licenciada en Ciencias Políticas y se desempeña como parte del equipo de la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades, donde cumple funciones de asesoría técnica y es responsable del Programa de Cooperación Sur-Sur de la red. Desde este rol, coordina iniciativas de intercambio y fortalecimiento de capacidades entre ciudades miembro, impulsando proyectos de cooperación internacional descentralizada que promueven el desarrollo sostenible y la integración regional. Su trayectoria está vinculada a la gestión de programas de cooperación, el acompañamiento técnico a gobiernos locales y la articulación con organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil.

Preguntas:

1. ¿Cuáles fueron los principales desafíos institucionales y operativos que enfrentó Mercociudades durante la pandemia de COVID-19? ¿Cómo se reorganizó la red para responder a la crisis sanitaria desde el nivel local?
2. ¿Se incrementó, disminuyó o se mantuvo estable el número de proyectos de cooperación (técnica, financiera, institucional) durante 2020 y 2021? ¿Cuántos proyectos concretos se impulsaron en cada año?
3. ¿Qué porcentaje de los proyectos estuvo directamente relacionado con la emergencia sanitaria o sus efectos sociales y económicos?
4. ¿Qué áreas o ejes temáticos ganaron mayor relevancia durante la pandemia (salud, género, inclusión, digitalización, etc.)? ¿Qué áreas vieron una reducción o estancamiento en su actividad? ¿Hubo líneas de acción nuevas surgidas exclusivamente como respuesta a la pandemia?

5. ¿Qué herramientas digitales o institucionales se desarrollaron y fortalecieron en ese período para facilitar la cooperación (plataformas, webinarios, observatorios, etc.)? ¿Cuáles fueron las más destacadas en términos de impacto y participación?
6. ¿Se amplió la participación de los gobiernos locales en los órganos de decisión o en las actividades de la red durante el período 2020–2021? ¿Cuántas ciudades se incorporaron a la red en ese período? ¿Hubo algún tipo de medición sobre el involucramiento o compromiso de las ciudades?
7. ¿Qué ajustes presupuestarios o cambios en las fuentes de financiamiento se dieron durante la pandemia? Podría compartir una experiencia.
8. ¿Cuáles fueron los principales logros medibles de la red en esos dos años? ¿Qué resultados se destacaron del Observatorio de Cooperación Ciudad-Universidad y del Programa Sur-Sur? ¿Existen datos sobre cantidad de beneficiarios, impacto territorial o alcance de los proyectos?
9. ¿Qué elementos diferenciales ofrece una red descentralizada como Mercociudades en comparación con mecanismos centralizados de cooperación (como organismos nacionales o multilaterales)?
10. ¿Qué aprendizajes institucionales dejó la pandemia en términos de gobernanza multinivel y capacidad de respuesta?
11. ¿Qué tipo de iniciativas o proyectos impulsaron específicamente Rosario y Montevideo en el marco de Mercociudades durante la pandemia de COVID-19? (¿Hubo alguna acción destacada en áreas como salud, inclusión social, género o cooperación digital?)
12. ¿Cuál fue el nivel de participación de ambas ciudades en las instancias de toma de decisiones o en las Unidades Temáticas de la Red durante 2020 y 2021? (¿Ocuparon roles de liderazgo, vicepresidencias o coordinación de grupos de trabajo?)

Guía de entrevista.

Informante clave: **Dir. Roberto Barbieri**

Detalle y perfil del informante: Roberto E. Barbieri es un informante clave para esta investigación debido a su rol institucional y trayectoria vinculada directamente con la cooperación internacional y la acción internacional de gobiernos locales. Actualmente se desempeña como Coordinador General de Relaciones Internacionales de la Municipalidad de Rosario, ciudad históricamente activa en la Red Mercociudades, tanto como fundadora como en funciones de liderazgo político y técnico dentro de la red. Su experiencia le permite aportar una mirada estratégica sobre cómo Rosario ha articulado su internacionalización en contextos de crisis, especialmente durante la pandemia de COVID-19, cuando ejercieron la Vicepresidencia de Desarrollo Social y Salud Pública de la red. Además, su participación en múltiples espacios de gobernanza y articulación multiactoral le otorga un conocimiento profundo sobre los procesos de cooperación técnica y el rol de los actores subnacionales en la integración regional.

Preguntas:

1. ¿Cómo describiría el rol de Rosario dentro de la red de Mercociudades, considerando su trayectoria y experiencia histórica en la red?
2. Pensando en la cooperación técnica, algo que varios informantes con los que he conversado también destacaron, es que durante la pandemia esta dimensión se potenció aún más dentro de la red. Sabemos que los gobiernos locales suelen ser los primeros en dar respuesta en contextos de crisis, pero también articulan con otros actores, como universidades u organismos internacionales. En ese sentido, ¿consideras que Mercociudades facilitó o amplió las oportunidades de conexión con otros actores que no fueran exclusivamente gobiernos locales? ¿Cómo fue esa articulación?

3. Pasando ahora a la cuestión del financiamiento, ya que antes hablábamos de la cooperación técnica: sabemos que los gobiernos locales suelen requerir apoyo externo en distintos momentos. En ese sentido, ¿durante la pandemia se generaron más proyectos que contaron con financiamiento? ¿Cómo fue la dinámica del acceso a fondos o recursos económicos en ese contexto?
4. Y volviendo ahora un poco a la cooperación técnica, ¿podría destacar algún proyecto o iniciativa que haya surgido específicamente de esas reuniones de consulta, y que haya tenido un impacto o relevancia mayor que el promedio? Porque si bien todo sumaba, quizás hubo alguna experiencia que se haya destacado especialmente.
5. Y bueno, como en toda situación de crisis, así como surgen oportunidades, también aparecen desafíos y obstáculos. En ese sentido, quería preguntarle si Rosario, en particular, enfrentó alguna limitación externa o interna durante este proceso. Más que nada lo pregunto en términos generales, porque sabemos que en estos espacios de cooperación no siempre es posible que el trabajo sea completamente directo o fluido. ¿Surgió alguna dificultad dentro del funcionamiento en red, o consideraría que la dinámica fue mayormente fluida?
6. Y justamente, con esto último que mencionaba sobre que Rosario salió fortalecida de esta situación o de este contexto, quería retomar algunas ideas que vengo utilizando para guiarme teóricamente. Por un lado, la noción de "poder en red" de Manuel Castells, y también el concepto de "poder de agencia". En ese sentido, quería preguntarle si efectivamente considera que Rosario salió con más poder a nivel de gobernanza a partir de su rol en Mercociudades durante el contexto de pandemia.

Referencias bibliográficas

AL-LAs. (2020). Construyendo una nueva narrativa para la acción internacional de los gobiernos locales en contextos de crisis (Documento N° 10).

Barbieri, R. (2025). *Entrevista personal*.

Camagni, R. (1999). El desarrollo urbano sostenible: razones y fundamentos de un programa de investigación. *Papeles de Economía Española*, 80. <https://www.econbiz.de/Record/el-desarrollo-urbano-sostenible-razones-y-fundamentos-de-un-programa-de-investigaci%C3%B3n-camagni-roberto/10001396710>

Calvento, M. (2014). La Inserción Internacional De Los Actores Subnacionales: Análisis de un proceso contemporáneo. *Ri.conicet.gov.ar*. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/8415>

Calvento, M. (2016). La política internacional subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina. *Desafíos* (I), 297-334. <http://dx.doi.org/10.12804/desafios28.1.2016.07>

Caribe, C. E. para A. L. y el. (2021). La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad. In www.cepal.org. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47043-la-paradoja-la-recuperacion-america-latina-caribe-crecimiento-persistentes>

Castells, M. (2011). Network Theory | A Network Theory of Power. *International Journal of Communication*, 5(0), 15. <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/1136>

Clüver Ashbrook, C. (2023). «El poder en red de la diplomacia urbana en la gobernanza mundial». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 134, 131-147. <https://doi.org/10.24241/rcai.2023.134.2.131>

Coleman, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 94(Supplement), S95–S120. <https://doi.org/10.1086/228943>

Cornago, N. (n.d.). La descentralización como elemento de innovación diplomática. [Www.academia.edu](http://www.academia.edu). Retrieved November 26, 2023, from https://www.academia.edu/2951867/La_descentralizaci%C3%B3n_como_elemento_de_innovaci%C3%B3n_diplom%C3%A1tica

Couto, M. (2025). *Entrevista personal*.

De La Varga Mas, O. (2022). CIDOB - Enredados: una reflexión en torno al momento actual del ecosistema de redes de gobiernos locales. *CIDOB*. https://www.cidob.org/es/articulos/monografias/repensando_el_modelo_actual_de_redes_de_ciudades/enredados_una_reflexion_en_torno_al_momento_actual_del_ecosistema_de_redes_de_gobiernos_locales

Delgado, Manuel. *La ciudad mentirosa. Fraude y miseria del "modelo Barcelona"*. Madrid: Los libros de la Catarata, 2007. <https://www.ub.edu/geocrit/b3w-836.htm>

Fernandez de Losada, A. (2022). CIDOB - Hacia un ecosistema cooperativo de redes de ciudades. *CIDOB*.
https://www.cidob.org/es/articulos/monografias/repensando_el_modelo_actual_de_redes_de_ciudades/hacia_un_ecosistema_cooperativo_de_redes_de_ciudades

Fernández de Losada, A., & Zapata Garesché, E. (2022). *Hacia una «red ideal» de ciudades*. CIDOB notes internacionales, (274). <https://doi.org/10.24241/NotesInt.2022/274/es>

Fernández, N., Nivia, F., & Bernal, E. (2020). La acción internacional de los gobiernos locales en tiempos de crisis: Una perspectiva eurolatinoamericana (*Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, N.º 10*)..
https://www.researchgate.net/publication/350710718_La_accion_internacional_de_los_gobiermos_locales_en_tiempos_de_crisis_Una_perspectiva_eurolatinoamericana

FLACSO (s/d). Unidad Temática 5. Estrategias de investigación III. La adopción de perspectivas metodológicas.
<https://www.coursehero.com/es/file/31203793/5ABORDAJEMETODOLOGICO-flacsodoc/>

Gómez, G. (2016). Ciudades en la gobernanza global. *TNI – Transnational Institute*.
<https://www.tni.org/es/publicacion/ciudades-en-la-gobernanza-global>

González-Escalada Mena, P. (2021). La pandemia del COVID-19 como crisis urbana: Una oportunidad para repensar el futuro de las ciudades e impulsar una diplomacia urbana efectiva. *Journal of International Relations*, 22, 83–95. <https://doi.org/10.14422/cir.i22.y2021.006>

Goyeneche, F. (2025). *Entrevista personal*.

Grasa, R., & Cano, J. S. (2013). Acción internacional y en red de los gobiernos locales: el caso de la ayuda para el desarrollo. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 83–106.
<https://raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/271190>

Intendencia de Canelones. (2020, 28 de octubre). Gobierno de Canelones realizó seminario regional de intercambio y cooperación en contexto de pandemia.
<https://www.imcanelones.gub.uy/noticias/gobierno-canelones-realizo-seminario-regional-intercambio-cooperacion-contexto-pandemia>

Jr, J. S. N. (2010, November 1). The Future of American Power. *Foreign Affairs*.
<https://www.foreignaffairs.com/united-states/future-american-power>

Losada, A. F. de. (2018, May 15). El tablero internacional de las ciudades. *El País*.
https://elpais.com/elpais/2018/05/04/seres_urbanos/1525448946_820849.html

Mendicoa, G. E. (2013). Las redes municipales y la gobernanza en la integración regional: La red Mercociudades y la red andina de ciudades en perspectiva comparada (*Documentos de Trabajo N.º 64*). Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. <https://www.iigg.sociales.uba.ar>

Mercociudades. (2021). Informe de la Presidencia y la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades. Período 2020–2021. <https://mercociudades.org/>

Mercociudades. (2021a). Canelones y Avellaneda lanzan su proyecto del Programa de Cooperación Sur Sur de Mercociudades. <https://sursurmercociudades.org/canelones-y-avellaneda-lanzan-su-proyecto-del-programa-de-cooperacion-sur-sur-de-mercociudades>

Mercociudades. (2021b). Proyectos cofinanciados – Programa de Cooperación Sur Sur. <https://sursurmercociudades.org/proyectos-cofinanciados>

Metrópolis. (2013). Report from the 2013 Metropolis Annual Meeting: Caring Cities. https://www.metropolis.org/sites/default/files/final_caring_cities_2013-08-28.pdf

Moran, M. (n.d.). La Agenda para el Desarrollo Sostenible. *Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda>

Municipalidad de Rosario. (2021, 17 de marzo). Mercociudades: Rosario presentó su Plan de Trabajo 2021 de la vicepresidencia de Desarrollo Social y Salud. *Rosario Noticias*. <https://rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/316624/title/Mercociudades%3A-Rosario-present%C3%B3-su-Plan-de-Trabajo-2021-de-la-vicepresidencia-de-Desarrollo-Social-y-Salud>

Municipalidad de Rosario. (2021, 29 de abril). Mercociudades: Rosario ejercerá la vicepresidencia de Desarrollo Social y Salud de la Red. *Rosario Noticias*. <https://rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/306594/title/Mercociudades%3A-Rosario-ejercer%C3%A1-la-vicepresidencia-de-Desarrollo-Social-y-Salud-de-la-Red>

Notas de Población Vol. 49 N° 114. (2022). *Repositorio.cepal.org*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/48112>

Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL. (2009). La cooperación descentralizada pública: modalidades y actores. Diputación de Barcelona & Intendencia de Montevideo. <https://www.observ-oed.org>

Oddone, N. (2016). La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina. *Relaciones Internacionales*, 89(2), 47-82. <https://doi.org/10.15359/ri.89-2.2>

Oddone, N., & Luna Pont, M. (2019). Avances disciplinarios en las Relaciones Internacionales: la definición de actor internacional en el estudio de la paradiplomacia. *Relaciones Internacionales*, 92(2), 77-107. <https://doi.org/10.15359/ri.92-2.4>

Oddone, N., Calvento, M., Alvaredo, N.F. y Domínguez González, C.K. 2023. La pandemia y las redes de ciudades: el caso de Mercociudades y la presidencia de Tandil, 2020-2021. *Oasis*. 38 (jun. 2023), 49–72. DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n38.04>.

ORU FOGAR & Paradiplomacia.org. (2022). Dossier multilateral: La paradiplomacia como herramienta para enfrentar los desafíos globales. <https://paradiplomacia.org/dossier-multilateral>

Quiénes somos. (n.d.). *UCLG - United Cities and Local Governments*. Retrieved November 26, 2023, from <https://www.old.uclg.org/es/organizacion/sobre-nosotros>

Red Mercociudades. (2022). Acta Fundacional de la Red Mercociudades y documentos institucionales. Asociación Civil Internacional Mercociudades. <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/168507>

Repensar la cooperación descentralizada en un contexto de incertidumbres y transiciones múltiples | Observatorio. (n.d.). www.observ-Ocd.org. Retrieved November 26, 2023, from <https://www.observ-ocd.org/es/library/repensar-la-cooperacion-descentralizada-en-un-contexto-de-incertidumbres-y-transiciones-0>

Restrepo Mesa, M. (2011). La participación en redes internacionales de gobiernos locales como una estrategia de internacionalización de los gobiernos locales. La experiencia de Barcelona en el periodo 2006-2009. *Urosario.edu.co*; Universidad del Rosario. <https://repository.urosario.edu.co/items/a1e16fca-0bba-430b-8cf5-3c4bf3d1abcd>

Rodríguez, J. G. (2021). Repensando un nuevo modelo ciudad post-COVID-19. *Designia*, 8(2), 9–25. <https://doi.org/10.24267/22564004.604>

Romero, M. del H. (2025). *Entrevista personal*.

Sánchez Cano, J. (2013). Redes de gobiernos locales y nueva agenda mundial: una perspectiva multinivel. *Cahiers de la coopération descentralizada*, (5), 112–122. AL-LAs. <https://www.oidp.net/docs/repo/doc178.pdf>

Sánchez Cano, J. (2017). La paradiplomacia en clave comparada: una mirada desde las políticas públicas. *Documentos de Trabajo N.º 12*. Centro de Estudios Internacionales y Estratégicos, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF).

Sede, S., De, L., Cepal, E., México, E., Perspectivas, Enríquez, A., & Sáenz, C. (n.d.). Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de COVID-19 para los países del SICA. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/8dd0856e-e8a6-470f-b864-38fbf96f8cd5/content>

Valle, R. S. S. del. (n.d.). Gobernanza inteligente del ocio urbano. Más allá de las smart cities y el ocio digital. Retrieved November 26, 2023, from https://www.academia.edu/36941010/Gobernanza_inteligente_del_ocio_urbano_M%C3%A1s_all%C3%A1_de_las_smart_cities_y_el_ocio_digital