

## **Gobernanza y Políticas Sociales en contextos de integración regional. El Instituto Social del Mercosur y el Plan Estratégico de Acción Social<sup>1</sup>**

Marcelo Setaro Montes de Oca. Contacto: [marcelosetaro@gmail.com](mailto:marcelosetaro@gmail.com)

Doctor en Ciencia Política. Docente del Instituto de Ciencia Política de UdelaR-FCS.  
Jefe Departamento de Investigación ISM.

### **Resumen**

El propósito de este artículo es presentar la experiencia del Instituto Social del Mercosur (ISM), como un organismo que brinda asistencia técnica en el marco de las políticas sociales de este bloque regional. En el artículo discutimos las peculiaridades del proceso de elaboración de políticas sociales bajo un proceso de integración regional como es el Mercosur. Analiza las funciones desarrolladas por un organismo político-técnico como el ISM, en el proceso de diseño y formulación, así como en el seguimiento y evaluación de iniciativas sociales regionales. Tomando como experiencia de análisis el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS), en cuanto un instrumento dirigido a la coordinación de políticas sociales regionales y como un marco para el seguimiento y evaluación del desarrollo social regional. Este análisis del ISM y el PEAS, nos permite apreciar el valor del conocimiento técnico en el campo de la formulación y evaluación de las políticas sociales regionales.

**Palabras claves:** Integración regional/ Políticas Sociales/ Policy-Making

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en las XV Jornadas de Investigación de las Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR. Montevideo 14, 15 y 16 de setiembre de 2016.

## **1. Introducción**

Uno de los problemas fundamentales en los procesos de integración regional, refiere a la necesidad de coordinar y comprometer el accionar de unidades políticas autónomas, soberanas y diversas. Esto podemos apreciarlo con claridad en diferentes procesos de integración política y comercial, como la Unión Europea, UNASUR, Comunidad Andina, CELAC, ALBA, o el propio Mercosur. La gobernanza de esos grandes espacios multinacionales es un desafío de proporciones, que requiere para su conducción no solo de capacidades políticas, sino también capacidades técnicas que permitan sustentar un proceso de elaboración de políticas públicas con enfoque regional.

Precisamente, uno de los enfoques posibles sobre el fenómeno de la gobernanza de los procesos de integración regional refiere a la calidad y profundidad de sus políticas públicas. Bajo cualquier definición que adoptemos, las políticas públicas implican dos ideas fundamentales. En primer lugar, el sentido de un asunto público, un problema común que afecta a una cierta comunidad de personas. En segundo, una orientación concreta, un curso de acción, de alcance colectivo y obligatorio, dotado de cierto marco o proceso de legitimación. Como se podrá apreciar, estas condiciones son las que están bajo cuestión en un proceso de regionalización o de integración política.

En el caso del Mercosur, el proceso de elaboración de políticas públicas del bloque tiene ciertas características, en términos de la diversidad de actores, niveles decisorios y reglas de toma de decisión sumamente estrictas (regla del Consenso). Ese esquema se caracteriza por una diversidad de grupos, reuniones, mesas de trabajo en dónde participan diversos actores políticos y técnicos. En esos circuitos diversos se procesa la elaboración de los proyectos de orientaciones colectivas para el bloque, las políticas públicas regionales.

El esquema se corona finalmente con los órganos de decisión definidos por el Tratado de Asunción (1991) y el Protocolo de Ouro Preto (1994): el Consejo Mercado Común (CMC) y el Grupo Mercado Común (GMC). Los procesos de elaboración de orientaciones colectivas son “anudados” por estas instituciones, dándole forma definitiva a los paquetes de decisiones y acciones que involucran a las diversas políticas del bloque.

El CMS se integra por los Ministros de Relaciones Exteriores y Ministros de Economía de cada país parte, y es el órgano de conducción política superior del bloque. De él

depende el GMC, que se integra por cinco miembros titulares y alternos, designados por los respectivos Gobiernos (entre ellos deben estar presentes obligatoriamente representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía y los Bancos Centrales). El CMC determinó la estructura dependiente del GMC, integrada por los siguientes órganos: Grupos, Subgrupos de Trabajo, Grupos Ad Hoc y Reuniones Especializadas.

Como dijimos, el GMC es el responsable de crear y supervisar el funcionamiento de las Reuniones Especializadas y Subgrupos de Trabajo. También supervisa la Secretaría de Mercosur (SM), es responsable de la aprobación del presupuesto del bloque y sus Resoluciones son obligatorias para los países. Cuando los temas en cuestión tienen una entidad política importante, el GMC debe solicitar al CMC, del cual depende, una Decisión del Mercosur.

No se requiere ser muy imaginativo para darse cuenta de que ese esquema está sometido a enormes presiones y sobrecargas en términos del proceso decisorio. Esto es así porque la necesidad de armonizar, homogeneizar y cohesionar estos outputs decisionales, se topa con la complejidad de los intereses nacionales que se ponen en juego. Tratar de asegurar cierta orientación y racionalidad a las políticas públicas, que surgen de ese esquema fragmentado que describimos, es un desafío de proporciones.

Frente a este problema de gobernanza del bloque el Mercosur ha ensayado un camino particular de desarrollo institucional. La creación de nuevas instituciones de gobierno en Mercosur, a partir de los primeros años del siglo XXI, es consecuencia de dos grupos de factores. En primer lugar, una cierta alineación político-ideológica entre los actores gubernamentales, que privilegian el proyecto de “unión regional”. Pero en segundo término, la indudable necesidad de tratar dar mayor cohesión y racionalidad al proceso descrito de elaboración de políticas públicas<sup>2</sup>.

Surgen y toman fuerza organismos políticos y técnicos, como el Parlasur (2006), Alto Representante de Mercosur (ARGM, 2010), Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM, 2004), Instituto de Políticas de Derechos Humanos (IPPDH, 2009), Instituto Social del Mercosur (ISM, 2007), Unidad de Participación Social (UPS, 2010) entre otros. Estos organismos tienen dentro de sus fines favorecer el proceso de integración

---

<sup>2</sup> Un tercer grupo podría ser una cierta referencia o actitud de emulación respecto a la experiencia de la Unión Europea, que es sin duda la experiencia de integración regional más acabada conocida, más allá de los grandes problemas que atraviesa.

regional, a través de la comunicación entre esta densa red de actores que participan en la elaboración de propuestas de políticas y las instituciones que toman las decisiones finales.

Se afirma un esquema de *Gobernanza por Comités*, que afirma estos rasgos de trabajo pero con ajustes importantes<sup>3</sup>. La base de elaboración de propuestas sigue estando ubicada en los grupos de trabajo intergubernamentales, en donde se combinan los niveles técnicos y políticos sectoriales, que se conectan finalmente con el centro decisorio del GMC-CMC. La novedad se encuentra en el papel de los nuevos organismos Mercosur, que apuntan a modelar y hacer más fluido el proceso de toma de decisiones, dándole mayor cohesión y racionalidad al accionar de los diversos grupos de trabajo.

## **2. Puntos críticos en el proceso de elaboración de políticas públicas**

Desde una perspectiva sintética, podríamos decir que las PP son cursos de acción, orientaciones, que surgen como producto de decisiones y acciones desplegadas por Autoridades de Gobierno. En estas acciones confluyen una diversidad de actores sociales, que participan de la definición de los problemas y hasta en la implementación de las PP. Pero el punto clave es que hablamos de acciones que están respaldadas por la legitimidad y el respaldo que le brindan las instituciones del Estado.

Siguiendo a Lowi, T. (1964) las políticas públicas pueden ser diferenciadas en: Regulativas, Distributivas, Redistributivas y Constitucionales. Esta tipología se basa en cómo se aplica el poder público obligatorio en relación a las personas y grupos, de manera directa o indirecta. Pero, si bien esta tipología es muy útil, no nos ayuda a distinguir el campo de la política social en su especificidad.

De acuerdo a Becker, Bryman al Ferguson (2012), definimos por Política Social aquellas prácticas relacionadas con la promoción del cambio social y político necesario para asegurar las condiciones de bienestar de las personas en una comunidad determinada. Como podemos adivinar, el campo de acción es variado, y puede abarcar

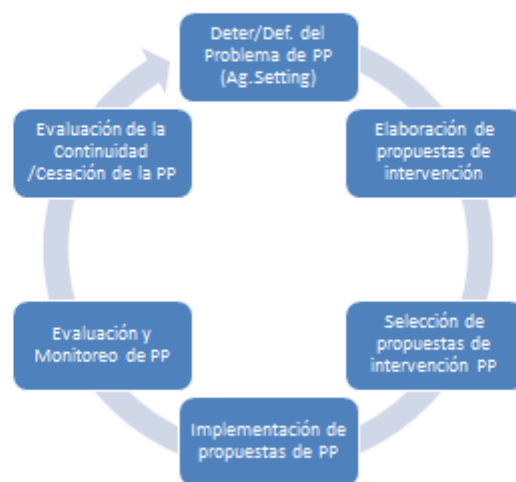
---

<sup>3</sup> La idea de Gobernanza por Comités está tomada de la experiencia de la Unión Europea, de su proceso de toma de decisiones, basados en el funcionamiento de diversos comités de trabajo que interactúan con el ámbito ejecutivo representado por la Comisión Europea. Ver referencia en Pasquino (2011).

políticas sociales con cariz regulatorio, como por ejemplo la definición de jornadas de trabajo, o constituyente cuando establecemos un sistema de Retiros y Pensiones. Pero indudablemente son políticas que tienen un carácter distributivo y, fundamentalmente, redistributivo<sup>4</sup>.

El foco de los organismos de asesoramiento de políticas, como es el caso del ISM, se encuentra en el proceso de “desarrollo de políticas públicas”. Si observamos el Diagrama siguiente, los organismos de investigación y asesoramiento procuran incidir en cada una de las etapas del proceso de elaboración de políticas, aportando una visión técnica que complemente a la orientación política básica.

## El ciclo político-técnico de las P.P



La función de investigación y asesoramiento puede realizarse en las diversas etapas del proceso de elaboración de PP. Los estudios pueden ir desde:

- i. Contribuir a una adecuada formulación un problema de político
- ii. Diseñar propuestas de intervención alternativas para un problema político
- iii. Evaluar un proceso de implementación

---

<sup>4</sup> En realidad, como apunta el Profesor Richard Titmuss, las políticas sociales se estructuran como sistemas, con diferentes valoraciones e implicaciones respecto a la Ética del Trabajo y al funcionamiento de la institución de la Familia. En los extremos, tenemos que sistemas que valoran a las políticas sociales como esquemas de ayudas a los pobres, hasta su valoración en términos de derechos.

- iv. Evaluación de resultados de una política
- v. Determinar el Impacto de las políticas

La investigación en políticas sociales está referida a la comprensión de asuntos y problemas sociales, políticas e intervenciones públicas diversas. La investigación en políticas busca proporcionar respuestas y evidencias que contribuyan a la mejora de las políticas y de sus procesos de elaboración (policy-making), producir mejores prácticas e intervenciones, reducir la incidencia de los problemas sociales, y la promoción del bienestar de las personas.

La investigación de políticas no está referida solamente a la búsqueda de respuestas a los problemas de políticas y a la mejora de las intervenciones políticas. La investigación en políticas también debe, antes que nada, contribuir a la identificación y formulación de las “preguntas correctas”. El asunto es aclarar esta idea de las “preguntas correctas”, a qué nos referimos por ello. Desde nuestra perspectiva, las instancias de asesoramiento técnico contribuyen a la definición de preguntas que admiten ser gestionadas por el proceso político-burocrático existente. Esto es, de nada sirve formular un problema de política de tal forma que no sea administrable en términos de las capacidades institucionales disponibles.

Generalmente, los procesos de investigación se dividen de acuerdo a su grado de aplicación, a su involucramiento en el proceso político. Es la distinción clásica entre, por un lado, la *investigación sobre las políticas*, de orientación científico académica, preocupada por generar conocimientos sobre los procesos generales. Contrapuesto a ello la *investigación en las políticas*, que tiene una orientación eminentemente práctica, se nutre fuertemente de la anterior, pero está orientada a resolver los problemas del día a día en la formulación de PP.

En tal dirección, se acepta que la trabajar directamente en los procesos de elaboración implica una *investigación orientada al desarrollo de políticas públicas*, que busca la descripción y comprensión de las diversas etapas que comprenden su proceso de elaboración. La identificación y formulación de los problemas de política, el diseño de opciones de intervención y su proceso de selección, la toma de decisiones y formulación de políticas, la implementación y evaluación. Las agencias de investigación estatales se involucran en esas etapas, siempre con una orientación práctica, de generar evidencia para ajustar las intervenciones de las políticas sobre la realidad.

### **3. El rol del ISM en el proceso de elaboración de políticas sociales regionales**

El ISM es creado en 2007, mediante Decisión N° 03/07 del CMC. Su estructura consta de un Consejo del ISM, que se integra por los representantes de los países del bloque, designados por la RMAD. Tiene un Director Ejecutivo del Instituto, de quien dependen, diversas áreas de trabajo: Departamento de Investigación y Gestión de la Información; Departamento de Promoción e Intercambio de Políticas Sociales regionales; Departamento de Comunicación; Departamento de Administración y Finanzas.

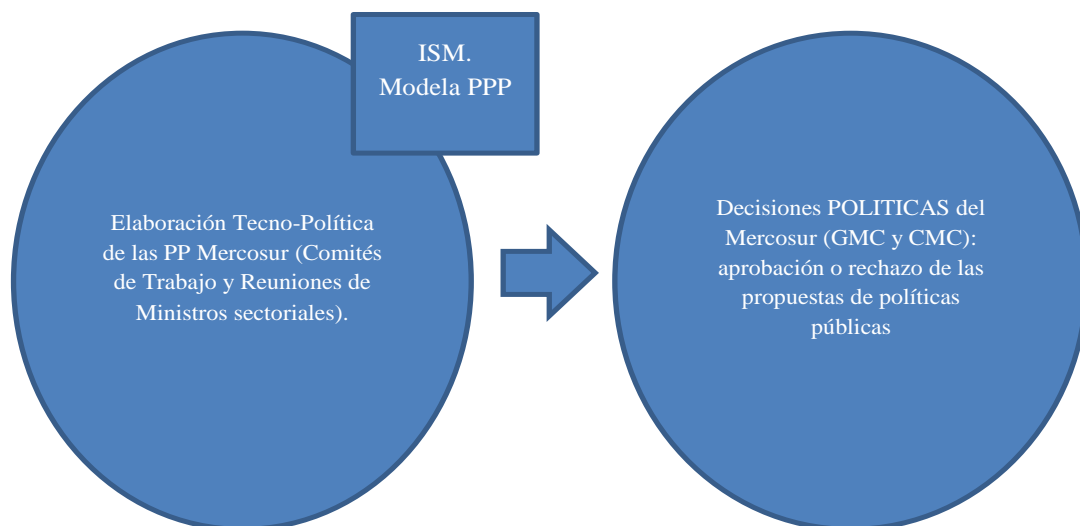
Los objetivos principales del Instituto, de acuerdo a la Decisión 47/10 del CMC, son:

- Contribuir a la dimensión social como un eje fundamental en el desarrollo del Mercosur.
- Aportar a la superación de las asimetrías
- Colaborar técnicamente en el diseño de las políticas sociales regionales
- Sistematizar y actualizar indicadores sociales regionales
- Recopilar e intercambiar buenas prácticas en materia social
- Promover mecanismos de cooperación horizontal
- Identificar fuentes de financiamiento

El ISM se financia con los aportes permanentes de los países miembro, recursos del Mercosur (FOCEM, por ejemplo) y fuentes de la cooperación internacional. Sus actividades están orientadas principalmente al asesoramiento en los procesos de diseño, seguimiento y evaluación de políticas sociales de orientación regional. En el contexto Mercosur, los países son responsables propiamente de implementar las políticas públicas, por lo cual el rol del ISM se concentra en la asesoría y la evaluación.

El ISM tiene un canal de comunicación con el centro decisional del Mercosur, a través de la Reunión de Autoridades Desarrollo Social (RMADS). De manera indirecta, también a través del Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales (CCMASM), que nuclea a todas las autoridades que trabajan en temas sociales en

sentido amplio, y que es presidida por la RMADS. El ISM busca incidir en el funcionamiento de los diferentes grupos de trabajo, modelando el proceso de política pública, de forma tal que los proyectos de políticas lleguen al centro de toma de decisiones del Mercosur (GMC-CMC), con su proceso de validación técnica completo. (Ver Diagrama siguiente)



Como dijimos más arriba, el Mercosur establece un marco general de orientación para las políticas regionales (Decisiones, Resoluciones, Planes, etc.) que los países son responsables de implementar a nivel nacional.

#### **4. El PEAS como herramienta de coordinación de la política social del bloque**

Dentro de los diversos instrumentos creados por el Mercosur, el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) es una herramienta clave en la articulación y desarrollo acciones específicas, integrales e intersectoriales, que consoliden la Dimensión Social del MERCOSUR. Se estructura en diez Ejes, sobre los cuales se derivan Directrices y 101 Objetivos Prioritarios. Creado en 2011, el plan está coordinado por la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMASM), y se



definió que el ISM es el organismo responsable de brindar asistencia técnica al proceso de implementación y evaluación del mismo<sup>5</sup>.

<b>Cuadro 1. Los EJES del Plan Estratégico de Acción Social</b>
<b>I. Erradicar el Hambre, la pobreza y combatir las desigualdades sociales</b>
<b>II. Garantizar los Derechos Humanos, la asistencia humanitaria e igualdades étnica, racial y de género</b>
<b>III. Universalización de la Salud Pública</b>
<b>iv. Universalizar la educación y erradicar el analfabetismo</b>
<b>V. Valorizar y promover la diversidad cultural</b>
<b>VI. Garantizar la inclusión productiva</b>
<b>VII. Asegurar el acceso al Trabajo Decente y a los Derechos de Previsión Social</b>
<b>VIII. Promover la Sustentabilidad Ambiental</b>
<b>IX. Asegurar el diálogo social</b>
<b>X. Establecer mecanismos de cooperación regional para la implementación y financiamiento de políticas sociales</b>

El PEAS es un instrumento que busca impulsar el accionar político cohesionado del Mercosur en materia de desarrollo social, de todos los actores que operan en el marco de la Dimensión Social. Condensa las principales orientaciones políticas, de las

---

<sup>5</sup> Además del PEAS, existen otros tres instrumentos relevantes para la dimensión social del Mercosur, como la “Declaración Sociolaboral” que trata sobre las políticas de empleo en general, el “Convenio Multilateral de Seguridad Social”, y el “Estatuto de Ciudadanía”. En este artículo nos concentramos en el PEAS.

autoridades que inciden directa o indirectamente en la política social del bloque. Para ello se relaciona directamente con dos instancias políticas clave como son la CCMASM y la RMADS.

Cabe precisar que, además del PEAS, existen otros tres instrumentos relevantes para la dimensión social del Mercosur. Estos son la “Declaración Sociolaboral”, el “Convenio Multilateral de Seguridad Social”, y el “Estatuto de Ciudadanía”. Estos tres son importantes instrumentos en el campo de la política social, que hacen a los derechos civiles y sociales de los ciudadanos del Mercosur. Sin embargo, en este artículo hemos elegido concentrarnos en el PEAS, porque es el instrumento que se relaciona más directamente con el ISM.

### **El proceso de evaluación y actualización del PEAS como caso**

En febrero de 2016 la Presidencia Pro Témpore de Uruguay (PPTU) del Mercosur, en ejercicio de la presidencia de la Comisión Coordinadora del Sector Social (CCMASM) y la Reunión de Ministros de Desarrollo Social (RMADS), le encomiendan al ISM realizar un proceso de evaluación del avance del PEAS en el período 2011-2015. Esta orientación había sido establecida por la Declaración de Presidentes del Mercosur, en la ciudad de Asunción de Paraguay, en Diciembre de 2015.

A partir de esta primera orientación, el ISM inició un proceso de definición y ajuste del problema y los objetivos de la evaluación con la PPTU. En este diálogo surge una propuesta más ajustada de los objetivos políticos que se busca con este proceso. El proceso de elaboración ajuste de esta iniciativa siguió los siguientes pasos,

- Establecer un «estado de situación» respecto a todas las acciones implementadas en torno al PEAS por los diferentes ámbitos institucionales que componen la gobernanza Mercosur
- Identificar con claridad a los equipos técnicos del ámbito Mercosur que trabajan en estas temáticas (los “Comités” de trabajo), con sus correspondientes autoridades de referencia
- Comenzar a identificar las necesidades de actualización y/o ajuste del plan

- Proponer un listado mínimo de indicadores de seguimiento del PEAS (avanzar hacia metas nacionales)
- Establecer un mecanismo institucional para la evaluación y seguimiento del PEAS, basado en los comités responsables del trabajo técnico permanente, y en las instituciones Mercosur que brindan funciones de asistencia técnica permanente

Desde nuestro punto de vista, podemos decir que la intervención del ISM tiene un efecto positivo en contribuir a mejorar a definir los problemas de política pública y establecer los marcos de intervención más adecuados en términos técnico-metodológicos. A partir de la implementación de este estudio, el ISM podrá conocer con mayor precisión el proceso de implementación del PEAS, identificando

En buen romance, las funciones de asistencia técnica del ISM contribuyen a mejorar el accionar de los organismos que producen la política pública en el Mercosur (Comités), y establecer los necesarios canales de rendición de cuentas sobre el accionar de toda esta red actores políticos técnicos. Como podemos ver, el proceso técnico robustecido, contribuye también a la democratización de los procesos de elaboración de políticas públicas.

## **5. A la manera de conclusión**

Este artículo describe la experiencia del ISM en el proceso de implementación del PEAS. El propósito del PEAS es el de servir como un instrumento para la coordinación de las acciones a nivel regional y de los estados parte del bloque. El proceso iniciado por el ISM permitiría establecer las bases para instalar de un proceso de evaluación y seguimiento del Plan, generando condiciones de conocimiento técnico sobre el desempeño objetivo de las políticas vinculadas al PEAS. En tal sentido, el ISM está llamado a funcionar como un organismo estructurador de las acciones sociales a nivel regional, estableciendo un hilo conductor a las diversas acciones que se implementan en el ámbito del Mercosur.

## Referencias

Becker, Bryman al Ferguson (2012) Understanding Research for Social Policy and Social Work. Themes, Methods and approaches. Policy Press.

Comisión Europea, (2016). Registro sobre Comitología en la Unión Europea. Disponible en: <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm> (Consultado: 15/05/2016)

ISM (2011). Plan Estratégico de Acción Social. Instituto Social del Mercosur. Disponible en: <http://ismerosur.org/el-instituto-social-del-mercosur-lanzo-la-primera-edicion-del-peas/>

ISM (2013). La dimensión social del Mercosur. Marco Conceptual. Instituto Social del Mercosur: Disponible en: <http://ismerosur.org/ha-sido-publicado-el-libro-dimension-social-del-mercosur-marco-conceptual/>

Malamud, A. (2010). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. Ponencia V Congreso de ALACIP

Malamud, A., Schmitter, C (2011). *The experience of European Union and the potential for integration in South America*. En: Warleigh-Lack, Robinson and Rosamond (eds.), *New Regionalism and the European Union. Dialogues, comparisons and new research directions*. Editorial Routledge.

MERCOSUR, (2016). Convergencia Estructural y Plan Estratégico de Acción Social. Disponible en: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/7389/5/innova.front/la-convergencia-estructural-y-el-programa-estrategico-de-accion-social-del-mercosur> (Consultado: 15/05/2016)

Pasquino, G. (2011) *Las Políticas Públicas*. En Pasquino: Nuevo Curso de Ciencia Política. Fondo de Cultura Económica. México