

# **La participación social en las decisiones públicas en la Provincia de Santa Fe. Análisis de dos actores sociales: las Bolsas de Comercio de las ciudades de Santa Fe y de Rosario\***

**Rosa María Marcuzzi\*\***

## **1. Introducción**

La participación de diversas Organizaciones Sociales en la elaboración de políticas públicas es una característica del sistema democrático, el que fortalece la pluralidad en la conformación de estas asociaciones al garantizar los derechos civiles, políticos y sociales y al fundamentar su legitimidad en el consenso de la mayoría de la población.

En nuestro país las diversas formas organizativas como las Entidades Empresariales, los Sindicatos, los Movimientos Sociales han desarrollado una incesante actividad, canalizando las demandas de los diferentes sectores sociales, mediando entre los intereses de la sociedad civil y las políticas implementadas desde los Poderes del Estado.

En el presente artículo analizaré la participación de estas organizaciones sociales abordando en primer lugar el aspecto teórico de este fenómeno, mencionando las diversas perspectivas que la sitúan en contextos de tendencias estructurales como el desarrollo del capitalismo y las transformaciones del Estado, y en segundo lugar, describiré las características que ha adoptado esta forma participativa, seleccionando a dos actores sociales relevantes de nuestra Provincia, las Bolsas de Comercio de las ciudades de Santa Fe y de Rosario, evaluando los aportes realizados en la elaboración de las políticas públicas provinciales.

---

\* El presente artículo forma parte de un Proyecto de Investigación financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica a través de la Convocatoria PICT 2000-2001.

\*\* Centro de Estudios de Política y Economía Internacional- Santa Fe

Profesora Adjunta- Cátedra de Ciencia Política- Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales- Universidad Nacional del Litoral

## **2. Perspectiva teórica sobre la Participación Social**

Las características de la participación social en nuestro sistema democrático adquieren una particular significación por el contexto en que se inscriben, contexto cuyas tendencias pueden sintetizarse en el surgimiento de lo que Philippe Schmitter denomina un “orden asociativo”, en las modificaciones de la intervención del Estado en el ámbito de la economía y en los modelos dominantes de políticas sociales.

a) En la sociedad actual predomina un sistema de representación de intereses organizados mediante la especialización funcional, esta estructura incluye asociaciones gremiales vinculadas a la tradicional división capital- trabajo propia de la economía capitalista y otras instituciones como las asociaciones ecológicas, culturales, círculos profesionales que influyen en la elaboración de las políticas del Estado. En nuestro país un ejemplo de ello lo constituyen las organizaciones de derechos humanos, ecologistas y las múltiples organizaciones no gubernamentales que revelan una creciente complejidad del ámbito denominado sociedad civil.

El orden asociativo, que según Philippe Schmitter caracteriza a las democracias contemporáneas, se basa en la presencia de diversas organizaciones sociales y en la relaciones entre ellas y con el Estado. Estas organizaciones pueden surgir a partir de su especialización funcional, institucionalizando ámbitos de concertación, o pueden reflejar las segmentaciones sociales que se producen al conformarse según propuestas locales o nacionales, culturales, sociales, religiosas o políticas como lo mencionamos precedentemente.

Las causas del desarrollo de este orden asociativo enunciadas por el autor incluyen: el avance de la racionalidad de la burocracia en el ámbito del Estado y de la sociedad; el afianzamiento de formas de concertación o de negociación para la obtención de

beneficios entre las organizaciones sociales y el Estado; la integración de los individuos en formas de acción colectiva, producto de la revolución organizativa que les permite la consecución de bienes públicos, el aumento de la influencia social, y la satisfacción de necesidades comunes; y el modelo de política económica keynesiana, el que supone la intervención del Estado para mantener la demanda, asumir los costos sociales y desarrollar formas de concertación económica para regular los ciclos de la economía.

Para Schmitter este orden asociativo es el resultado del intercambio político entre organizaciones privadas y estatales y no responde a un acto deliberado del Estado para controlar los intereses de estas organizaciones, como si puede suceder en sociedades no democráticas donde es el Estado quien crea y consolida a estas organizaciones, formando parte del mismo aparato estatal.

En nuestro sistema político el Estado adquiere capacidad de influir autónomamente en la negociación entre las diversas organizaciones y ello se debe a que los intereses del Estado son institucionales, no son intereses de clase, o propios de determinados sectores. Estos intereses institucionales del Estado se encuentran definidos por las relaciones de interdependencia que establece con otros Estados, por la competencia en el ámbito internacional y en el contexto interno, por el atributo más importante del Estado, que es el ejercicio de su legítima autoridad para someter los intereses sectoriales a los institucionales.

**b)** Las modificaciones de la intervención del Estado en la economía se han registrado desde mediados de la década del 80' y ello ha generado diferentes evaluaciones. El Estado de Bienestar dominante en el mundo capitalista desde la Segunda Posguerra ha sido definido como el conjunto de actuaciones públicas tendientes a garantizar a todo ciudadano de una Nación, por el mero hecho de serlo, el acceso a un mínimo de servicios que garanticen su supervivencia (biológica y social), independiente de los ingresos que

reciba. En esta forma de Estado el proceso de integración de las clases trabajadoras se realizó mediante la redistribución de la renta a favor del trabajo y mediante la ampliación, por parte del sector público, de las posibilidades del consumo privado con la cobertura extramercado de las necesidades de educación, sanidad, pensiones y seguro de desempleo.

En síntesis las principales características del Estado de Bienestar son: 1) La intervención del Estado en la economía para mantener el pleno empleo o garantizar un alto nivel de ocupación; 2) La provisión pública de servicios sociales como educación, asistencia sanitaria, pensiones, ayudas familiares y vivienda. La universalidad de estos servicios significa que están dirigidos a todos los grupos de renta y para acceder a ellos no es necesario pasar por ningún control de ingresos; 3) La responsabilidad del Estado en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida como derecho social, definido en términos de responsabilidad colectiva hacia todos los ciudadanos de la comunidad nacional.

Las dificultades económicas de mediados de la década del 70', inflación, estancamiento y déficit públicos establecieron las condiciones materiales para el cuestionamiento de esta formación histórica del Estado, surgiendo diferentes teorías sobre sus dificultades para constituirse en fuente de bienestar.

A partir de ello es posible distinguir tres perspectivas críticas del Estado de Bienestar: la primera niega la utilidad de la intervención del sector público para generar niveles satisfactorios de empleo, ello incluye a la escuela monetarista, la escuela de las expectativas racionales y de la economía de la oferta.

Las otras dos perspectivas se centran en las funciones de bienestar asumidas por el sector público, criticando su eficiencia productiva en la provisión de servicios sociales y sostienen que el gasto público, resultado de las funciones keynesianas y de bienestar,

interfiere con el proceso de acumulación privado y distorsiona el funcionamiento del mercado al desaparecer una serie de incentivos.

Sin embargo estudios realizados, principalmente por teóricos europeos (Rafael Muñoz de Bustillo, Ramesh Mishra, Goran Therborn, ), afirman que el Estado de Bienestar sigue intacto después de la revolución neoconservadora, que las cifras de gastos sociales han aumentado, en algunas naciones a menores tasas de crecimiento, y en la mayoría se ha modificado la composición interna de los gastos sociales como consecuencia de la expansión del desempleo y la necesidad de incrementar las prestaciones a favor de los desempleados.

Goran Therborn menciona los siguientes datos cuantitativos que permiten confirmar la derrota de las políticas contrarias al Estado de Bienestar: para los siete principales países occidentales los gastos en seguridad social con respecto al PNB aumentaron entre 1973 y 1982, pasando del 9,9% al 14,1%.

Observando la fortaleza del Estado de Bienestar en los países capitalistas avanzados, por ahora las reducciones han sido bastante marginales con relación a su estructura.

Frente a las críticas al Estado de Bienestar, estos autores afirman que el crecimiento de las funciones del Estado es un proceso irreversible, es el resultado lógico de las tensiones generadas por el proceso de desarrollo industrial, por lo tanto las causas que generaron su aparición como la pobreza, el desempleo involuntario, la inseguridad son inherentes al mercado e inevitables. No existen fundamentos teóricos que justifiquen el desmantelamiento del Estado de Bienestar.

Como ejemplo de lo afirmado precedentemente mencionan las experiencias del “corporatismo socialdemócrata” desarrollado por Suecia y Austria. Esta versión considera

que la política social y la economía deben coordinarse y reconoce que la economía de mercado y un sistema de bienestar social muy desarrollado no se sostienen en el largo plazo sin la cooperación de los principales intereses económicos.

Suecia y Austria tienen mecanismos tripartitos institucionalizados de cooperación entre empresarios, trabajadores y gobierno. En Austria se denomina Comité Conjunto de Salarios y Precios (1957). Mediante este mecanismo se solucionaron una variedad de problemas económico y sociales. En Suecia la cooperación entre el capital y el trabajo se establece mediante un sistema centralizado de negociación salarial y también se realiza en la Junta del Mercado de Trabajo, organización tripartita que ayuda a conseguir el pleno empleo mediante políticas anticíclicas de inversión y políticas extensivas de empleo.

Uno de los elementos principales que explican el mantenimiento del pleno empleo en los 70' y los 80' en Austria y Suecia es la existencia de mecanismos de cooperación institucionalizada entre los grupos económicos. Ello permitió alcanzar objetivos económicos y sociales mediante un sistema de compensaciones, por ejemplo moderación salarial a cambio del mantenimiento de cierto nivel de empleo.

c) Las políticas sociales diseñadas desde el Estado pueden incentivar o desalentar la participación social, según sea la forma de democracia que promuevan. Los consultores de organizaciones internacionales, Eduardo Bustelo y Ernesto Isuani afirman que las políticas sociales son producto del Estado y en su orientación reflejan las distintas fuerzas políticas. Estos autores distinguen tres modelos de políticas sociales que se corresponden con dos formas de democracia: El primer modelo centraliza en el mercado la definición de las distintas proporciones para establecer una distribución resultante y la sociedad es definida como el conjunto de individuos y sus relaciones de intercambio. El mecanismo que expresa la transacciones es el sistema de precios, mecanismo que puede combinar las relaciones

entre millones de individuos que al buscar su interés individual maximizan simultáneamente el interés del conjunto. El Estado no debe intervenir, no es necesario que altere el mecanismo espontáneo del mercado. Este modelo de políticas públicas se denomina residual o asistencial porque tiene una preocupación marginal por las cuestiones distributivas. Los servicios sociales son definidos como transferencias a individuos desprotegidos. Este modelo de política social se corresponde con la forma de democracia denominada pluralista y de mercado descrita por Macpherson y que identifica a los votantes con consumidores, a los políticos con los empresarios y a la democracia como un mecanismo de transacción de votos por mercaderías políticas.

El segundo modelo de políticas sociales se denomina tecnocrático. En él se admite la intervención del Estado para corregir las fallas distributivas del mercado, basándose en un concepto de eficiencia. Las bases de esta eficiencia se encuentran en el desarrollo de una función objetiva llamada “función social de bienestar” que posibilita definir la distribución sobre bases avalorativas, demostrada empírica y cuantitativamente, la relación medios-fines es una relación técnica y no política.

En la perspectiva del desarrollo la visualización de lo social es reducida a análisis económicos, siendo las variables sociales tratadas como variables de ajuste de las formulaciones económicas. Las teorías basadas en los “recursos humanos” o “inversión social” son intentos de la ciencia económica de fundamentar la acción del Estado en la esfera social en términos de la racionalidad tecnocrática de la eficiencia. Este modelo no está interesado en los problemas de legitimación porque define a las políticas sociales en términos objetivos, la racionalidad tecnocrática es impermeable a la racionalidad política. Al igual que el primer modelo de política social, éste se corresponde con la forma de democracia donde se privilegia el dominio de la racionalidad económica, la lógica costo-

beneficio, subordinando los contenidos valorativos y comunitarios propios de la actividad política.

El tercer modelo de políticas sociales propuesto por estos autores se denomina distributivo y agrupa un conjunto de concepciones heterogéneas. En este modelo se trata de maximizar la distribución, lo que implica alterar los mecanismos de acumulación porque la producción debe destinarse a la satisfacción de necesidades básicas de toda la población. El Estado es el principal agente distributivo y todas sus políticas son definidas en términos sociales, la política energética, la industrial, la del transporte, la de salud.

El planeamiento estatal es definido como un conjunto de instrumentos cuyo objetivo es la maximización de la distribución, se encuentra así teleológicamente orientado, constituye una planificación política no definida en términos técnicos.

En este modelo el problema de la legitimación es fundamental, democracia y participación son aspectos esenciales, por ello se corresponde con una forma de democracia denominada participativa, donde diversas organizaciones sociales intervienen progresivamente en el diseño e implementación de las políticas públicas.

### **3. Las actividades de las Bolsas de Comercio de las Ciudades de Santa Fe y de Rosario**

La participación social de dos actores fundamentales de nuestra Provincia, como lo son las Bolsas de Comercio de las ciudades de Santa Fe y de Rosario, ha reformulado las tendencias sociales señaladas precedentemente en lo que respecta a la complejidad organizativa de la sociedad civil, las modificaciones en torno a la intervención del Estado en la economía y las concepciones sobre las políticas sociales implementadas en el contexto provincial.

a) El surgimiento de un orden asociativo que expresa una transformación organizativa en el ámbito de la sociedad en la cual coexisten múltiples organizaciones, institucionalizando espacios de concertación definidos por el Estado, se revela en las variadas instancias internacionales y nacionales que integran las Bolsas de Comercio mencionadas.

Ejemplo de ello lo constituyen la participación de los actores sociales mencionados en la Federación Iberoamericana de Bolsas de Valores, organismo tendiente a integrar los mercados bursátiles de Ibero América, en el Instituto de Negociaciones Agrícolas Internacionales destinado a analizar diversas problemáticas, el “Foro Empresarial de las Américas 2001” organizado por el Consejo Interamericano del Comercio y la Producción, foro destinado a consolidar la integración en el ALCA, la incorporación al grupo de Biotecnología que promueve el desarrollo de una agricultura sustentable, la participación en temas de medio ambiente desarrollados por la Organización Demócrata Cristiana de América, los convenios con Universidades sobre diversas temáticas como el transporte multimodal.

Todas estas experiencias revelan la participación de las Asociaciones mencionadas en una red de organizaciones crecientemente compleja frente a la cual el Estado garantiza mecanismos de negociación de diferentes intereses sectoriales.

**b)** La participación de los actores sociales mencionados en los Planes Estratégicos de las ciudades, en las Agencias de Desarrollo Local y en instancias de Regionalización ha permitido fortalecer los instrumentos de concertación generados a partir de la dinámica intervencionista del Estado en la economía.

Una experiencia concreta de organización de esta forma de coordinación de iniciativas privadas y públicas en la Provincia de Santa Fe la desarrollaron en forma conjunta diversos sectores de la producción de la ciudad de Rosario (Bolsa de Comercio, Centro Comercial e Industrial), la Municipalidad local, el Gobierno Provincial y el Banco de la Nación Argentina, estableciendo una Agencia de Desarrollo.

Los objetivos de la Agencia de Desarrollo incluyen: prestación de servicios a los empresarios que deseen invertir en la zona (identificación de oportunidades de inversión, alternativas de localización de emprendimientos y facilidades energéticas, comunicacionales, ambientales); fomento a la radicación de emprendimientos en materia de transporte; fomento a la radicación de emprendimientos considerados estratégicos (biogenética, turismo); apoyo a empresas instaladas en la Región, principalmente las micro y pequeñas empresas; elaboración de estudios y proyectos sobre recursos hídricos, energéticos y transporte; elaboración de investigaciones para contar con información confiable sobre los proyectos viables para la región; gestión para lograr apoyo de los Organismos Nacionales, Provinciales y Municipales para la concreción de proyectos privados considerados de importancia estratégica para la región.

Con respecto a los Planes Estratégicos las Bolsas de Comercio de Santa Fe y Rosario participan en los Consejos Técnicos de los Planes, evaluando las formas de implementarlos, organizando además Bibliotecas de Proyectos y Estudios, generando de esta manera un espacio de concertación entre lo público y lo privado, legitimando decisiones de corto plazo y acordando proyectos de mediano y largo plazo.

En relación a las instancias de regionalización, ambos actores sociales promueven una alianza que estimule el crecimiento económico del interior del país, la necesidad de proyectar hacia los mercados internacionales las ventajas competitivas de las empresas radicadas en la Provincia, destacando la desigualdad con Buenos Aires y la necesidad de implementar un esquema de desarrollo más equilibrado que contemple las regiones interiores. Con el propósito de materializar los objetivos mencionados ambas Organizaciones han participado en la formación de la Región Centro, acuerdo firmado en el año 1998 entre los Gobiernos de las Provincias de Santa Fe y Córdoba al que posteriormente se incorporó Entre Ríos.

Las acciones más importantes incluyen la realización de investigaciones económicas desde la perspectiva regional, la gestión de obras de infraestructura en forma conjunta y la creación de un Tribunal de Arbitraje de la Región Centro sobre las bases de los tribunales existentes en las propias Bolsas.

c) En diciembre del 2000 la Bolsa de Comercio de Santa Fe suscribió un documento llamado “Declaración de Santa Fe” en el que manifiesta su percepción del Estado Provincial.

En el mencionado Documento se propone la reforma de las instituciones políticas, especialmente el Poder Legislativo disminuyendo el número de legisladores, estudiando la factibilidad del sistema unicameral respetando los equilibrios sociopolíticos,

reformando el sistema electoral con la derogación de la ley de lemas, aboliendo las listas sabanas y realizando elecciones abiertas en todos los partidos políticos.

Un año después la Bolsa de Comercio de Rosario publicó una solicitada expresando su percepción sobre las dificultades de la economía provincial. En esta solicitada afirmó que el Estado Nacional, las Provincias y los Municipios cuyos niveles de gastos han aumentado en los últimos años, son los principales responsables de que el país retroceda, achicando el sector privado y propuso firmar un Pacto Social en base a un presupuesto nacional con déficit cero, garantía a la convertibilidad, disminución del gasto público improductivo, reducción del costo de la política, incremento y gestión más eficiente del gasto social, ataque a la evasión fiscal y reestructuración consensuada del endeudamiento público externo e interno.

Ambas Organizaciones expresaron así públicamente la necesidad de modificar, por una parte la estructura política del Estado Provincial, específicamente los Poderes Legislativos y el sistema electoral, y por otro lado acentuaron sus críticas al excesivo gasto del sector público, responsabilizándolo del progresivo descenso de la actividad productiva.

#### **4. Conclusiones**

Analizando las actividades desarrolladas por las Bolsas de Comercio es posible afirmar que el orden asociativo definido por Schmitter como la creciente concertación de diversas organizaciones sociales y estatales, institucionalizando acuerdos entre diversos sectores se constituye en una tendencia presente en la sociedad actual y la participación de las dos Asociaciones en redes de negociación internacionales y nacionales revela la creciente complejidad de este nuevo orden social.

La concertación de los mencionados actores sociales no sólo considera cuestiones sectoriales de corto plazo sino que incluye una perspectiva de largo plazo, elaborando propuestas tales como las Agencias de Desarrollo o los Planes Estratégicos que señalan la implementación de políticas de largo alcance.

La constante participación de ambas Asociaciones en múltiples ámbitos de intercambio político con el Estado Provincial y Municipal fortalece las instituciones estatales y las propias organizaciones sociales, complementando el accionar del Estado y superando contradicciones entre lo público y lo privado.

La participación de los actores sociales en el diseño de las políticas públicas se acerca al modelo de democracia participativa mencionado, pues las asociaciones intervienen de forma institucionalizada en la elaboración de las políticas garantizando mecanismos de concertación sobre aquellas problemáticas sectoriales y comunitarias.

Las dos Organizaciones reconocen la importancia de la intervención del Estado para asegurar determinados servicios sociales como salud, educación, vivienda y trabajo, la modernización y la eficiencia no contradicen la implementación de políticas sociales de carácter distributivo. En este sentido puede afirmarse que las dos Asociaciones toman aspectos de los modelos de políticas sociales distributivas y técnicas, rescatando de esta última perspectiva el concepto de eficiencia en la gestión de las políticas.

En síntesis la participación social de las Bolsas de Comercio de nuestra Provincia revelan la progresiva consolidación de un modelo de democracia participativa, donde se reconoce la intervención del Estado en la provisión de los servicios sociales y en la elaboración de políticas que complementen la perspectiva distributiva con la eficiencia en el gasto propuesta por la perspectiva técnica.

## **5. Bibliografía**

- BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Incola y PASQUINO, Gianfranco (2000) *Diccionario de Ciencia Política*, Traducción Raúl Crisafio, Alfonso García, Miguel Martí, Mariano Martín, Jorge Tula, Duodécima edición, México: Siglo Veintiuno Editores.
- BUSTELO, Eduardo, ISUANI, Ernesto (1982), “Estado, Política Social y Crisis de Legitimidad”, Documento presentado en el Simposio Internacional sobre “Políticas de Desarrollo Social en América Latina y El Caribe durante la Década de los Ochenta”, CEPAL- ILPES- UNICEF.
- MACPHERSON, C. B. (1982), *La Democracia Liberal y su época*, Alianza Editorial, Trad.: Fernando Santos Fontela, Madrid.
- MISHRA, Ramesh (1993), “El Estado de Bienestar después de la crisis: los años ochenta y mas allá”, en Muñoz de Bustillo Rafael compilador *Crisis y Futuro del Estado de Bienestar*, , Alianza universidad, 1ª reimpresión, Madrid, 1993.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, Rafael (1993), “Economía de Mercado y Estado de Bienestar”, en Muñoz de Bustillo Rafael compilador *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, , Alianza Universidad, 1ª reimpresión, Madrid.
- PÉREZ YRUELA, Manuel y GINER, Salvador. “Corporatismo: El estado de la cuestión”, Mimeo cátedra.
- THERBORN, Goran (1993), “Los retos del Estado de Bienestar: La contrarrevolución que fracasa, las causas del malestar y la economía política de las presiones de cambio”, en Muñoz de Bustillo Rafael compilador, *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Alianza Universidad, 1ª reimpresión, Madrid.

## **6. Documentos**

- Bolsa de Comercio de Rosario, Memoria y Balance General 2002.
- Bolsa de Comercio de Rosario, Memoria y Balance General 2001.
- Bolsa de Comercio de Rosario, Memoria y Balance General 2000.
- Bolsa de Comercio de Santa Fe, Memoria y Balance 2002.
- Bolsa de Comercio de Santa Fe, Memoria y Balance 2001.
- Bolsa de Comercio de Santa Fe, Memoria y Balance 2000.