

MERCOCIUDADES: CIUDADES PROTAGONISTAS

*Una aproximación a la participación de las ciudades en la construcción de un
MERCOSUR social y cultural*

Juan Andrés Miño

“Ciudades protagonistas en un mundo de crecientes diferencias y de globalización. Ciudades que procuran aportar su potencial social y cultural a un proceso de integración regional que debe procurar solucionar los problemas más urgentes de nuestros pueblos. Ciudades que queremos construir y tejer una red de solidaridades y de identidades” (Acta Cumbre Montevideo, 1998)

Resumen

En Latinoamérica, los últimos tiempos han sido vividos y pensados como una época de grandes transformaciones que, incluyen, entre otros, a las formas de entender el rol del Estado y de la Administración. A la par de las reformas institucionales, la construcción de subjetividades político-culturales comienza a ser tensionada en la lógica local/global, ampliando y complejizando la noción de ciudadano que daba fuerza al mito del estado-nación.

En este contexto, los gobiernos locales ven revitalizado su rol al tener que asumir nuevas responsabilidades transferidas por el gobierno central, y al tener que hacerse cargo de una serie de demandas sociales que les plantean nuevos desafíos.

Las transformaciones institucionales y simbólicas que afectan a los países comienzan a moldear un espacio regional caracterizado por una multiplicidad de actores de distintos niveles (locales, nacionales y transnacionales), y con distintos intereses (políticos, sociales o económicos).

En el marco del MERCOSUR, las ciudades comienzan a cooperar con el objetivo de tomar protagonismo en las toma de decisiones e impulsar una agenda social y cultural que aporte una “faceta humana” al casi exclusivo sello económico del proceso de integración.

En este trabajo analizaremos algunos aspectos que contribuyeron a la emergencia de nuevos actores y la forma en la que la red de Mercociudades pensó, proyectó y conquistó protagonismo en la búsqueda de un rumbo compartido.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas hemos asistido a una diversidad de cambios en las formas de entender el rol del Estado y de la Administración Pública. Vivimos un momento de reestructuración de las funciones y responsabilidades estatales, y

de resignificación de las identidades político-culturales que superan los límites del estado-nación.

Las tendencias globalizadoras han incidido significativamente sobre la transformación de los espacios de intervención, la consolidación de procesos de regionalización como el MERCOSUR y la multiplicación de actores en la gestión territorial y del desarrollo.

Uno de ellos son las ciudades, que debieron transformarse de órganos administrativos en órganos autónomos de gobierno, asumiendo nuevas funciones y responsabilidades transferidas y demandadas. De este modo, las ciudades se vieron en la necesidad de ser protagonistas –entre otras- de relaciones diplomáticas paralelas a la oficial (Ferrero 2006) para intentar garantizar la calidad de sus gobiernos y contribuir a la gestión del desarrollo local.

En el presente trabajo analizaremos los nudos problemáticos planteados y exponemos una búsqueda exploratoria de la forma de organización, de los objetivos y conquistas de la llamada Red de Mercociudades.

Sobre el final, reflexionaremos sobre lo que esta experiencia institucional e histórica puede aportarnos para pensar la ampliación de la gobernabilidad democrática y el aparente consenso sobre la necesidad de repensar el rol estatal en la búsqueda de la equidad social.

1. GLOBALIZACIÓN

Los cambios introducidos por el complejo fenómeno de la globalización pueden ser discutidos en dos planos. En un nivel simbólico, la resignificación de las subjetividades y la redefinición/complejización de la tradicional noción de

ciudadano puede aportarnos elementos para pensar la tensión entre lo global/local (Beck 1998, Robertson 2000).

En un plano institucional, las tendencias globales y los postulados neoliberales contribuyeron a redefinir las funciones entre niveles de gobierno y al surgimiento de redes supranacionales que podemos optar por ubicar en un provisorio espacio nominado “la región”.

Resignificación de las subjetividades

En un nivel simbólico, la globalización contribuye a tensionar la idea de ciudadano que daba origen al mito del Estado Moderno, y comienza a complementarla con otros aspectos que dan lugar a múltiples respuestas a la pregunta por ¿Quién soy?.

Ante los abruptos cambios de las últimas décadas, “la idea de colapso de un mundo y los contornos borrosos e inciertos de lo nuevo empujan a la gente a la introspección. La búsqueda de la propia identidad y de sentido deviene vital, porque es lo único que puede proporcionar orientación, certeza y seguridad (...), lo que favorece la individuación, subjetividad y también la revalorización de lo espacial, de ser de un lugar, la localización, que se manifiesta en cierta valoración de lo tradicional, que tienden a resaltar las especificidades del lugar”. (García Delgado, 1997:7)

De este modo, las identidades político-culturales se encuentran sujetas a un proceso de hibridación. A la vez que la ciudadanía se desliga del imaginario de los estados-nación -favorecido por una tendencia globalizante-, se da paralelamente una tendencia opuesta que lleva, en la incerteza, a arraigarse en lo cercano. (Beck 1998, Robertson 2000)

La conflictiva búsqueda de un punto de clausura de las identidades político-culturales (¿quién soy?) se desplaza así a la identificación con un lugar y a la pregunta ¿a dónde pertenezco?.

Como respuesta a este interrogante, García Canclini sostiene que “la globalización nos ha conducido a imaginar de otro modo nuestra ubicación geográfica y neocultural. Las ciudades, y sobre todo las megaciudades, son lugares donde esto se vuelve intrigante. O sea, donde se desdibuja y vuelve incierto lo que antes entendíamos por lugar. No son áreas delimitadas y homogéneas, sino espacios de interacción en los cuales las identidades y los sentimientos de pertenencia se forman con recursos materiales y simbólicos de origen local, nacional y transnacional” (García Canclini 2001:165)

El problema de la construcción de subjetividades, identidades e identificaciones político-culturales, trabajada por nuevos enfoques teóricos posestructuralistas y desustancialistas, enriquece la lectura que podamos hacer sobre los complejos cambios sociales que experimentó la región en los últimos años.

Aunque confieso por la temática simpatía, creo que para los límites de este trabajo nos basta con dejar planteado el problema de la resignificación de la noción del ciudadano de la nación y la apertura a pluralidad de identidades como elementos característicos del nuevo escenario regional. Esto nos dejará entrever que las transformaciones en el plano institucional, político y económico que aquí analizamos se encuentran profundamente vinculadas con las formas en las que los ciudadanos de una época, un lugar, o una posición social experimentan lo que son y a lo que aspiran.

Reestructuración de las responsabilidades y apertura a la Región

Otro de los ejes que debemos analizar para comprender el nuevo escenario regional tiene que ver con las transformaciones institucionales que se ha demandado al Estado.

En este sentido, una de las razones más comunes para argumentar la necesidad de la reforma se encontró en el poco control que el Estado tenía sobre las cuentas públicas. Si bien la crisis fiscal puede ser empíricamente comprobada, esto no parece ofrecernos respuestas sobre la conexión causal entre déficit y pérdida de legitimidad.

En este trabajo, y a los fines que nos proponemos analizar, optamos teóricamente por desdramatizar el énfasis puesto en aspectos estrictamente materiales o en decisiones autoritativas, y dar lugar a pensar la crisis del Estado como un giro ideológico que terminó socavando algunos de los principios sobre los que se sostenía una forma de gobernar. (Mishra 1993)

El aumento de la diferenciación y heterogeneidad social, de algún modo, pusieron en tensión las pretensiones de homogeneidad del colectivo social, y se volcaron a la búsqueda de discursos, políticas, espacios y derechos a la diversidad, a ser distinto, “llegando incluso en alguna de sus posturas extremas a proclamar la sustitución de la solidaridad de la sociedad por la responsabilidad del individuo en función de una pretendida inexistencia de lo social” (Martínez Nogueira 1998:8)

La erosión de la legitimidad del Estado de Bienestar por la expansión de la diferenciación social no puede ser entendida en un esquema unicausal. Más que negar factores endógenos y exógenos, fiscales –como la problemática del déficit y la insustentabilidad financiera que representaba un ‘Estado gigante’- , económicos – como las limitaciones interpuestas por el relativo cierre e

‘inflexibilidad’ de las economías nacionales-, o políticos – como el resurgimiento de posturas neoconservadoras en Estados Unidos y de los programas de ajuste que culminaron y nacieron del llamado Consenso de Washington-; contribuye a aportar una dimensión significativa en el abordaje de la complejidad de los fenómenos sociales.

En este sentido, entendemos que las sucesivas crisis de los países fueron interpretadas como crisis del Estado y del paradigma keynesiano del control de la demanda agregada (Bresser Pereira 1996). Así, las críticas corrieron por distintos carriles.

En primer lugar, distintos actores sociales nacionales e internacionales comenzaron a discutir los límites de la acción estatal, orientando estrategias hacia el ‘achicamiento’ del Estado (Prats Catalá 2006).

En un segundo momento, las críticas se dirigieron a las formas de administración del Estado –consideradas ineficientes y corruptas- y llevaron a pensar en paradigmas alternativos de gestión, tomando como modelo prácticas exitosas del mundo empresarial.

Respondiendo a la primera demanda, los estados latinoamericanos implementaron las conocidas políticas de ajuste estructural, flexibilización del mercado de trabajo, desregulación del mercado interno y externo, descentralización de funciones (como Salud y Educación) a niveles inferiores de gobierno, y políticas de cierre, concesión y privatización de buena parte del patrimonio público.

En el segundo caso, las Reformas de Segunda Generación se orientaron a dejar atrás un sector público creado por agregación acumulativa de funciones progresivamente demandadas por la sociedad, sin una articulación coherente

ni un plan racional de uso de recursos (Martínez Nogueira 1998). La nueva gerencia pública debía tomar como valores la búsqueda de la eficacia y de la eficiencia, y la transparencia de sus prácticas como respaldo de garantías de su buen accionar (CLAD 1998).

Los impactos de la redefinición de funciones entre los niveles estatales y los de la apertura exterior contribuyeron significativamente a moldear nuevos escenarios y multiplicar actores en los juegos de poder, y dar mayor relevancia al orden internacional.

Sergio Boisier (1992) sostiene que el mundo se ha transformado en un sistema altamente interactivo y no lineal, que da preeminencia – en lo económico- a la construcción de aglomerados regionales como vértices de la producción y el comercio internacional.

La dificultad del arte de hacer región está dada, no por la difícil implementación y puesta en práctica de un mercado común “con un sello casi exclusivamente economicista, (...) una cuestión que será decisiva en su fracaso relativo” (Boisier 1998:15), sino por lograr la construcción de una región “virtual” , es decir una identidad regional, un proyecto social y político, que involucre a la “cultura como elemento de la construcción regional, una cultura que agrega y separa simultáneamente, que unifica hacia adentro (en la diversidad, eso sí) y distingue hacia fuera” (Boisier 1998: 15)

Podemos ver aquí una ampliación del espacio de intervención a la Región. De este modo, las regiones se convierten en arenas en la que interactúan actores locales, nacionales e internacionales (Ferrero 2006).

En este espacio, además, aparece una actividad diplomática paralela, aunque complementaria a la oficial (Miranda 2005), y es la de las ciudades y provincias gravitando en un nuevo espacio de intervención y con nuevas tareas.

2. CIUDADES PROTAGONISTAS

El proceso de reforma del Estado tiene consecuencias directas sobre el modo de entender el rol del gobierno local.

Por un lado, los gobiernos locales se transforman de órganos administrativos a órganos de gobierno autónomos, sumando responsabilidades y tareas en áreas que no pertenecían a su competencia, como salud, educación, vivienda, o acción social.

Además, los movimientos sociales que surgen en la escena pública como emergentes de los costos sociales de las políticas neoliberales ven al gobierno más cercano como instancia válida de intervención, y reclaman su toma de posición.

De algún modo, como veremos más adelante, los intendentes entenderán que esta demanda los pone en una posición diferencial respecto de los poderes centralizados, pues serán ellos quienes reciban las críticas por las macrodecisiones de la integración.

En la puja entre el interés por crear una integración de los mercados y el reclamo por la integración de los pueblos –dotando al MERCOSUR de una “faceta humana” y la participación de cada vez más actores en la toma de decisiones- es que podemos entender el surgimiento de MERCOCIUDADES.

Mercociudades

En 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el Tratado de Asunción, dando origen al Mercado Común del Sur. La necesidad del proceso

de integración fue pensada como una forma de integrarse al mercado mundial, dinamizado por la conformación de los grandes espacios de comercio como la Comunidad Económica Europea.

Este nuevo bloque no contempló inicialmente más dimensiones que la económica y más actores que los representantes del Estado central. A modo ilustrativo, podemos ver que tanto el Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común (GMC) –órganos máximos de decisión y administración del MERCOSUR- estaban compuestos por los presidentes y ministros de relaciones exteriores y de economía.

En 1995, en la misma ciudad donde tuvo lugar la creación del MERCOSUR, un grupo de 12 ciudades dieron origen a la Red de Mercociudades: Buenos Aires, Córdoba, Rosario y La Plata por Argentina; Brasilia, Río de Janeiro, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, y Florianópolis por Brasil; Asunción por Paraguay y Montevideo por Uruguay.

Los alcaldes, prefeitos e intendentes acodaron tres objetivos básicos que marcaron fuertemente las acciones posteriores:

Como primer objetivo se propusieron la vinculación de las ciudades de los países miembros y asociados al MERCOSUR para intercambiar preocupaciones, experiencias, saberes, y prácticas que puedan enriquecer la gestión de sus gobiernos, tomando como aspectos innovadores la participación, la transparencia y la democracia local.

En segundo lugar, buscaban ser escuchados y tenidos en cuenta en la toma de decisiones. Los intendentes, prefeitos y alcaldes consideraban que los problemas de la región excedían la temática de la integración de los mercados que proponía el MERCOSUR, y que este debía aspirar “más que a la simple

integración de mercados, a una integración democrática de comunidades” (Acta cumbre 1996).

Así, se proponían ser protagonistas en el desarrollo regional sustentable, de la promoción de nuevos derechos y aportar a la construcción de una agenda social del MERCOSUR desde un revalorizado lugar propio. Según los intendentes, la “singularidad insustituible de acción del poder local en el proceso de integración es la que puede dotar al MERCOSUR de una faceta humana”¹ (Acta cumbre 1997).

Por último, creían que la integración de las ciudades tenía que institucionalizarse en la estructura del MERCOSUR y ser co-decisora en los asuntos de su competencia.

Con estos tres temas en agenda, Mercociudades aventuró un recorrido fructífero con un intenso trabajo que implicó avances y retrocesos.

La red de Mercociudades surgió en un momento de grandes transformaciones en los roles y responsabilidades de los municipios y en la forma que estos tenían de relacionarse.

La nueva necesidad de ser actores del desarrollo y promover el empleo implicó la búsqueda de otros en la misma situación con quienes hacer frente a sus incertezas. En este sentido, la red contribuyó a generar seguridades y ofrecer respaldos que animó a sus miembros a reconocerse como compañeros de un destino todavía incierto y poder decirse “no estamos solos en este remolino que mueve al mundo llamado globalización” (Acta cumbre 1995)

¹ En este sentido, en el Acta de la Cumbre de 1996, los integrantes de Mercociudades sostenían que “en el contexto actual, la realización de una integración que contribuya para el fortalecimiento de la democracia, del combate a las desigualdades y exclusión social y la mejora de calidad de vida de las poblaciones depende decisivamente de que las ciudades pasen a desarrollar un papel de protagonismo en el escenario internacional”

Institucionalización

Uno de los objetivos de Mercociudades es reclamar “el derecho de las ciudades a ejercer un papel activo y autónomo respecto a los gobiernos nacionales, en las competencias relativas a la integración regional” (Acta Fundacional), intentando incidir en las decisiones y rumbos que emprende el proceso de integración.

Luego de arduas gestiones, el Grupo Mercado Común aprobó la resolución 90/00, del año 2000 en la que creó una instancia dentro de la estructura del MERCOSUR que institucionalizó las voces de los gobiernos locales, conocida como Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI)².

Aún lejos de lograr co-decidir, la REMI tenía como función “promover el diálogo y la cooperación entre las autoridades municipales”, tarea que ya venía desarrollando Mercociudades, pero esta vez por dentro de la estructura del MERCOSUR.

Sin embargo, la experiencia de la REMI no resultó positiva. Por el contrario, la “conquista de maior institucionalidade, no entanto, acabou por gerar a armadilha o ‘engessamento’ da ação³” (Kleiman 2010: 61).

Daniel Chasquetti (2010) menciona cuatro problemas que condujeron al fracaso de la REMI.

En primer lugar, a poco tiempo de su puesta en funcionamiento se redefinió el status jerárquico de la reunión especializada, dejando de depender

² El REMI fue aprobado por el Grupo Mercado Común a partir de la presentación formal de un pedido de la Cancillería Argentina. En ese momento, el Poder Ejecutivo Nacional Argentino estaba gobernado por el Presidente Fernando de la Rúa, quien participó de Mercociudades como Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre 1996 y 1999.

³ La cita puede ser interpretada como la “conquista de mayor institucionalización, en tanto, acabó por generar una trampa o ‘cristalización’ de la acción”.

directamente del GMC para pasar a la órbita de un organismo inferior de índole consultivo. Esto implicó mayor distancia entre las ciudades y los órganos de decisión.

El segundo problema era la figura jurídica de “reunión especializada”. Esta figura fue destinada para el tratamiento de problemáticas específicas como instancia consultiva de otros órganos y no tenía capacidad de convertirse en una instancia política de mayor peso. Si bien las ciudades aceptaron su creación, siguieron reclamando en las cumbres de 2004 y 2005 la creación de una instancia con mayor poder de incidencia.

El tercer problema señalado por Chasqueti, fue que la experiencia implicó una superposición con el trabajo de la red. Considerando los altos costos de tiempo, recursos y dedicación que debían realizar los intendentes, la REMI “enfrentó un típico problema de ‘acción colectiva’, con escasos incentivos selectivos para los participantes y poderosos estímulos para actuar como un *free rider* (‘que el gasto lo hagan otros, y si hay algún logro nos beneficiaremos todos’)” (2010: 16)

En la segunda reunión de la REMI, sus miembros evitaron crear una estructura organizativa que de continuidad al trabajo de la Reunión. Por el contrario, resolvieron afectar la estructura de Mercociudades a su funcionamiento, lo que implicó un problema de organización. Mientras la REMI funcionaba de acuerdo a los tiempos del MERCOSUR, con presidencias pro-tempore de recambio semestral, la estructura de Mercociudades cambiaba anualmente de acuerdo a la Secretaría Ejecutiva. Este cuarto problema terminó por garantizar el fracaso. De algún modo, este último problema dio origen a una nueva conquista política de Mercociudades. Ante el problema de la continuidad de las gestiones de la

Secretaría Ejecutiva de la Red, en el año 2002, se creó una Secretaría Técnica Permanente –con sede en el edificio MERCOSUR, en Montevideo-, que se responsabiliza por la continuidad institucional y apoya técnicamente a los órganos políticos.

Luego del fracaso de la REMI, el Consejo del Mercado Común aprobó en el año 2004 la construcción de una instancia de mayor relevancia política, con carácter de Foro, aludiendo a “que el desarrollo del proceso de integración tiene una dimensión política creciente, la cual requiere acciones coordinadas y sistematizadas de todos los actores envueltos en el mismo” (Resolución CMC 41/04).

La creación del Foro Consultivo involucra además de las ciudades, a las Provincias, a los Estados Federados y a los Departamentos, ampliando el universo de representación subnacional organizado en Mercociudades.

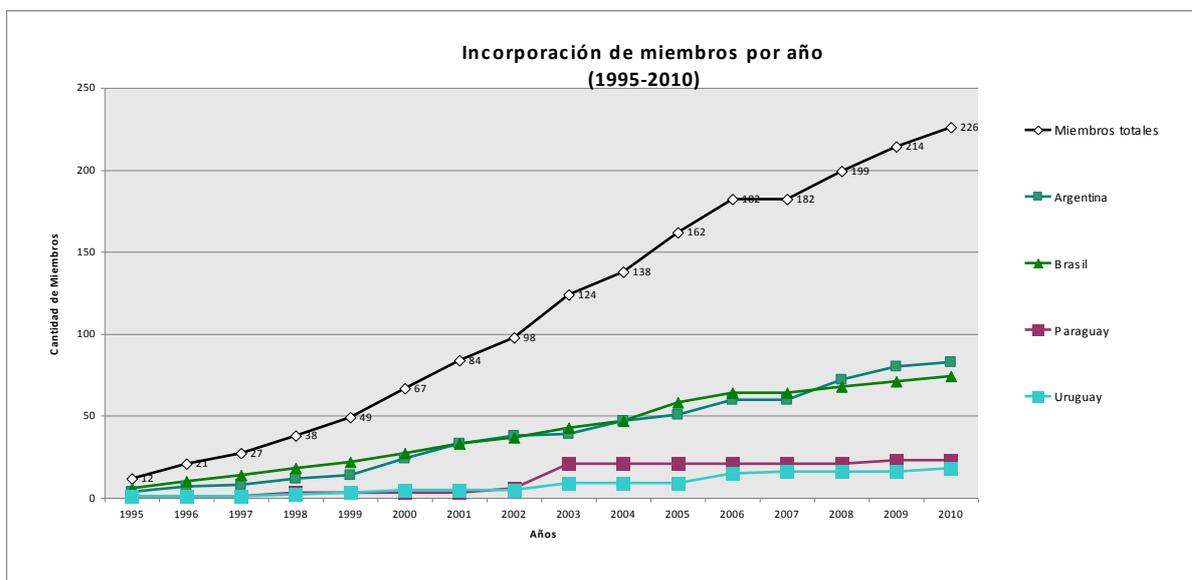
No obstante su creación, el llamado “Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos” tuvo que esperar hasta el año 2007 para ser puesto en marcha por las autoridades del MERCOSUR.

Composición de la red

En el momento de su fundación, Mercociudades contaba con 12 ciudades pioneras. Inicialmente se destaca la presencia de grandes ciudades (en su mayoría, con una población superior a un millón de habitantes), que concentran gran poder político y económico, por ser ciudades capitales, centros de referencia internacional, o centros estratégicos de cinturones productivos, que concentran una buena parte del PBG de sus regiones.

Desde su fundación, la incorporación de miembros fue constante, tanto en número absoluto como en el ingreso de miembros por país. En el siguiente

gráfico podemos ver el crecimiento constante de la red desde 1995 a 2010, desagregado también por país.



Fuente: Elaboración propia, en base a tabla I (ver anexo)

En la actualidad, la composición de miembros de la red ha cambiado significativamente.

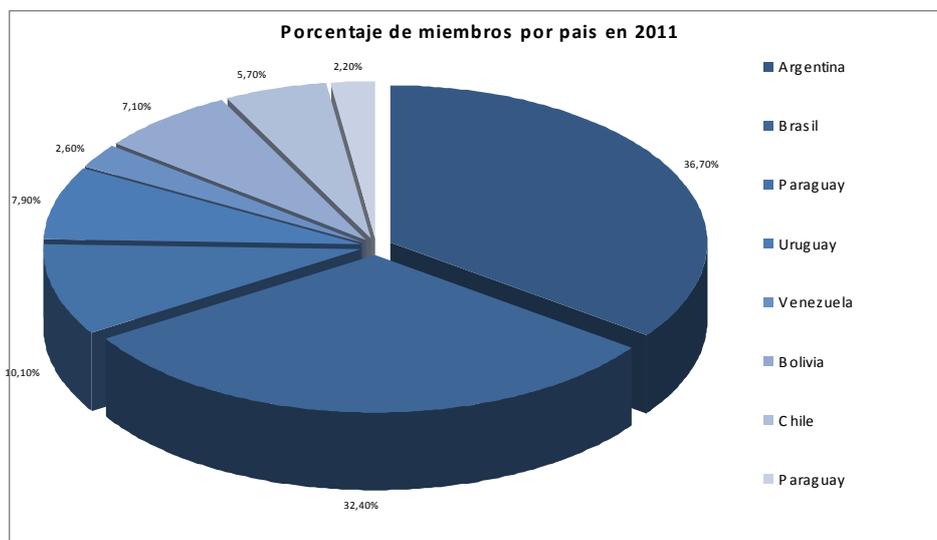
De sus 12 miembros iniciales hoy cuenta con 226, entre los que se destaca la presencia de ciudades pequeñas y medianas en un 46%. De éstas, la mitad tiene menos de 50 mil habitantes.

En segundo lugar, las ciudades con una población menor a 500 mil habitantes representan el 38% de la red, dejando a las ciudades de entre 500 mil y tres millones un 13% del total. Así, las grandes ciudades representan poco más del 3% del total de las ciudades⁴.

En cuanto al origen por país, vemos una preeminencia de los dos mayores socios del MERCOSUR - Brasil y Argentina-, siendo este último quien tiene mayor representación.

⁴ Esta clasificación se realiza en base a los criterios que aplica el Estatuto de Mercociudades para determinar la contribución a abonar.

En el siguiente gráfico podemos ver la composición de los miembros de la red según su origen nacional.



Fuente: Elaboración propia, en base a tabla II (ver anexo)

En algunos países de la red, las ciudades que participan son representantes de un vasto universo de población. Para el caso de Uruguay, los 18 municipios en los que se divide el territorio son parte integrante de Mercociudades, involucrando a la totalidad de los ciudadanos uruguayos.

En el caso de Argentina, los 83 municipios miembros de Mercociudades representan poco más del 2 % de los 2171 municipios del país. Sin embargo, el grado de afectación poblacional es de cerca de 19 millones de personas, lo que representa el 50 % de los habitantes del país (ver tabla III en anexo).

Para el caso de Brasil, los 74 municipios que participan de la red son poco más del 1% de los 5564 municipios, aunque involucran a más de 50 millones de personas, lo que representa aproximadamente el 30% de los ciudadanos brasileños.

En términos económicos, las 138 ciudades que participaban de mercociudades en 2004 representaban el 60% del PBI del MERCOSUR (Chasquetti 2005)

Organización

En septiembre de cada año, una de las ciudades de la red convoca a todos los miembros a la realización de una cumbre. Este evento –a la vez político, institucional, cultural y de intercambio de experiencias e incluso oportunidades de negocio para empresarios patrocinados por las ciudades- representa la instancia máxima de deliberación y decisión de Mercociudades. El punto de encuentro será la ciudad que llevó adelante un intenso trabajo durante todo el año a cargo de la Secretaría Ejecutiva.

Ésta Secretaría es el órgano político que representa a la red, encabezada por el intendente de una de las ciudades. Estos jefes comunales son así distinguidos por su labor al frente de sus municipios o por sus aportes a la organización. Desde 1995, solo un grupo reducido de ciudades ha logrado conducir la Secretaría Ejecutiva.⁵

La conducción de la red es acompañada por tres organismos que cumplen funciones específicas: la Secretaría Técnica, la Comisión Directiva y el Consejo Mercociudades.

La Secretaría Técnica Permanente está compuesta por equipos técnicos que sirven de auxilio al trabajo de la red. Esta secretaría funciona en forma permanente en Montevideo, en el Edificio MERCOSUR, y representa la primera conquista de mercociudades de acuerdo a su objetivo de enlazar la red con el proceso de integración.

⁵ Las ciudades que han comandado la red desde sus inicios son: Asunción (1995-06, 2002-03, 2007-08), Porto Alegre (1996-07), Córdoba (1997-08), Montevideo (1998-09, 2003-04), Belo Horizonte (1999-00, 2010-11), Rosario (2000-01, 2009-10), Valparaíso (2001-02), Buenos Aires (2004-05), Santo André (2005-06), Morón (2006-07), y Canelones (2008-09). Si consideramos la frecuencia por países, vemos que este aspecto ha sido ponderado a la hora de pensar las transferencias de mando. La secuencia es similar a la proporción por país miembro en la red: Argentina 5 veces, Brasil 4 veces, Paraguay 3 veces (contando el periodo inconcluso 2007-08), Uruguay 3 veces, Chile 1 vez (país asociado).

La Comisión Directiva cumple una función de apoyo a la Secretaría Ejecutiva, y garantiza el diálogo y la continuidad del accionar de la Secretaría. Esta comisión se compone por un representante de la Secretaría Ejecutiva en ejercicio, por un representante de quien haya ocupado ese lugar en la gestión anterior, y por un representante de la ciudad que la conducirá el próximo año, ya designado en la cumbre anual anterior.

Por último, el Consejo Mercociudades se compone por dos representantes por cada país miembro del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay), un representante de cada país asociado a la Red (Chile, Perú, Bolivia, Venezuela) y por los miembros de la Comisión Directiva. Su responsabilidad incumbe sobre la administración de la red, y de él dependen las 14 Unidades Temáticas que funcionan como instancias de intercambio y de elaboración de premios, jornadas, documentos y políticas que buscarán incidencia sobre los temas que desarrollan.

Actualmente existen 14 Unidades Temáticas: Turismo; Planificación Estratégica; Desarrollo Social; Ciencia, Tecnología y Capacitación; Cultura; Ambiente y Desarrollo Sostenible; Cooperación Internacional; Desarrollo Urbano; Desarrollo Económico Local; Autonomía, Gestión y Financiamiento Municipal; Educación; Género y Municipio; Seguridad Ciudadana; y Juventud.

Cada una estas unidades está dirigida por una ciudad miembro que, por el plazo de un año, tiene la responsabilidad por su funcionamiento.

A modo de reflexión final

En las últimas décadas, las tendencias globales pusieron en tensión múltiples visiones e ideas consideradas hasta entonces como 'certezas'.

Para muchos actores, la década del '90 fue un mundo "post": posmoderno, posindustrial, posnacional, post-guerra fría... este "post" abrió un abismo que trajo cambios, vividos como progreso por algunos, como caos por otros.

En ese momento - tal vez aún no del todo explicado, comprendido o dimensionado- varias cosas cambiaron. Cambió la forma de entender la intervención del Estado, la forma de gobernar, la magnitud y complejidad de las problemáticas a afrontar, la forma de entendernos y vivirnos como ciudadanos e individuos de un mundo globalizado.

Ante el fracaso del paradigma neoliberal, la discusión sobre el rol de los estados parece tener hoy amplia vigencia a la luz de algunas posturas que comienzan a plantear la necesidad de repensar la función estatal y de la Administración Pública.

La existencia de redes de cooperación subnacional, como Mercociudades –y de otros como ONG's, fundaciones, organismos internacionales y grupos transnacionales- nos deja ver que la acción estatal debe contemplar la multiplicidad de perspectivas y actores puestos en juego y organizados alrededor de cada problemática.

El caso de Mercociudades nos puede aportar un visión sobre cómo algunos actores comprenden las formas de la interacción de un modo más flexible, dinámico y horizontal que la del tradicional modelo estatocéntrico; y que el ámbito de intervención de los actores vulnera las fronteras nacionales y orienta estrategias hacia la región y el 'mundo'.

En el caso que analizamos, las ciudades se descubrieron como actores capaces de aportar una mirada particular al proceso de integración, que tiene que ver con anteponer la inclusión social a la integración de los mercados. Así, propusieron la incorporación de una agenda social, eclipsada por la desmedida atención puesta en la economía.

La introducción de una “faceta humana” al MERCOSUR tenía que ver con la búsqueda de un desarrollo sustentable a favor de los habitantes de la región, la promoción de derechos sociales, ambientales, sexuales o culturales; y la promoción de prácticas transparentes, eficientes y participativas que pudieran devolverle al gobierno la legitimidad para conducir los destinos de sus pueblos.

La vinculación de las ciudades obligó a la integración de un universo de actores más amplio, relegados por los fuertes presidencialismos de la década del '90. En la gran magnitud de cambios que ofrecía el mundo globalizado, las ciudades descubrieron un rol de intervención, y tomaron la palabra.

Mercociudades representa la experiencia de ciudades que decidieron ser protagonistas de la cooperación y de la búsqueda de consensos. Ciudades comprometidas con la profundización de la gobernabilidad democrática, reconociendo la pluralidad de realidades sociales y visiones. Ciudades que comprendieron que “la valorización de la diversidad y de la cooperación evidencia la fuerza de nuestros pueblos y marca nuevos caminos y posibilidades promisorias para la búsqueda de un destino compartido” (Carta de Río)

Bibliografía

- BECK, U (1998). "¿Qué es la Globalización?". Paidós, Barcelona.
- BRESSER PEREIRA, L (1996) "Crise Economica e Reforma do Estado no Brasil", edit 34 Ltda, San Paulo, Brasil, 1996
- BOISIER, S (1996) "El difícil arte de hacer región", CBC, Cusco, Perú, 1996
- BOISIER, S (1998) "Post scriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales" para ILPES-CEPAL, publicado en "Anales de Geografía de la Universidad Complutense", nº 18, 1998
- CHASQUETTI, D (2006) "El MERCOSUR y las Ciudades. Apuntes para una agenda del Comité de Municipios del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias, y Departamentos del MERCOSUR", publicación de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Uruguay, 2005
- CLAD (1998), "Una Nueva Gestión Pública para América Latina", Documento del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD, 1998
- FERRERO, M (2006) "La glocalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en argentina y el cono sur latinoamericano", Revista Electrónica de Estudios Internacionales Nº 11
- GARCÍA DELGADO, D. (1997). "Introducción: Nuevos gobiernos locales. El cambio del modelo de gestión". En GARCÍA DELGADO, D (comp.). "Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina", FLACSO-UBA-UCC, Buenos Aires, 1997.
- GARCÍA CANCLINI, N (2001) "La Globalización imaginada", Paidós, Buenos Aires, 2001
- GRANATO, L y ODDONE, N (2008) "Mercociudades, red de integración. Una nueva realidad en América Latina", Capital Intelectual, Buenos Aires, 2008
- KLEIMAN, A. (2010) "Processo de institucionalização de Mercociudades. Da REMI ao FCCR", en "15 años de Mercociudades", Secretaria Ejecutiva 2009/10, Rosario, 2010
- MARTINEZ NOGUEIRA (1998) " Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico", Serie Políticas Sociales 24, CEPAL-ONU, 1998
- MIRANDA, R (2005) "Paradiplomacia y gobierno local: indicios de un modo diferente de hacer relaciones internacionales", Instituto de relaciones internacionales, anuario 2005
- MISHRA, R (1993), "Social Policy in the Posmodern Worl", en Jones, C. Ed, "New Perspective on the Welfare State in Europe", Londres, Roulledge, 1993
- PRATS CATALÁ (2006), "Veinte Años de Modernización Administrativa en los países de la OCDE. Lecciones aprendidas", Seminario Internacional sobre Administración del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina, Buenos Aires, 2006,
- ROBERTSON, R (2000). "Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad". En Zona Abierta, 92/93, Madrid

Documentos utilizados

Tratado de Asunción (1991)
Grupo Mercado Común DEC. Nº 90/00
Consejo Mercado Común DEC. Nº 41/04 (2004)
Declaración "Carta de Río" (2007)
Actas Cumbre Mercociudades: 1995 (Asunción), 1996 (Porto Alegre), 1997 (Córdoba), 1999 (Belo Horizonte), 2000 (Rosario), 2001 (Valparaíso), 2002 (Asunción), 2003 (Montevideo), 2004 (Buenos Aires), 2005 (Santo André), 2006 (Morón), 2008 (Canelones), 2009 (Rosario), 2010 (Belo Horizonte); disponible en www.mercociudad.org

ANEXOS

Tabla I. Mercociudades. Incorporación de ciudades por año y país

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|------------------------|---|--|--|---|---|---|---|--|
| Argentina | Buenos Aires, Córdoba; La Plata; Rosario | Mar del Plata; Mendoza; S.M de Tucuman; | General San Martín; | Bahía Blanca; La Rioja; Río Cuarto; Trelew; | Malvinas Arg; Villa Mercedes | Quilmes; Rafaela; Resistencia; San Juan; Santiago del Estero; Usuahia; Vicente Lopez; Viedma; Villa María; Hurlingham | Avellaneda; Comodoro Rivadavia; Paraná; Pergamino; Salta; San Luis; S.S de Jujuy; Santa Fe; | La Matanza; Morón; Olavarría; S.F.V de Catamarca; San Isidro |
| Argentina | 4 | 3 | 1 | 4 | 2 | 10 | 9 | 5 |
| Brasil | Brasilia; Curitiba; Florianópolis; Porto Alegre; Río de Janeiro; Salvador | Belo Horizonte, Fortaleza; Recife; Ribeirão Preto; | Juiz de Fora; Londrina; Santo André; Sao bernardo do campo | Belem; Río Claro; Santa María; Sao Paulo | Guarulhos; Joville; Piracicaba; Caxias do sul | Diadema; Macaé; Massoró; Sao caetalo do sul; Vitoria | Campinas; Cuiabá; Foz do iguaçu; Goiania; Maringá; Niteroi | Mauá; Río Grande; Sao Carlos; Uberlandia |
| Brasil | 6 | 4 | 4 | 4 | 4 | 5 | 6 | 4 |
| Paraguay | Asunción; | | | Fernando de la Mora; Limpio; | | | | Bella Vista; Capiatá; Villeta |
| Paraguay | 1 | | | 2 | | | | 3 |
| Uruguay | Montevideo; | | | Tacuarembó; | Rivera; | Paysandú; Salto; | | |
| Uruguay | 1 | | | 1 | 1 | 2 | | |
| Venezuela | | | | | | | | |
| Venezuela | | | | | | | | |
| Bolivia | | | | | Cochabamba, La Paz; Tarija | Santa Cruz de la Sierra | | |
| Bolivia | | | | | 3 | 1 | | |
| Chile | | Concepción; Santiago de Chile; | Valparaíso; | | Los Andes; | | Arica; Viña del Mar | Calama; Rancagua; |
| Chile | | 2 | 1 | | 1 | | 2 | 2 |
| Perú | | | | | | | | |
| Perú | | | | | | | | |
| TOTAL ACIMULADO | 12 | 21 | 27 | 38 | 49 | 67 | 84 | 98 |

| 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | X PAIS |
|---|--|---|--|------------|--|--|---|--------|
| Montecarlo | Gualeguaychú; Junin; Lomas de Zamora; Necoche; Tandil; Villa Gesell; Zapala; Lujan | Barranqueras, Bovril; Bragado; Guaymallén; | Carlos Pelegrini; Florencia Varela; Las Bandurrias; María Susana; Piamonte; Realicó; Salto; S.A de los Cobres; San Jorge | | Azul; Capilla del Monte, Concordia; Esperanza; Firmat, Neuquen; Lanus; Paso de los Libres; Pilar; Puerto San Martín; Santo Tomé; Tigre | Cippotelli; Junin de los Andes; Pinamar; Reconquista; Río Tercero; San Lorenzo; Zarate; Virasoro | Empedrado; Monte Caseros; Roque Saez Peña | |
| 1 | 8 | 4 | 9 | | 12 | 8 | 3 | 83 |
| Alvorada; Bela Vista; Coronel Sapucaia; Guairá; Paranhos; S.J do Rio Preto | Araraquara; Gravatá; Jacareí; Varsea Paulista; | Camaçari; penápolis; Praia Grande; Santos; Sao Leopoldo; San Vicente; Sumaré; Suzano; Taoba da Serra; Viamao; Esteio | Barra do ribeiro; Contagem; Santana do Parmaiba; Santa Vitoria do Palmar; Osasco; Vitória da Conquista | | Dourados; Indaiatuba; Limeira; Sao Bento do Sul | Nova iguaçu; Canoas; Bage | Amparo; Barra do Quarai; Sabarará | |
| 6 | 4 | 11 | 6 | | 4 | 3 | 3 | 74 |
| Bella Vista Norte; Cambyretá; Carlos A. Lopez; Concepción; Coronel Florentin Oviedo; Hernandarias; Horqueta; Jesus; Nanawa; Pedro Juan Caballero; Pilar; Salto de Guairá; San Lazaro; S.P de Ykuamandiyú; Ypehú | | | | | | Capitán Meza; Pirapó; | | |
| 15 | | | | | | 2 | | 23 |
| Cerro Largo; Florida; Maldonado; Treinta y Tres | | Canelones; Colonia; Durazno; Flores; Rio Negro; Rocha; | San jose; | | | | Artigas; Lavalleja; | |
| 4 | | 6 | 1 | | | | 2 | 18 |
| | | | Barquisimeto; Caracas Alcandía Mayor; Libertador; | | | Cumaná; | Independencia; Vargas | |
| | | | 3 | | | 1 | 2 | 6 |
| | | | | | | | | 4 |
| | Chillan Viejo; | El Bosque; Puerto Montt; | Quilpué; | | | | La Florida | |
| | 1 | 2 | 1 | | | | 1 | 13 |
| | Lima; | Lurín; | | | Jesus María; | La Victoria | Carabayllo; | |
| | 1 | 1 | | | 1 | 1 | 1 | 5 |
| 124 | 138 | 162 | 182 | 182 | 199 | 214 | 226 | |

Fuente: elaboración propia en base a información disponible en www.mercociudades.org

Tabla II. Participación municipal en Mercociudades

| | Cantidad de miembros | Cantidad de Municipios del país (en base a información oficial de cada país) | Porcentaje de municipios miembros del país | Porcentaje de participación en la red por país |
|-----------|----------------------|--|--|--|
| Argentina | 83 | 2171 | 2,89% | 36,70% |
| Brasil | 74 | 5564 | 1,30% | 32,40% |
| Paraguay | 23 | 238 | 9,60% | 10,10% |
| Uruguay | 18 | 18 | 100% | 7,90% |
| Venezuela | 6 | 335 | 1,80% | 2,60% |
| Bolivia | 4 | 337 | 1,18% | 7,10% |
| Chile | 13 | 345 | 3,80% | 5,70% |
| Peru | 5 | 195 | 2,50% | 2,20% |

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

Tabla III. Habitantes representados en Mercociudades. Argentina-Brasil

| | Total Habitantes País | Habitantes representado | porcentaje |
|-----------|-------------------------------|-------------------------|------------|
| Argentina | 37282970 (censo INDEC 2001) | 18,965,976 | 50,87% |
| Brasil | 190.732.694 (censo IBGE 2010) | 58,652,264 | 30,75% |

Fuente: elaboración propia. Calculo en base a planillas de membresía de Mercociudades disponibles en www.mercociudades.org