



Revista Científica
**Administrar
lo Público**



CICAP
Centro de Investigación y
Capacitación en
Administración Pública

ARTÍCULO ORIGINAL

Políticas públicas de coproducción y cooperativas en el MERCOSUR

Public policies of co-production and cooperatives in MERCOSUR

Claudia Sánchez-Bajoⁱ

ⁱ Centro de Estudios de Sociología del Trabajo (CESOT), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina

✉ claudia.sanchezbajo@gmail.com

id <https://orcid.org/0000-0002-9246-2549>

Recibido: 11 de febrero, 2026 • Aceptado: 11 de junio, 2026 • Publicado: 14 de julio, 2026

Resumen: Este estudio analiza el regionalismo en el MERCOSUR a la luz de las teorías recientes sobre la formulación de políticas, centrándose en dos órganos institucionales de nivel inferior: la Reunión Especializada sobre Cooperativas (Grupo Mercado Común, 2001) y la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (Grupo Mercado Común, 2004). Entre estas teorías se incluyen la policentricidad y la coproducción de Ostrom, la co-creación y la coconstrucción de Tremblay y las teorías del conocimiento organizacional de Pesqueux. Aunque la literatura sobre el MERCOSUR se ha centrado generalmente en el comercio y en la relación entre Argentina y Brasil, la literatura sobre co-creación y coproducción se ha desarrollado principalmente en contextos nacionales. Unos estudios se han centrado en una organización a nivel regional. La pregunta principal es la siguiente: ¿cómo pueden entenderse organismos como la RECM y la REAF en el marco del MERCOSUR a la luz de la teoría de las políticas públicas? El enfoque utilizado es mixto, combinando perspectivas institucionalistas y constructivistas. Este estudio de caso comparativo implica el seguimiento de procesos y el análisis documental, complementado con diálogos directos de la autora con miembros de la RECM entre 2003 y 2008. Desde una perspectiva analítica, la RECM y la REAF funcionan como mecanismos de coconstrucción dinámica que actúan como componentes estructurales del regionalismo del MERCOSUR. Esto se sustenta en una arquitectura policéntrica con una base epistémica y un nivel meso que actúa como pivote institucional. El enfoque sustantivo se centra en el Estatuto Cooperativo del MERCOSUR de 2015 (ratificado por Uruguay y Brasil), la Recomendación 02/2018 del GMC, el Acuerdo RECM-REAF de 2017 (vinculado a los ODS) y las iniciativas relacionadas con la pandemia en materia de suministro, donaciones, préstamos, formación virtual y el acuerdo con la CEPAL. Entre las limitaciones se encuentran las brechas entre la co-creación y la implementación nacional, así como cuestiones relacionadas con las fuentes de financiación. Este artículo contribuye al estudio del regionalismo al ofrecer una extensión escalar de las teorías de las políticas públicas y al reconocer la ontología de los valores compartidos como recurso institucional. Asimismo, se destaca la importancia de la función epistémica como elemento constitutivo en la co-creación de políticas públicas.

Palabras clave: Regionalismo; Co-creación; Gobernanza multinivel; Policentricidad; Construcción del conocimiento; Seguridad alimentaria; COVID-19.

Abstract: This study examines regionalism within MERCOSUR in light of recent theories on policymaking, focusing on two lower-level institutional bodies: the Specialised Meeting on Cooperatives (Grupo Mercado Común, 2001) and the Specialised Meeting on Family Farming (Grupo Mercado Común, 2004). These theories include Ostrom's polycentricity and co-production, Tremblay's co-creation and co-construction, and Pesqueux's theories of organisational knowledge. While literature on MERCOSUR has generally focused on trade and the relationship between Argentina and Brazil, literature on co-creation and co-production has primarily developed within national contexts. Only a few studies have concentrated on one organisation at the regional level. The main question is as follows: how can bodies such as the RECM and the REAF be understood within the MERCOSUR framework in light of public policy theory? The approach used is mixed, combining institutionalist and constructivist perspectives. This comparative case study involves process tracking and documentary analysis, complemented by the author's conversations with members of the RECM between 2003 and 2008. From an analytical perspective, the RECM and the REAF function as mechanisms of dynamic co-construction, operating as structural components of MERCOSUR regionalism. This is underpinned by a polycentric architecture with an epistemic foundation, and a meso level acts as an institutional pivot. The substantive focus is on the 2015 MERCOSUR Cooperative Statute (ratified by Uruguay and Brazil), GMC Recommendation 02/2018, the 2017 RECM-REAF Agreement (linked to the SDGs), and pandemic-related initiatives concerning supply, donations, loans, virtual training, and the agreement with ECLAC. Constraints include gaps between co-creation and national implementation, as well as issues relating to funding sources. This article contributes to the study of regionalism by offering a scalar extension of public policy theories and recognising the ontology of shared values as an institutional resource. It also emphasises the importance of the epistemic function as a constitutive element in the co-creation of public policies.

Keywords: Regionalism; Co-creation; Multilevel governance; Polycentricity; Knowledge construction; Food security; COVID-19.

1. Introducción

En 2026, el MERCOSUR cumplió treinta y cinco años desde su creación mediante el Tratado de Asunción de 1991, mientras la conmemoración del trigésimo aniversario del Tratado de Asunción, en marzo de 2021, encontró al bloque atravesado por una pandemia que profundizaba sus debilidades estructurales y una fuerte divergencia sobre su modelo de integración (Russo, 2021; Zelicovich, 2020). El discurso del entonces presidente uruguayo, Lacalle Pou, puso de manifiesto la tensión continua entre preferencias por acuerdos bilaterales extrazona y la negociación conjunta establecida en la Decisión CMC N.º 32/00 (Barceló, 2023; López, 2022), centrada en el Arancel Externo Común (Benítez Galeano, 2024; Zelicovich, 2024b). En el corazón de esta trayectoria incierta, dos organismos especializados del MERCOSUR han mantenido una notable continuidad institucional, que es el objeto de este artículo: la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR

(RECM), creada por la Resolución GMC 35/01, y la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF), creada por la Resolución GMC 11/04. Ambos son espacios bipartitos, ya que integran a los órganos estatales y a las confederaciones cooperativas nacionales (Cooperar, CONINAGRO, OCB, Unisol, Unicafe, Conpacoop, Concopar y CUDECOOP), así como a las organizaciones de la agricultura familiar campesina e indígena agrupadas en la COPROFAM. De este modo, conectan lo regional con lo nacional y local.

La literatura sobre el MERCOSUR tiende a concentrarse en su dimensión comercial y en las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil (Bouzas et al., 2002; Hagemeyer et al., 2021, 2025; Heymann y Navajas, 2000; Malamud, 2005). Se ha prestado menos atención a la vida política que tiene lugar en los espacios institucionales de nivel intermedio, como las Reuniones Especializadas y los Grupos de

Trabajo, donde los actores estatales y no estatales se reúnen, debaten y co-construyen políticas. Este artículo propone explorar dos de estos espacios: la RECM, creada en 2001, y la REAF, creada en 2004, prestando especial atención al período que abarca sus dos primeras décadas de existencia y su respuesta ante la pandemia de la COVID-19. La pregunta principal que guía este estudio es la siguiente: ¿cómo pueden los organismos regionales, como la RECM y la REAF, ser comprendidos en el marco del MERCOSUR? Para responder a esta pregunta, el artículo realiza dos contribuciones: en primer lugar, propone una lectura teórica de las políticas públicas y afirma que, desde esta perspectiva, es posible comprender lo que sucede en estos espacios. En segundo lugar, se aplica este marco al análisis de ambos casos.

El período de la pandemia es una prueba privilegiada de resistencia y capacidad de adaptación de los organismos del MERCOSUR. La aparición repentina de un problema externo de gran alcance que afectó a todo el sistema, acompañado de cierres fronterizos, suspensión de actividades presenciales, disminución del comercio dentro de la región, reasignación de fondos (MERCOSUR, 2017), en un entorno de diferencias ideológicas entre los gobiernos miembros, sirvió como una prueba que reveló las capacidades institucionales ya existentes. Se intenta observar si hubo experiencias de cocreación de valor público en épocas de turbulencias (Scognamiglio et al., 2023, p. 66).

Este artículo se basa en dos trabajos previos: «MERCOSUR Policy Coproduction and Food Security Initiatives during the COVID Pandemic», presentado en el Congreso de LASA 2022 en San Francisco, y «RECM MERCOSUR as a Space for Public Policies on Cooperatives: Multilevel Governance and Cooperative Identity», presentado en la conferencia académica del Congreso Mundial de la ACI 2021 en Corea del Sur, en el panel «Cooperative Public Policy in the 21st Century». A continuación, se contextualiza el MERCOSUR con motivo de su trigésimo aniversario y analiza el impacto del

COVID-19 sobre la agricultura familiar y la seguridad alimentaria. Además, se desarrolla el marco teórico-metodológico, prestando especial atención a la evolución de la teoría de las políticas públicas, desde Weber hasta la cocreación. La sección 2 presenta la metodología. La sección 3 analiza los casos de la RECM y la REAF, sus trayectorias institucionales, sus logros normativos y sus respuestas ante la pandemia. La sección 4 discute los marcos teóricos en función de los estudios de caso y la sección 5 aborda los hallazgos conceptuales en relación con los dispositivos, la teoría de la cocreación, el papel de la identidad cooperativa y el futuro del regionalismo del MERCOSUR. La sección 6 presenta las conclusiones, recomendaciones y orientaciones para investigaciones futuras.

1.1 El MERCOSUR y la Pandemia

1.1.1 MERCOSUR: integración, resiliencia e interregionalismo

El MERCOSUR, creado en 1991, ha transitado por más de tres décadas entre avances y retrocesos provocados por inestabilidades macroeconómicas, asimetrías estructurales entre sus miembros y oscilaciones en el proyecto político regional. Instrumental a la globalización y a la regionalización de las cadenas de valor (Sánchez-Bajo, 2001) o, en términos más recientes, a una “globalización regionalizada” (Sanahuja & Rodríguez, 2019), el MERCOSUR registra un balance mixto junto a una persistente resiliencia institucional (Fontenla, 2021; Malamud, 2020). Aunque los antecedentes históricos de la cooperación regional se remontan a principios del siglo XX (Bajo [Sánchez-Bajo], 1992), el MERCOSUR emergió en el marco de un interregionalismo particularmente activo con la Unión Europea (Sánchez-Bajo, 1999). Tras más de dos décadas de negociaciones, ambos bloques firmaron un acuerdo político en 2019 y lograron un acuerdo de asociación el 6 de diciembre de 2024 (MERCOSUR, 2026).

Pospandemia, la tensión entre inercia y voluntad de relanzamiento marcó el bloque.

La asunción de Lula da Silva en enero de 2023 revitalizó el MERCOSUR social y productivo, y el reposicionamiento del bloque como plataforma de inserción internacional autónoma (Rodríguez Díaz et al., 2022; Sanahuja y Rodríguez, 2024). En la LXIII Cumbre de Río de Janeiro, se completó la ratificación parlamentaria del Protocolo de Adhesión de Bolivia, pendiente desde 2015 (Bohrt, 2026; MERCOSUR, 2024), incorporándose formalmente el 7 de julio de 2024 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2024). La 64.^a Cumbre de Asunción de julio de 2024 fue vista como una expresión de «resiliencia» del MERCOSUR: pese a las tensiones entre el gobierno libertario de Javier Milei ausente en la cumbre, y la diplomacia brasileña, se avanzó en el primer acuerdo del bloque con un país del sudeste asiático (Singapur, diciembre de 2023) (Zelicovich, 2024a), y en negociaciones con la EFTA, Emiratos Árabes Unidos, Panamá, República Dominicana y El Salvador, y en el diálogo con Japón. Esta agenda externa fue cuestionada por el gobierno argentino, que busca solo acuerdos bilaterales y reducir el Parlasur y la Secretaría del MERCOSUR (Barceló, 2023).

El hito de mayor significación política llegó el 6 de diciembre de 2024, cuando, en la 65.^a Cumbre de Montevideo, la Comisión Europea y los Estados Parte del MERCOSUR anunciaron la conclusión de las negociaciones del Acuerdo de Asociación, tras más de dos décadas de tratativas (Delegation of the European Union to Uruguay, 2024; Sanahuja y Rodríguez, 2024) y en presencia de la oposición de Francia, Polonia, Austria, Hungría e Irlanda (Barreto y Wollrad, 2025; Sanahuja, 2026). El Acuerdo se desdobló en dos instrumentos jurídicamente distintos: el *EU-MERCOSUR Partnership Agreement* (EMPA) que combina diálogo político, cooperación y comercio y un Acuerdo Comercial Interino (ITA), que entró en vigor el 1 de mayo de 2026, antes de la ratificación plena del primero (Council of the European Union, 2026).

La presidencia pro tempore argentina, ejercida por Milei entre diciembre de 2024 y julio de 2025,

profundizó las tensiones internas y planteó incluso su salida (Ubelhartt, 2025). No obstante, su propia administración promovió la concreción del acuerdo con la Unión Europea y la ampliación de excepciones al Arancel Externo Común, evidenciando la distancia entre el discurso ideológico y la práctica burocrática (Ubelhartt, 2025). El traspaso a la presidencia brasileña, en julio de 2025, devolvió a Lula la conducción del bloque y reposicionó al MERCOSUR como bandera del multilateralismo, en convergencia con la cumbre de los BRICS (Kidd, 2025).

El 9 de enero de 2026, el Consejo de la Unión Europea autorizó la firma del EMPA y el ITA por una votación de 21 a 5, con el aval otorgado por Italia a cambio de acuerdos sobre la Política Agrícola Común (Council of the European Union, 2026). Con la firma formal en Asunción del 17 de enero de 2026, la ratificación parlamentaria avanzó con celeridad en los cuatro Estados fundadores del MERCOSUR: Uruguay (25 de febrero), Argentina (26 de febrero), Brasil (4 de marzo) y Paraguay (17 de marzo), en contraste con el Parlamento Europeo que remitió el texto al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, suspendiendo la ratificación parlamentaria de 16 a 18 meses (Bustos, 2026; EFE, 2026). El MERCOSUR celebró sus treinta y cinco años en marzo de 2026 con el logro de un acuerdo interregional ambicioso a pesar de la incertidumbre sobre su arquitectura institucional (Sanahuja, 2026).

La relación con la UE ha sido vital para el MERCOSUR no sólo en términos comerciales sino también de cooperación técnica e institucional. A través de la AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo) y de Suecia, Europa financió significativamente los esfuerzos de cohesión social, desarrollo de capacidades e institucionalización del MERCOSUR, incluyendo las actividades de la RECM. En términos de la tipología de Ruland et al. (2006), el interregionalismo UE-MERCOSUR ha cumplido funciones de equilibrio de poder, construcción institucional, racionalización y mutualización de medios, y construcción de identidad

compartida, en un “interregionalismo híbrido” tanto intergubernamental como con vínculos entre actores sociales de ambas regiones (Rüland, 2014).

1.1.2 Impactos del COVID-19 sobre la agricultura familiar y la seguridad alimentaria

Los impactos de la pandemia del COVID-19 devastaron la economía y la sociedad latinoamericana con particular virulencia.¹ En el MERCOSUR, las ventas intrazona se derrumbaron, y la participación de los flujos comerciales intrarregionales en el comercio total de América Latina y el Caribe continuó reduciéndose, alcanzando el 12,8% de los flujos comerciales totales en 2020, una caída de 1,2 puntos porcentuales respecto de 2019 (Giordano et al., 2020).

La CEPAL resumió la dimensión social de la crisis: el insignificante crecimiento previo a la pandemia sumado a la contracción de 2020 produjo una disminución récord del empleo, un aumento sin precedentes del desempleo, una caída de los ingresos y un incremento de la pobreza y la desigualdad que agravó los problemas estructurales preexistentes de la región (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2021). Dos años después de iniciada la pandemia, las brechas estructurales de género, informalidad y heterogeneidad productiva habían actuado como amplificadores del impacto, dejando a los grupos más vulnerables en condiciones significativamente peores (Camilo & Marinho, 2022).

La heterogeneidad estructural (Pinto Santa Cruz, 1973) ofrece una clave interpretativa de América Latina donde sectores de alta productividad integrados a las cadenas globales de valor coexisten con sectores de baja productividad que aseguran la reproducción de los hogares. La pandemia golpeó desproporcionadamente a este segundo sector: pequeños productores, trabajadores informales, mujeres rurales y jóvenes, cuyo acceso a los mercados se vio restringido durante

las cuarentenas, comprometiendo tanto sus ingresos como el acceso a los insumos para la siguiente temporada agrícola (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], 2020).

En este contexto, el papel de la agricultura familiar adquirió renovada visibilidad. Como señalara el director del IICA Manuel Otero en marzo de 2021 (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura [IICA], 2021), la agricultura familiar es responsable del 80% del universo productivo y del empleo, así como de la autosuficiencia alimentaria en la región, con una tendencia hacia la producción de proximidad, circuitos cortos y agroecología vinculados estrechamente al medioambiente. La búsqueda de respuestas movilizó redes y recursos que desbordaron la capacidad de acción estatal, poniendo en primer plano los mecanismos de coproducción y co-creación de políticas públicas que este artículo examina.

1.2 Marco teórico

1.2.1 La evolución de la teoría sobre políticas públicas: del modelo weberiano a la co-creación

Para comprender qué sucede en espacios como la RECM y la REAF, es necesario trazar primero la trayectoria de la teoría sobre políticas públicas. Dicha trayectoria no es lineal ni libre de tensiones; refleja debates sobre la naturaleza del Estado, el papel de la ciudadanía, la legitimidad democrática y la capacidad de respuesta ante crisis complejas. Identificamos cuatro grandes fases que, aunque en la práctica coexisten, representan desplazamientos epistemológicos y normativos significativos. Estas concepciones también se aplicaron a políticas coloniales en África (Uwizeyimana & Maphunye, 2014). La Figura 1 presenta un esquema de la evolución de la teoría sobre los nuevos enfoques de políticas públicas, desde una concepción mecanicista sobre resistencias posibles a los resultados deseados, justificando la idea de reingeniería, hasta una concepción centrada en la generación y gestión del conocimiento (Bourgon, 2011).

¹ En el segundo trimestre de 2020, el PIB latinoamericano se contrajo un 15,8%, frente al 9% de EE.UU. y el 14,8% de la Eurozona (Giordano et al., 2020).

Una primera fase (Weber, 1947, 1968) responde al imperativo de racionalización del Estado moderno: jerarquía, formalidad, división del trabajo, procedimientos codificados, separación entre política y administración, impersonalidad y orientación por normas. La legitimidad reposa en la legalidad, la autoridad racional-legal, con escasa atención a la eficacia o a la participación de los destinatarios de las políticas. La segunda fase, la Nueva Gestión Pública (NPM por sus siglas en inglés), emerge en los años 1980 y 1990 en el mundo anglosajón, con instrumentos gerenciales del sector privado: medición de resultados, competencia entre proveedores, privatización, descentralización, reducción del sector público, orientación al cliente y gerencialismo (Hood, 1991), que generó un déficit democrático. La lógica del cliente-consumidor no es equivalente a la del ciudadano-participante; la fragmentación institucional dificultó la coordinación; y la primacía de la eficiencia sobre la equidad produjo efectos distributivos regresivos, especialmente en América

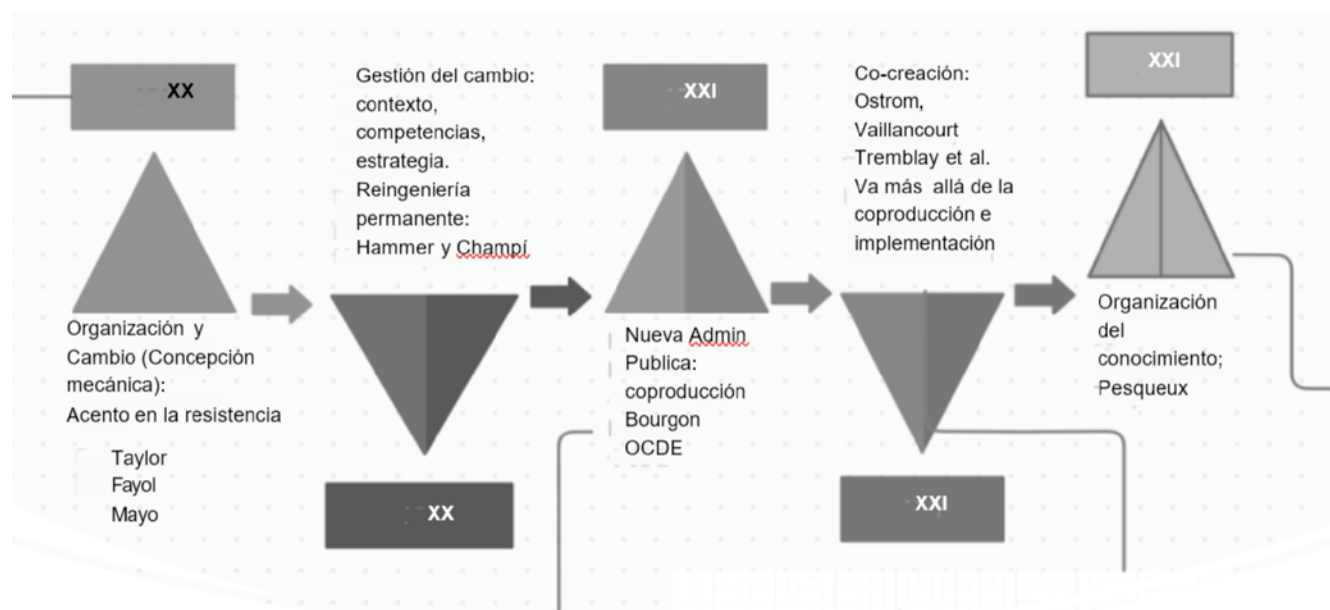
Latina, donde las reformas de los años 1990 agravaron las desigualdades estructurales (CEPAL, 2021).

La tercera fase desde fines de los años 1990 (Osborne, 2006, 2010) reconoce la complejidad e interdependencia del entorno de las políticas públicas: los problemas complejos (*wicked problems*), que no admiten solución técnica unívoca, requieren de procesos de deliberación multiactor, redes de aprendizaje organizacional entre actores del Estado, el mercado y la sociedad civil. El Estado pasa de ser ejecutor o contratante a ser articulador y facilitador de redes de gobernanza. La legitimidad ya no proviene sólo de la legalidad ni de la eficiencia, sino también de la inclusividad del proceso, la construcción de confianza y el valor público generado.

La cuarta fase (Bourgon, 2011, 2017) reemplaza explícitamente al modelo taylorista en el campo de la teoría de la gobernanza pública a través de tres corrientes intelectuales convergentes: la del nuevo servicio público (Denhardt & Denhardt, 2000); la de la teoría de redes en sistemas políticos

Figura 1.

Esquema de la evolución de la teoría sobre los nuevos enfoques de políticas públicas.



Fuente: Elaboración propia.

policéntricos (Ansell & Torfing, 2021; Ansell et al., 2024; Osborne, 2006, 2010; Ostrom, 1990); y la de la organización del conocimiento y el aprendizaje que aporta la epistemología organizativa (Argyris & Schön, 1978; Collins, 1993; Fischer, 2003; Pesqueux, 2004). Como señala Bourgon (2011, p. 15): *“hoy en día, el interés público es una empresa colectiva en la que participan el gobierno y muchos otros actores y ciudadanos como creadores de valor y coproductores de resultados públicos”*.

Es fundamental observar que coproducción y co-creación no son sinónimos: la coproducción se asocia principalmente con la fase de implementación, en la que múltiples actores colaboran en la entrega de servicios o en la aplicación de políticas (Vaillancourt, 2019). La co-creación va más allá: implica innovación conjunta desde el propio diseño de las políticas, generación colectiva de conocimiento y construcción de nuevas formas organizativas, abarcando todas las fases del ciclo de políticas (Tremblay et al., 2019). En términos de Ansell y Torfing (2021), la co-creación busca empoderar comunidades locales, ampliar la participación, movilizar recursos societales e impulsar la innovación pública, mediante la construcción de un sentido de apropiación colectiva para soluciones a problemas complejos. Esta conceptualización tiene implicaciones directas para la comprensión del papel de actores como las cooperativas en los procesos de integración regional: ya no se trata de actores que “presionan” desde afuera al Estado (modelo pluralista clásico) ni de proveedores de servicios contratados (modelo NPM), sino de co-constructores de conocimiento y de política pública con capacidad para movilizar redes, negociar marcos normativos y generar soluciones innovadoras.

¿Cómo se explica teóricamente esta evolución?

La ruptura con el modelo weberiano responde a dos grandes fuerzas. En primer lugar, la creciente complejidad de las crisis —económico-financieras, sociales, migratorias, ambientales, sanitarias— que se suceden y cruzan, multiplicando las necesidades y urgencias y desbordando la capacidad de respuesta

de las burocracias estatales tradicionales. En segundo lugar, la búsqueda de legitimidad para las respuestas a estas crisis: una gobernanza que no genera apropiación, confianza y participación de los afectados corre el riesgo de producir soluciones técnicamente correctas pero socialmente inviables. Como observa Bourgon (2011, p. 51), muchos gobiernos están redefiniendo su forma de responder, “complementando las formas tradicionales de gobernanza con otras nuevas”, lo que no implica abandonar la jerarquía sino enriquecerla con lógicas de red y deliberación. Esto tiene una implicación para el análisis del MERCOSUR: el regionalismo intergubernamental puede no ser suficiente para responder a las crisis de la región, pero los espacios institucionales de nivel inferior como la RECM y la REAF ofrecen arenas de co-construcción que compensan parcialmente esa limitación.

1.2.2 Marco teórico integrador

Sobre la base de la trayectoria descrita, este artículo propone un marco teórico integrador que articula cuatro dimensiones analíticas. La primera dimensión es el institucionalismo y constructivismo social combinados. El institucionalismo enfatiza el papel de las reglas formales e informales incluidas las normas, rutinas y marcos cognitivos que dan forma al comportamiento de los actores a lo largo del tiempo (Wiener et al., 2018). El constructivismo añade que los actores no simplemente siguen reglas preexistentes, sino que las co-construyen mediante la interacción: los significados compartidos, las identidades colectivas y los marcos interpretativos son producidos y reproducidos en procesos de negociación social. Haas mismo propuso explorar las conexiones entre dicho enfoque y el neofuncionalismo (Haas, 2017 [2001]; Rosamond, 2005). Aplicado al regionalismo, esto implica tratar a la RECM y la REAF no como mecanismos técnicos sino como arenas de construcción social de significados, identidades e intereses.

La segunda dimensión es la gobernanza multinivel y la policentricidad. La gobernanza multinivel reconoce que las decisiones de política

pública son resultado de interacciones entre múltiples niveles, local, nacional, regional, supranacional, con actores estatales y no estatales participando en cada nivel (Wiener et al., 2018). La policentricidad de Ostrom agrega una capa analítica crucial: existen múltiples centros de autoridad para la toma de decisiones que se superponen y operan de forma independiente pero dentro de un sistema global de normas y valores compartidos (Cole & McGinnis, 2014; Aligică & Tarko, 2013). Este “acuerdo institucional” no sólo favorece la flexibilidad y la gestión adaptativa, sino que, articulado con la heterogeneidad de actores, permite respuestas emergentes a nivel de sistema (Baldwin et al., 2024; Lofthouse & Herzberg, 2023). La pandemia de COVID-19 ilustró dramáticamente la capacidad generativa de la policentricidad: ante la parálisis o lentitud de los mecanismos formales, con redes generando respuestas descentralizadas a mayor velocidad y pertinencia territorial.

La tercera dimensión es la ontología de valores. En el marco del neofuncionalismo revisado de Haas (2004), los actores sociales eligen sus medios a partir de sus valores: la ontología no es materialista, sino que incluye muchos elementos no materiales que dan forma a los intereses. Las cooperativas comparten en todo el mundo una identidad común que incluye una definición, unos principios operativos y unos valores subyacentes que actúan como directrices (Wilson et al., 2021) y constituyen una base ontológica para la cooperación y la confianza. Esta dimensión explica por qué la participación de las cooperativas en la RECM no es meramente instrumental, sino que porta una lógica de acción propia, la primacía de las personas sobre el capital, la democracia interna, la preocupación por la comunidad, que configura el tipo de políticas que se promueven y el modo en que se construyen los consensos. En 2022, la Organización Internacional del Trabajo (International Labour Organization [ILO], 2022) adoptó una resolución formal sobre la economía social y solidaria que refuerza institucionalmente a nivel global este reconocimiento del papel de las cooperativas en el desarrollo inclusivo.

La cuarta dimensión es la construcción del conocimiento en la gobernanza. Pesqueux (2020) hipotetiza que para una organización del conocimiento orientada a la política pública eficaz es necesario articular tres tipos de saber: académico (investigación universitaria, teorías y modelos, validación científica), práctico (experiencia de campo, conocimiento operativo, innovación pragmática) y político (experiencia institucional, capacidad de negociación y legitimidad democrática). Una política pública eficaz requeriría la articulación horizontal de estos tres tipos de conocimiento entre el Estado y las organizaciones como las cooperativas. A nivel de estrategias, Pesqueux (2004) identifica dos grandes vías: la codificación del conocimiento (documentación formal, estandarización, codificación en libros, manuales, estadísticas, resoluciones) y la socialización del conocimiento (aprendizaje informal a través de la interacción y la práctica compartida). Ambas estrategias han sido implementadas durante dos décadas por la RECM y la REAF, y su articulación constituye uno de los mecanismos explicativos centrales de la capacidad de estas instituciones para contribuir a la calidad de las políticas regionales y para responder ante las crisis.

2. Metodología

La investigación adopta un diseño cualitativo de estudio de caso comparado (RECM y REAF) en el MERCOSUR. El estudio de caso es el método apropiado cuando se busca comprender un fenómeno complejo en su contexto real, aquí con dos subunidades de análisis (Yin, 2018). A diferencia de investigaciones anteriores centradas en la arquitectura intergubernamental del MERCOSUR o en sus logros comerciales, se trata de dos entornos institucionales de «nivel inferior» en un mismo esquema marco: la RECM creada en 2001 y la Reunión REAF creada en 2004.

Las fuentes de datos primarias incluyen: documentos oficiales del MERCOSUR (actas de reuniones de la RECM y la REAF, resoluciones

y recomendaciones del Grupo Mercado Común y del Consejo Mercado Común, acuerdos interinstitucionales), informes de organizaciones internacionales (Niederle, 2016; FAO, 2020; CEPAL, 2021, 2022; IICA, 2021), legislación nacional relevante (registros públicos, creación de organismos específicos, leyes de Uruguay y Brasil incorporando el Estatuto de cooperativas del MERCOSUR), y comunicaciones oficiales de la RECM. Las fuentes secundarias comprenden la literatura académica sobre coproducción y co-creación de políticas, gobernanza multinivel, movimiento cooperativo, regionalismo e interregionalismo, y heterogeneidad estructural latinoamericana. El informe sobre cooperación intra-MERCOSUR 2005-2015 elaborado por la Secretaría del MERCOSUR (López & Giménez, 2018) constituye una fuente secundaria de especial relevancia.

El análisis combina el seguimiento de procesos (process tracing), que incluye la identificación de la secuencia de eventos y los mecanismos causales en la trayectoria institucional de la RECM y la REAF, con el análisis de contenido de los documentos, orientado por las categorías derivadas del marco teórico (tipos de coproducción/co-creación, estrategias de construcción del conocimiento, resultados de políticas públicas). La perspectiva longitudinal permite distinguir entre respuestas ad hoc y contribuciones estructurales al regionalismo del MERCOSUR. La autora también aporta conocimiento de primera mano como participante voluntaria en actividades de la RECM entre 2003 y 2008.

3. Análisis de casos: la RECM y la REAF en el MERCOSUR

3.1. La Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR (RECM)

La RECM realiza sus reuniones en distintos países del MERCOSUR conforme a la presidencia rotativa del bloque. Un activo institucional es haber contado con una Secretaría Técnica entre 2003 y 2010 en Montevideo. Durante dicho periodo Daniel Bentancur, quien era su Secretario Técnico, proveyó

de continuidad en medio de una rotación constante de funcionarios gubernamentales.² En términos del marco teórico de co-creación, la RECM funciona como una arena institucional en la que actores de tres tipos: estatales, cooperativos y expertos académicos, interactúan para producir marcos normativos, conocimiento técnico y político, y soluciones innovadoras a problemas de políticas públicas. No se trata de un espacio meramente consultivo (en el que actores no estatales informan al Estado) sino de un espacio de co-construcción donde los significados, problemas y soluciones se definen conjuntamente, como una plataforma de co-creación (Ansell & Torfing, 2021).

La construcción epistemológica ha sido una de las funciones más prominentes de la RECM. Desde su fundación, ha publicado libros con aportes académicos y políticos de expertos cooperativistas sobre legislación y políticas nacionales, políticas fiscales y el papel de las cooperativas en la cohesión social, combinando el conocimiento arraigado (encultured knowledge) con el codificado (encoded knowledge) según Pesqueux (2004). Talleres, seminarios y redes de profesionales y expertos han cumplido la función de socialización del conocimiento. La reunión interparlamentaria de 2005 en Montevideo que reunió a representantes de los movimientos cooperativos de Europa y el MERCOSUR, gobiernos nacionales y parlamentarios de ambas regiones para debatir normas contables e identidad cooperativa es un ejemplo paradigmático de co-construcción del conocimiento con impacto en la acción política.

Los resultados de políticas públicas más significativos de la RECM incluyen: el Estatuto de las cooperativas del MERCOSUR (Consejo del Mercado Común, 2015), ratificado por Uruguay mediante la Ley N° 18.723 de 2010 y por Brasil mediante la Ley N° 1.395 de 2017, que permite la creación de cooperativas regionales de primer y segundo grado,

² <https://www.oibescoop.org/noticias/daniel-bentancur-se-despide-como-secretario-tecnico-de-la-reunion-especializada-de-cooperativas-del-mercosur/>

un avance normativo histórico para la integración cooperativa regional; y el acuerdo RECM-REAF de 2017, formalizado mediante el Decreto N° 24/14, Anexo II del GMC, para articular acciones entre cooperativismo y agricultura familiar cuyos objetivos se relacionan explícitamente con los ODS 1, 2, 3, 4, 5, 8 y 10, con énfasis en seguridad alimentaria y en las zonas de frontera afectadas por la pobreza.

Un indicador cuantitativo relevante es que según el informe sobre cooperación intra-MERCOSUR 2005-2015 de la Secretaría del MERCOSUR (López & Giménez, 2018), organismos como la RECM contribuyeron al proceso de integración regional, al diseño y aplicación de políticas públicas, creando espacios de reflexión e intercambio, construyendo consensos sobre la aplicación de políticas, influyendo en la construcción de políticas nacionales y desarrollando redes de profesionales y expertos. González y Lagar (2014) calculan un alto grado de impacto de la RECM en el proceso político del MERCOSUR.

Las prioridades temáticas de la RECM han incluido: zonas fronterizas entre Brasil, Argentina y Uruguay; zonas rurales pobres; políticas de generación de empleo e inclusión; agricultura familiar; y cohesión social. Ha mantenido relaciones con la UE a través del Comité Económico y Social Europeo, y con España a través de la AECID, cuyo proyecto de apoyo a la construcción institucional de la RECM fue fundamental en sus primeros años. Uruguay ha sido particularmente activo en la RECM, en parte porque alberga varias instituciones del MERCOSUR. Las cooperativas uruguayas, con su largo historial en los sectores agropecuario, de vivienda y de consumo, aportaron experiencia técnica e institucional de alta calidad.

3.2 La Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF)

La REAF fue creada en 2004 como órgano asesor de los organismos ejecutivos del MERCOSUR (Grupo Mercado Común y Consejo Mercado Común) con el objetivo de proponer políticas públicas para la

agricultura familiar o comunitaria. Su composición es algo más amplia que la de la RECM: incluye directamente algunas cooperativas y federaciones además de las confederaciones nacionales, lo que le otorga una mayor diversidad de voces del sector (Basso et al., 2020). Es fruto del trabajo de COPROFAM, que surgió en 1994 como respuesta a la desestructuración de los sistemas agrarios locales en medio de la apertura comercial en países del MERCOSUR, y de su Carta de Montevideo de 2003 entregada al CMC del MERCOSUR. El informe conjunto con la FAO publicado en 2016, titulado significativamente “REAF: una década de coproducción de políticas públicas entre el estado y la sociedad civil”, ofrece el testimonio para la FAO de cómo se percibe la REAF (Niederle, 2016, 5-7).

La REAF tiene su Secretaría Técnica en el Edificio MERCOSUR en Montevideo. Igual que la RECM, organiza la agenda de las reuniones, coordina la información, documentación y actividades. La REAF ha institucionalizado su trabajo a través de cuatro mecanismos: a) propuestas de recomendaciones de política pública a la región y a los estados miembros; b) propuestas de resoluciones o decisiones a los órganos ejecutivos del MERCOSUR; c) actividades de cooperación entre países; y d) programas regionales e internacionales relacionados con la juventud, la mujer rural y las compras públicas. En 2018, después de catorce años, la REAF reportó 27 reuniones regionales con una media de 100 participantes entre representantes gubernamentales y de la agricultura familiar, trabajando en 6 comisiones temáticas: comercio, equidad de género, jóvenes rurales, acceso a la tierra y reforma agraria, cambio climático y riesgo, y registros de agricultura familiar (MERCOSUR, 2018).

A nivel institucional, se construyeron nuevas estructuras nacionales y un consenso regional en la definición de los actores y registros públicos. Niederle (2016, 2017) explica como la elaboración de una definición regional implicó negociaciones para obtener consenso. Luego, en la implementación de los registros, algunas opciones fueron imitadas y

readaptadas entre los países dando como resultados instrumentos de identificación de los agricultores y sus organizaciones y mejores políticas públicas. Los registros obtuvieron reconocimiento mutuo en 2014. En países sin estructuras administrativas para la agricultura familiar se crearon nuevas instituciones como la Secretaría Nacional de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar en Argentina y la Dirección de Desarrollo Rural en Uruguay (Guimarães Ferreira, 2019, 92). A nivel regional, se conforma un Fondo de la Agricultura Familiar (FAF), reemplazando en 2012 un fondo que apoyo los inicios de la REAF, el FIDA MERCOSUR.

Entre los avances normativos más relevantes, la Recomendación GMC 02/2018 sobre “Promoción del cooperativismo y el asociativismo en la Agricultura Familiar en el MERCOSUR” producida con insumos de la REAF, expresa el reconocimiento formal de que la organización cooperativa-asociativa es una plataforma estratégica para aportar soluciones a los desafíos de la agricultura familiar. Esta recomendación también abrió la posibilidad de desarrollar un sello conjunto RECM-REAF de agricultura familiar y cooperativas para mejorar la visibilidad y el acceso a mercados de los productores. A través de la REAF, los debates políticos se amplían, hay compromisos regionales y nuevos procesos nacionales (Basso et al., 2020). Según Pesqueux (2004), generan conocimiento arraigado en la cultura (‘encultured knowledge’) y conocimiento práctico (‘embodied knowledge’) articulando el conocimiento necesario para la negociación institucional.

3.3 La RECM y la REAF frente al COVID-19

La pandemia del COVID-19 constituyó una demostración de resiliencia para ambas instituciones y para el movimiento cooperativo de la región. Las actas de reuniones de la RECM en 2020 documentan un conjunto de respuestas notables, especialmente ante la velocidad del shock y las limitaciones del formato presencial para las reuniones institucionales; la RECM demostró capacidad de adaptación rápida:

migró a un formato virtual que permitió mantener la continuidad de sus funciones de red y construcción del conocimiento y preservar los vínculos institucionales cuando más se necesitaban.

Las respuestas sustantivas documentadas incluyen: acciones de abastecimiento a menor costo por parte de las grandes cooperativas agropecuarias; donaciones directas de alimentos a poblaciones vulnerables; apertura de líneas de crédito para cooperativas de trabajo (Argentina reconoció explícitamente la importancia del sector cooperativo de comunicaciones y abrió créditos específicos); capacitación virtual en gestión y diplomados; y articulación con otros organismos internacionales. Un dato sobre la resiliencia del modelo cooperativo en Uruguay: sólo el 5,7% de las cooperativas inscriptas en el BPS solicitaron subsidios por desempleo durante la pandemia, una proporción notablemente inferior a la del conjunto del sector empresarial. Brasil informó trabajar en seguridad alimentaria, mujeres rurales y líneas de crédito. Paraguay también reportó acciones en consulta y provisión de alimentos y créditos a la población general. La RECM firmó un acuerdo de cooperación con la CEPAL, lo que amplió su base de recursos analíticos y visibilidad regional.

Estos resultados son coherentes con la literatura internacional sobre resiliencia de las cooperativas ante la pandemia (Bonnici & Klijn, 2023), ya que su resiliencia laboral y empresarial fue significativamente mayor que el conjunto del sector privado durante la pandemia. En América Latina, la evidencia va en la misma dirección (Camilo & Marinho, 2022): las formas organizativas basadas en la cooperación y la solidaridad articularon respuestas más rápidas y adaptadas a los territorios que las organizaciones puramente mercantiles. La OIT (ILO, 2022), al adoptar su resolución sobre la economía social y solidaria, reconoció este diferencial de resiliencia a nivel global. La capacidad de respuesta de la RECM y la REAF ante el COVID-19 no puede entenderse como una novedad: es el resultado acumulado de dos décadas de construcción institucional, generación de

redes, socialización del conocimiento y codificación de marcos normativos (Niederle, 2016, 2017; Sabourin & Grisa, 2018). En términos de Pesqueux (2004, 2020), las estrategias de codificación (el Estatuto de las cooperativas del MERCOSUR, la Recomendación GMC 02/2018, el acuerdo RECM-REAF de 2017) y de socialización (las 27 reuniones regionales de la REAF, los talleres y publicaciones de la RECM, las redes de expertos formadas a lo largo de los años) proveyeron la infraestructura epistémica e institucional que hizo posible una respuesta coordinada ante la emergencia.

4. Tres pilares teóricos para los análisis aplicados a la RECM y la REAF: Ostrom, Tremblay y Pesqueux

El marco teórico presentado en la sección 3 adquiere concreción analítica cuando se aplica sistemáticamente a los casos de la RECM y la REAF. Esta sección desarrolla con mayor profundidad el aporte específico de tres pilares conceptuales: la policentricidad y la coproducción en Ostrom, el modelo de co-creación y co-construcción de Tremblay et al. (2019), y la teoría del conocimiento organizacional de Pesqueux (2004, 2020), mostrando cómo cada uno ilumina dimensiones distintas y complementarias de lo que ocurre en estos espacios institucionales del MERCOSUR.

4.1 Ostrom: policentricidad, heterogeneidad de valores y coproducción transnacional

El argumento de Elinor Ostrom es que los actores pueden diseñar, modificar y hacer respetar sus propias reglas para gestionar bienes comunes sin necesidad de intervención estatal centralizada ni de privatización, siempre que operen bajo condiciones institucionales apropiadas (Ostrom, 1990). Un sistema policéntrico no es caótico sino que opera dentro de un marco de normas y valores compartidos que restringen las externalidades negativas y crean las condiciones para que emerjan resultados favorables a nivel sistémico

a través del ensayo y aprendizaje institucional (Aligicã & Tarko, 2013). Un orden policéntrico se refiere a las instituciones sociales y prácticas culturales que inculcan y refuerzan las habilidades necesarias para que las personas participen plenamente en su propia autogestión (Batjargal, et al., 2012).

La RECM y la REAF son espacios policéntricos por constitución: no hay un centro único de autoridad que dicte políticas regionales cooperativas o de agricultura familiar. En cambio, operan múltiples centros de decisión: las confederaciones nacionales de cooperativas de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; las entidades gubernamentales correspondientes; los organismos del MERCOSUR; los expertos vinculados a estos espacios; y las organizaciones internacionales como la FAO, la CEPAL y la ACI, cada uno con sus propias lógicas institucionales y articulados dentro de un sistema de normas compartidas: los principios y valores de las cooperativas aprobados en asambleas mundiales de la ACI, los mandatos del MERCOSUR, y los compromisos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Es precisamente esta articulación entre policentricidad y normas compartidas, y no la jerarquía, lo que permite generar resultados de políticas de calidad y construir consensos duraderos.

Segundo, el concepto de heterogeneidad de valores elaborado por Aligicã y Tarko (2013) en base a Ostrom, es condición de posibilidad para la cooperación. Los actores cooperativos encuentran en sus principios compartidos una base ontológica suficientemente sólida como para articular posiciones comunes frente a los Estados y organismos internacionales, incluso cuando provienen de contextos nacionales diferentes. La identificación cooperativa funciona como sustento de la acción colectiva, como dimensión de comunidad epistémica (Haas, 2004).

Tercero, el modelo policéntrico permite analizar la resiliencia institucional ante los shocks externos. Los sistemas policéntricos son generalmente más resilientes porque la falla de un nodo no produce el colapso del sistema. Los demás centros de decisión pueden compensar, y ajustar estrategias. Behnke (2024)

documenta este mismo patrón de policentricidad como recurso de resiliencia ante la turbulencia institucional en contextos nacionales europeos; los casos bajo estudio lo extiende a escala regional.

Sin embargo, la aplicación del marco de Ostrom también permite señalar los límites. Ostrom establece que la policentricidad exitosa requiere de claridad en los límites del grupo, congruencia entre las reglas y las condiciones locales, mecanismos de monitoreo mutuo, sanciones graduadas para quienes incumplen, resolución de conflictos accesible y reconocimiento del derecho a organizarse (Ostrom, 2009). En la RECM y la REAF, algunas de estas condiciones están razonablemente satisfechas: los límites del grupo son claros, las reglas tienen congruencia sectorial, existe monitoreo recíproco en las reuniones periódicas, pero otras presentan fragilidades estructurales: los mecanismos de sanción son débiles en el contexto intergubernamental; la resolución de conflictos entre el nivel regional y el nacional es insatisfactoria; y el reconocimiento institucional del derecho a organizarse, aunque formal en los estatutos del MERCOSUR, no está garantizado ante los cambios de orientación política de los gobiernos nacionales, como lo demostró la tensión política entre Argentina y Brasil durante el período 2019-2023, y en 2024-2026. Identificar estas condiciones ausentes o frágiles es una contribución analítica para fundamentar las recomendaciones de este artículo.

4.2 Tremblay.: co-creación, co-construcción y el nivel meso

El modelo de co-creación y co-construcción de políticas públicas (Tremblay et al., 2019) constituye el segundo pilar analítico. Su aporte principal es distinguir con rigor entre los conceptos de coproducción, co-creación y co-construcción frecuentemente usados de manera intercambiable en la literatura y situar cada uno en las fases del ciclo de las políticas públicas y en los niveles de gobernanza donde opera con mayor eficacia. Para Tremblay et al. (2019), la coproducción designa la participación de actores no estatales en la

implementación de políticas ya diseñadas: el Estado define el marco y los objetivos, y las organizaciones de la sociedad civil coproducen la entrega de los servicios o la aplicación de las normas. Es la forma más extendida de colaboración Estado-sociedad en las políticas públicas contemporáneas, pero también la más limitada en términos de capacidad transformadora, porque no cuestiona los supuestos del diseño de la política ni genera innovación en la comprensión del problema. La co-creación implica la participación desde el inicio en la definición del problema, en el diseño de soluciones, en la experimentación y en la evaluación, generando innovación colaborativa y soluciones inéditas que ningún actor habría producido de forma unilateral.

La co-creación sería “*más eficaz con un nivel meso fuerte*” (Tremblay et al., 2019). El nivel meso, ni el macro institucional de estados nacionales o bloque regional, ni el micro como en la entrega de servicios (de la cooperativa de base, del pequeño productor familiar), es el espacio donde se articulan actores con la capacidad institucional suficiente para negociar con el Estado y organismos internacionales, y con la proximidad suficiente a las realidades locales para identificar problemas concretos y proponer soluciones pertinentes. En la RECM y la REAF, este nivel meso está constituido por confederaciones nacionales, movimientos sociales, expertos sectoriales y equipos técnicos de las reuniones especializadas, quienes mantienen la continuidad de los procesos a través de los ciclos políticos, mantienen la memoria institucional y realizan la operación de traducción, convirtiendo los acuerdos regionales en demandas concretas de política pública en los estados miembros y viceversa.

La Figura 2 del artículo sobre co-creación de políticas públicas ilustra gráficamente esta articulación: los actores de nivel meso aparecen entre el nivel macro (el MERCOSUR, los estados nacionales) y el nivel micro (los productores familiares, las cooperativas de base). Esta posición bisagra no es pasiva: implica mediar activamente, traducir marcos normativos en lenguaje operativo, amplificar las demandas locales

hacia el nivel regional, y codificar el conocimiento que circula en forma de prácticas dispersas. La RECM ha ejercido esta función durante más de 20 años, y su combinación con la REAF formalizada en el Acuerdo de 2017 amplió su base de actores de nivel meso al articular el cooperativismo con el movimiento de agricultura familiar, aumentando tanto la diversidad de los problemas abordados como la legitimidad democrática de las soluciones propuestas.

La co-creación plena requiere que los actores sociales participen no sólo en el diseño sino también en la toma de decisiones vinculantes. En la RECM y la REAF, esta participación en las decisiones formales sigue siendo limitada: las recomendaciones producidas deben ser adoptadas por los órganos ejecutivos del MERCOSUR (el GMC y el CMC) para adquirir fuerza normativa. Esta restricción es coherente con el modelo intergubernamental del bloque, pero

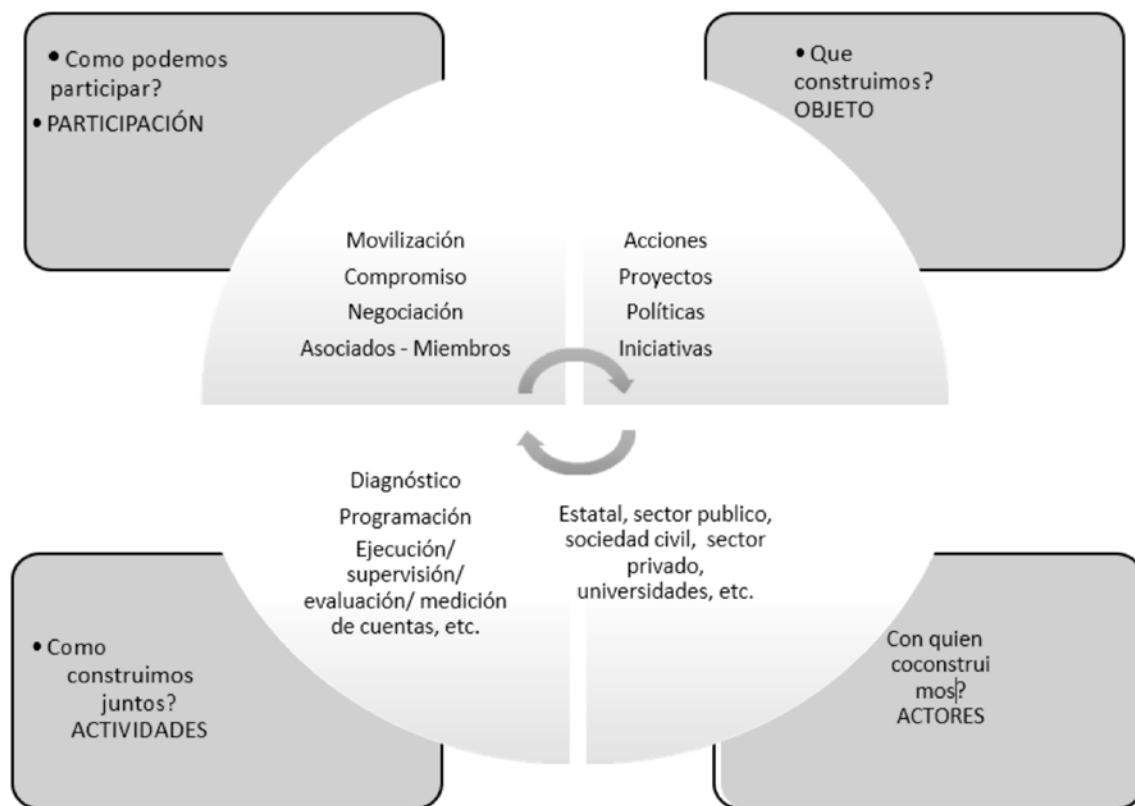
sitúa a estos espacios más cerca de una co-creación informada y consultiva que de una co-creación plena con poder decisional compartido. El reconocimiento de esta limitación tiene implicaciones directas para las recomendaciones de políticas públicas: avanzar hacia formas más plenas de co-creación en el MERCOSUR requeriría modificaciones en la arquitectura institucional del bloque que trascienden la capacidad de acción de los propios actores cooperativos.

4.3 Pesqueux: los cinco tipos de conocimiento y las dos estrategias en acción en la RECM y la REAF

El tercer pilar analítico es la teoría del conocimiento organizacional de Pesqueux (2004; 2020), retomando la tipología de Collins (1993) con cinco categorías: el conocimiento abstracto (embrained), el conocimiento encarnado (embodied), el conocimiento arraigado (encultured), el conocimiento intrínseco

Figura 2.

Co-creación de políticas públicas.



Fuente: Elaboración propia en base a la formulación de Tremblay et al. (2019).

(embedded) y el conocimiento codificado (encoded). Ofrece una taxonomía de los tipos de conocimiento que se construyen en estos espacios, e identifica las estrategias a través de las cuales ese conocimiento se produce, difunde e institucionaliza. Para Pesqueux (2020), una política pública eficaz requiere articular tres tipos de saber: académico, práctico y político.

La RECM y la REAF han articulado los tres, con publicaciones académicas y técnicas conectando el saber académico con el práctico; reuniones entre dirigentes cooperativos y funcionarios gubernamentales conectando el saber práctico con el político; y los talleres interregionales como el de Montevideo en 2005 creando un diálogo horizontal entre los tres tipos de saber.

El conocimiento abstracto está presente en las publicaciones académicas y técnicas de la RECM: libros de legislación cooperativa comparada, análisis de políticas fiscales, marcos conceptuales sobre el papel de las cooperativas en la cohesión social. El conocimiento encarnado se construye en las reuniones presenciales, en intercambios entre técnicos y dirigentes de diferentes países y en visitas de campo: es el conocimiento orientado a la acción que quienes participaron en la RECM llevaron consigo a sus contextos nacionales, multiplicando el impacto institucional de las reuniones especializadas mucho más allá de sus resultados formales. El conocimiento arraigado emerge de décadas de interacción entre movimientos cooperativos y sociales con la comprensión mutua de las diferencias en materia de legislación, de los modelos de relación Estado-cooperativas, de las tradiciones cooperativas de cada país. Este conocimiento explica por qué, ante la pandemia, los actores de la red regional no necesitaron comenzar desde cero: tenían un lenguaje común, una confianza institucional y una comprensión compartida de lo que era posible hacer.

El conocimiento intrínseco reside en las rutinas institucionales de la RECM y la REAF: los procedimientos establecidos de las reuniones especializadas, los formatos de las actas, los mecanismos de rotación de la presidencia, la Secretaría

Técnica de la RECM. Estas rutinas son depósitos silenciosos de conocimiento organizacional que facilitan la coordinación sin necesidad de renegociar las reglas del juego en cada encuentro. Finalmente, el conocimiento codificado es transmitido mediante signos y símbolos de manera tangible: el Estatuto de las cooperativas del MERCOSUR de 2015, la Recomendación GMC 02/2018, el Acuerdo RECM-REAF de 2017 y los informes técnicos producidos en colaboración con la FAO, la CEPAL y la AECID.

Las dos estrategias de construcción del conocimiento que distingue Pesqueux (2004) de codificación y socialización, operaron en la RECM y la REAF de manera complementaria. La estrategia de codificación apuntó a transformar el conocimiento tácito y encarnado en explícito, documentado y transferible con un acervo normativo y documental. La estrategia de socialización apuntó a transferir conocimiento de persona a persona y de organización a otra mediante interacción directa, talleres, comunidades de práctica y procesos de inmersión: las veintisiete reuniones regionales de la REAF, los talleres de la RECM, las redes de profesionales y expertos construidas a lo largo de los años son evidencia de esta segunda estrategia.

5. Discusión

5.1 La RECM y la REAF como dispositivos de co-construcción: entre mecanismo y dispositivo

Durante el período analizado, la REAF debió reorganizar su funcionamiento bajo modalidad virtual ante las restricciones presupuestarias y sanitarias de la pandemia, manteniendo la articulación de su agenda con el Decenio de las Naciones Unidas para la Agricultura Familiar (Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR Ampliado, 2021); la RECM, por su parte, sostuvo sus sesiones plenarias semestrales —de la LVI (mayo de 2021, modalidad virtual) a la LXVIII (agosto de 2024, Presidencia Pro Tempore de Uruguay)— y articuló su programa bienal 2023-2024 en torno al Año Internacional de las Cooperativas 2025 proclamado por la Asamblea General de la ONU, lo

que incluyó la primera misión comercial cooperativa del MERCOSUR a India, Singapur y Filipinas en 2023 (Instituto Nacional de Cooperativismo del Paraguay, 2024; MERCOSUR, 2024). Las jornadas conjuntas RECM-REAF, en el marco de la recomendación 01/18 sobre fomento del cooperativismo en la agricultura familiar, evidencian además una articulación intersectorial sostenida en el período, atravesada por la cooperación con la FAO y orientada al fortalecimiento del cooperativismo en las áreas de frontera del bloque (MERCOSUR, 2022).

El análisis de los casos de la RECM y la REAF invita a un refinamiento conceptual significativo dentro del marco de la coproducción y la co-creación de políticas. La distinción entre mecanismo o herramienta y *dispositif* retomada en la literatura de políticas públicas es analíticamente productiva. Un mecanismo es funcional, lineal, causal: activa una respuesta determinada ante un insumo dado. Un *dispositif* es una configuración estratégica de elementos heterogéneos, discursos, instituciones, instrumentos jurídicos, proposiciones filosóficas, medidas administrativas, que tiene una función estratégica dominante, pero que también genera efectos no previstos y evoluciona a través de procesos de reutilización estratégica, con tres componentes: un sustrato técnico, una representación esquemática organizativa y una filosofía de gestión (Lascoumes & Le Galès, 2007). La RECM y la REAF no son mecanismos de mera transmisión de demandas societales a la región: son dispositivos de co-construcción dinámica que articulan múltiples tipos de actores, lógicas y saberes en un proceso continuo de negociación, aprendizaje mutuo y producción de políticas. Esta idea de *dispositivo* explica por qué la RECM y la REAF producen resultados que van más allá de lo esperado por su mandato formal. El Estatuto de las Cooperativas del Mercosur de 2015, la Recomendación GMC 02/2018 y el Acuerdo RECM-REAF de 2017 no son simplemente “productos” de un proceso técnico: son construcciones sociales que reflejan la acumulación de conocimiento, confianza y capacidad negociadora de dos décadas de interacción entre actores con identidades y valores compartidos.

En segundo lugar, explica la resiliencia de estos espacios ante cambios de gobierno y fluctuaciones políticas del MERCOSUR: el *dispositivo* tiene una evolución institucional propia que va más allá de los mandatos específicos de cada gobierno.

5.2 Coproducción, co-creación y gobernanza regional: implicaciones teóricas

La aplicación del marco de coproducción y co-creación al contexto del regionalismo intergubernamental permite identificar un conjunto de contribuciones y tensiones teóricas relevantes. La primera contribución es la ampliación territorial y escalar del concepto: la mayoría de la literatura sobre coproducción y co-creación se desarrolló en contextos locales o nacionales, con énfasis en servicios públicos urbanos o políticas sectoriales. La RECM y la REAF demuestran que la co-creación puede operar también en la escala regional transnacional, mediada por instituciones intergubernamentales que actúan como plataformas de articulación (Ansell & Torfing, 2021). Esta extensión escalar tiene implicaciones prácticas: la co-creación regional requiere gestionar no sólo la complejidad temática sino también la diversidad nacional, institucional y cultural de los actores participantes.

La segunda contribución concierne al papel de las identidades colectivas. En los marcos convencionales de coproducción, los actores participan a título de ciudadanos, usuarios o partes interesadas con intereses particulares a defender. En la RECM y la REAF, las cooperativas participan portando una identidad colectiva con base ontológica propia, los principios y valores cooperativos de la ACI, que crean la base de la confianza y cooperación entre actores de diferentes países. La ontología de valores en términos de Haas (2004) no es sólo un elemento retórico sino un recurso institucional.

La tercera contribución atañe a la construcción del conocimiento como función política. La literatura dominante sobre coproducción tiende a enfatizar los aspectos de participación y de entrega de servicios

(Ansell et al., 2021). El análisis de la RECM y la REAF muestra que la dimensión epistémica en la producción, codificación y socialización del conocimiento es igualmente central. Las dos estrategias identificadas por Pesqueux (2004) operaron sistemáticamente a lo largo de 20 años: la codificación normativa (Estatuto, Recomendaciones, Acuerdos) creó marcos estables para la acción cooperativa regional; la socialización a través de reuniones, talleres, redes de expertos y publicaciones construyó las capacidades interpretativas y relacionales necesarias para que esa codificación fuera efectiva.

Sin embargo, el análisis también revela tensiones y límites importantes. La principal tensión estructural es la brecha entre el nivel de co-creación que opera en el espacio regional y el nivel de implementación que sigue siendo predominantemente nacional (Peixoto Batista & Perrotta, 2017). Las recomendaciones y acuerdos producidos en la RECM y la REAF deben ser asumidos e implementados por los estados miembros, con sus propias prioridades y recursos. Esta asimetría entre el espacio de deliberación y el espacio de acción no es específica del MERCOSUR, es una característica constitutiva del regionalismo intergubernamental (Sánchez-Bajo, 2001). Sin embargo, la comparación con la UE revela que la creación de instrumentos normativos de carácter supranacional, inexistentes en el MERCOSUR, puede reducir significativamente esa brecha. Una segunda tensión es la importancia crítica de fuentes de financiamiento: sin el apoyo de la AECID española y donantes europeos, las iniciativas de la RECM habrían más limitadas. La sostenibilidad financiera sigue siendo un desafío estructural para estos espacios de co-creación regional (Ansell et al., 2022).

5.3 El interregionalismo UE-MERCOSUR y la institucionalización de la co-creación

El interregionalismo con la UE ha actuado como un potenciador de las capacidades de co-creación de la RECM y la REAF, más allá de su función comercial. En términos de la tipología de Rüland et al. (2006), el interregionalismo UE-MERCOSUR ha

cumplido para estos espacios funciones de construcción institucional, racionalización y mutualización de medios, y construcción de una identidad compartida que trasciende las fronteras regionales. La reunión interparlamentaria de 2005 en Montevideo, con representantes colaboradores de ambas regiones, es un ejemplo de co-creación interregional de conocimiento, similar a la cooperación interparlamentaria.

La firma del acuerdo de asociación UE-MERCOSUR en enero de 2026 abre una nueva etapa de este interregionalismo, con implicaciones ambivalentes para la RECM y la REAF. Por un lado, el acuerdo crea nuevos marcos de cooperación en desarrollo sostenible, agricultura familiar y normas sanitarias que podrían fortalecer las agendas de ambos espacios. Por otro lado, las concesiones arancelarias en productos agrícolas, especialmente el acceso mejorado de carne bovina y productos agrícolas del MERCOSUR al mercado europeo, pueden generar presiones sobre los pequeños productores familiares si los beneficios se concentran en los grandes exportadores.

La exclusión de programas de compras públicas de agricultura familiar (PAA y PNAE en Brasil) del alcance del acuerdo de liberalización representa un logro de la sociedad civil regional que la REAF había impulsado, pero se abren nuevas preguntas de política pública que tengan en cuenta los medios de vida de miles de familias y comunidades, y la seguridad alimentaria en el MERCOSUR.

6. Conclusiones, recomendaciones e investigación futura

6.1 Implicaciones teóricas

El análisis de la RECM y la REAF tiene varias implicaciones teóricas relevantes para la literatura de coproducción, co-creación y gobernanza multinivel. La primera es la extensión escalar del concepto de co-creación al ámbito regional transnacional. La vasta mayoría de la literatura sobre coproducción y co-creación fue desarrollada en contextos locales o nacionales, con énfasis en servicios urbanos, políticas sociales o innovación sectorial (Ansell & Torfing, 2021; Sorrentino et al., 2018). El caso de

la RECM y la REAF demuestra que la co-creación puede operar también a escala regional transnacional, con organismos intergubernamentales funcionando como plataformas de articulación. Esta complejidad escalar no es trivial: la co-creación regional debe gestionar simultáneamente la complejidad temática, la diversidad nacional e institucional, y la heterogeneidad de los sistemas políticos de los estados miembros. Los factores que hacen posible esta co-creación a escala, la episteme de valores compartidos de los actores cooperativos, las dos décadas de capital relacional acumulado y la Secretaría permanente de la RECM son variables que la literatura debería incorporar a sus modelos.

La segunda implicación teórica concierne al papel de la identidad colectiva y la ontología de valores como recursos institucionales para la co-creación sostenida en el tiempo. En los modelos convencionales de coproducción y co-creación, los actores participan típicamente en virtud de intereses concretos y acotados, acceso a servicios, reducción de costos, reconocimiento político. En la RECM y la REAF, las cooperativas participan portando una identidad colectiva con base ontológica propia, es decir la definición, los principios y los valores cooperativos de la ACI, que no sólo definen sus posiciones de políticas públicas, sino que constituyen la base de la confianza interorganizacional y la cohesión del dispositivo a través del tiempo y de los cambios de gobierno. Esta dimensión ontológica que Haas (2004) analizó para las comunidades epistémicas y que Aligicã y Tarko (2013) articularon con la policentricidad de Ostrom merece mayor atención en la literatura sobre co-creación, especialmente cuando se trata de actores de la economía social y solidaria cuya lógica de acción no es reducible a la maximización de intereses materiales.

La tercera implicación teórica atañe a la centralidad de la dimensión epistémica en los procesos de co-creación. La literatura dominante sobre coproducción tiende a privilegiar las fases de implementación y diseño de políticas, con menor

atención a la función de producción de conocimiento (Ansell et al., 2021). El análisis de la RECM y la REAF a través del marco de Pesqueux (2004, 2020) muestra que la co-construcción de los cinco tipos de conocimiento: abstracto, encarnado, cultural, intrínseco y codificado, así como la articulación de las estrategias de codificación y socialización son funciones constitutivas de la co-creación. Las instituciones que producen buenas políticas también generan conocimiento compartido y la gestión de esa función epistémica requiere atención específica, inversión en recursos humanos y tiempo.

6.2 Recomendaciones de políticas públicas

El análisis produce un conjunto de recomendaciones concretas, organizadas en dos niveles: el fortalecimiento interno de la RECM y la REAF, y la arquitectura institucional del MERCOSUR. En el nivel de la RECM y la REAF, la primera prioridad es atender a mecanismos de sostenibilidad. La dependencia del financiamiento como de la AECID española pueden crear vulnerabilidades estructurales: cuando los donantes cambian sus prioridades o atraviesan crisis propias, la continuidad institucional queda en cuestión (Martínez, 2017). Una alternativa más robusta sería un presupuesto regular del MERCOSUR, lo cual requiere de voluntad política de los gobiernos nacionales de dotar a ambos espacios de la estabilidad necesaria. La segunda prioridad es generar capacidades de seguimiento y evaluación siguiendo la lógica de Ostrom, ya que un sistema policéntrico funciona bien cuando existen mecanismos efectivos de ajuste y retroalimentación (Baldwin et al., 2024). La RECM y la REAF producen recomendaciones y acuerdos, pero carecen de sistemas sistemáticos de seguimiento de la implementación en los estados miembros.

El desarrollo de un observatorio participativo de políticas cooperativas y de agricultura familiar del MERCOSUR, accesibles a todos los actores del sistema, permitiría no sólo medir el impacto sino también identificar brechas y detectar oportunidades de intervención. Una tercera prioridad es fortalecer la

participación de las mujeres y todas las generaciones. La REAF ya cuenta con una comisión de equidad de género y una comisión de jóvenes rurales, y aborda sus preocupaciones en su agenda (Guimarães Ferreira, 2019; González, 2020). Las mujeres rurales y los jóvenes cooperativistas son los grupos con mayor potencial de renovación del movimiento cooperativo en la región (Salvador et al., 2018) y con mayor vulnerabilidad ante las crisis como lo confirmó de manera dramática la pandemia del COVID-19. Institucionalizar la perspectiva de género y generacional en los procesos de co-creación de la RECM y la REAF es una condición de calidad de las políticas producidas.

En el nivel de la arquitectura del MERCOSUR, la principal recomendación es diseñar mecanismos de monitoreo y consulta participativos entre los acuerdos regionales y las políticas nacionales. La brecha entre co-creación regional e implementación nacional es el principal cuello de botella. Una solución institucional posible es la creación de mesas de implementación nacionales vinculadas a la RECM y la REAF, con participación de federaciones cooperativas, los ministerios competentes y los organismos de desarrollo territorial, con mandato explícito de trabajar sobre las líneas u horizontes de acción, estableciendo plazos, responsabilidades y presupuestos. Esta “institucionalización en múltiples capas anidadas” en términos de Ostrom, no requeriría cambios en el modelo intergubernamental del MERCOSUR.

6.3 Orientaciones para la investigación futura

El análisis de la RECM y la REAF abre varias agendas de investigación que merecen atención sistemática en los próximos años. La primera agenda es el análisis comparado de espacios institucionales similares en otros procesos de integración regional, como CELAC, CAN, SICA y ASEAN. Un estudio comparado permitiría identificar qué condiciones históricas, institucionales y relacionales favorecen la emergencia de dispositivos de co-creación en contextos

de regionalismo intergubernamental, y qué factores explican su ausencia o fragilidad. Los modelos de Ostrom, Tremblay et al. y Pesqueux ofrecen marcos que podrían ser aplicados de manera comparada. La segunda agenda concierne al impacto concreto de las políticas co-construidas en la RECM y la REAF sobre los actores al nivel micro, los pequeños productores familiares, los cooperativistas de base y las mujeres rurales.

La literatura existente documenta los procesos de co-creación de nivel meso e institucional, pero hay escasez de evidencia diacrónica sobre su impacto en las condiciones de vida de los grupos objetivo. Estudios de caso nacionales comparados sobre el impacto diferencial del Estatuto de las cooperativas del MERCOSUR en los países que lo ratificaron como Uruguay y Brasil, o el efecto de la Recomendación GMC 02/2018 sobre las políticas de compras públicas de agricultura familiar, ayudarían a comprender la efectividad y orientar futuros pasos. La tercera agenda es el estudio del papel de las tecnologías digitales y la inteligencia artificial en la transformación de los procesos de co-creación regional, incluyendo el ámbito de las cooperativas. La literatura emergente sobre co-creación digital y plataformas de gobernanza (Ansell et al., 2024) ofrece marcos analíticos que podrían ser aplicados al análisis de esta transición en el MERCOSUR. La cuarta agenda es la investigación longitudinal sobre la evolución de la identidad cooperativa en el MERCOSUR y su relación con la capacidad de co-creación. Comprender cómo evolucionan los valores y la identidad colectiva de los movimientos cooperativos del MERCOSUR es una pregunta de investigación con implicaciones tanto teóricas como prácticas.

6.4 Comentarios finales

Este artículo argumenta que la comprensión del MERCOSUR requiere incorporar la evolución de la teoría sobre políticas públicas como lente analítica. Esta perspectiva permite observar que la RECM y la REAF no son simplemente órganos técnicos de un

bloque regional intergubernamental, sino dispositivos de co-construcción dinámica que articulan actores estatales y no estatales.

En primer lugar, la RECM y la REAF funcionan como espacios de co-creación de políticas públicas en la escala regional, produciendo resultados normativos concretos a lo largo de dos décadas como el Estatuto de las cooperativas del MERCOSUR de 2015, la Recomendación GMC 02/2018 y el Acuerdo RECM-REAF de 2017, construyendo simultáneamente las capacidades epistémicas y relacionales que dan sustento a esos logros normativos. La lectura de estos resultados a través de los tres marcos teóricos explicados en la sección 5 muestra que se trata de un proceso acumulativo: la policentricidad de Ostrom explica la arquitectura institucional flexible; el nivel meso fuerte que destaca Tremblay et al. (2019) proveyó la bisagra operativa entre el espacio regional y los contextos nacionales; y las estrategias de codificación y socialización de Pesqueux (2004) proveyeron de infraestructura epistémica que hizo posible la construcción de conocimiento.

En segundo lugar, la co-creación regional en el marco del MERCOSUR presenta tensiones estructurales, en particular la brecha entre el espacio de co-creación (regional) y el espacio de implementación (nacional), y el acceso a fondos que les sustenten. Estas tensiones no son defectos específicos de la RECM o la REAF sino limitaciones estructurales del modelo intergubernamental del MERCOSUR, y su reconocimiento explícito es condición necesaria para diseñar estrategias de política realistas.

En tercer lugar, la capacidad de respuesta ante el COVID-19, desde el abastecimiento a menor costo hasta la capacitación virtual y el acuerdo con la CEPAL celebrado en 2020 (Acta de la reunión de la RECM 02/2020), se apoyó en una infraestructura epistémica, relacional e institucional construida a lo largo de décadas de trabajo en la RECM y la REAF, validando empíricamente la proposición de que la policentricidad actúa como recurso de resiliencia ante la turbulencia (Behnke, 2024) y que los sistemas con

estrategias combinadas de codificación y socialización del conocimiento producen respuestas más rápidas y pertinentes ante las crisis (Pesqueux, 2020).

Reconocimientos

Deseo expresar mi reconocimiento a la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR (RECM) y, en particular, a Daniel Bentancur, por haberme brindado acceso a un espacio fecundo de diálogo e intercambio entre la experiencia europea y latinoamericana en materia de cooperativismo y políticas públicas

Financiamiento

No incluye

Declaración de conflicto de intereses

Declaro que no hay ningún conflicto de interés. Entre 2003 y 2005 y una vez más en 2008, la autora colaboró ad-honorem con la RECM, sin vínculo laboral ni participación en sus instancias de decisión. Estas contribuciones tuvieron en todo momento un carácter externo a la organización. La única asistencia que recibí consistió en dos pasajes de avión para presentar trabajos de mi autoría seleccionados en eventos realizados en Uruguay y Argentina. A la luz de lo expuesto y del tiempo transcurrido, no existe conflicto de interés alguno respecto al contenido del presente artículo.

Material suplementario

No incluye

Declaratoria de IA

Declaro que durante el proceso de investigación o durante la elaboración no se hizo uso de inteligencia artificial. El manuscrito original, como se menciona en el artículo, fue conceptualizado, escrito y presentado en conferencia internacional antes de la existencia de herramientas de IA. La responsabilidad intelectual, ética y académica por el contenido sometido y publicado recae exclusivamente en la autora.

Referencias

- Aligică, P. D., & Tarko, V. (2013). Co-production, polycentricity, and value heterogeneity: The Ostroms' public choice institutionalism revisited. *American Political Science Review*, 107(4), 726–741. <https://doi.org/10.1017/S0003055413000427>
- Ansell, C., & Torfing, J. (2021). *Public governance as co-creation: A strategy for revitalizing the public sector and rejuvenating democracy*. Cambridge University Press.
- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2022). *Co-creation for sustainability: The UN SDGs and the power of local partnerships*. Emerald Publishing. <https://doi.org/10.1108/9781800437982>
- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2021). The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*, 23(7), 949–960. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1820272>
- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2024). The democratic quality of co-creation: A theoretical exploration. *Public Policy and Administration*, 39(2), 149–170. <https://doi.org/10.1177/09520767231170715>
- Argyris, C., & Schön, D. A. (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*. Addison-Wesley.
- Bajo, C. [Sánchez-Bajo, C.] (1992). *Argentine-Brazilian integration in historical perspective* [Tesis de maestría, Erasmus University Rotterdam] ISS Working Paper Series, General Series, 131. <http://hdl.handle.net/1765/18829>
- Baldwin, E., Thiel, A., McGinnis, M., & Kellner, E. (2024). Empirical research on polycentric governance: Critical gaps and a framework for studying long-term change. *Policy Studies Journal*, 52(2), 319–348. <https://doi.org/10.1111/psj.12518>
- Barceló, N. (2023). Flexibilización, ¿para qué? Apuntes sobre la política exterior uruguaya hacia el MERCOSUR (2015-2022). *Desafíos*, 35(2), 1–29. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.12034>
- Barreto, V., & Wollrad, D. (2025, enero). MERCOSUR-Unión Europea: ¿al final hay acuerdo? *Nueva Sociedad. Democracia y política en América Latina*. <https://nuso.org/articulo/mercosur-union-europea-acuerdo-comercial/>
- Basso, D., Zimmermann, S. A., & Brites Cohene, D. J. (2020). El cooperativismo en la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF MERCOSUR): Decisiones y reflexiones. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, 9(5), 730–756. <https://doi.org/10.3895/rbpd.v9n5.13514>
- Batjargal, B., Hitt, M. A., Tsui, A. S., Arregle, J.-L., Webb, J. W., Miller, T. L. (2012). Institutional polycentrism, entrepreneurs' social networks, and new venture growth. *Academy of Management Journal*, 56(4), 1024–1049. <https://doi.org/10.5465/amj.2010.0095>
- Behnke, N. (2024). Coping with turbulence and safeguarding against authoritarianism: Polycentric governance as a resilience resource. *Politics and Governance*, 12, 8596. <https://doi.org/10.17645/pag.8596>
- Benítez Galeano, V. B. (2024). Arancel externo común: análisis sobre la disminución en los aranceles de importación dentro del MERCOSUR y los efectos en la economía nacional 2022-2023. *Revista Científica UPAP*, 4(2), 53–62. <https://doi.org/10.54360/rcupap.v4i2.179>
- Bohrt, D. (2026, febrero). *Bolivia en el MERCOSUR: membresía plena, integración pendiente* [Análisis]. PPO Indacochea. <https://www.ppolegal.com/wp-content/uploads/2026/02/Analisis-Bolivia-en-el-MERCOSUR-membresia-plena-integracion-pendiente-Diego-Bohrt.pdf>
- Bonnici, F., & Klijn, V. (2023). Ch. 2. Public policies to advance the social economy. In Krlev, G., Wruk, D., Pasi, G., & Bernhard, M. (Eds.), *Social Economy Science: Transforming the Economy and Making Society More Resilient* (pp. 16–36). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192868343.003.0002>
- Bourgon, J. (2011). *A new synthesis of public administration: Serving in the 21st century*. School of Policy Studies & McGill-Queen's University Press.
- Bourgon, J. (2017). *The new synthesis of public administration. Fieldbook*. Dansk Psykologisk Forlag.
- Bouzas, R., Da Motta Veiga, P., & Torrent, R. (2002). *In-depth analysis of MERCOSUR integration, its prospectives and the effects thereof on the market access of EU goods, services and investment* [Informe]. Observatory of Globalisation, Universitat de Barcelona.
- Bustos, E. (2026, 27 de marzo). MERCOSUR: 35 años de integración, entre logros, tensiones y desafíos del futuro. *Noticias Agropecuarias*. <https://www.noticiasagropecuarias.com/2026/03/27/MERCOSUR-35-anos-de-integracion-entre-logros-tensiones-y-desafios-del-futuro/>
- Camilo, C., & Marinho, M. L. (2022). *Dos años de pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe: Reflexiones*

- para avanzar hacia sistemas de salud y protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47914-anos-pandemia-covid-19-america-latina-caribe-reflexiones-avanzar-sistemas-salud>
- Cole, D. H., & McGinnis, M. D. (Eds.). (2014). *Elinor Ostrom and the Bloomington School of political economy: Polycentricity in public administration and political science*. Lexington Books.
- Collins, H. M. (1993). The Structure of Knowledge. *Social Research*, 60(1), 95–116. <http://www.jstor.org/stable/40970729>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). *Estudio económico de América Latina y el Caribe. Dinámica laboral y políticas de empleo para una recuperación sostenible e inclusiva más allá de la crisis COVID-19*. <https://hdl.handle.net/11362/47192>
- Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR Ampliado. (2021, 21 de mayo). REAF MERCOSUR: un espacio estratégico para articular políticas públicas e impulsar el Decenio de la Agricultura Familiar en nuestra región. COPROFAM. <https://coprofam.org/2021/05/21/reaf-MERCOSUR-un-espacio-estrategico-para-articular-politicas-publicas-e-impulsar-el-decenio-de-la-agricultura-familiar-en-nuestra-region/>
- Consejo del Mercado Común. (2015, 20 de diciembre). Resolución MERCOSUR/CMC/DEC. N° 54/15. Disposiciones relativas a las “Cooperativas del MERCOSUR”. XLIX CMC – Asunción, 20/XII/15. <https://normas.MERCOSUR.int/public/normativas/3245>
- Council of the European Union. (2026, January 9). *EU-MERCOSUR: Council greenlights signature of the comprehensive partnership and trade agreement*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/01/09/eu-MERCOSUR-council-greenlights-signature-of-the-comprehensive-partnership-and-trade-agreement/>
- Delegation of the European Union to Uruguay. (2024, 11 de diciembre). *Joint Statement by the State Parties of MERCOSUR and the European Commission on the conclusion of the negotiations of the Partnership Agreement*. European Union Websites. https://www.eeas.europa.eu/delegations/uruguay/joint-statement-state-parties-MERCOSUR-and-european-commission-conclusion-negotiations-partnership_en
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549–559. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>
- Fischer, F. (2003). *Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practices*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/019924264X.001.0001>
- Fontenla, E. H. (2021, 22 de marzo). *MERCOSUR cooperativo: Treinta años de patrimonio común*. Economía Solidaria. <https://www.economiasolidaria.com.ar/MERCOSUR-cooperativo-treinta-anos-de-patrimonio-comun-2/>
- Giordano, P., Campos, R., & Michalczewsky, K. (2020). *The COVID-19 shock: Building trade resilience for after the pandemic*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0002844>
- González, L. (2020). Participación de jóvenes en las organizaciones de la agricultura familiar del MERCOSUR. Reflexiones a partir del caso de la REAF (2007-2018). *Millcayac, Revista Digital de Ciencias Sociales*, VII(13), 199–215. <http://hdl.handle.net/20.500.12123/10876>
- González, L., & Lagar, F. J. (2014). *Las Reuniones Especializadas de Cooperativas y Agricultura Familiar en el contexto del proceso de cambio del MERCOSUR (2001-2013)*. FLACSO-ISA. <https://bicyt.conicet.gov.ar/fichas/produccion/9721187>
- Grupo Mercado Común. (2001). *Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR* (Resolución MERCOSUR/GMC/RES. N° 35/01). XLIII GMC - Montevideo, 10/X/01. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70063/norma.htm>
- Grupo Mercado Común. (2004). *Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR* ((Resolución MERCOSUR/GMC/RES. N° 11/04). LIV GMC – Buenos Aires, 25/VI/04. <https://normas.mercosur.int/public/normativas/804>
- Guimarães Ferreira, G. A. (2019). A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF): expansão ou aprofundamento da integração regional? *Conjuntura Austral*, 10(49), 81–95. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.88352>
- Haas, E. B. (2004). Introduction: Institutionalism or constructivism? *In The uniting of Europe: Politics, social and economic forces, 1950–1957* (3rd ed., pp. XIII–LVI). University of Notre Dame Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv19m62zk.4>
- Haas, E. B. (2017 [2001]). Does Constructivism Subsume Neofunctionalism? In M. Eilstrup-Sangiovanni (Ed.),

- Debates on European Integration: A Reader* (pp. 437–446). Bloomsbury Academic. https://doi.org/10.1007/978-0-230-20933-6_19
- Hagemejer, J., Maurer, A., Rudloff, B., Stoll, P-T, Woolcock, S., Costa Vieira, A., Mensah, K., & Sid lo, K. (2021). *Trade aspects of the EU-MERCOSUR Association Agreement* (PE 653.650). Policy Department for External Relations, European Parliament. <https://doi.org/10.2861/370417>
- Hagemejer, J., Stoll, P-T, Rudloff, B., & Mensah, K. (2025). *An update on the economic, sustainability and regulatory effects of the trade part of the EU-MERCOSUR Partnership Agreement*. Policy Department for External Relations, European Parliament. <https://doi.org/10.2861/5802803>
- Heymann, D., & Navajas, F. (2000). Coordinación de políticas macroeconómicas en el MERCOSUR: algunas reflexiones. En J. Carrera & F. Sturzenegger (Eds.), *Coordinación de políticas macroeconómicas en el MERCOSUR*. Fondo de Cultura Económica.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2021, 17 de marzo). *Seminario Internacional: Sistemas agroalimentarios sostenibles*. MERCOSUR. <https://www.ismercosur.org/es/s-agroalimentar/>
- Instituto Nacional de Cooperativismo del Paraguay. (2024, 21 de junio). *LXVII Sesión Plenaria de la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR — RECM*. INCOOP. <https://www.incoop.gov.py/?p=13058>
- International Labour Organization. (2022). *Resolution concerning decent work and the social and solidarity economy* (110th Session of the International Labour Conference). <https://www.ilo.org/resource/record-decisions/ilc/110/resolution-concerning-decent-work-and-social-and-solidarity-economy>
- Kidd, N. (2025, 3 de julio). *Lula toma las riendas del MERCOSUR, clave en su apuesta por el multilateralismo*. Swissinfo.ch. <https://www.swissinfo.ch/spa/lula-toma-las-riendas-del-MERCOSUR,-clave-en-su-apuesta-por-el-multilateralismo/89628361>
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). Introduction: Understanding public policy through its instruments — From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance. An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 20(1), 1–21. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>
- Lofthouse, J. K. & Herzberg, R. Q. (2023). The continuing case for a polycentric approach for coping with climate change. *Sustainability*, 15(4), 3770. <https://doi.org/10.3390/su15043770>
- López, A. J. (2022). MERCOSUR: el dilema de la agenda comercial externa. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, XXVIII(47), e043. <https://doi.org/10.24215/24689912e043>
- López, M. N., & Giménez, C. (2018). *Cooperación intra-MERCOSUR (2005-2015): Análisis de siete sectores*. Secretaría del MERCOSUR, Unidad Técnica de Cooperación Internacional. <https://www.mercosur.int/documento/estudio-la-cooperacion-intra-mercosur-2005-2015-analisis-de-siete-sectores>
- Malamud, A. (2005). Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of MERCOSUR: An empirical examination. *Latin American Research Review*, 40(1), 138–164. <https://doi.org/10.1353/lar.2005.0004>
- Malamud, A. (2020). MERCOSUR and the European Union: Comparative regionalism and interregionalism. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1085>
- Martínez, R. (Ed.). (2019). *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*. Serie Desarrollo Social. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/42061>
- MERCOSUR. (2017, 25 de marzo). *Reunión REAF y RECM: Jornada de Intercambio: Innovación, Agricultura Familiar y Cooperativismo*. MERCOSUR. <https://www.MERCOSUR.int/reunion-reaf-y-recm/>
- MERCOSUR. (2018, 13 de marzo). *Acta de la reunión conjunta RECM-REAF*. Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR y Reunión Especializada de Agricultura Familiar.
- MERCOSUR. (2020, 28 de diciembre). *Cuarto volumen de la Revista MERCOSUR de Políticas Sociales: Fronteras y Políticas de Salud, una aproximación en tiempos de pandemia*. MERCOSUR. <https://www.MERCOSUR.int/cuarto-volumen-de-la-revista-MERCOSUR-de-politicas-sociales/>
- MERCOSUR. (2024, 8 de julio). *Bolivia depositó el instrumento de ratificación del protocolo de adhesión al MERCOSUR*.

- <https://www.MERCOSUR.int/bolivia-deposito-el-instrumento-de-ratificacion-del-protocolo-de-adhesion-al-MERCOSUR/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2024, 5 de julio). *Bolivia oficializa su adhesión al MERCOSUR*. <https://cancilleria.gob.bo/mre/2024/07/05/16383/>
- Niederle, P. A. (2016) REAF MERCOSUR: Una década de coproducción de políticas públicas entre el Estado y la Sociedad Civil. En Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, REAF (Reunión Especializada en Agricultura Familiar) MERCOSUR: Una década de coproducción de políticas públicas entre el Estado y la sociedad civil (pp. 1–15). <https://www.fao.org/3/a-i5749s.pdf>
- Niederle, P. A. (2017). A institucionalização da agricultura familiar no Mercosul: da definição normativa aos sistemas nacionais de registro. *Novos Cadernos NAEA*, 20(2), 67–94. <https://doi.org/10.5801/ncn.v20i1.3505>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2020, 15 de abril). *Les répercussions de la COVID-19 sur l'accès des petits producteurs aux marchés*. <https://doi.org/10.4060/ca8657fr>
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203861684>
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511807763>
- Ostrom, E. (2009). *Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems* (Nobel Prize in Economics Documents, No. 20094). Nobel Prize Committee. https://www.nobelprize.org/uploads/2018/06/ostrom_lecture.pdf
- Peixoto Batista, J. P., & Perrotta, D. (2017). El MERCOSUR en el nuevo escenario político regional: más allá de la coyuntura. *Desafíos*, 30(1), 219–262. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.5767>
- Pesqueux, Y. (2020). Knowledge management revisited. *Journal of Innovation and Knowledge*, 5(4), 240–245. <https://doi.org/10.1016/j.jik.2019.01.002>
- Pesqueux, Y., & Durance, P. (2004). *Apprentissage organisationnel, économie de la connaissance: Mode ou modèle?* (Cahier du LIPSOR – Série Recherche, No. 66). Hal Open Science. <https://hal.science/hal-00509672v1>
- Pinto Santa Cruz, A. (1973). Heterogeneidad estructural y modelos de desarrollo reciente de la América Latina. En *Inflación: Raíces estructurales*. Fondo de Cultura Económica. <http://hdl.handle.net/11362/35058>
- Rodríguez Díaz, J. D., Barceló, N., Carrau, N., & Bittencourt, G. (2022). *El futuro del MERCOSUR: una mirada interdisciplinaria desde Uruguay*. Serie: Orden global y regional. Diciembre. Fundación Friedrich Ebert Stiftung en el Uruguay. <https://collections.fes.de/publikationen/content/titleinfo/461376>
- Rosamond, B. (2005). The uniting of Europe and the foundation of EU studies: Revisiting the neofunctionalism of Ernst B. Haas. *Journal of European Public Policy*, 12(2), 255–272. <https://doi.org/10.1080/13501760500043928>
- Rüland, J. (2014). Interregionalism and International Relations: Reanimating an Obsolescent Research Agenda?. In: Baert, F., Scaramagli, T., Söderbaum, F. (eds) *Intersecting Interregionalism* (pp. 15-35). United Nations University Series on Regionalism, vol 7. Springer, Dordrecht. https://doi.org/10.1007/978-94-007-7566-4_2
- Rüland, J., Hänggi, H., & Roloff, R. (Eds.) (2006). *Interregionalism and International Relations A Stepping Stone to Global Governance?*. Routledge. <https://www.routledge.com/Interregionalism-and-International-Relations-A-Stepping-Stone-to-Global-Governance/Ruland-Hanggi-Roloff/p/book/9780415479721>
- Russo, S. (2021). Los 30 años del MERCOSUR. Contexto complejo y futuro incierto. *Análisis de Coyuntura del CeRPI*. 24 (mayo), 1-11. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/138451>
- Sabourin, E., & Grisa, C. (Eds.). (2018). *A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe*. Escritos Editora. <http://agritrop.cirad.fr/588681/7/ID588681.pdf>
- Salvador, M. L., Pérez Sanz, F. J., & Gargallo Castel, A. (2018). Áreas rurales y cooperativas: iniciativas de mujeres para el desarrollo. *REVESCO Revista de Estudios Cooperativos*, 127, 116–138. <https://doi.org/10.5209/REVE.58397>
- Sanahuja, J. A. (2026). La Unión Europea y América Latina en tiempos de «vasallización». *Nueva Sociedad*, 321 (enero-febrero), 77–93. <https://nuso.org/articulo/321-union-europea-america-latina-tiempos-vasallizacion/>

- Sanahuja, J. A. y Rodríguez, J. D. (2024). Unión Europea y MERCOSUR: cuatro nudos ¿y un desenlace? *Nueva Sociedad*, 311 (mayo-junio), 17–26. <https://nuso.org/articulo/311-UE-y-mercosur-cuatro-nudos-un-desenlace/>
- Sanahuja, J. A., & Rodríguez, J. D. (2019). *Veinte años de Unión Europea-MERCOSUR: Del interregionalismo a la crisis de la globalización* (Documento de Trabajo, No. 13/2019). Fundación Carolina. https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2023/06/DT_FC_13.pdf
- Sánchez-Bajo, C. (1999). The European Union and MERCOSUR: A case of interregionalism. *Third World Quarterly*, 20(5), 927–941. <https://doi.org/10.1080/01436599913415>
- Sánchez-Bajo, C. (2001) *The Political Economy of Regionalism: Business Actors in Mercosur in the Petrochemical and Steel Industrial Sectors*. [Tesis doctoral, Institute of Social Studies, Erasmus University in Rotterdam]. Shaker Publishing B.V. <https://www.shaker.de/de/site/content/shop/index.asp?ID=8&ISBN=978-90-423-0152-8>
- Scognamiglio, F., Sancino, A., Caló, F., Jacklin-Jarvis, C., & Rees, J. (2023). The public sector and co-creation in turbulent times: A systematic literature review on robust governance in the COVID-19 emergency. *Public Administration*, 101(1), 53–70. <https://doi.org/10.1111/padm.12875>
- Sorrentino, M., Sicilia, M., & Howlett, M. (2018). Understanding co-production as a new public governance tool. *Policy and Society*, 37(3), 277–293. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1521676>
- Tremblay, S., Sasseville, N., Leyrie, C., Bousquet, J., Boivin, M., Bizot, D., & Guédé Médétonwan, O. (2019). Vers une synthèse des écrits portant sur le concept de coconstruction: Regard croisé entre la gestion de projet et le travail social. *Revue de Management et de Stratégie*. <https://www.revue-rms.fr/attachment/1822000/>
- Ubelhart, I. (2025, 25 de diciembre). Entre la confrontación y el pragmatismo, así fue la política regional de Argentina en 2025 bajo el gobierno de Javier Milei. *Escenario Mundial*. <https://www.escenariomundial.com/2025/12/25/entre-la-confrontacion-y-el-pragmatismo-asi-fue-la-politica-regional-de-argentina-en-2025-bajo-el-gobierno-de-javier-milei/>
- Uwizeyimana, D. E., & Maphunye, K. J. (2014). The changing global public administration and its theoretical and practical implications for Africa. *Journal of Public Administration and Policy Research*, 6(3), 45–56. <https://doi.org/10.5897/JPAPR2014.0284>
- Vaillancourt, Y. (2019). De la co-construction des connaissances et des politiques publiques. *Sociologies Dossier*. <https://doi.org/10.4000/sociologies.11589>
- Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization*. Free Press.
- Weber, M. (1968). *Economy and society: An outline of interpretive sociology* (Vol. 3). Bedminster Press.
- Wiener, A., Börzel, T. A., & Risse, T. (Eds.). (2018). *European integration theory* (3rd ed.). Oxford University Press.
- Wilson, A., Hoyt, A., Roelants, B., & Kumar, K. (2021, 1–3 December). *Examining our cooperative identity* [Discussion Paper]. International Cooperative Alliance. <https://ica.coop/en/media/library/discussion-paper-33rd-world-cooperative-congress>
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). Sage.
- Zelicovich, J. (2020). ¿Lo que no te mata te fortalece? El MERCOSUR en tiempos de pandemia. *Temas y debates*, 40(1), 419–427. https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-984X2020000300042
- Zelicovich, J. (2024a, julio). La resiliencia del MERCOSUR. Un balance de la Cumbre de Asunción. *Nueva Sociedad* (Edición digital). <https://nuso.org/articulo/la-resiliencia-del-mercosur/>
- Zelicovich, J. (2024b, noviembre-diciembre). Una política exterior para la «jungla». Argentina en el contexto internacional. *Nueva Sociedad*, (308). <https://www.nuso.org/articulo/308-argentina-en-el-contexto-internacional/>

