

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Ciudades latinoamericanas en red. La mercociudades como estrategia de apertura al ciudadano del Mercosur.

Gloria Edel Mendicoa.

Cita:

Gloria Edel Mendicoa (2009). *Ciudades latinoamericanas en red. La mercociudades como estrategia de apertura al ciudadano del Mercosur. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/149>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Ciudades latinoamericanas en red

**La *mercociudades* como estrategia de apertura
al ciudadano del Mercosur**

Gloria Edel Mendicoa

Facultad de Ciencias Sociales

Instituto de Investigaciones Gino Germani

gloriaedel@gmail.com

Se pone en valor la importancia de la Red Mercociudades-Acta de Asunción- 1995- como emergente de un nuevo escenario municipal capaz de orientar políticas que vinculen a los municipios en el contexto regional asegurando estrategias de inclusión social, procesos de descentralización, mejor administración y financiación autónoma de los gobiernos locales.

Se examina una tesis determinada por la descentralización, como punto central para comprender a las ciudades en una nueva lógica: *lo local* con lo *regional* que, a su vez, trata con lo *nacional*. Es decir un *locus* a través del cual se objetivan los impactos de las políticas que proceden del nivel central y de otros niveles del gobierno. En este marco son tres los ejes con los que nos desenvolveremos:

A.- Las Ciudades como *elemento inductor* de la Cooperación Local.

En un primer momento pueden detectarse instrumentos diversos que coadyuvan a un proyecto de cooperación descentralizada. En tal sentido se destacan: a) acciones intersectoriales, intergubernamentales con presencia de actores que impulsan políticas de fortalecimiento institucional para potenciar procesos descentralizadores; de democracia participativa y de cohesión social; b) acciones orientadas a la solidaridad política en pos de la reconstrucción democrática como manera de neutralizar resabios burocrático- autoritarios, matizados con prácticas clientelares, y al apuntalamiento de los gobiernos locales en proyectos de mayor alcance. En tal sentido la matriz siguiente compara las diversas *acciones inductoras* de desarrollo institucional que tal como argumenta el Observatorio de Cooperación Descentralizada de la Unión Europea - América Latina, *“son provocadas por gobiernos nacionales o por factores exógenos de origen norteamericano que, en determinadas situaciones condujo a retrocesos en la trayectoria institucional de los gobiernos locales”*

DÉCADA DEL '50	
CONTINENTE EUROPEO	CONTINENTE LATINOAMERICANO
<p>1951.- Creación del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE)</p> <p>1953.- Aprobación de la Carta de Libertades Municipales.</p> <p>1957.- Tratado de Roma-Constitución de la Comunidad Europea. .-Conferencia Poderes Locales de Europa.</p>	<p>No se registran actividades de los gobiernos nacionales para el fortalecimiento de los gobiernos locales.</p>
DÉCADA DEL '60	
<p>1960.- Creación del Fondo Social Europeo (FSE)</p> <p>1964.- Creación del Fondo Europeo de Orientación y garantía agrícola (FEOGA) (previsto en el Tratado de Roma).</p>	<p>1960.- Puesta en marcha de la Alianza para el Progreso (ALPRO) para ayudar a las necesidades básicas en LA, a cambio de lealtad política a los EEUU contra el comunismo. .- Establecimiento de la Doctrina de Seguridad Nacional por EEUU a través de la cual se instalaron los gobiernos dictatoriales en Latinoamérica.</p> <p>1964.- Gobierno Militar en Brasil.</p> <p>1966.- Gobierno Militar en la Argentina.</p> <p>1968 - Dictadura Militar en Perú.</p> <p>1968.- Dictadura Militar en Panamá.</p> <p>1969.- Inicio de la Comunidad Andina (CAN)</p>

¹ Sinoel Batista; Kjeld Jakobsen, Ana Carolina Evangelista; 2008; “La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada”, en Observatorio de Cooperación Descentralizada de la UE-AL. Estudios de Investigación. N°3. Diputación de Barcelona.

DECADA DEL 70	
<p>1971.- Creación de la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE)</p> <p>1973.- Conferencia de Regiones Marítimas Periféricas de Europa (CRPM)</p> <p>1974.- Euromontana.</p> <p>1975.- Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en favor de las regiones desfavorecidas.</p>	<p>1970.- Dictadura Militar en Ecuador.</p> <p>1972. Dictadura Militar en Honduras.</p> <p>1973.-Dictadura Militar en Uruguay.</p> <p>1976.- Dictadura Militar en Argentina.</p> <p>1979.- Redemocratización de Ecuador.</p>
DECADA DEL 80	
<p>1985.- Asamblea de las Regiones de Europa (ARE). .- Creación de METROPOLIS -Asociación Mundial de grandes metrópolis (ciudades con más de un millón de habitantes o capitales de Estado con más de 250.000 habitantes) .- Adopción de la "Carta Europea de Autonomía Local".</p> <p>1986.- Acta Única Europea (AUE) e institucionalización de la Cooperación Política Europea(CPE)</p> <p>1986.- Creación de Eurocities.</p> <p>1989.-Creación de la Comisión Arco Atlántico (CAA). .-Creación de la Iniciativa Comunitaria.</p>	<p>1980.-Consenso de Washington apoyando liberación del mercado, eliminación de barreras arancelarias, privatización de las empresas públicas, descentralización de los servicios centrales a los gobiernos provinciales /locales, debilitando estados nacionales y generando perjuicios locales por carencia de capacidad financiera. .- Redemocratización de Perú.</p> <p>1982.- Redemocratización de Honduras</p> <p>1983.-Redemocratización de Argentina.</p> <p>1984.- Redemocratización de El Salvador.</p> <p>1985.-Redemocratización de Brasil. .- Puesta en marcha del Mercosur a instancia de Brasil y Argentina.</p> <p>1986.-Redemocratización de Guatemala.</p> <p>1988.-Redemocratización de Paraguay. .-Consolidación de las negociaciones para concluir conflictos armados de Nicaragua.</p>
DECADA DEL 90	
<p>1990.-Creación de la Red de Ciudades por la energía. .-Creación de Gobiernos Locales por la sustentabilidad (ICLEI). .- Conferencia Intergubernamental (CIG).Se negocia entre los estados miembros (Las CIG han dado lugar a importantes tratados).</p> <p>1991.- Creación de la Asociación de Colectividades Textiles Europea (ACTE). .- Creación de Eurotowns (Red de Ciudades Medianas-50 a 250 mil habitantes). .- Creación de la Comunidad de Trabajo de Galicia-Norte de Portugal (CT G-NP). .- Creación de la Unión de las Ciudades Bálticas (UBC).</p> <p>1992.-Tratado de Maastricht: Tratado de la Unión Europea (TUE).-</p> <p>1993.- Puesta en funcionamiento del Mercado Único Europeo y la creación de la Unión Económica y Monetaria (UEM), como complemento del mismo.</p> <p>1994.- Creación del Comité de las Regiones.</p>	<p>1990.- Redemocratización de Chile. .-Redemocratización de Panamá. .-Instalación de las bases para el SICA (Sistema de Integración Centroamericano).</p> <p>1991.- Creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Acta de Asunción. .- Creación de la FEMICA (Federación de Municipios del Istmo Centroamericano).</p> <p>1992.- Adhesión de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA). .-Consolidación de las negociaciones para finalizar conflictos armados en El Salvador.</p> <p>1993.-Firma del Protocolo del Tratado General de Integración Económica Centroamericana.</p> <p>1994.- Propuesta para la creación del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), inspirado en un modelo de integración económica. .- Lanzamiento de ALIDES (Alianza para el Desarrollo Sostenible Centro Americano)</p> <p>1995.- Creación de la RED Mercociudades. .- DEMUCA Fundación para el Desarrollo Local y el</p>

<p>- Creación de la Red Europea de las Ciudades del Vino (RECEVIN). 1995.-Creación del Programa Urbes América Latina (URB-AL). 1997.-Creación de la Red Europea de Ciudades y Regiones por la Economía Social (REVES). 1999.- Introducción del Euro, como moneda única. Comienzo de la elaboración de la Constitución Europea para la integración política. - Creación de la Asociación Arco Latino. - Creación de Telecities (desarrollo urbano a partir de las tecnologías de la Información y Comunicación – TICs)</p>	<p>fortalecimiento Municipal e Institucional de la Región Centro Americana y el Caribe. 1999.- Creación de la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones. (FLACMA).</p>
DECADA DEL 2000	
<p>2002.-Creación de la Asociación Europea de Industrias Regionales. 2004.-Creación de CGLU-Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Procede de la fusión entre la IULA- (Unión Internacional de Autoridades Locales - 1913)- y FMCU (Federación Mundial de las Ciudades Unidas-1957) -Creación de la Red de Autoridades Locales y Regionales Europeas sobre el Asilo y la Inmigración (ERLAI). -Creación de la Red Internacional de Políticas Culturales (RIPC)</p>	<p>2000.- Plan Puebla-Panamá de Desarrollo de México y Centroamérica. -Creación de REMI (Reunión Especializada de Municipios e Intendencias). 2001.- Realización de la I CONFEDELCA (Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local). 2003.-Creación de la Red Andina de Ciudades. 2004.-Creación de CGLU-Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. En LA actúa mediante FLACMA. -Creación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur. 2005.- Creación del Instituto de Desarrollo Local Centroamericano.</p>

Sinoel Batista; Kjeld Jakobsen, Ana Carolina Evangelista; (Ibidem; 2008)

B.- Mercociudades: la fusión de otras asociaciones, la perspectiva descentralizada y la nueva institucionalidad municipal.

Es el embrión de una alianza diferente respecto de otras iniciativas. Cabe recordar el rol de las asociaciones, cuyas actividades se iniciaron mucho antes que las redes (IULA–FMCU)². El resultado de estas fusiones provocó su impacto en la Mercociudades y en la Red Andina de Ciudades, cuya misión distintiva fue orientar sus actividades en una misma dirección. La Mercociudades, se la describe como un escenario complejo, sujeto de tensiones persistentes, y al mismo tiempo como la contraparte que flexibiliza la integración.

² IULA: Unión Internacional de Autoridades Locales; FMCU: Federación Mundial de las Ciudades Unidas. Son consideradas como las más antiguas en la región .Han sido reemplazadas por la Red de Ciudades y Gobiernos Locales(CGLU)

FEMICA: Federación de Municipios del Istmo Centroamericano; FLACMA: Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones. Son también organizaciones creadas con anterioridad a las Red que aquí se expone.

Es un proceso que combina estructura, cultura y acción. Como hemos dicho, *las estructuras cambian por la presencia de determinadas propiedades que son emergentes y de las relaciones que se establecen hacia su interior que hacen previsible los cambios. A su vez, contiene nociones del tiempo social, el cual se encuentra condicionado por el contexto de vida de los actores: sociales y culturales. Ello introduce dos atributos significativos: continuidad/discontinuidad y direccionalidad... En ese caso se asume una nueva génesis mediante una transformación continua y gradual. Sin duda implica, probablemente, una nueva fase, aún más incierta, pero se dan condiciones para articular nuevas élites y emprendedores y hacer un nexo entre los problemas fundamentales y un proceso que integra interacción y estructura con relaciones abiertas y continuas de la nueva morfogénesis institucional.* (Mendicoa, G.; 170)³

C.- Mercociudades y los tres cinturones del gobierno⁴.

Se toman *Los tres cinturones del gobierno* de Matus (2007), a modo de referencia teórica empírica a fin de ensamblarlos en la Mercociudades.

El primero es el **proyecto del Mercosur**. Se parte de las debilidades normativas jurídicas de un modelo de integración basado en transacciones del mercado. Propiciar la integración económica no es un problema en sí mismo en tanto existan criterios comunes entre los países parte para asumir los riesgos y amenazas de un contexto internacional complejo. Aunque, tal como está planeado se está ante un *proyecto económico* unilateral y sesgado, quedando la apertura sujeta a instancias inmediatistas y no a una estrategia regional. El **proyecto Mercociudades** toma como unidad de intervención a los municipios. El problema de fondo para encaminar aquél, es el limitado o débil presupuesto con el que abordan su gestión: dependencia a otras jurisdicciones y desigualdades jurídicas respecto de su autonomía ⁵-; sin embargo, al entenderse que un proyecto es una *propuesta de intercambio de problemas* (Matus, C.; 21) se deberá recurrir a un balance en términos de otros valores: dar cuenta de la selección de estrategias y operaciones y de la eficacia de los logros. La Mercociudades, en términos cuantitativos tiene un escaso número de ciudades respecto del total de municipios por cada país miembro: Argentina 2152; Brasil 5562; Paraguay 208; Uruguay 19; Venezuela 970: sobre un total de 16.240 municipios Latinoamericanos. Es una entidad más en el amplio conjunto de redes y asociaciones internacionales -13 del Programa URB-AL, siete de

³ Mendicoa, G.E. (Compiladora, 2007); *Fronteras abiertas para el Mercosur. Hacia una gobernanza con sentido estratégico y equidad Social*. Bs. As, Espacio Editorial. Capítulo 8.

⁴ Matus C. (2007), "Los Tres cinturones del gobierno" , Buenos Aires, UNLaM/Altadir/CIGOB (Fundación Ciencias y Métodos de Gobierno)

⁵ En la Argentina el artículo 123 de la Constitución indica "cada provincia dicta su propia constitución... asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero", aunque la Carta Orgánica de Buenos Aires aún no fue reformada, creándose consecuentemente una importante contradicción, referenciado en Mendicoa, Gloria Edel (2009); "Desarrollo Local y Territorialidad Integrada. Notas para un plan estratégico regional". Bs. As. UNLaM/Prometeo.

alcance global y /o regional (AICE; CGLU, CIDEU; FLACMA, ICLEI, Mercociudades y UCCI⁶) y 1836 gobiernos locales en el total de las redes de ciudades (Batista, et al;95)⁷. Sin embargo, desde el punto de vista socio político de la Mercociudades se destaca la ruptura que produce al eje de desarrollo Sao Paulo - Gran La Plata y atravesando en perpendicular con sentido a Chile. Ello, en relación a los municipios, que se concentran en la Red y principalmente del lado argentino, permite la incorporación de ciudades que se vinculan al proceso a pesar de las asimetrías que las caracterizan. En otras palabras, en la Red se encuentran las principales ciudades del Mercosur, extendidas al Cono Sur, junto con localidades que no alcanzan ni en superficie, ni en población y mucho menos en dinámicas productivas, las potencialidades de aquellas. Este *atravesamiento* territorial posibilita el incremento de corredores productivos, con el impacto que los mismos generan en las ciudades menores.

El **proyecto** aparece también en las Unidades Temáticas (14). Las mismas son instrumentos necesarios para conformar propuestas de desarrollo estratégico según aspectos para los que cada ciudad tenga mejores condiciones. No se elude a limitaciones en su desempeño, en aquellas ciudades que agrupan UT de distinto tipo y otras que no poseen responsabilidad alguna. Esta superposición de UT materializa una asimetría de responsabilidades o una centralización de las mismas, hipótesis ésta en la que la perspectiva de equilibrio y coordinación – el sentido de la red- se desdibuja y reclama atención.

El segundo: **la nueva gobernanza**. Se trata de advertir otras dinámicas de gestión. Mercociudades se convierte en el referente sinérgico que, sustentado en lo local, obtiene proyección regional. Se apuntala la lógica ya enunciada: *lo local* trata con lo *regional*, que a su vez trata con lo *nacional*. Con esta *gobernanza* se pone en juego el real alcance de la ciudadanía. Y en ese sentido los dispositivos normativos deben incorporarse a la agenda. Por ejemplo, abrir fronteras para que quienes vienen a albergarse a nuestras ciudades no queden insertos en la exclusión, no solo de los dispositivos, sino también de las comunidades a donde buscan refugio. Igualmente, y siguiendo a Matus (Op.cit; 21), la presencia del actor en la gobernabilidad y la influencia que ejerce en las diversas variables que se interceptan entre ese actor con los otros. Esa gobernabilidad está relacionada con el proyecto, con las pericias de los líderes y con los conocimientos que se tienen sobre la gestión. No siempre quienes están en la gestión poseen capacidades y hasta puede ponerse en cuestión las condiciones de liderazgo, excepto, y posiblemente, el haber sido elegido en un proceso eleccionario. Los municipios están también enlazados a dinámicas propias que se entrecruzan con demandas

⁶ Las siglas aluden: AICE: Asociación Internacional de Ciudades Educadoras; CGLU: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos; CIDEU: Centro de Desarrollo Estratégico Urbano; FLACMA: Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones; ICLEI: Gobiernos Locales para la Sustentabilidad o Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales; UCCI: Unión de Ciudades Capitales Latinoamericanas.

⁷ Sinoel Batista, et al; Op. Cit.

cotidianas y a la par desafíos de mayor expansión gubernamental, aunque integrar la red no posibilita necesariamente un vínculo estrecho. En todo caso este puede obtenerse desde las potencialidades contenidas en las UT, aunque no sin perder de vista la mejor distribución de responsabilidades. Se defiende una *gobernanza* involucrada con los poderes públicos, la comunidad y las organizaciones no gubernamentales. Se apela a las políticas públicas en tanto verse acuñadas en: una post modernidad – el efecto de la globalización-; la inevitable búsqueda a la *comunidad* en el concepto de Tonnies (1996) y una ciudadanía que tiene presencia, pero, sus oportunidades, son esquivas e inciertas.

El tercero, **la capacidad**. Como actor emergente de una renovada institucionalidad social, encuentra condiciones para consolidar un espacio económico, político y social por la vía de la interpenetración estructural, voluntaria y solidaria de los Estados parte. De todas formas, un rápido diagnóstico, encuentra ciudades que se extienden de manera anárquica, densamente pobladas, con inequidades sociales, alta contaminación social, insuficiencia en determinados espacios, con deterioro y/o carencia de infraestructura de servicios básicos, zonas de inseguridad y otras debilidades que las ciudades no pueden afrontar con propios recursos. Señales que expresan la inequidad en nuestros países con repercusión en las ciudades, hace que este tránsito sea cada vez más costoso. En AL el 10 % más rico se lleva casi el 40 % del ingreso. Sobre un total de 17 países se registraron las siguientes **carencias básicas** en los hogares: 17 % agua potable; 36% alcantarillas en las calles; 36 % heladera; 23 % agua caliente; 66 % nunca usó Internet y el 75 % no tiene computadora. Por falta de agua muere un niño cada 20 segundos.

Tamaños obstáculos imponen la pericia como aspecto resonante. La gobernabilidad de un proyecto reclama de dominio de teorías, métodos, técnicas potentes de gobierno y planificación. Los municipios tienen que tener un mayor involucramiento en la capacitación de sus miembros y a través de estos se introduce en relaciones internacionales. En palabras de Sinoel Batista (op.cit; 104⁸) *la inserción de las ciudades puede ser considerada pasiva o reactiva. En esos casos su participación se da de afuera para adentro (inducción exógena): se reacciona frente a motivaciones políticas y estímulos externos. Cuando esta actividad concluye se desaceleran sus inversiones, las actividades pierden fuerza. Aquí es donde la voluntad política se hace imprescindible.*

En tal sentido la encuesta⁹ a nuestro cargo, en municipios de la Red para detectar el grado de conocimiento que poseen sobre el proceso de integración hasta los beneficios que perciben en su implementación, no se perciben “atributos decisionales” ni suficiencia para emprender y dar

⁸ Sinoel Batista (et al, 2008) Op.Cit.

⁹ Proyecto S027. “La Red Mercociudades. Su relevancia para impulsar la Institucionalidad Social del Mercosur”. UBACyT. Programación Científica. Plan Trienal, 2004-2007. Mendicoa Gloria (Directora)

ventajas a un proceso con otras perspectivas. Entre los datos principales sobresale que un alto porcentaje del “área red mercociudades” carece de estructura y casi siempre está ligadas al Intendente y la atención se deriva a funcionarios de confianza. La idea dominante es “estar” a la RED. Son pocos los municipios del conurbano y de la Argentina con mayor determinación en términos de consistencia institucional tradicional. Morón, Rosario, Tandil, entre otros. Las ciudades brasileñas, en cambio, son más dinámicas y por ejemplo se involucran más en la coordinación de las UT científico tecnológico. Asimismo la Red, como subregión, en la cual se propicie eficazmente la circulación de bienes y personas, los participantes activos (representantes municipales e intendentes) tienen plena aceptación aunque no están preparados para llevar a cabo un plan estratégico, lo cual los posiciona en desventaja, repitiendo el modelo de la región, subregiones de mayor y/o menor desarrollo. Por otra parte el nivel de respuesta a las convocatorias de la red muestra una dinámica interna de la red altamente eficiente, que no se condice con la estructura tecnoburocrática del Órgano Mercosur.

En suma, la Mercociudades, con desiguales fortalezas en su interior, trata de cumplir con las demandas de las sociedades contemporáneas: superar la inseguridad y dar garantía de convivencia, gestión y participación. La deuda pendiente conlleva una larga lista de preocupaciones: jurídicas, presupuestarias, organizacionales, de políticas en torno a la cohesión social y de fortalezas vinculares al interior de la red y de inter redes.

No hay desarrollo social y humano posible si los estados no lo aseguran y formalizan en acuerdos y resoluciones superadoras de las tecnoburocracias vigentes. Esta es la primera meta en toda perspectiva integración. Por eso el Mercosur está siempre en la encrucijada y puede arrastrar a la Mercociudades.

Nos permitimos concluir *reiterándonos* en esta afirmación: *La Mercociudades aparece como el único actor capaz de reconocer como elemento diferencial que la coordinación y/o descoordinación de las acciones de todos los actores (internacionales, nacionales o locales) se producen en el territorio y que, por tanto, la visión estratégica desde lo local es relevante para el desarrollo económico y social nacional, supramunicipal y supranacional.*

La presencia de actores y fuerzas sociales dentro de la territorialidad - Mercosur y su expansión hacia Sudamérica, exige una estrategia relacional enraizada en la cotidianeidad de las personas, instituciones y demás grupos sociales por lo que se hace imprescindible la reconstrucción del tejido y la historia social teniendo como objeto una nueva concepción del sentido de pertenencia y cooperación, en tanto alertas a estrategias centralizadas y concentradas. (Mendicoa, G.2007; 198)¹⁰

¹⁰ Mendicoa. Gloria Edel (2007); Op. Cit.