

La pandemia y las redes de ciudades: el caso de Mercociudades y la presidencia de Tandil, 2020-2021

Nahuel Oddone*

Mariana Calvento**

Nahuel Fernando Alvaredo***

Celeste Karen Domínguez González****

RESUMEN

En los últimos años se han observado numerosos cambios a escala internacional que han puesto en crisis las nociones y narrativas que se consideraban sólidas (y por momentos inamovibles) para entender las relaciones interna-

cionales. A partir de dinámicas que surgieron desde los espacios locales, se ha buscado comprender y dar una respuesta a estos fenómenos. Entre ellas, se destaca la denominada “diplomacia” de las ciudades, concepto que también se conoce como paradiplomacia. En 2020, resultó paradigmática la pandemia de covid-19

* Doctor en Estudios Internacionales, Universidad del País Vasco - Euskal Herriko Unibertsitatea (España). Investigador Asociado, Universidad de Naciones Unidas, Centro de Estudios Comparados de Integración Regional (UNU-CRIS). [noddone@unu.cris.edu]; [https://orcid.org/0000-0002-3120-3914].

** Doctora en Ciencia Política, Universidad Nacional de San Martín (Argentina). Investigadora adjunta (Conicet), profesora adjunta Conicet, Ceipil-Unicen-CIC/Conicet. [marianacalvento@yahoo.com.ar]; [https://orcid.org/0000-0002-0257-3270].

*** Licenciatura en Derecho, Universidad Autónoma de Barcelona (España). Investigador maestrando, Universidad de Buenos Aires (Argentina). [alvaredo00@gmail.com]; [https://orcid.org/0000-0002-4664-9038].

**** Bachiller en Ciencias Sociales, Colegio Nacional A. U. Illia UNMDP (Argentina). Tesista de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Argentina). [celeslavigne@gmail.com]; [https://orcid.org/0000-0002-1606-619X].

Recibido: 21 de noviembre de 2022 / Modificado: 2 de febrero de 2023 / Aceptado: 23 de febrero de 2023

Para citar este artículo:

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, 49-72.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n38.04>

que impactó internacionalmente en todos los niveles, desafiando el multilateralismo, los Estados nacionales, las propuestas surgidas desde los gobiernos locales y sus redes. El presente artículo analiza la red Mercociudades, espacio que congrega a más de 300 gobiernos locales de Sudamérica, para comprender sus principales desafíos y respuestas durante la pandemia.

Palabras clave: Mercociudades; paradiplomacia; redes de ciudades; covid-19.

The pandemic and city networks: The case of Mercociudades and the presidency of Tandil (2020-2021)

ABSTRACT

In recent years, several changes have been observed at the international scale that have put in crisis notions and narratives that were considered solid (and at times immovable) to understand international relations. Based on dynamics emerging from local spaces, an attempt has been made to understand and respond to these phenomena. Among them, the so-called “diplomacy” of cities stands out, a concept that is also known as paradiplomacy. In 2020, the COVID-19 pandemic was paradigmatic, which had an international impact at any level challenging multilateralism, national states and the proposals arising from local governments, such as their networks. In this sense, this article analyzes Mercociudades network, a space that brings together more than

300 local governments in South America, to understand their main challenges and responses during the pandemic.

Key words: Mercociudades; paradiplomacy; cities networks; COVID-19.

INTRODUCCIÓN

Los retos que están surgiendo en el siglo XXI tienen un cáliz global y no afectan solo a un Estado, ni al Estado como única institución de gobierno. Los nuevos desafíos globales son diversos y con mayor intensidad: la crisis climática, la transición digital, las migraciones globales, o las pandemias, así como la exclusión y la desigualdad no merman, y aún se potencian en un contexto de fragilidad del multilateralismo y del Estado nación. Estos retos se observan en el marco de un proceso de urbanización que continúa su crecimiento acelerado y que alcanzará al 60 % de la población mundial total para el 2030 (ONU Hábitat, 2020). En este contexto, las ciudades han decidido desde hace algunos años tomar su propia iniciativa y actuar. La idea de pensar globalmente y actuar localmente no basta: hoy las ciudades piensan y actúan local, regional o globalmente.

Muchas de estas acciones pueden ser englobadas bajo el concepto de paradiplomacia o de diplomacia de las ciudades. Esta denominación también ha atravesado sus modificaciones en los últimos años producto de la pandemia de covid-19. Partiendo de esta premisa, la investigación establece como objetivo principal indagar la incidencia que este contexto tuvo sobre las redes de ciudades y cómo repercutió sobre sus dinámicas, actores y temas buscando dar una aproximación preli-

minar sobre las modificaciones provocadas en estos espacios multilaterales. Por ello, el presente trabajo analiza y toma como experiencia a la red Mercociudades—espacio que congrega a más de 300 gobiernos locales de Sudamérica— durante este momento de pandemia, para conocer sus principales desafíos, estrategias implementadas y logros alcanzados. Específicamente, el artículo se centra en el periodo de mayor impacto pandémico, 2020-2021, en el cual la Presidencia de la red estuvo a cargo del municipio de Tandil, provincia de Buenos Aires, Argentina. Es importante destacar que Tandil fue la primera ciudad de carácter intermedio en presidir la red, por lo que al realizar esta investigación se puede considerar también un análisis de las redes de ciudades regionales presididas por ciudades intermedias, una cuestión poco analizada dentro de la literatura especializada y que, a su vez, se puede realizar con referencia a un contexto de crisis específico como la pandemia, en donde la incertidumbre y la falta de información marcaron fuertemente el contexto de toma de decisiones.

El abordaje de este estudio de caso se realiza a través del análisis de diversas fuentes de información. Por un lado, se accede a documentos oficiales (resoluciones, informes, memorias, etc.) que provienen de diferentes organismos, principalmente de la red Mercociudades y del municipio de Tandil, pero también de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), el Mercado Común del Sur (Mercosur), el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR), entre otros. Por otro lado, se han realizado entrevistas de carácter semiestructurado a referentes claves que se

constituirán en los interlocutores centrales ya que tienen acceso a la información sobre la experiencia por analizar, con suficiente trayectoria y conocimientos sobre el tema abordado y, lo que es más importante, con voluntad de cooperar (Rodríguez Gómez *et al.*, 1996). En esta investigación se tuvo acceso a un referente clave: la Secretaría de Desarrollo Productivo y Relaciones Internacionales del municipio de Tandil, que se desempeñó en el periodo bajo estudio como Secretaría Ejecutiva de la Red. Asimismo, se incluye bibliografía especializada en la temática que permite profundizar en las discusiones conceptuales y empíricas.

LA PARADIPLOMACIA Y LAS REDES DE CIUDADES

La denominada diplomacia de las ciudades ha recibido diferentes nombres desde que comenzó a darse relevancia al estudio del fenómeno. Una de las primeras definiciones fue paradiplomacia (*paradiplomacy*), una abreviatura de diplomacia paralela (*parallel diplomacy*). En la búsqueda de una definición, en Iberoamérica se suele recurrir a Noé Cornago (2000), quien la define como: “La participación de gobiernos no centrales en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos ad hoc con entidades privadas o públicas del extranjero, con el fin de promover asuntos socioeconómicos y culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales” (p. 66).

La literatura actual no se aleja de esta definición, pero agrega un elemento interesante como es el requisito de que se trate de acciones autosostenidas por los gobiernos locales o re-

gionales con independencia de los gobiernos centrales. Kuznetsov (2014) define la paradiplomacia como “una forma de comunicación política para alcanzar beneficios económicos, culturales, políticos o de otro tipo, el centro de la cual consiste en acciones autosostenidas de gobiernos regionales con gobiernos extranjeros y actores no gubernamentales” (p. 31).

La paradiplomacia llevada a la práctica por gobiernos locales y regionales puede desarrollarse a través de diferentes mecanismos y estrategias que permiten canalizar esfuerzos, programas y proyectos de cooperación descentralizada y transfronteriza, principalmente, bajo diferentes modalidades. El internacionalismo local se adapta a las necesidades cambiantes del entorno internacional, y si bien originalmente empezó expresándose a través de los hermanamientos de ciudades (McLarty *et al.*, 2014), las dos últimas décadas vieron una explosiva aparición de las redes de ciudades. En ese sentido, Acuto y Rayner (2016) afirmaban que en el año 2016 operaban más de 200 redes multilaterales y foros.

Las redes de ciudades, también conocidas como *city networks*, *local governments transnational networking* (LGTN) o *transnational municipal networks* (TMN), son un fenómeno que puede remontarse a las ciudades-Estado como las de la Antigua Grecia, los Reinos de Taifas del Al Andalus, las ligas de ciudades como Liga Hanseática, entre otras (Oddone, 2016). No obstante, el primer intento de crear una red de ciudades en el sentido actual del término fue en el siglo XX, cuando en el año 1913, con la

creación de la Unión Internacional de Autoridades Locales (UILA) en Gante, Bélgica, se dio nacimiento al movimiento municipal internacional¹. En esa dirección, en el año 1957 se creó la Federación Mundial de las Ciudades Unidas (FMCU), la cual en 2004 se fusionó con la UILA, para dar lugar a la creación de CGLU, reconocida en la actualidad como la mayor organización de gobiernos locales y regionales del mundo que opera bajo el concepto de red.

El concepto de redes de ciudades no dispone de una definición aceptada y consistente en la literatura sobre la temática. Batista *et al.* (2007) brindan la siguiente definición: “Una forma de organización de entidades, instituciones, grupos sociales o individuos que se relacionan entre sí según una articulación basada en el principio de la horizontalidad –sin un comando central– buscando alcanzar de forma conjunta objetivos comunes determinados por ellos” (p. 6). Otra acepción al término la propone Rodríguez García (2013), entendiendo las redes internacionales de ciudades como espacios de encuentro donde los distintos entes subnacionales de gobierno pueden trabajar, poniendo en valor sus experiencias y aprendizajes, y compartir su experiencia en las diferentes temáticas de su competencia para resolver problemáticas comunes; o llevar a cabo una representación política o *lobby*, orientada a defender los intereses de las unidades subnacionales. En esa dirección, Granato y Oddone (2008) sostienen que las redes de ciudades se gestan cuando un grupo de gobiernos subnacionales decide llevar adelante políticas que

¹ Para profundizar en este proceso véase Oddone y Luna (2019).

se ven traducidas en acciones concretas, y en donde cada uno realiza una o más tareas específicas de cooperación horizontal en relación con los otros gobiernos locales participantes con el objetivo de favorecer el desarrollo de distintas políticas.

A su vez, Borja y Castells (1997) enumeran los principales objetivos de las redes de ciudades:

La consolidación de espacios territoriales, económicos, políticos, demográficos, para crear economías de escala, generar un valor añadido o desarrollar infraestructuras; la estructuración de un sistema de lobby; la inserción en un sistema internacional que permita el acceso y la utilización de un volumen creciente de información, el intercambio de experiencias y tecnologías; la obtención de funciones de liderazgo; y la inserción de los participantes en espacios de actuación superiores. (p. 321)

Con las tres características que Bulkeley y Michele (2003) asignan a las redes de ciudades se complementan las definiciones anteriores. En primer lugar, las ciudades son libres de entrar y salir de la red. En segundo lugar, dado que parecen ser no jerárquicas, horizontales y policéntricas, esas redes suelen funcionar a través del autogobierno. Tercero, las decisiones tomadas dentro de la red son aplicadas directamente por sus miembros y no por un ente diferente. Estas se configuran como “espacios de aprendizaje, colaboración e intercambio donde confluyen el conocimiento y la experiencia práctica de los representantes políticos y técnicos de las ciudades” (AL-LAS, 2019). Una definición que incorpora todos estos elementos y coincide con la expresada por Huggins (2015) entiende

las redes de ciudades “como organizaciones de gobiernos locales de por lo menos dos países distintos que se vinculan de forma voluntaria en una estructura horizontal (sin mando central jerarquizado) como instrumento para favorecer cooperación, desarrollo y consecución de objetivos” (Alvaredo y Ximena, 2021, p. 91).

En cuanto a la clasificación de las redes internacionales de ciudades, esta es muy variada y depende de múltiples factores. Siguiendo a Zapata-Garesché (2007), por ejemplo, se puede afirmar que existen redes con fines políticos que se limitan a posicionarse frente a temas que las afectan; otras dedicadas a fomentar el intercambio de experiencias entre sus miembros sin realizar actividades comunes en conjunto; y también las que se crean de manera *ad hoc* para desarrollar un programa de actividades concreto, entre otras.

Otros autores, como Cardarello y Rodríguez (2007), sistematizan las distintas categorías de redes de ciudades según el denominador común que comparten, que puede ser geográfico o temático; o según el objetivo en común que se plantean como meta. De esta manera, se puede distinguir entre redes geográficas y temáticas, y las que fomentan el *lobby* (orientación estratégica) o promueven el intercambio técnico (orientación práctica). Por su parte, Fernández de Losada (2019) realizó un aporte significativo al distinguir entre redes de carácter público (gobiernos locales o regionales) o privado (sector privado o fundaciones filantrópicas), que a su vez pueden trabajar sobre una diversidad de temas o estar especializadas en un tema en particular (tabla 1).

De esta manera, se observa un conjunto diverso de redes de ciudades como la mencio-

nada CGLU, que es una red global pública que trata una diversidad de temáticas, o ICLEI, que también es una red global pública pero centrada en el desarrollo sostenible. También

pueden ser de financiación privada como es el caso de C40, que tiene entre sus principales socios a Bloomberg. Asimismo, las redes de ciudades de filiación pública y que tienen una

Tabla 1.
Ecosistema internacional de redes de gobiernos locales

Tipología de red	Tipo de miembro	Recursos	Actividades	Ejemplos
Redes globales generalista de filiación pública	Gobiernos locales y regionales	Cuotas Financiación socios Subvenciones	Incidencia política Conocimiento Transferencia de conocimiento Comunicación Agencia	CGLU, Metropolis
Redes regionales generalistas de filiación pública	Gobiernos locales y regionales	Cuotas Financiación socios Subvenciones	Incidencia política Conocimiento Transferencia de conocimiento Comunicación Agencia	CMRE, Eurocities, Mercociudades, MedCities, Union of Baltic Cities
Redes vinculadas a espacios culturales poscoloniales	Gobiernos locales y regionales	Cuotas Financiación socios Subvenciones	Incidencia política Transferencia de conocimiento Comunicación	CLGF, AIMF, UCCI, CIDEU
Redes especializadas globales de filiación pública	Gobiernos locales y regionales	Cuotas Financiación socios Subvenciones	Incidencia política Conocimiento Transferencia de conocimiento Comunicación Agencia	ICLEI, Sharing Cities Alliance, OIDP
Redes temáticas regionales de filiación pública	Gobiernos locales y regionales	Cuotas Financiación socios Subvenciones	Incidencia política Conocimiento Transferencia de conocimiento Comunicación Agencia	Polis, Civitas, Platforma, ACTE, Coalición LAC
Redes mixtas o multinivel de liderazgo público	Gobiernos locales y regionales Organizaciones internacionales Gobiernos nacionales Organizaciones de la sociedad civil Sector privado	Subvenciones	Incidencia política Conocimiento Transferencia de conocimiento Comunicación Agencia	Cities Alliance, CityNet
Redes de liderazgo privado	Gobiernos locales y regionales Organizaciones filantrópicas Academia	Aportaciones filantrópicas Subvenciones Cuotas	Incidencia política Conocimiento Transferencia de conocimiento Comunicación Agencia	C40 100RC Global Parliament of Mayors

Fuente: Fernández de Losada (2019).

perspectiva generalista pueden ser regionales, como es el caso de Mercociudades, cuya constitución, objetivos, dinámica y trayectoria serán abordadas en el siguiente apartado.

La pandemia de covid-19 impactó sobre los diferentes tipos de redes y ocasionó una verdadera transformación global en su composición, dinámica y temas de colaboración. De acuerdo con Innerarity (2021), las transformaciones políticas, más allá de su tipo, modifican tres asuntos: los sujetos, los temas y las condiciones. Siguiendo a este autor, se reconocen nuevos actores en el horizonte político; el surgimiento de nuevos temas de política, muchas veces relacionados con las múltiples crisis que atraviesa la humanidad, así como la pérdida del control monopólico del espacio público, permaneciendo “la necesidad de una instancia de mediación en la que se forma la voluntad política y el antagonismo que sirve de base para las decisiones colectivas” (Innerarity, 2021, p. 56). En este contexto, el papel de mediación para articular el juego político y brindar una respuesta colectiva resulta clave. En este caso, la modificación se observa en los sujetos (Tandil y red Mercociudades, ambos en su papel de mediadores), los temas (transformando la agenda al centrarse en la salud y la recuperación) y las condiciones (el contexto pandémico que afectó el espacio público).

GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE LA RED

Los orígenes de la red de Mercociudades se remontan a marzo de 1995, fecha en que se realizó en la ciudad de Asunción el Encuentro Internacional “Mercosur: opciones y desafíos para las ciudades”, en el marco de la V Reunión

de Alcaldes de la subregión Cono Sur de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI). En tal ocasión, las ciudades capitales o más pobladas de la región firmaron, el 7 de marzo, la Declaración de Asunción en la que manifestaban la voluntad de crear un Consejo de Ciudades del Mercosur con el objetivo de “vincular esfuerzos y recursos orientados a estrategias de desarrollo urbano”. En la Declaración se buscaba la instalación de una Unidad Técnica Coordinadora de las Ciudades del Mercosur que sirviera de apoyo a las decisiones en materia de políticas urbanas definidas por el Consejo de Ciudades y la conformación de un Fondo para el Desarrollo Urbano de la subregión, que coordine la cooperación internacional y canalice recursos técnicos y financieros para el fortalecimiento de los distintos procesos urbanos.

En la ciudad de Porto Alegre, en julio de 1995, se firmó un compromiso a través del cual las autoridades municipales manifestaron su voluntad de profundizar su protagonismo en el proceso de integración regional, y se avanzó en la definición de las características que tendría la nueva organización cuya creación estaba prevista para noviembre de ese mismo año en una reunión cumbre a realizarse en Asunción. En este compromiso de Porto Alegre ya se resaltaba la necesidad de

... incluir a los gobiernos de los estados federados y provincias, los municipios e intendencias y al conjunto de la sociedad civil al proceso de integración. No como elementos subordinados de una lógica concentradora de poder y apartada de las comunidades, sino construyendo espacios reales de participación, en donde el poder local pueda constituirse como

sujeto deliberante de políticas públicas comunes y actor indispensable para la consolidación del diálogo integrador de gobiernos y sociedades. (Mercociudades, 1995b, p. 2)

Los días 10 y 11 de noviembre de 1995 se realizó la I Cumbre de Mercociudades en Asunción, culminando con la firma del Acta Fundacional por parte de intendentes, alcaldes y prefeitos de las ciudades participantes, todos ellos convencidos de que el Mercosur necesitaba imperiosamente de los aportes de las autoridades locales para consolidar una visión de auténtica ciudadanía que partiera de las mismas sociedades locales constitutivas. Las ciudades fundadoras fueron once: Asunción, Brasilia, Córdoba, Curitiba, Florianópolis, La Plata, Montevideo, Porto Alegre, Río de Janeiro, Rosario y Salvador de Bahía. Esta Red, que en principio estuvo integrada por ciudades de más de 500 mil habitantes, permitió a partir del año 2002 la incorporación de ciudades con menor cantidad de población, poniendo así de relieve su vocación de integración.

El Acta Fundacional establecía la creación de una Red de Ciudades del Mercosur, al tiempo que creaba un Consejo de intendentes, alcaldes y prefeitos, una Secretaría Ejecutiva y Unidades Técnicas orientadas al análisis de distintos temas tales como el comercio exterior; la ciencia, tecnología y banco de talentos; la cultura; el turismo; la gestión municipal y planificación estratégica, entre otros.

Como surge de la II Cumbre de Alcaldes, Intendentes y Prefeitos de Mercociudades realizada en Porto Alegre los días 5 y 6 de septiembre de 1996, el impacto general del proceso de integración regional era muy im-

portante para las corrientes de intercambio de sus países, constituyendo un elemento que condiciona la toma de decisiones en materia económica, en cuestiones monetarias, de inversiones y similares. En esta cumbre, los jefes de gobiernos municipales y representantes reunidos suscribieron el Estatuto Social de la Red de Mercociudades. Una lectura del documento muestra una organización que pretende ser flexible y sencilla. En su artículo 1, expresa que bajo la denominación de Mercociudades se reconoce a una entidad sin fines de lucro, regida por el propio instrumento constitutivo y por las resoluciones emanadas de sus órganos competentes para legislar.

La Declaración de Asunción de noviembre de 1995 reclamaba el derecho de las ciudades a ejercer un papel activo y autónomo en materia de integración regional, y el Acta Fundacional retoma este punto de vista al subrayar que la Red sería una “instancia intermunicipal a fin de lograr una participación ante los órganos del Mercosur”, y que, para ello, impulsará “el reconocimiento de esta participación en la estructura regional, persiguiendo la codecisión en las áreas de su competencia”. Este último reclamo se mantuvo vigente durante las Cumbres de Porto Alegre (1996), Córdoba (1997), Montevideo (1998) y Belo Horizonte (1999), y se atenuará en la Cumbre de Rosario (2000), debido a que en esa instancia ya se preveía lo que se pudo considerar el primer éxito institucional para Mercociudades. La razón de este cambio respondía al compromiso asumido por algunas cancillerías respecto al reclamo.

Tras la Cumbre de Rosario, la reunión del Grupo del Mercado del Común (GMC) realizada en Florianópolis durante ese mismo

año resolvió crear la Reunión Especializada² de Municipios e Intendencias (REMI). El 15 de diciembre de 2000, el GMC aceptó la propuesta de la Cancillería argentina y decidió crear la REMI incorporando así la problemática de las ciudades a la estructura institucional del bloque (Decisión 59/00 y Resolución 90/00 del GMC). La reunión constitutiva de la REMI se realizó el 14 de julio de 2001 en la ciudad de Asunción, y la composición de cada Sección Nacional fue decidida independientemente por cada país miembro. Sin embargo, su ciclo de vida fue corto.

El Consejo del Mercado Común (CMC) resolvió, en la XVII Cumbre de Belo Horizonte del 16 de diciembre de 2004, crear el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR), que sustituye a la REMI y que presenta la posibilidad de integrarse inicialmente con representantes de las diferentes instancias locales designados por los Estados parte. Según la Decisión 41/04 del CMC, el FCCR tendrá como finalidad “estimular el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal, estadual, provincial y departamental de los Estados Partes del Mercosur” (art. 1), y podrá “proponer medidas destinadas a la coordinación de políticas para promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes de los Municipios, Estados Federados, Provincias

y Departamentos de la región, así como formular recomendaciones por intermedio del Grupo Mercado Común” (art. 4).

En la XII Cumbre de la Red desarrollada en Morón,³ el 1 de diciembre de 2006, se ponía en conocimiento que la conformación del FCCR se llevaría a cabo en paralelo a la próxima Cumbre de presidentes del bloque regional, a desarrollarse en enero de 2007 en Brasil. La denominada “Carta de Río” constituye la primera Declaración del FCCR, con fecha 18 de enero de 2007, realizada en el marco de la XXXII Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur, en Río de Janeiro. En la misma fecha de 18 de enero de 2007, en la ciudad de Río de Janeiro, se procedía a la instalación del FCCR y al inicio de los trabajos de este. El 27 de septiembre de 2007 fue aprobado por Resolución 26/07 del GMC el Reglamento Interno del FCCR. En el artículo 1 se destaca que el FCCR “es el órgano de representación de los gobiernos locales de los Estados Parte del Mercosur”, y en el artículo 3 que “estará conformado por un Comité de los Municipios y un Comité de los Estados Federados, Provincias y Departamentos”. Durante algunos años se sucedieron varias reuniones del FCCR y de Mercociudades de acuerdo con lo establecido, en las que se percibía cómo el primer espacio iba perdiendo importancia⁴. Esta situación dio lugar para transitar por un proceso de reestruc-

² El GMC eligió el formato de “Reunión especializada” que fue creado como una modalidad organizacional subsidiaria de los subgrupos de trabajo establecidos en el Anexo V del Tratado de Asunción de 1991.

³ Ciudad de la provincia argentina de Buenos Aires. Para más información, consultar: <https://www.municipalidad-argentina.com.ar/municipalidad-moron.html>

⁴ Según la decisión 19/2019 del Mercosur, en su artículo 8, el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR) pasará a constituirse como órgano no permanente que podrá

turación de la propia red que se materializaría en la reforma de su Estatuto en 2015.

El Plan de Acción 2015-2016 de la Red se concentró en el desarrollo de vínculos internacionales con miras a visibilizar las voces locales en los, hasta la fecha, próximos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Mercociudades, en alianza con otras redes como CGLU, UC-CI, la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones Municipalistas (Flacma), la Red Metrópolis, la Red AL-LAS (Alianza euro-latinoamericana de cooperación entre ciudades), entre otros, impulsaron y constituyeron el Grupo de Trabajo “Global Taskforce”, que fue el responsable de representar las visiones locales en la construcción de los ODS.

El 25 de septiembre de 2015, la Asamblea General de la ONU adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La Agenda plantea 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental, tras el resultado de numerosas consultas públicas. Una vez aprobada la Agenda, los gobiernos locales, regionales y sus redes (Mercociudades no ha sido la excepción), han llevado adelante debates, discusiones y trabajo sobre lo que se denomina la “localización de los ODS” y las dificultades o desafíos de gestión que esto puede ocasionar.

El Plan 2016-2017, bajo la propuesta de la ciudad argentina de Santa Fe, buscó trabajar en los lineamientos de la Nueva Agenda Urbana, firmada en Quito en 2016 y el Mar-

co de Sendai sobre Reducción de Riesgos de Desastres firmado en Japón en 2015, así como con los objetivos planteados en la COP 21 en materia de cambio climático y el ODS 11 que busca “conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

Los siguientes puntos sintetizan la propuesta de gestión 2016-2017: 1) la formación de sociedades resilientes que incluya la gestión integral del riesgo; 2) la promoción de sociedades inclusivas; y, 3) el impulso a la cooperación, el proceso de integración regional y la relación con los organismos internacionales y de financiamiento. En este último punto se destacan los vínculos de Mercociudades con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y su Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Ilpes) para trabajar temas vinculados al desarrollo urbano. Asimismo, se destaca la Escuela de Resiliencia, que es una iniciativa de formación y capacitación impulsada de manera conjunta por la red de Mercociudades y el Programa 100 Ciudades Resilientes, promovido por la Fundación Rockefeller.

Durante 2018 y 2019, la red Mercociudades buscó fortalecer su Programa de Cooperación Sur-Sur y el alineamiento de sus acciones con la Agenda 2030. Ha continuado con el ejercicio de potenciar los enfoques colectivos para la captación de recursos técnicos y financieros de la cooperación internacional como una estrategia óptima para contribuir a

celebrar reuniones bajo el formato de “conferencias”, cuando lo juzgue necesario, para el tratamiento de temas de su competencia o cuando el GMC lo solicite.

la disminución de las asimetrías al interior del Mercosur, de los propios Estados parte y a nivel global, en particular, fortalecer las estrategias de cooperación Sur-Sur y Triangular. En 2018, la red lanzó el Banco de Buenas Prácticas, una plataforma impulsada por la ciudad de Rosario⁵, con el objetivo de visibilizar las buenas prácticas de las ciudades miembros de la Red y su contribución al cumplimiento de los ODS en su dimensión local. Mediante indicadores locales para la evaluación de ODS se facilita la evaluación y el monitoreo de estas experiencias con el objetivo de fortalecer los procesos de localización (o territorialización) de los ODS. Esta Plataforma constituye una poderosa base de difusión de experiencias que son insumos fundamentales para la ejecución de políticas locales y la coordinación de políticas transnacionales de base local.

En el siguiente periodo (2020-2021), Mercociudades afronta la pandemia de covid-19 que incide, retomando a Innerarity (2021), sobre los sujetos, los temas y las condiciones, por lo cual en el próximo apartado se analizará dicha etapa a través de la Presidencia de la ciudad de Tandil⁶, provincia de Buenos Aires, Argentina.

PRESIDENCIA TANDIL DE MERCOCIUDADES

El análisis se concentrará, en principio, en los sujetos relativos a la red y al municipio de Tandil, en este último caso indagando sobre su trayectoria en Mercociudades y su ascenso a la presidencia, reiterando su importancia al ser la primera ciudad intermedia en ejercer este rol. En ese sentido, en el año 2019, en el cierre de la 24^o Cumbre de Mercociudades realizada en la ciudad de Asunción, el municipio de Tandil fue votado por unanimidad de los representantes para presidir la Red de Mercociudades para el periodo 2020-2021. Esto fue un hecho inédito para la red ya que, por primera vez en su historia, fue elegida una ciudad de tamaño intermedio para desempeñar la presidencia, en lugar de las ciudades de tamaño grande que regularmente ocupaban esa posición. El intendente de Tandil, Miguel Lunghi, quien encabezó la delegación de la ciudad en la 24^o Cumbre, celebró la elección de Tandil con las siguientes palabras:

Tandil pretende ser la voz de las ciudades intermedias de la Red, teniendo como punto de partida la Agenda 2030 y como slogan uno de sus objetivos

⁵ Para más información, consultar: <https://www.municipalidad-argentina.com.ar/municipalidad-rosario-s.html>

⁶ La ciudad de Tandil se encuentra en el centro de la Provincia de Buenos Aires, a aproximadamente 400 km de la ciudad capital de Argentina. Fundada en 1823, cuenta actualmente con 157.259 habitantes, según el último Censo Nacional de Población y Vivienda disponible (INDEC, 2022). En términos de localización territorial, se encuentra geográficamente ubicada dentro de la región centro-sur, definida como eminentemente agrícola (MEPBA, 2014). Sin embargo, dentro de esta región, constituye el partido con mayor diversidad productiva, con una significativa presencia económica del sector de servicios, donde el turismo y el desarrollo del *software* presentan gran dinamismo.

centrales, como lo son las alianzas entre los gobiernos y la comunidad, en el territorio, en la nación y en el escenario internacional. La gestión asociada como pilar para la integración y el desarrollo de ciudades sostenibles, sumando programas en Mercociudades que integren otros actores de nuestros territorios. (Lunghi, 2019)

Esta alocución fue un adelanto del eje temático que Tandil eligió para llevar adelante la presidencia de la Red: “La gestión asociada como pilar del desarrollo sostenible en las ciudades: alianzas sólidas, inclusivas e integradas”. No obstante, antes de continuar con el análisis de la presidencia y el plan de trabajo presentado, es importante comprender cuáles fueron algunas de las razones que permitieron que este municipio alcanzara la presidencia.

La secretaria de Desarrollo Productivo y Relaciones Internacionales de Tandil, Marcela Petrantonio, afirma que hay tres dimensiones que permiten comprender la elección de Tandil para presidir Mercociudades⁷:

La primera es la trayectoria de Tandil. En ese sentido, desde el año en que Tandil ingresó a la Red [2005], el gobierno ha tenido presencia en distintas Unidades Temáticas y comisiones de trabajo, demostrando su capacidad técnica [...] [lo que] llevó a un posicionamiento y respeto a la capacidad de Tandil

para eventualmente tener otras responsabilidades [...] La segunda dimensión tiene que ver el interés de la Red en colocar a presidencias ciudades de tamaño intermedio, ya que había/hay un interés político de mostrar que una ciudad intermedia podía/puede conducir el destino de la Red [...] La tercera dimensión, tiene que ver con las personas visibles, sobre todo su trayectoria personal y profesional.⁸

Haciendo referencia a la primera dimensión, se debe destacar que, desde el ingreso de Tandil a la Red, el municipio ha participado ininterrumpidamente de sus Cumbres, siendo elegido en ocasiones para conformar el Consejo de Mercociudades (Mutti, 2018). En esa dirección, se subraya que la participación de esta ciudad en las diversas reuniones siempre ha sido de carácter activo asistiendo, por parte del sector público, funcionarios de alto rango como el Intendente, el jefe de Gabinete, el presidente del Honorable Concejo Deliberante, entre otros. Asimismo, en distintas oportunidades, en representación del sector privado, participaron agentes de la Cámara Empresaria de Tandil (CET), la Asociación de la Pequeña y Mediana Empresa de Tandil (APyMET) y la Cámara de Empresas del Polo informático de Tandil (Cepit)⁹, lo que refleja la importancia de la gestión asociada para el municipio tandilense.

⁷ Entrevista realizada el día 4 de octubre de 2022 a la magíster Marcela Petrantonio, secretaria de Desarrollo Productivo y Relaciones Internacionales de la municipalidad de Tandil. A su vez, ejerció el cargo de secretaría ejecutiva de la Red de Mercociudades durante la presidencia de Tandil.

⁸ *Idem.*

⁹ Es una asociación de carácter civil compuesta por empresas de *software* radicadas en la ciudad de Tandil. La misma fue creada en julio de 2010 y trabaja activamente en la vinculación entre gobierno-empresas-universidad, impulsando la gestión asociada.

Además, desde 2006 se ha observado la participación del municipio en múltiples seminarios y talleres, y ha tenido una actuación relevante a través de su rol en la coordinación y subcoordinación de las Unidades Temáticas de la red, particularmente en las de Cultura, Género, Seguridad Ciudadana, Turismo, Desarrollo Económico Local, Ciencia, Tecnología y Capacitación, entre otras¹⁰.

En definitiva, la participación ha sido integral, es decir, ha contado con el involucramiento no solo del gobierno, sino también del sector privado y de ámbitos académicos como la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Unicen); así como ha tenido presencia y ha ejercido diferentes roles en la Red. De esta manera, todo lo anterior ha permitido que el gobierno local de Tandil desarrolle una amplia trayectoria y activismo en Mercociudades.

El segundo punto que subraya Petrantonio está vinculado con el interés de la Red de posicionar en la presidencia a ciudades que no sean mediano-grandes o metrópolis. Se buscaba demostrar que municipios de tamaño intermedio pueden conducir el destino de la institución. Igualmente, como se afirma en el Plan de Trabajo de la Presidencia de Tandil:

Que una ciudad intermedia presida la Red de ciudades más importante de la región nos lleva a afirmar que será un gesto político que dé visibilidad a la heterogeneidad de la Red, poniendo en valor la importancia de la gobernanza en el territorio, interpretando a este como un conjunto de actores vinculados e interconectados. (Mercociudades, 2019, p. 4)

La última dimensión se encuentra relacionada con la trayectoria de los recursos humanos que conforman las áreas institucionales desde donde se trabaja la dimensión internacional del municipio¹¹. La trayectoria individual se ha visto acompañada por el desarrollo institucional del gobierno local a través de la Secretaría de Desarrollo Productivo y Relaciones Internacionales de Tandil¹², la cual tiene como funciones “promover, orientar, asesorar y apoyar a los distintos sectores económicos del Partido, y, en el ámbito de las relaciones internacionales, a sostener una política vinculada a la inserción de Tandil en el mundo, desde la lógica de la gestión asociada” (Municipalidad de Tandil, 2021), trabajando temáticas vinculadas a la Agenda 2030, Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana. Además, cuenta actualmente con la Agencia

¹⁰ Por ejemplo, durante los periodos 2008-2009, 2011-2012, 2013-2014 y 2014-2015, Tandil ocupó la coordinación de la Unidad Temática de Ciencia, Tecnología y Capacitación (Mutti, 2018).

¹¹ Para más información, consultar: <https://gobiernoabierto.tandil.gov.ar/transparencia/funcionarios/marcelapetrantonio/>

¹² En el año 2004 se crea la Oficina de Vinculación Internacional (OVI), dependiente de la Jefatura de Gabinete del municipio de Tandil, que se ocupa de las actividades de proyección internacional y que fue liderada desde sus inicios por Petrantonio. Derivada de su activa trayectoria, en el año 2020 la Oficina se jerarquiza y se crea la Secretaría de Desarrollo Productivo y Relaciones Internacionales.

de Cooperación e Inversiones de Tandil¹³, que establece como objetivo el desarrollo de políticas destinadas a la promoción de la internacionalización del ecosistema productivo local. Así, este andamiaje institucional ha generado un recurso intangible que ha colaborado en el reconocimiento de las capacidades de Tandil para desempeñar la presidencia.

El breve análisis de estas tres dimensiones ha puesto de manifiesto la relevancia que tiene Mercociudades para Tandil y cómo a lo largo de los años se ha logrado mantener la participación en la misma como política de Estado. Esta continuidad, y el trabajo del municipio en la red han permitido a Tandil ocupar la presidencia durante 2020-2021. Pero ¿cómo fue la postulación para desempeñarse en esta posición? El camino de Tandil hacia la presidencia comenzó con la presentación de su candidatura en 2019. En la misma se destacó el gran incremento de la participación de las ciudades intermedias y la importancia que tendría que una de ellas presidiera Mercociudades¹⁴. A su vez, junto a la presentación de la candidatura, fue anexado el Plan de Trabajo, que retoma el eje temático mencionado vinculado a la gestión asociada. En el mismo se manifestó que el objetivo general de la presidencia sería: “Reafirmar y valorizar la gestión asociada entre los gobiernos y la sociedad civil profundizando los medios de implementación de alianzas a través de la Presidencia de Mercociudades, que

responda a los requerimientos de sus miembros y que fortalezca a la Red” (Mercociudades, 2019, p. 2).

El modelo de gestión asociada y de articulación público-privada ha sido impulsado desde hace años por la gestión municipal y constituye uno de los pilares del gobierno. Esto último se refleja, por ejemplo, en el denominado Acuerdo del Bicentenario, el cual fue creado en el año 2018 a partir de una alianza entre el municipio, la Unicen y más de 90 instituciones locales, constituyéndose en una herramienta para la definición de políticas públicas generadas a través del consenso de quienes lo integran. La meta es avanzar en los proyectos acordados para el 4 de abril de 2023, cuando se celebra el 200° aniversario de la ciudad. Otro ejemplo lo constituye el Instituto Mixto de Turismo (IMTT), el cual fue creado por una ordenanza del Honorable Concejo Deliberante de Tandil (N.º 9580, Asunto N.º 140/05). En el mismo participan representantes del gobierno local e instituciones vinculadas al sector. Así, todo lo anterior demuestra cómo la elección del eje temático de la presidencia de Tandil se condice con el accionar y las políticas impulsadas por el municipio en los últimos años.

De esta manera, durante la 25° Cumbre de Mercociudades, el 4 de diciembre de 2020, Tandil asumió la dirección de la red por el periodo de un año. Como explica el intendente Lunghi –en el informe final de la presiden-

¹³ Entidad mixta creada en el año 2018, en el marco del Acuerdo del Bicentenario entre el municipio de Tandil, la Unicen y otras instituciones locales.

¹⁴ www.mercociudades.org

cia-, el municipio emprendió su mandato lleno de ideas, de planes, de reuniones con la Secretaría Técnica Permanente de la Red y con representantes de municipios de todo el continente para poder trazar las líneas del plan de acción (Mercociudades, 2021). Sin embargo, el mundo fue azotado por una pandemia que cambió el rumbo de toda la humanidad y llevó a un cambio en las condiciones del contexto. La irrupción del covid-19 abrió un abanico interminable de interrogantes para los gobiernos locales: ¿cómo cubrir eficientemente las demandas de la crisis sanitaria? ¿Cómo reactivar la economía luego del confinamiento? Pero, fundamentalmente, planteó la siguiente pregunta: ¿cómo deben seguir los gobiernos locales?

Ante estos interrogantes, la presidencia de Tandil debió adaptar su plan de trabajo a los nuevos requerimientos de la pandemia. Para ello se establecieron las principales líneas de acción, entre las cuales se encuentran:

1. Fortalecer la Red, propiciando la participación activa de todos sus miembros, priorizando estrategias que les permita sumar a otras organizaciones de las ciudades además de los gobiernos locales.
2. Profundizar la articulación existente entre Mercociudades con otras redes de la región (AL-LAS, UCCI, FLACMA) así como con otras redes temáticas relacionadas con Mercociudades como Metrópolis, ICLEI, entre otras.

3. Fortalecer el Instituto de Turismo de Mercociudades¹⁵.
4. Incentivar la adecuación de todos los programas de la red y los proyectos de las unidades temáticas y grupos de trabajo en la Agenda 2030, vinculando a los 17 ODS.
5. Estimular las alianzas con la sociedad civil dentro de los proyectos/programas de las Unidades Temáticas (Mercociudades, 2021).

En este sentido, los temas que subyacen sostienen lineamientos históricos de la red, aunque a su vez también implicaron la concentración en temáticas que exigía el contexto pandémico, como se desarrollará en los cambios del Plan de Trabajo. Así, a pesar de que la pandemia fue un desafío para la nueva administración de la red, también fue una oportunidad para reformular el sistema vigente, hacer uso de la creatividad y poner a prueba la gestión asociada. En este último sentido, fue fundamental para el desarrollo de las cumbres, reuniones, seminarios y talleres la colaboración de la Cepit, la cual realizó un importante despliegue de herramientas tecnológicas y virtuales para la realización de la Primera Cumbre de Mercociudades en formato virtual.

Si bien, como afirma Petrantonio, la virtualidad no logró reemplazar los encuentros presenciales, esta permitió incrementar la participación de las ciudades en la cumbre.

¹⁵ Creado en el año 2019, es una iniciativa que replica, entre otras, la experiencia de Tandil con el IMTT.

Hubo una dinámica muy fuerte de las Redes, producto de que ya no se requerían viajes, que muchas veces son un impedimento o aspecto negativo –por la falta de financiamiento–. En ese sentido, se tuvo que recurrir a nuevas dinámicas virtuales, que no habían sido exploradas previamente [...] Es más, las redes se convirtieron en una voz muy fuerte de muchas ciudades que alzaban su demanda, así frente a gobiernos nacionales se mostró mucho la debilidad de las autonomías, no solamente económicas sino también en términos de toma de decisión [...] las Redes de Ciudades no dejaron de actuar en el contexto de pandemia e hicieron sus reclamos de políticas sanitarias.¹⁶

De esta manera, el contexto pandémico incidió en la dinámica del trabajo en redes, y pese a los múltiples impactos negativos, permitió habilitar nuevas posibilidades de participación debido a la reducción de los costos tradicionales que implica la asistencia presencial a los encuentros. En ese sentido, la incorporación y el desarrollo de la participación virtual facilitó diferentes cuestiones, además de la arriba mencionada: coordinación de agendas, adhesión de nuevos miembros¹⁷, introducción inmediata de temáticas urgentes¹⁸, ampliación de la participación en actividades planificadas por la red¹⁹, tal como manifiesta Petrantonio: “En la

dinámica y agenda de Mercociudades te diría que la misma se incrementó muchísimo. En ese sentido, se realizaron muchas más reuniones, e hubo incluso, seminarios de hasta 400 personas, que antes era imposible pensarlo en términos normales. Y es importante recalcar que esos instrumentos llegaron para quedarse”.

Pero, como se explicó, la pandemia del covid-19 no solo obligó al municipio de Tandil a llevar la Cumbre de manera virtual, sino también a adaptar el Plan de Trabajo –plantado en el año previo a la crisis sanitaria– a las nuevas demandas de la pandemia. Durante la gestión de Tandil, la XXV Cumbre de Mercociudades se llevó adelante de manera inédita mediante las ediciones virtuales I (durante los días 2, 3 y 4 de diciembre de 2020) y II (28 y 29 de abril de 2021); todo el evento fue transmitido a través de la plataforma Hoping, las reuniones privadas mediante la plataforma Zoom y el programa de encuentros, actividades, simposios, entre otros, estuvo dedicado principalmente al abordaje de este escenario. Como se señaló, se buscó adaptar la idea central de la gestión asociada al nuevo contexto de pandemia, un ejemplo de ello fueron algunos de los debates y las disertaciones realizados durante la Cumbre (tabla 2).

¹⁶ Entrevista realizada a la magíster Marcela Petrantonio, secretaria de Desarrollo Productivo y Relaciones Internacionales de la municipalidad de Tandil, el 4 de octubre de 2022.

¹⁷ Por ejemplo, solicitaron su ingreso las ciudades de Teodelina, Yerba Buena, Las Heras, General Rodríguez y Rawson, por Argentina; San Juan de Pasto por Colombia; Angol por Chile y Tungurahua por Ecuador (Mercociudades, 2021).

¹⁸ Un ejemplo es la herramienta “Mercociudades responde al covid-19”, mencionado más adelante en el artículo.

¹⁹ Esto se demuestra parcialmente por el incremento de visitas al portal de la Red. En el periodo de noviembre de 2020 a octubre 2021 alcanzaron la cifra de 164.091 con un aumento con respecto al año anterior de 23.853 visitas (Mercociudades, 2021).

Es importante destacar que, sumado a estas actividades, se creó el instrumento “Mercociudades responde al covid-19”, direccionado a las ciudades que buscaban soluciones ante la emergencia de la pandemia (Oddone

y Alvaredo, 2020). De esta manera, la Secretaría Técnica Permanente impulsó el desarrollo de una página dentro del sitio web oficial de Mercociudades en donde se ofrecieron seis dispositivos concretos (Circuitos solidarios;

Tabla 2.
Ejemplos de acciones en el marco de la XXV Cumbre de Mercociudades

Título	Modalidad	Participantes/Expositores	Objetivos/Alcances de la Actividad
Universidades públicas y Mercociudades: La Universidad que queremos para la ciudad que soñamos (3/12/2020)	Disertación	La actividad contó con exposiciones de los intendentes de Tandil (Argentina), de Rosario (Argentina), los rectores de la Unicen y de la Universidad Nacional de Quilmes, y el secretario ejecutivo de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM).	El encuentro revalorizó la articulación entre los gobiernos locales y las universidades como una alianza fundamental para el desarrollo científico y tecnológico. Además, se debatieron múltiples actividades realizadas el año 2020 mediante la cooperación de ambas partes.
Construyendo puentes hacia el desarrollo local, financiamiento y gobiernos locales (2/12/2020)	Disertación	Participaron representantes de distintos organismos y redes internacionales de ciudades, entre ellos: CGLU, el CAF, la Cepal, la Unión Europea, la embajada de Francia en Chile y la Segib.	Se debatió sobre el modelo de desarrollo global actual. Se llegó a la conclusión de que la pandemia dejó al descubierto la escasez de recursos; y de que la integración regional es el camino para avanzar en la generación de sinergias que permitan el acceso a fondos para los gobiernos locales.
Crisis mundial, emergencia local: la gestión asociada y actores del territorio para garantizar el derecho a la salud y a la vida (29/04/2021)	Debate político	Organizado y presidido por alcaldes y alcaldesas de la región.	Se compartieron las diversas experiencias de los gobiernos locales para hacer frente a la pandemia. Se enfatizó en la necesidad de un abordaje territorial inclusivo que reduzca la desigualdad en el acceso a las vacunas.

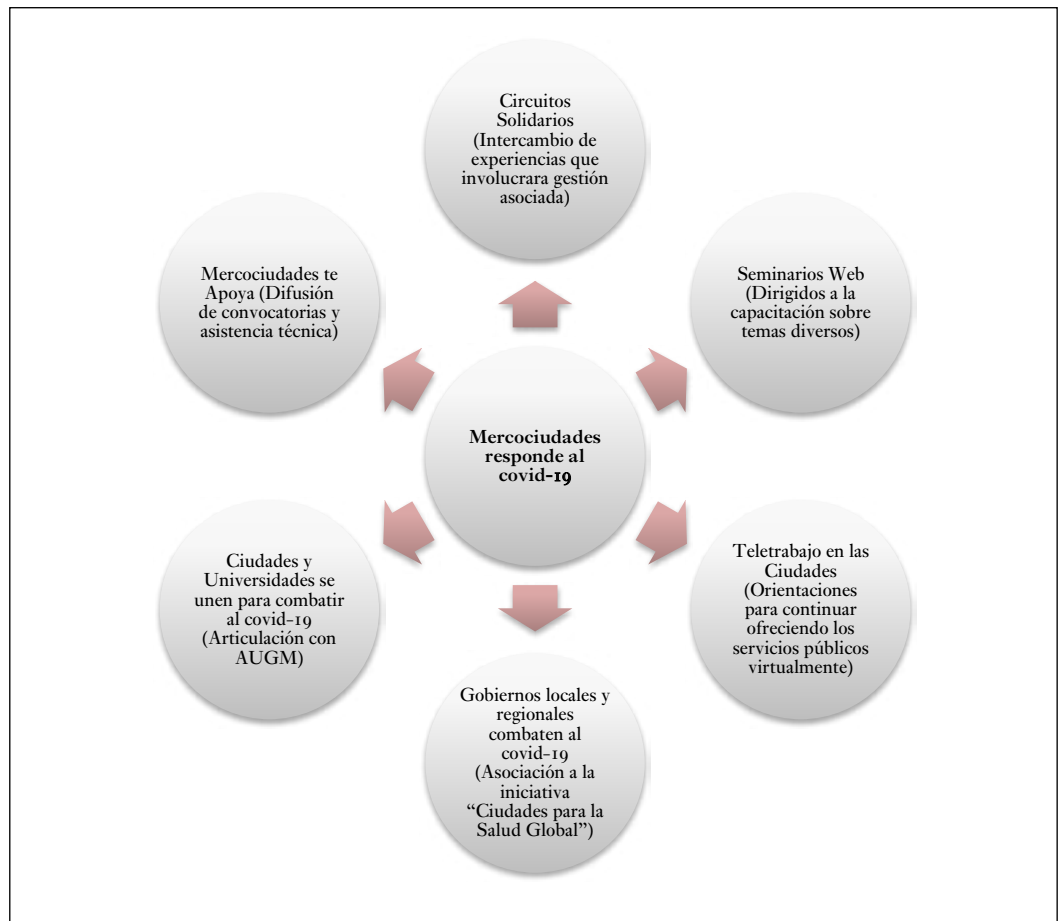
Fuente: elaboración propia con base en el Informe de la Presidencia y la Secretaría Técnica permanente de Mercociudades, periodo 2020-2021.

Seminarios Web; Teletrabajo en las ciudades; Gobiernos locales y regionales combaten al covid; Ciudades y universidades se unen para combatir al covid; Mercociudades te apoya), que se presentan en la figura 1.

Esta propuesta concreta de abordaje implicó la generación de un espacio específico de intercambio de información, de experiencias,

ampliación de alianzas y abordajes colectivos en un escenario que demandaba respuestas inmediatas. Particularmente, en el marco de los seminarios web, se destaca el trabajo realizado por las ciudades de la red en el pedido de la liberalización provisoria de patentes de la vacuna contra el covid-19. Producto de esta serie de encuentros, el presidente de Mercociu-

Figura 1.
Herramienta Mercociudades responde al covid-19 y sus dispositivos



Fuente: elaboración propia con base en Mercociudades (2021).

dades, intendente Miguel Lunghi, envió una carta a la Organización Mundial del Comercio (OMC), en donde se explicitaba la posición de la red a favor de la liberalización temporal de las patentes, en donde también se solicita el acceso a productos médicos “intensificando las actividades de investigación, desarrollo, fabricación y suministro de productos médicos esenciales”²⁰.

En paralelo a estas actividades, se lograron establecer o fortalecer vínculos con instituciones y actores claves del plano internacional que colaboraron tanto en las instancias de difusión, capacitación, sensibilización como en el establecimiento de proyectos conjuntos y de abordaje de temáticas territoriales, entre otras cuestiones que reforzaron la dinámica de la Red. Entre estas contrapartes se encuentran algunas mencionadas como CGLU²¹, CAF, Segib, AL-LAS y otras como la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), ONU Hábitat, ORU Fogar, UCCI. De esta manera, se colaboró en la línea de trabajo propuesta desde la Presidencia vinculada a la gestión asociada, entendiendo que la misma no se circunscribe solamente a los actores internos a la red, sino que la sinergia necesariamente involucra también a actores externos.

Asimismo, se reforzó su carácter de espacio multilateral de incidencia política participando –y en algunos casos coorganizado– diferentes encuentros y congresos regionales e internacionales²², a la vez que marcando posicionamientos institucionales relativos a, por ejemplo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 26) en Glasgow (Reino Unido), o el involucramiento y la participación en la Carta de Lampedusa sobre la Movilidad Humana impulsada por el Secretariado Mundial de CGLU, ambos desarrollados a fines de 2021.

En relación con la participación interna de la Red, la propia institución elabora un *ranking* por actividad en las unidades temáticas, grupos de trabajo y comisiones que permite una aproximación cuantitativa al desempeño de cada espacio, distinguiendo los niveles de participación desarrollados a través de diferentes categorías. En ese sentido, de las 19 instancias que se contemplan en el *ranking*, seis Mercociudades presentan la categoría paralizado, nueve activo y cuatro proactivo, de lo que se desprende que cerca de un 70 % mantuvo actividad a pesar del contexto de pandemia²³. En comparación con periodos anteriores²⁴, se comprueba un mayor nivel de actividad presentando más instancias temáticas

²⁰ La Carta puede consultarse en: https://mercociudades.org/wp-content/uploads/2021/05/Carta-a-OMC_Mercociudades.pdf

²¹ En 2021 se renovó el acuerdo regional de Mercociudades con CGLU, lo que permite ejecutar fondos de la Unión Europea (Mercociudades, 2021).

²² Por ejemplo, la séptima edición del Retiro Anual de CGLU en formato híbrido en febrero de 2021 y el Bureau Ejecutivo de la misma red en mayo de 2021; la Conferencia Innovate4Cities 2021 organizada por el Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía (GCoM), ONU-Hábitat, y coorganizada por Mercociudades en octubre de 2021 bajo la modalidad virtual, entre otras.

bajo la categoría activo y disminuyendo la de paralizado. A su vez, se constatan algunas cuestiones clave en cuanto a la dinámica planteada (Mercociudades, 2021):

- la proliferación de actividades a través de una multiplicidad de encuentros, jornadas y seminarios desarrollados en cada espacio a lo largo del año 2021;
- el intercambio de experiencias y buenas prácticas impulsado y aprovechado en el contexto de pandemia;
- el afianzamiento de vínculos internos (entre los integrantes de las unidades temáticas, etc.) y con instituciones y organismos contrapartes (del plano local, nacional e internacional), entre otros.

Como se ha expuesto a lo largo de este apartado, el municipio de Tandil, desde sus inicios en la red hasta la presentación de su candidatura a la Presidencia, ha realizado un amplio recorrido donde fue desarrollando las bases que permitieron dicho reconocimiento. Asimismo, el eje temático que impulsó la gestión tandilense (“La gestión asociada como pilar del desarrollo sostenible”) implicó una clara articulación con las políticas y estrategias desplegadas en el territorio. En cuanto a la agenda planteada y debido a la pandemia, el municipio fue obligado a adaptar el Plan de Trabajo planteado en 2019. Para ello, fue necesario un cambio fundamental en la dinámica pasando

de la instancia presencial a la virtual, lo cual tuvo un impacto sobre el accionar del espacio multilateral. Este puede evaluarse como negativo, en tanto la presencialidad facilita el debate, el acuerdo y la ampliación de agendas; no obstante, se vislumbran aspectos positivos al facilitar el acceso y la participación de los gobiernos locales en particular y de otros actores e instituciones en general. Tandil y Mercociudades lograron adaptar los temas y la línea de trabajo a las condiciones y a los nuevos requerimientos de la situación internacional y regional. Con el regreso de las actividades presenciales deberá evaluarse si la participación de los gobiernos locales y otros actores continúa en alza, y también la sustancia de su participación, reconociendo el valor añadido de las nuevas incorporaciones y socios.

REFLEXIONES FINALES

Las ciudades fueron una línea de acción clave frente al covid-19, se enfrentaron con el desafío de mitigar su propagación en áreas urbanas que, por su propia configuración, fueron los principales focos de contagio. La contención no fue el único reto, ya que tampoco se pueden perder de vista los efectos económicos de las medidas preventivas y la necesidad de garantizar servicios públicos. En este plano, entraron en consideración las diferentes herramientas de los gobiernos locales como las paradiplomáticas y, específicamente, la participación en redes

²³ Sobre este punto, véase Álvarez y Oddone (2022).

²⁴ Periodo 2018-2019: 7 paralizado, 3 activo, 3 mínimo y 8 proactivo; periodo 2019-2020: 8 paralizado, 8 activo, mínimo 1 y 3 proactivo. Datos provistos por los informes de gestión de dichas etapas (Mercociudades, 2019; 2020).

internacionales de ciudades, comprobándose la modificación de los sujetos en la mirada de Innerarity (2021) ante el contexto pandémico.

En ese sentido, los miembros de Mercociudades ya contaban con una larga experiencia en la cooperación que, si bien se vio desafiada durante la pandemia, logró consolidarse a partir de la adaptación del Plan de Trabajo en curso y de la gestión asociada propuesta por el municipio de Tandil. Durante el periodo 2020-2021, por primera vez en la historia de la red, la presidencia recayó en una ciudad intermedia. El papel desempeñado por Tandil, con base en su liderazgo técnico, conocimiento del trabajo en red y capacidad de diálogo, jugó un papel clave en la generación de una respuesta colectiva, política y técnica, ante el escenario de crisis. Como destaca Daniel Innerarity (2021): “la política es una ocupación inconcreta para la que se necesita capacidad de juicio, visión de conjunto, prudencia, intuición, sentido del tiempo y la oportunidad, capacidad de comunicación, disposición a tomar decisiones para las que no hay una certeza completa” (p. 40). La presidencia de una ciudad intermedia en Mercociudades, y la propia gestión asociada, fueron puestas a prueba durante la pandemia.

Entre otras estrategias, Mercociudades puso a disposición el instrumento “Mercociudades responde al covid-19”, cuya función fue orientar a las ciudades a encontrar la información disponible de fuentes oficiales y soluciones adoptadas por otros gobiernos locales. También generó diferentes espacios virtuales dirigidos a reflexionar la realidad posterior al coronavirus a partir de la estabilidad económica, la reducción de la pobreza, las mejoras de los sistemas de salud y la creación de herra-

mientas para próximos brotes. A partir de los intercambios realizados virtualmente, Tandil tomó la responsabilidad de realizar actividades de incidencia a nivel global, no solo con otras redes de globales de ciudades, sino también con organismos internacionales como la OMC. Esta estrategia, y otras desarrolladas por Mercociudades, confirman la modificación en los temas abordados ante los cambios ocasionados en las condiciones vinculadas a la afectación del espacio público producto de la pandemia.

Como se destaca en el presente artículo, la pandemia del covid-19 planteó una serie de desafíos para las Mercociudades en términos de gestión y articulación. Pero, al igual que para otras redes de ciudades, fue una oportunidad para potenciar el trabajo virtual, difundirlo y ampliar su alcance. En este contexto pandémico, se fortaleció la alianza de Mercociudades con otras redes como, por ejemplo, CGLU, participando de numerosas actividades de carácter global y sumándose al movimiento que busca poner los cuidados en el centro de la prestación de servicios locales para una recuperación inclusiva de la pandemia, así como en el movimiento municipalista feminista que principalmente lo sostiene. A escala regional, se continuó el trabajo en el ámbito de las unidades temáticas bajo la perspectiva de comprender que la contención de la pandemia no es el único reto, ya que tampoco se puede dejar de conversar sobre los efectos económicos de las medidas preventivas y la necesidad de garantizar servicios públicos.

Las diferencias urbano-rurales; la escala de ciudad y las particularidades de las áreas metropolitanas; las principales fuentes de generación y distribución de riqueza local que

impactan sobre la recaudación; el respeto a la autonomía municipal y la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno serán seguramente revisadas en la pospandemia. Pensar en este escenario desde lo local ha desafiado la creatividad y efectividad de quienes toman decisiones y hacen las políticas públicas. Por ello, Mercociudades ha mantenido una agenda activa bajo el liderazgo de Tandil, que continúa durante la presidencia del municipio argentino de Esteban Echeverría²⁵, focalizándose en la recuperación socioeconómica y la resiliencia. En este contexto, vale la pena retomar el trabajo previo al año 2020 realizado por Mercociudades en materia de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), potenciando el compromiso respecto a la localización/territorialización de la Agenda 2030.

La variedad de temas vinculados a la recuperación de la pospandemia desafía la actividad paradiplomática de Mercociudades en la representación de intereses más amplios. De igual forma, interpela la gestión asociada a partir de la necesidad de reunir diferentes interlocutores independientes en torno de programas específicos planteando dilemas de cohesión interna y consistencia que afecten la definición de intereses comunes y la forma de perseguirlos. Al mismo tiempo, la experiencia comprueba que la gestión asociada puede ser activada y coordinada por un municipio de perfil intermedio, como es el caso de Tandil. Esta situación demuestra un cambio en las condiciones de gestión y trabajo al interior de

la red, modificando –una vez más– al sujeto en un doble sentido: a la ciudad intermedia que presidió la red y a la propia red.

REFERENCIAS

- Acuto, M. y Rayner, S. (2016). City networks breaking gridlocks or forging (new) lock-ins?. *International Affairs*, 92 (5), 1147-1166.
- Alvarez, M. y Oddone, N. (2022). Paradiplomacy in Times of Pandemic: Preliminary Lessons of COVID-19 Impacts on the Internationalization of Non-Central Governments. En P. Baisotti y P. Moscuza (2022), *Reframing Globalization After COVID-19. Pandemic Diplomacy amid the Failure of Multilateral Cooperation* (pp. 40-65). Sussex Academic Press.
- AL-LAS (2019). Alianzas locales para los retos globales. *Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades*, 9. <https://www.acimedellin.org/wp-content/uploads/2019/10/cuaderno-allas-09.pdf>
- Alvaredo, N. y Ximena Flores, M. (2021). La relación entre redes de ciudades, ¿camino a la cooperación? *Apuntes Paradiplomáticos 1*, Paradiplomacia.org, 86-112.
- Batista, S., Freire Lima, M. F. y Fronzaglia M. (2007). *Redes de ciudades*. Observatorio de Cooperación Descentralizada.
- Borja, J. y Castells, M. (1997). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus.
- Bulkeley, H. y Michele B. (2003). *Cities and Climate Change: Urban Sustainability and Global Environmental Governance*. Routledge.

²⁵ Para más información, consultar: <https://www.municipalidad-argentina.com.ar/municipalidad-esteban-echeverria.html>

- Cardarello, A. y Rodríguez, J. (2007). Las redes de ciudades como herramienta privilegiada. En *Anuario de la Cooperación Descentralizada*. Observatorio de Cooperación Descentralizada.
- Cornago, N. (2000). Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación. En *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones* (pp. 55-78). Marcial Pons.
- Duchacek, I. (1986). *The territorial dimension of politics: Within, among and across*. Westview Press.
- Fernández de Losada, A. (2019). Repensando el modelo actual de redes de ciudades: hacia un ecosistema cooperativo de redes de ciudades. En A. Fernández de Losada y H. Abdullah (Coords.), *Repensando el ecosistema de redes internacionales de ciudades. Retos y oportunidades* (pp. 19-32). CIDOB.
- Granato, L. y Oddone, N. (2008). Mercociudades, red de integración. una nueva realidad en América Latina. *Colección Claves para Todos*, 92.
- Huggins, C. (2015). *Local government transnational networking in Europe: A study of 14 local authorities in England and France* (Tesis Doctoral). University of Portsmouth.
- Innerarity, D. (2021). *La política en tiempos de indignación*. Galaxia Gutenberg.
- Kuznetsov, A. (2014). *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*. Routledge.
- Lunghi, M. A. (2021). Discurso acto de apertura de la XXV Cumbre de Mercociudades. Tandil, Argentina.
- Lunghi, M. A. (2019). Discurso acto de cierre XXIV Cumbre de Mercociudades. Asunción, Paraguay.
- Marx, V. (2008). *Las ciudades como actores políticos internacionales* (tesis doctoral). Universidad Autónoma de Barcelona.
- Mclarty, D., N. Davis, J. Gellers, N. Nasrollahi y E. Altenbernd (2014). Sisters in sustainability: Municipal partnerships for social, environmental, and economic growth. *Sustainability Science*, 9, 277-292.
- Mercociudades (1995a). Declaración de Asunción. Asunción, Paraguay.
- Mercociudades (1995b). Compromiso de Porto Alegre. Porto Alegre, Brasil.
- Mercociudades (1995c). Acta Fundacional. Asunción, Paraguay.
- Mercociudades (1995d). Declaración cumbre de Asunción. Asunción, Paraguay.
- Mercociudades (1996). Acta cumbre de Porto Alegre, Acta 01/96. Porto Alegre, Brasil.
- Mercociudades (2015a). Acta Cumbre XX de São Paulo. São Paulo, Brasil.
- Mercociudades (2015b). Presidencia de Mercociudades: Plan de Trabajo 2015-2016. São Paulo, Brasil.
- Mercociudades (2016). Presidencia de Mercociudades: Plan de Trabajo 2016-2017. Santa Fe, Argentina.
- Mercociudades (2019). Candidatura a la Presidencia de Mercociudades: 2020-2021. Tandil, Argentina.
- Mercociudades (2019). Presidencia de Mercociudades: Plan de Trabajo 2020-2021, La gestión asociada como pilar del desarrollo sostenible en las ciudades. Alianzas sólidas, inclusivas e integradas. Tandil, Argentina.
- Mercociudades (2021). Informe de la Presidencia y la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades: período 2020-2021. Tandil, Argentina.
- Mercociudades (2021a). Carta de Mercociudades a la Directora de la OMC. Tandil, Argentina.
- MEPBA (2014). *Programación del Desarrollo Territorial. Diagnóstico preliminar y líneas para la discusión* (t. I, II y III). Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

- Mercosur, Consejo del Mercado Común (2000). Reestructuración de los órganos dependientes del grupo mercado común y de la comisión de comercio del Mercosur, Decisión 59/00. Florianópolis, Brasil.
- Mercosur, Grupo del Mercado Común (2000). Reunión especializada de municipios e intendencias del Mercosur, Resolución 90/00. Brasilia, Brasil.
- Mercosur, Consejo del Mercado Común (2004). Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FC-CR), Decisión 41/04. Belo Horizonte, Brasil.
- Mercosur, FCCR (2007). Carta de Río de Janeiro, Brasil.
- Mercosur, Grupo del Mercado Común (2007). Reglamento interno del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur, Resolución 26/07. Montevideo, Uruguay.
- Municipalidad de Tandil (2005): Ordenanza 9580 de 2005. Asunto 140/05. 14/04/2005. [Honorable Concejo Deliberante de Tandil].
- Municipalidad de Tandil (2021). Programas 2021, Secretaría de Desarrollo Productivo y Relaciones Internacionales. Tandil.
- Municipalidades en Argentina - Información sobre pueblos y ciudades de Argentina. <https://www.municipalidad-argentina.com.ar/>
- Mutti, A. (2018). *La política internacional de los actores subnacionales. El municipio de Tandil como estudio de caso (2003-2015)* (Tesis de Grado), Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Oddone, N. (2016). *La paradiplomacia transfronteriza de los gobiernos locales en el Mercosur (2003-2013): una aproximación teórica y práctica*. Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea.
- Oddone, N. (2008). La red de Mercociudades: globalización, integración regional y desarrollo local. *Colección Política y Derecho "PO-DER"*, 11, Universidad Politécnica de Valencia.
- Oddone, N. y Alvaredo, N. (2020). Cooperación entre ciudades: respuestas locales al Covid-19, *Clarín*. https://www.clarin.com/opinion/cooperacion-ciudades-respuestas-locales-covid-19_0_uZU-66c5k9.html
- Oddone, N. y Luna Pont, M. (2019). Avances disciplinarios en las Relaciones Internacionales: la definición de actor internacional en el estudio de la paradiplomacia. *Revista Relaciones Internacionales*, 92 (2), 77-107.
- ONU, Asamblea General (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Res/70/1.
- ONU Habitat (2020). Global Database of Metropolises 2020. https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/05/annual_progress_report_2020_final.pdf
- Rodríguez García, M. (2013). Acción directa: hermanamientos, proyectos y otros instrumentos. En R. Agost, A. Fuertes, I. Giménez y G. Soto (Coords.), *Cooperación descentralizada pública: introducción, enfoques y ámbitos de actuación* (pp. 263-294). Universitat de Jaume I.
- Rodríguez Gómez, G., J. Gil Flores y F. García Jiménez (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. Aljibe.
- Soldatos, P. (1990). *Federalism and international relations: The role of subnational units*. Oxford University Press.
- Zapata-Garesché, E. (2007). *Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*, 1. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina.