

La integración regional en el Mercosur. El caso de Red Mercociudades

Regional integration in Mercosur. The case of Red Mercociudades

María Beatriz Lucuix*

ORCID: 0000-0001-9568-8466

Recibido el 2 de agosto de 2019; aceptado el 15 de noviembre de 2019

RESUMEN

Este artículo es resultado de la investigación del Programa UBACYT¹: “Las Mercociudades, redes de cooperación e intermunicipalidad ¿Son la globalización y la distribución del poder de factores limitantes de su consolidación?”. En este trabajo se aborda el estudio de las organizaciones locales en un entorno en el cual, se evidencian resultados que permiten manifestar que la integración regional es un proceso, en el que los subsistemas estatales y no estatales se interrelacionan conformando diferentes marcos políticos y organizacionales que permiten gradar la integración, en la que se explayan y analizan los contenidos y transformaciones de política pública, como una “ventana de oportunidades” para consolidar la integración en el espacio Mercosur. Mediante una encuesta online a funcionarios municipales/locales de ciudades miembros de Mercociudades, y con observación no participante en encuentros de la Red Mercociudades se colectaron datos de los procesos de integración en el espacio Mercosur y específicamente en la red de Municipios.

Código JEL: E61, N4, N16.

Palabras claves: integración, política gubernamental, municipios.

* Maestra adscrita al Instituto de Investigaciones Gino Germani.

¹ Universidad de Buenos Aires, Ciencia y Tecnología 2014/2015.

Universidad Autónoma Metropolitana • Ciudad de México • ISSN En trámite

<http://www.doi.org/10.24275/uam/xoc/dcsh/rayo/2019v22n43/Lucuix>

Este es un artículo Open Access bajo la licencia CC BY-NC-ND (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

ABSTRACT

The article is the result of the UBACYT Program research: “La Mercociudades, redes de cooperación e intermunicipalidad ¿Son la globalización y la distribución del poder factores limitantes de su consolidación?” It is within the framework of the local organizations studied that results are evidenced that make it possible to state that regional integration is a process, in which the state and non-state subsystems interrelate, forming different political and organizational frameworks that allow for integration the one that the contents and transformations of public policy are explored and analyzed, as a possibility of a “window of opportunities” to consolidate the integration in the Mercosur space. Through an online survey of municipal / local officials of Mercociudades member cities, and with non-participant observation in meetings of the Mercociudades Network, data on the integration processes in the Mercosur space and specifically in the Municipalities network were collected.

JEL code: O113, F18, P28.

Keywords: social movements, energy integration, environmental conflicts.

Introducción

Mercosur y Mercociudades como “ventanas de oportunidades”

El MERCOSUR² es parte de la agenda pública actual y está, casi permanentemente, en debate debido a las turbulencias políticas de la región y del contexto mundial. Es así, que se apela a la Epistemología del Sur para pensar en nuevos procesos de producción y de valoración de conocimientos científicos y no científicos y en el establecimiento de la lógica de redes como inspiradora para el estudio de la Integración Latinoamericana en busca de acciones que disminuyan la desigualdad, la discriminación y la injusticia.

El MERCOSUR diseñó su agenda para el siglo XXI tomado como eje la inclusión, considerando la integración como una política pública, en función de lógicas y dinámicas que suponen valores, actores y representaciones que sostienen la integración regional y como enlace de un multiproceso en el que sobresalen diferentes actores convergentes/divergentes por recursos e intereses, lo que más tarde deriva en la cristalización de recursos y consolidación de actores.

La integración regional combina lo global-regional-local y su fortaleza se trasluce en niveles territoriales de gobierno y administración, especialmente en actores locales que se coordinan a través de redes. Será útil en este proceso atender a la combinación de las fuerzas de la mundialización económica, política y cultural y a las lógicas re-organizativas, en lugares estratégicos como en el espacio local, combinadas con lógicas que reacomodan lo nacional en dos direcciones; en un sentido los bloques regionales otorgando un peso mayor en el contexto internacional y por otro lado, en una refuncionalización del Estado nacional para amortiguar los efectos perversos de la globalización. (Sassen, S., 2010: 35).

² Mercado Común del Sur. Creado en 1991.

Los gobiernos, en tal sentido, tendrán que dejar de ser cada estado para constituirse en un real colectivo regional y evitar que cada uno defienda al bloque por distintos motivos y sin un proyecto colectivo mostrando “cuatro nacionales” para el Mercosur (Malamud, 2008: 129). También deberán prestar atención a la coordinación y armonización de políticas como categorías de análisis que conlleven respuestas acordes. Como subraya Garnier “la tibieza de las reformas en algunos países se debe a la incapacidad para inducir cambios profundos en las organizaciones públicas, las que se caracterizan por la inercia heredada de la fase marcada por un Estado omnipresente y unilateral, que las llevó a aislarse de la sociedad y a perpetuar juegos de poder internos y ajenos a su función primordial” (Garnier, 2000:160). Considerando la idea de un modelo relacional, que incluya a las partes, las hará parte de un todo y valorará la complejidad de tales relaciones que son complejas, convocando al conjunto y obligarán a una revisión permanente, por las variaciones en los bloques

La Red Mercociudades³ ha sido y sigue siendo el punto central de la investigación que nos ocupa. Sobre la misma se ha trabajado tomando como hipótesis principal que la Red podría ser reconocida como plataforma de anclaje y despliegue de roles y modelos que pondrían en valor los espacios locales, y a los municipios como los referentes de una recreada integración regional. Hoy toma relevancia el sentido del espacio local como geografía envolvente de estados, provincias y municipios que se localizan en el MERCOSUR, y que son miembros de la Red desde el año 1995. Un proceso cada vez de mayor alcance, no sin traspiés, de las relaciones internacionales, como política pública local, en el ámbito municipal, comprendiendo que pueden representar a las denominadas “ventanas de oportunidades” de las que nos habla Kingdon (1984).

Indudablemente, es el municipio epicentro de un nuevo referente decisional en tanto su gobierno favorezca relaciones valiosas en el espacio subnacional, tendiente a una integración regional con un sentido de construcción de espacios de política que rescate identidades y pertenencias, constituyéndose en factores fundacionales para aquella. De allí que la aparición de nuevos actores, y la horizontalización mediante la RED MERCOCIUDADES, da lugar a un trazado de desarrollo que supera la, casi exclusiva, conformación espacial y cuyo principal valor está dado por un conjunto de relaciones multifacéticas y multinivel, según se trate.

En este marco volvemos a la afirmación con la que se presenta el proyecto de investigación: El camino a una Epistemología del Sur. La integración regional y el valor de nuevos actores para acercar y dejar abiertas pautas que consagren una nueva institucionalidad social en el MERCOSUR. Siguiendo a De Souza Santos (2009) La Epistemología del Sur reclama de nuevos procesos de producción y de valorización de conocimientos válidos, científicos y no-científicos, y de nuevas relaciones entre diferentes tipos de conocimientos.

Son tres los escenarios en debate como posibles conceptos horizonte:

- 1 la revaloración del concepto de institucionalidad social;
- 2 los nuevos círculos de representación e influencia y,
- 3 un proyecto político y social con especial atención en los actores subnacionales.

Una Integración que involucre una Institucionalidad Social para consolidar la creación de un espacio económico, político y social por la vía de la interpenetración estructural, voluntaria y solidaria de los Estados parte. Esta concepción la vemos acrecentada por las categorías que

³ <http://mercociudades.org/>

fueran aportadas por el investigador rioplatense Alfredo Errandonea (1986): Pertenencia, Densidad Interaccional, Participación, Competencia y Conflicto, Estabilidad

En el caso de los nuevos círculos de representación e influencia la capacidad de coordinación y armonización conlleva una agenda de reformas en la cual la capacidad de interdependencia a nivel nacional puede dar más eficacia a las relaciones multilaterales. Así podemos relacionar esas políticas públicas con el concepto de “ventana de oportunidad” y, como sugiriera, Metcalfe, L., “la integración no es cuestión de transferir la soberanía y la autoridad a una organización separada que luego actúa independientemente de los participantes del proceso de integración.... Incluye el diseño y desarrollo de una relación asociativa entre un gran número de organizaciones que participan en campos de políticas específicas, de modo que puedan trabajar en conjunto y en forma efectiva para enfrentar las preocupaciones comunes y aunar intereses... para gestionar las redes de organizaciones”. (Metcalfe, L., 2000: 113)

Un proyecto político y social con especial atención en los actores subnacionales, es nuestro caso de estudio, La Red Mercociudades que gira en torno a los espacios subnacionales en la toma de decisiones en un escenario complejo, ambiguo y, actualmente, omnipresente en el debate. Dado que la Red Mercociudades consagra al municipio/ciudad como un actor estratégico en los procesos de integración regional, la agenda municipal debe estar enfocada a “lo local” pero también con miras a “lo regional”. La constitución de la Red Mercociudades tiene sus orígenes en marzo de 1995, durante la reunión de alcaldes, intendentes y prefectos realizada en Asunción (Paraguay) en el marco del Seminario “MERCOSUR: oportunidades y desafíos para las ciudades” llevado a cabo por la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas- Subregión Cono Sur. Consagra su misión al fortalecimiento de los vínculos entre las administraciones locales como contrapartida lógica y natural de la globalización, para lograr una mayor eficiencia en la gestión de gobierno. Tiene el objetivo de desarrollar políticas sociales en red, dándole prioridad a las siguientes líneas de trabajo: nuevos modelos de gestión de políticas sociales, dimensiones sociales de la pobreza, estrategias políticas hacia los grupos vulnerables y coordinación interjurisdiccional de las políticas sociales. Hoy cuenta con 343 ciudades asociadas, que se distribuyen en 14 unidades temáticas con competencia, cada una de ellas, para formular y gestionar dentro de su área, políticas públicas comunes a ser sugeridas en el ámbito del MERCOSUR, así como proponer investigaciones y divulgar experiencias de alto impacto.

Acometidos por la razón imperante en el siglo XXI, cuando no es posible excluir actores, ni grupos sociales, las instituciones redireccionan la discusión acerca de los objetivos centrales y comunes. La gobernanza, que según el Diccionario de Políticas Públicas (2009: 261) “emerge frente al diagnóstico de una incapacidad de los gobiernos para responder a los problemas que les son sometidos a consideración y para adaptarse a las nuevas formas de organización social, económica y política, permite pensar en estas complejidades político sociales”. Las translaciones de responsabilidades y funciones a los gobiernos locales por parte del Estado Nación reflejan la creciente intervención que fueron generando las ciudades o regiones al recoger las múltiples demandas locales y la presencia cada vez más activa de la interrelación municipal. Estas cuestiones permiten concretar diversas destrezas de cooperación entre los actores involucrados con estrategias de gestión innovadoras como modalidad para establecer relaciones con municipios de la intra/extra región para continuar participando

del concierto mundial – regional – local. Por lo expresado, y consecuente con el marco teórico de la investigación, se administró una encuesta on line a los miembros gubernamentales locales que son funcionarios municipales y pertenecen a Mercociudades. El objetivo de la administración del instrumento encuesta era “escuchar” a los funcionarios municipales/ locales”.

El cuestionario fue remitido electrónicamente (gestionado y procesado a través de la plataforma web e-encuestas) y se indagaron las siguientes variables, entre otras: perfil de los funcionarios encuestados, existencia del área de relaciones internacionales en el municipio, relación del municipio con el Mercosur, opinión respecto de la relación entre el municipio y el Mercosur, inserción en redes intermunicipales, motivación del intendente para participar en la Red, grado de confianza del funcionario municipal hacia otros niveles de gobierno y actores no gubernamentales, valoración sobre la pertenencia actual del municipio a la Red, opinión sobre la existencia de actores ausentes en los procesos de integración regional. Asimismo, se analizaron en las consideraciones finales lo observado en las Cumbres de Mercociudades a las que se concurrieron (2015/2016/2017) lo cual resultó consistente con algunas de las respuesta obtenidas en la encuesta.

La respuesta de los actores gubernamentales locales

Se invitó a los más de trescientos municipios de Mercociudades durante el año 2016 a responder a la encuesta. El objetivo de la misma fue indagar la existencia/ ausencia de valoraciones, prácticas, motivaciones, factores institucionales, procesos y relaciones que sustentan el tipo de conexiones que se desarrollan entre las ciudades que integran la Red Mercociudades y que se describieron en el punto 1, en particular, interesaba saber si se generan “ventanas de oportunidades” en el ámbito local-regional.

Se trató de una encuesta autoadministrada, a funcionarios de ciudades integrantes de la Red Mercociudades. Los que respondieron la encuesta: un 63% fueron de sexo masculino y un 34 % femenino. La mayoría (48%) lleva más de dos años en el cargo vinculado a relaciones internacionales. Un 34 % entre uno y dos años y un 9% menos de un año. Teniendo, casi la mitad, al momento de la encuesta, de cierto conocimiento de la gestión – administración del municipio al que pertenecen.

De los municipios que respondieron, un 62,5% tiene área de relaciones internacionales en la estructura gubernamental, mientras que un 37,5% no posee un área específica dedicada a abordar agenda internacional. Acerca de la participación del funcionario ante la Red, un 24,2% participa de todas las cumbres, llama la atención que en un 45,5% de los encuestados señalan que se carece de recursos económicos financieros en el Municipio para solventar la asistencia a las reuniones. Es un porcentaje mayor que el de los municipios que no tienen un área de relaciones internacionales, lo que podría dar cuenta de obstáculos institucionales de relevancia para participar. Un 9,1% indica que tiene dificultades personales para asistir a las reuniones.

Un dato que nos generó interés es que el 51,5% de los gobiernos locales produce encuentros periódicos con otros municipios, pudiendo mostrar el interés de los municipios de fortalecer los lazos de integración entre nodos de la red, consiguiendo evidenciar, con las respuestas, la lógica de Red. Al respecto, y discriminando por país, tenemos que en Uruguay

el 66,7% produce encuentros periódicos con otros municipios, en Argentina el 62,5% y en Brasil el 57,1%. No hay casos en Chile, Paraguay ni Bolivia. Otro de los aspectos que se consideró relevante indagar fue el origen institucional de la participación actual en la Red, a fin de detectar relaciones previas con otros entes gubernamentales que pudieran ser un factor inductivo a participar en la Red “como bloque” (tales como gobierno nacional, el poder legislativo municipal, estadual u otros municipios). El 86% de los encuestados señaló que la participación actual se origina en el poder ejecutivo municipal, mientras que sólo el 9% reconoce una orientación por parte de otros municipios y del ejecutivo provincial o estadual. De este modo, se observa otro aspecto significativo del funcionamiento de la Red, la relevancia de la voluntad política de los intendentes/jefes comunales/prefectos para sostener la participación de cada ciudad en la Red frente a los cambios de gestión. Asimismo, el 66% de los respondientes afirma que sus ciudades integran otras redes o estructuras intermunicipales, además de la Red Mercociudades. En tal sentido, y en función de las respuestas podría pensarse que la pertenencia e inserción a la Red Mercociudades forma parte de una agenda de gobierno en línea con los vínculos intermunicipales pero que incluye multiplicidad de acciones que se delinearán más como nodos de diferentes redes de gobiernos locales.

La Red Mercociudades tiene su origen a partir de la creación del Mercosur, por lo que interesaba saber la opinión de los municipios en el caso del MERCOSUR. Indagamos la articulación del bloque regional con el municipio y las respuestas nos muestran que un 48,5% considera que es beneficioso, un 18,2% de los casos le resulta indiferente, mientras que un 6,1% que es muy beneficioso, e igual cifra para los que estiman nada beneficioso esa articulación. Al preguntarse en qué se observa este beneficio, la mayoría de encuestados responde que permite el intercambio y la colaboración entre los municipios (30%), la participación de los gobiernos locales en el proceso de integración regional (12%) y la promoción de la inversión y de la exportación (6%).

Cuando se pregunta acerca de la pertenencia actual del Municipio a la Red, un 75,8% de los casos señala que la participación es una oportunidad para la gestión municipal, un 6,1% indica que se trata de una instancia que no lo favorece ni lo perjudica, tiene un carácter burocrático y siempre ha sido así. Otro 6,1% de los casos indica que ha sido positiva en el pasado pero que en el contexto actual ha perdido eficacia o se ha convertido en una amenaza. El 32% mantiene relaciones formalizadas con la Red, mientras que el 68% mantiene relaciones no formalizadas, lo que estaría indicando la plasticidad que tiene las relaciones en nodos y una integración más flexible

El encuestado responde también, desde su propia perspectiva, acerca de ¿por qué razones la pertenencia a la Red es una oportunidad para el Municipio?, el 75,8% indica que facilita su intercambio con otras redes y/o asociaciones, el 33,3% reconoce que las áreas temáticas de la Red están en un sector al que se le presta atención prioritaria. El 30,3% señala que fortalece su autonomía. El 21,2% elige la opción de que permite acceder a debates acerca del presupuesto para el desarrollo de propuestas. Cuando se pregunta si “¿Las Redes a las que pertenece el Municipio, consolidan la gestión municipal?”, el 87,9% contesta que sí. Un 51,5% señala que todas las redes lo hacen mientras que un 36,4% que solo algunas redes cumplen esta función. Un 9,1% dice que no.

Relacionando diferentes variables se observa que, en el caso argentino, el 93,8% señala que la principal expectativa que motiva al intendente a participar en la Red es obtener escenarios

importantes que le permite establecer vínculos significativos. En el caso de Brasil el 71,4 % señala tres expectativas con la misma intensidad: que éste espacio permita acceder a fuentes de financiamiento alternativas, obtener escenarios importantes que le permite establecer vínculos significativos y desarrollar con otros gobernantes locales formas de coordinación. Para los municipios de Chile la expectativa más elegida es una firme convicción de que el Municipio debe apoyar y tomar parte desde el proceso de integración (66,7%). El 100% de los municipios de Uruguay señala obtener escenarios importantes que le permite establecer vínculos significativos, aquí debemos señalar que la Ciudad de Montevideo es sede de Mercosur y Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades.

La participación de otros actores, como los empresarios en la Red tiene respuestas divergentes en cuanto a los beneficios que otorga la pertenencia a la misma. Es indiferente o poco/nada beneficiosa para un 45,5% de los encuestados. Mientras que para el 33,3% es beneficiosa o muy beneficiosa.

La participación de políticos es beneficiosa (36,4%) y muy beneficiosa (15,2%), frente a 30,4 % que señala que es indiferente o poco beneficiosa. En cuanto a la participación de OSC y ONGs un 39,4% lo considera beneficioso y un 15,2% muy beneficioso, es indiferente para un 18,2% y poco beneficioso para el 6,1% de los encuestados.

La participación de universidades y centros de investigación presenta también un 54,5% de los casos en los que se lo considera beneficioso, muy beneficioso 24,2%, indiferente para un 21,2% y poco beneficioso solo para un caso que representa el 3%. La participación de sindicatos o centrales obreras para un 30,3% resulta beneficiosa, muy beneficiosa 9,1%, al 27,3% le resulta indiferente, un 12,1% poco beneficiosa, y a un 9,1% nada beneficiosa.

De este modo, ya sea por su estructura institucional o por las prácticas de participación que efectivamente desarrollan los diversos actores en el marco de la Red Mercociudades, los distintos encuestados afirman con mayor claridad que los empresarios y los sindicatos o centrales serían los actores cuya participación sería menos beneficiada por la participación de su ciudad en la Red. Con respecto a diversos actores se preguntó “¿cómo diría que es la medida de confianza?”, y las siguientes fueron las respuestas de los encuestados:

En relación al Gobierno Nacional, un 30,3 % de los encuestados señala que es alta, un 45,5% la califica como media, y un 15,2% como baja. Acerca del Gobierno Provincial/Estadual, un 39,4% que es alta, media un 33,3% y baja un 18,2%. Sobre las Organizaciones de la Sociedad Civil, un 45,5% considera que es alta, media un 36,4% y baja un 9,1%. En el caso de las Empresas, alta señala un 24,2%, media un 42,4% y baja un 27,3%. Al opinar acerca de los Sindicatos, alta señala un 18,2%, media un 33,3% y baja un 27,3%. En ese caso nula aparece con un 15,2%. Se debe destacar que la opción nula no fue elegida para otros actores. En último lugar sobre las Universidades/Centros de Investigación, la opción alta es señalada por un 36,4 %, media por un 48,5% y baja por un 9,1% de los encuestados.

De este modo, desde la mirada de los funcionarios respondentes las organizaciones de la sociedad civil junto con las universidades y centros de investigación son los actores más confiables, mientras que los sindicatos y las empresas resultan poco confiables. Esta visión es coincidente con los beneficios que reciben estos actores de la participación del municipio en la Red, y que podría estar relacionado con el espacio efectivo que brinda a su participación. De hecho, en las observaciones realizadas durante el trabajo de campo de

los espacios institucionales de la Red, estos actores suelen estar ausentes, con excepción de algunas reuniones de Unidades Temáticas más específicas, como Turismo, por ejemplo.

De los datos obtenidos en la encuesta, y a modo de síntesis del apartado resultan llamativos y destacables para guiar reflexiones en torno a la temática investigada algunos tópicos que se detallan. La pertenencia a la Red es vista como una oportunidad para la gestión municipal por el 86,21 % de los actores de los encuestados. La iniciativa para incluirse a la misma proviene, por amplia mayoría, del ejecutivo municipal (81,25%). En relación a la participación de los integrantes a la Red, entre las dificultades se señala que se carece de recursos para asistir (24,07%).

En relación a la cuestión del financiamiento, solamente el 7,35% de los actores señalan que la pertenencia a la Red les permite “Acceder a nuevas formas de financiamiento”. Esto, respecto de otras posibilidades que según señalan, si brinda la Red: “consultar a otras áreas de gestión administrativa” (27,94%), “retroalimentar la comunicación” (20,59%), “armonizar programas y o políticas con otros actores (25,00%). Esto es relevante, si se considera que obtener financiamiento es una de las expectativas más importantes a la hora de que los Intendentes, Alcaldes o Prefeitos decidan ingresar a la red (24,39%). Otra expectativa importante, “desarrollar con otros gobernantes locales formas de coordinación en la formulación e implementación de políticas públicas” (26,83%) pareciera cumplirse más.

La Red aparece como plataforma de relacionamiento político. Entre las motivaciones principales para participar de la Red, se encuentra “obtener escenarios importantes que les permiten establecer vínculos con otros actores políticos nacionales y/o regionales” (29,27%). Esto es coincidente con las dinámicas registradas a partir de técnicas de observación participante en las cumbres de la Red, donde la vinculación entre actores políticos pareciera ser un bien codiciado para los Intendentes, Alcaldes y Prefeitos que participan de estas instancias. La Red podría pensarse como un espacio para acumular capital político entre políticos. De ninguna manera puede ser considerado como un espacio para solucionar diferencias o conflictos entre los miembros sino para promover la cooperación. (Barrón; Guimarey 2018:72-73)

Para seguir pensando

A partir de la creación del MERCOSUR en 1991, se ha fortalecido el proceso de integración y se ha promovido el desarrollo humano integral, conformando instancias sectoriales responsables de coordinar políticas y desarrollar acciones conjuntas volcadas al desarrollo de los Estados. El crecimiento de la integración regional a través de la dimensión social no quedó reflejado solamente, en el marco del MERCOSUR, entre los países que lo integran, sino que las ciudades han adquirido un rol estratégico. La Red Mercociudades representa tal objetivo, buscando fortalecer los vínculos de las administraciones locales como contrapartida lógica y natural de la globalización, logrando una mayor eficiencia en la gestión de gobierno.

Las dimensiones indicadas a partir de la encuesta realizada nos permite examinar nudos tensionales en las relaciones intermunicipales que se desarrollan en el marco de la Red Mercociudades en un contexto de cambio del proyecto de integración regional. En cuanto vía institucional orientada en su fundación hacia una forma de cooperación entre partes que sirviera de plataforma a una mayor presencia de las ciudades en el proceso de integración

regional, la Red Mercociudades aparece validada en las representaciones y en las prácticas de los encuestados como una institucionalidad con pertinencia en función de ese ideario de partida.

Pese a ello, se reconocen los condicionamientos de las ciudades, fundamentalmente, en relación a la falta de apoyo económico para participar de sus reuniones y la necesidad de encontrar nuevas fuentes de financiamiento, lo cual con anclaje realista se manifiesta en las expectativas en relación a la Red. Pudiendo pensar en la corriente de problemas (Kindom) que se entrelaza con los escasos o nulos beneficios de la participación de las ciudades en la Red para la contribución de los sindicatos y las empresas, al mismo tiempo que se manifiesta un escaso nivel de confianza hacia ellos. Si se considera que parte del ideario de la Red Mercociudades es generar impulsos sinérgicos en procura de un MERCOSUR social que favorezca el despliegue de estrategias de desarrollo local con perspectivas de inserción regional, este limitado margen a la inclusión de estos actores da cuenta de otra relevante fisura de la Red, teniendo aquí una debilidad para encontrar esa “ventana de oportunidades”.

Subsiste, con todo, la pretensión de que la Red Mercociudades pueda ser una instancia de coordinación y de armonización de políticas públicas, lo cual es expresado abiertamente en relación a las cuestiones sociales, y es coincidente con una visión de la Red como espacio institucional que permite los intercambios entre las ciudades, y las sinergias entre los actores que forman parte de ella. Lo cual no implica que la Red no se sustente de otras motivaciones, como ser la pretensión de los políticos locales de encontrar escenarios donde establecer vínculos con otros actores políticos, ello implica una valoración de la Red que podría ser pensada como una instancia de sus trayectorias políticas.

La Red Mercociudades encarna un instrumento que organiza la gobernanza a nivel regional y que encarna un verdadero aporte para la integración de las ciudades y de sus ciudadanos. Las ciudades representan el espacio donde los ciudadanos deben ser actores de dichos procesos. Pero la lógica de la Red Mercociudades debe partir de asumir la heterogeneidad. Las redes no homogeneizan, las redes asumen la heterogeneidad de sectores, grupos y actores, y permiten imaginar heterogeneidades organizadas. Teniendo aquí lo que mantiene el tema en la agenda gubernamental, los tres componentes: la factibilidad técnica, los valores y la anticipación- y por lo tanto la posibilidad de abrir esa “ventana de oportunidad” para el proceso de integración local-regional-global.

Por último, podemos considerar que se requiere de una institucionalidad social, en un contexto político turbulento, que pueda superar un estado de inseguridad social que se materializa en franjas de población, que están convencidas de que han quedado en la banquina y que sus valores se orientan más hacia el pasado que hacia el futuro. Para continuar con la discusión acerca de la integración, el rol de actores -gubernamentales y no gubernamentales- y sobre todo las decisiones que ellos adopten traemos a Michel Foucault “Lo propio del saber no es ni ver ni demostrar, sino interpretar

Bibliografía

- Barrón,V; Guimarey G. (2018). La encuesta, en Mendicoa G. *Hacia una Epistemología del Sur II* (pp 63-96). Argentina. Espacio Editorial.
- De Sousa SantosBoaventura; (2009). *Una epistemología del Sur*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO SigloXXI.
- Diccionario de Políticas Públicas; (2009). Universidad Externado de Colombia.
- Foucault M. (1968). *Las palabras y las cosas una arqueología de las ciencias humanas*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI editores.
- Garnier, L. (2000). *Función de coordinación de planes y políticas*. Serie Gestión Pública1. Santiago de Chile: CEPAL.
- Kingdon, J.W., (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little, Brown & Co.
- Malamud, A.,(2008). Theinternal agenda of Mercosur: interdependence, leadership and institutonalizacion, en Jaramillo, G. (comp) *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo*. (pp. 115-136) Ecuador: FLACSO.
- Metcalf Les; (2000). *La Gestión de los Procesos de integración: Capacidades de Liderazgo, Gerenciamiento, Y Coordinación en CEFIR. La integración regional en América Latina y Europa: Objetivos Estratégicos y Refuerzo de las capacidades de respuesta*. (pp.113-129). Uruguay: CEFIR.
- Sassen S; (2010). *Territorio, autoridad y derechos. De los ensambles medievales a los ensamblajes globales*. Buenos Aires, Argentina: Katz Editores.