

**EL DESARROLLO LOCAL FUERA DE LA**  
**AGENDA LEGISLATIVA**

*EL CASO DEL CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE  
CRESPO*

Área Temática IV

“La Legislatura Local y el fomento del desarrollo local - regional”

Autor: Sosa Gonzalo Miguel

DNI: 32.722.273

<b>ÍNDICE</b>
---------------

<i>Abstract</i>	<i>Pág. 3</i>
<i>Introducción</i>	<i>Pág. 4</i>
<i>Breve reseña de la ciudad de Crespo</i>	<i>Pág. 5</i>
<i>Honorable Concejo Deliberante. Composición, estructura y funciones</i>	<i>Pág. 5</i>
<i>El desarrollo local en la legislación municipal y provincial</i>	<i>Pág. 6</i>
<i>¿Qué es el desarrollo local? Contrastando la realidad de Crespo con la teoría</i>	<i>Pág. 6</i>
<i>Una escasa contribución al desarrollo local. El caso del Concejo Deliberante de Crespo en el período 2007 – 2011</i>	<i>Pág. 10</i>
<i>Mirando hacia el futuro: propuestas superadoras a corto, mediano y largo plazo</i>	<i>Pág. 17</i>
<i>Conclusiones</i>	<i>Pág. 22</i>
<i>Bibliografía</i>	<i>Pág. 23</i>

<i><b>ABSTRACT</b></i>
------------------------

En el presente trabajo se efectúa un análisis del caso del Honorable Concejo Deliberante de la ciudad de Crespo, provincia de Entre Ríos, en los procesos de desarrollo local, mediante el examen y estudio de las 211 ordenanzas sancionadas en el período comprendido entre diciembre de 2007 y mayo de 2011.

Como resultante de dicho análisis, se observa una carencia de iniciativas y la nula intervención del poder legislativo local en el desarrollo de la ciudad.

Con el marco teórico referencial queda claramente evidenciado que la localidad de Crespo cuenta con todas las condiciones y estructuras para verse enmarcada por procesos de desarrollo local, pero la falta de voluntad política (en la cual el Concejo Deliberante tiene gran parte de la responsabilidad) lo impide.

Bajo estas circunstancias, proponemos una serie de reformas mediante las cuales convertimos al órgano deliberativo en un actor estratégico y fundamental en la elaboración y ejecución de políticas de desarrollo, articulándolo con mecanismos de participación que vinculen el sector privado, el sector público y la sociedad civil.

## *INTRODUCCIÓN*

En el presente trabajo nos proponemos analizar el rol que cumple el Honorable Concejo Deliberante de la ciudad de Crespo, en la provincia de Entre Ríos, en los procesos de desarrollo local, mediante el estudio de las 211 ordenanzas sancionadas desde diciembre de 2007 a mayo de 2011, instrumentos legales y condiciones estructurales de la ciudad.

Si bien, con el desarrollo del marco teórico referencial determinamos que Crespo es un escenario propicio para llevar adelante procesos de desarrollo local, vemos la nula intervención del Concejo Deliberante (debido principalmente a la falta de iniciativa, que deja en evidencia el examen de las ordenanzas sancionadas) como una institución que impulse y promueva dichos procesos.

De las observaciones efectuadas, nos proponemos efectuar una serie de propuestas superadoras que conviertan a este Concejo Deliberante en un actor estratégico en el desarrollo local, dejando de lado el papel pasivo y de mero espectador y convirtiéndose en una de las instituciones de fomento de estos procesos.

Propuestas como: a) la sanción de la carta orgánica municipal (debido a que el municipio se rige por una ley que data de 1934), en la cual la sección del Honorable Concejo Deliberante, tenga como uno de los principales objetivos la sanción de ordenanzas tendientes a promover proyectos de desarrollo local, debates y foros públicos sobre el mismo, promoción de la actividad científica y de la enseñanza universitaria, asesoramiento a empresas de la ciudad, entre otras, ponen en sintonía este instrumento legal municipal con lo que establece la nueva Constitución de Entre Ríos del año 2008; b) el cambio planteado en la forma de elección de los concejales, privilegiando propuestas individuales y progresistas en lugar de estructuras partidarias; c) la creación de una Agencia de Desarrollo Local que vincule el sector privado, sector público y la ciudadanía; d) la reforma del Reglamento interno del Concejo con la creación de una nueva comisión en el seno del mismo que se encargue fundamentalmente de confeccionar estos proyectos, vinculada a su vez con la Agencia y los demás actores sociales; y e) la articulación de todos estos mecanismos propuestos con el fin de crear una estructura donde cada actor (sector privado, sector público, sociedad civil) tenga asegurada una doble participación en la elaboración y ejecución de políticas de desarrollo local.

Tenemos la convicción de que la función legislativa es primordial para el estimular el crecimiento de la ciudad, y mediante esta serie de reformas permitiríamos que el desarrollo local, esté permanentemente en la agenda del Honorable Concejo Deliberante. Sólo falta la voluntad política para llevarlas adelante.

### **BREVE RESEÑA DE LA CIUDAD DE CRESPO**

La ciudad de Crespo, se ubica en la provincia de Entre Ríos a 42 km al sur-este de Paraná, capital provincial. Según el Censo 2011, radican 20.000 habitantes, lo que constituye a la localidad en un municipio de primera categoría de acuerdo a lo establecido por el Régimen de Municipalidades de la Provincia de Entre Ríos (Ley 3001).

Desde 1967 es considerada la Capital Nacional de la Avicultura debido a que la principal actividad económica es la cría de aves de corral para la producción de carnes y de huevos, las cuales se realizan en forma industrial. Además de la actividad avícola, se desarrolla la agricultura, la porcicultura, la actividad tambera, el cultivo y el procesamiento de hortícola y aromáticas y todas las industrias agroalimentarias, metalúrgicas, de equipamientos y servicios, existiendo actualmente más de 200 empresas de distintas dimensiones y actividades instaladas.

### **HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE. COMPOSICIÓN, ESTRUCTURA Y FUNCIONES**

El H.C.D está integrado por diez concejales representando a tres partidos políticos de la localidad.

Las principales funciones de este cuerpo legislativo están fijadas por la ley 3001 (Régimen de Municipalidades), la cual en el artículo 104, inciso 13, fija la potestad de “sancionar anualmente el presupuesto general de gastos de la administración para el año siguiente, antes del 15 de diciembre”; y el inciso 14, que establece la facultad de “sancionar Ordenanzas y Resoluciones de carácter general y especial cuyo objeto sea el gobierno y dirección de todos los intereses y servicios comunales, en todas las materias comprendidas en los Capítulos II y III del Título I de esta ley”.

El decreto municipal 03/08 contiene el Reglamento Interno del H.C.D de la Municipalidad de Crespo, cuyo artículo 20 dispone: “El Concejo funcionará en Comisión de todo el cuerpo, sin perjuicio de crearse tres Comisiones de carácter permanente y excepcionales, las que serán:

*De Asuntos Económicos, Financieros y Administrativos*

*De Planeamiento, Obras y Servicios Urbanos y Medio Ambiente*

*De Desarrollo Social”.*

En lo que a este trabajo concierne, es la Comisión de Asuntos Económicos, Financieros y Administrativos la encargada del tratamiento de proyectos de ordenanza referente “al desarrollo de la actividad económica local, iniciativa empresarial, el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa y la promoción de las mismas” (artículo 20, inciso 1, Decreto 03/08).

## EL DESARROLLO LOCAL EN LA LEGISLACIÓN MUNICIPAL Y PROVINCIAL

Basta un superficial análisis de la legislación local y provincial para arribar a la conclusión de que tanto el reglamento interno del Concejo Deliberante de la ciudad de Crespo como la ley provincial 3001 (promulgada en octubre de 1934 y con sucesivas reformas) no asignan prerrogativas al Poder Legislativo local para la elaboración, proyección y sanción de ordenanzas en pos del desarrollo local. Tan sólo encontramos la mención dentro de las funciones de la Comisión de Asuntos Económicos, Financieros y Administrativos (desarrollada en el título anterior) de uno de los aspectos del desarrollo local: el económico.

La Constitución de Entre Ríos, sancionada en octubre de 2008 es la que aborda esta temática en la Sección II denominada “Régimen Económico, del Trabajo y Desarrollo Sustentable”. Varias referencias pueden hallarse aquí:

- *Alentar el desarrollo económico de la pequeña y mediana empresa, domiciliada y radicada en la Provincia, con asistencia técnica y financiera, fomentándolas crediticia e impositivamente, protegiendo la radicación de industrias en sus comunidades de origen, la comercialización sustentable de sus productos y promoviendo el fortalecimiento de sus entidades representativas (artículo 67, inciso b).*
- *El Estado “Impulsará las condiciones esenciales para la diversificación, industrialización y participación equitativa en toda la cadena de valor de la producción, posibilitando el incremento de su rendimiento de manera sustentable (artículo 68, tercer párrafo).*
- *“El Estado creará un Banco de la Provincia para contribuir al desarrollo de sus sectores productivos ... (artículo 74)*
- *El Estado “fomentará la creación de regiones o microrregiones dentro de su territorio, atendiendo las características de comunidad de intereses, afinidades poblacionales y geográficas, para posibilitar un desarrollo económico y social sustentable” (artículo 75, tercer párrafo).*
- *“Las empresas radicadas en la provincia tenderán a adoptar políticas socialmente responsables y promover el desarrollo sostenible. El Estado provincial, los municipios y las comunas establecerán políticas activas con el mismo propósito” (artículo 76).*
- *“La provincia promueve la unidad económica productiva mediante leyes que contemplen el arraigo del productor entrerriano, el crecimiento y desarrollo progresivo de las actividades productivas locales... (artículo 86).*

### ¿QUÉ ES EL DESARROLLO LOCAL? CONTRASTANDO LA REALIDAD DE CRESPO CON LA TEORÍA...

Vázquez Barquero señala que **el desarrollo local es entendido como la capacidad para llevar adelante un proyecto de desarrollo sustentable en el que se aprovechen las capacidades territoriales (sociales, naturales, técnicas, económicas, institucionales, culturales, etc.) en pos de un desarrollo sostenible.** En este proceso se pueden identificar

tres dimensiones: **“una económica en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados, otra, sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y finalmente, una dimensión político – administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico favorable, protegerlo de interferencias externas y proteger el desarrollo local”**.

Es así como el municipio juega un rol central y esencial en la elaboración de políticas tendientes al desarrollo local articulando las tres dimensiones anteriormente señaladas, a las que incorporaríamos como elemento imprescindible la cuestión medioambiental (condicionando el crecimiento económico a una gestión eficaz del ambiente). Es indispensable contar con un plan estratégico de trabajo concertado entre los actores locales, como ser, Estado local, las organizaciones de la sociedad y el sector privado para potenciar y promover las posibilidades de desarrollo que tiene la localidad. El término actores locales es sinónimo de agente de desarrollo. Así, “bajo la fórmula actor local entendemos todos aquellos agentes que en el campo político, económico, social y cultural son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales”<sup>1</sup>.

“Las nuevas condiciones y escenarios que plantea la globalización y la dinámica financiera y económica han conducido a la búsqueda de alternativas locales y regionales de desarrollo, estimulando las energías y recursos endógenos, los sistemas locales de empresas, el fomento de la capacidad empresarial y el crecimiento del empleo local”<sup>2</sup>.

Para analizar la temática del desarrollo local en la ciudad de Crespo tomamos seis elementos primordiales en dicho proceso, señalados por Daniel Arroyo en “Los ejes centrales del desarrollo en Argentina”:

1. **El perfil de desarrollo:** “aquella actividad que motoriza o genera el crecimiento económico del lugar con distribución del ingreso o con mejoras de las condiciones sociales”<sup>3</sup>.

Dentro del perfil de desarrollo, clasifica a los municipios y localidades en tres tipos: **a) los municipios con un perfil definido** y que no ha sido alterado en el transcurso del tiempo; **b) los municipios con un perfil en crisis**, con dos subtipos: **perfil en crisis abrupta** (en el que la actividad principal se paralizó y con ella, el crecimiento del municipio); y **perfil en crisis paulatina** (la actividad principal sigue siendo la misma pero con menor integración y, consecuentemente, menor progreso); **c) los municipios con perfil no definido.**

2. **El tipo de municipio:** clasificándolos en **comunas** (hasta 2.000 habitantes); **municipios chicos** (de 2.000 a 10.000 habitantes); **municipios grandes** (de 10.000 a 100.000 habitantes); **ciudades intermedias** (de 100.000 a 250.000 habitantes) y **áreas metropolitanas** (más de 250.000 habitantes).
3. **Los circuitos económicos:** subdividiéndose en economía formal, informal y de subsistencia.

<sup>1</sup> Arocena José (1995); “El desarrollo local, un desafío contemporáneo”; Caracas; Nueva Sociedad – CAEH.

<sup>2</sup> Di Pietro Paolo, Luis José; “Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local”; FLACSO; Buenos Aires.

<sup>3</sup> Arroyo, Daniel. “Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina”; FLACSO; Buenos Aires.

4. **El modelo de gestión:** vinculando capacidad técnica, voluntad política y actores (donde haremos especial énfasis en el contraste entre el rol ideal que debería efectuar un Concejo Deliberante en las políticas de desarrollo local y el que verdaderamente juega dicho órgano legislativo en la ciudad de Crespo).
5. **Las políticas sociales:** que pueden ser de diferentes tipos: a) todo lo relacionado a lo alimentario; b) lo referente al eje socio – económico; c) políticas vinculadas al eje de la capacitación o el fortalecimiento y d) programas de empleo.
6. **El desarrollo local como proceso.**

En cuanto al primer aspecto, el perfil de desarrollo de la ciudad de Crespo ha sido definido de antaño y no ha variado en el transcurso del tiempo. La actividad avícola erige las bases y la estructura para el proceso de desarrollo local en la localidad. Según datos del Informe de Desarrollo Humano 1998 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, existían en esa época, en Crespo, 83 industrias manufactureras<sup>4</sup>, las cuales se relacionan mayormente con la producción avícola (carne y huevos). En la actualidad, la cantidad de industrias han aumentado considerablemente, superando las 200. Se calcula que en la Argentina solamente el 5% de los municipios tienen el perfil de desarrollo definido, y Crespo es uno de ellos.

Conforme a la clasificación de los municipios efectuada por Daniel Arroyo, Crespo, con 20.000 habitantes es un municipio grande. Y es en este tipo, donde existen las mejores condiciones para la escala municipal de desarrollo al contar con estructuras organizativas consolidadas con “secretarías, distintas áreas, más recursos, más conocimiento, organizaciones de base, entidades intermedias y universidades o sedes de universidades”<sup>5</sup>.

El circuito económico crespense pertenece casi en exclusividad a la economía formal. “La economía formal en la Argentina, tiene determinadas características: a) que se maneja con la lógica del mercado y de la competencia (...); b) trabaja con reglas de costo – beneficio (...); c) compite además en la calidad del producto (...). Una parte de la población está en la economía formal; trabaja bajo estas reglas. El sector privado trabaja bajo estas reglas”<sup>6</sup>. El Censo de Población, Viviendas y Hogares del año 2001 determinaba que el 52,07% de la población ocupada de Crespo correspondía a la categoría obrero o empleado del sector privado (un 11% por encima de la media provincial) y tan sólo un 13,83% era obrero o empleado del sector público (13% debajo de la media provincial). El hecho de contar con un número tan elevado de personas ocupadas dentro de la economía formal constituye un gran indicador para afrontar medidas de desarrollo local.

Dentro del modelo de gestión planteábamos la necesidad de vincular tres elementos que están concatenados: capacidad técnica, voluntad política y actores. Esta interrelación entre los tres lleva a la situación hipotética de que la falta de uno de ellos derrumba todo el modelo de gestión.

Cuando hablamos de capacidad técnica hacemos referencia al análisis y estudio de las condiciones y aptitudes para la posterior confección y producción de programas y políticas para el desarrollo.

---

<sup>4</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1998); “Informe Argentino sobre el Desarrollo Humano; Tomo II; PNUD.

<sup>5</sup> Arroyo, Daniel. “Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina”; FLACSO; Buenos Aires.

<sup>6</sup> Idem.

Hay varios actores que juegan un rol importante en el proceso de desarrollo local: el Ejecutivo municipal, las organizaciones sociales (entidades intermedias y ONGs), el sector privado y el **Concejo Deliberante**. Son, en palabras de Coppedge, actores locales estratégicos, “que serán aquellos que cuentan con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos”<sup>7</sup>.

“Uno de los problemas es el rol efectivo del Concejo Deliberante, no el que deba tener de acuerdo a la normativa o de acuerdo a la ordenanza, sino realmente qué puede hacer y cómo puede articularse. Ese es uno de los puntos donde más hacen hincapié las reformas institucionales en el nivel local”<sup>8</sup>. El Concejo Deliberante de Crespo debe asumir el papel decisivo que le compete en el desarrollo local como órgano de la Administración local, generando iniciativas y programas (sobre este tema, ampliaremos en el título siguiente). Como uno de los poderes del Estado municipal, debe ser uno de sus principales deberes, gestar las capacidades técnicas para la formulación de políticas en pos del progreso de la ciudad. Pero lamentablemente, no cuenta con **voluntad política**, y sin ella, todo lo anteriormente esbozado se derrumba.

Como señala Albuquerque, “las Administraciones locales deben superar su papel tradicional como suministradoras de servicios básicos, complementando dichas funciones con las de favorecer la creación de entornos innovadores territoriales a fin de contribuir al desarrollo de empresas y actividades productivas dinámicas y la difusión de una cultura de desarrollo”<sup>9</sup>. El Concejo Deliberante debe formar parte de este cambio, abandonando su actitud pasiva ante el crecimiento socio - económico de la ciudad y ser un actor principal junto al resto de la Administración municipal de un proceso inclusivo e integrador de desarrollo.

“Un proceso local transformador requiere de la combinación de liderazgo decisional por parte de los agentes locales más relevantes (...), que debe asumir responsabilidades indelegables y pasar de espectadores a protagonistas de los procesos locales; consenso organizativo, expresando en la voluntad explícita entre gobierno, empresariado y sociedad civil local, que permita generar no sólo nuevos ámbitos de discusión sino también de resolución; y conocimiento pertinente, esto es, información y habilidades adecuadas a la realidad particular local. Este es el trípode fundamental y sinérgico sobre el que se asientan los procesos locales de desarrollo (...).<sup>10</sup>

Este Concejo tiene que entender al desarrollo local como un proceso a largo plazo, proyectando y confeccionando políticas de promoción y de desarrollo productivo articuladas, potenciando las posibilidades de crecimiento que tiene la ciudad. Así dada la situación, arribamos a la conclusión de que están dadas todas las condiciones para que Crespo se enmarque en políticas de desarrollo local, sólo falta la voluntad política para llevarlas adelante.

Es necesario rejerarquizar el rol del Concejo Deliberante y promover mecanismos alternativos de participación, a fin de que se efectivice y canalice una mayor participación

---

<sup>7</sup> Coppedge, M. “El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos”, CORDES – PNUD.

<sup>8</sup> Arroyo, Daniel. “Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina”; FLACSO; Buenos Aires.

<sup>9</sup> Albuquerque, Franciso (1996); “Fomento productivo municipal y gestión del desarrollo económico local”; ILPES; Santiago de Chile.

<sup>10</sup> Madoery, Oscar; “El valor de la política de desarrollo local” en “Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local”; Vázquez Barquero, Antonio y Madoery, Oscar (2001); Homo Sapiens Ediciones; Rosario.

social, lo que permitirá aumentar la identidad comunitaria y el compromiso social con el proyecto de gobierno.

**UNA ESCASA CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO LOCAL. EL CASO DEL CONCEJO DELIBERANTE DE CRESPO EN EL PERÍODO 2007 – 2011**

En primer lugar, efectuamos un análisis de las 211 ordenanzas sancionadas por el Concejo Deliberante de la ciudad de Crespo, Entre Ríos en el período comprendido entre diciembre de 2007 y mayo de 2011.

Luego las clasificamos en 3 categorías:

1. **Según el interés tutelado<sup>11</sup>**: que a su vez se subclasifica en:

**Interés general:** se trata de ordenanzas que contemplan, por lo menos potencialmente, a todos los sujetos del ordenamiento jurídico capaces de exhibir determinados comportamientos o de poseer o adquirir ciertas características.

**Interés sectorial:** aquellas ordenanzas que se refieren a la población que pertenece a grandes categorías sociales, identificables y suficientemente diversificadas.

**Interés individual o puntual:** son las leyes que se refieren a una sola persona o a cuestiones específicas.

2. **Según la temática:** subdividida en:

**Administración**

**Salud y Medio Ambiente**

**Educación**

**Impuestos y tasas**

**Tránsito**

**Autorizaciones para construcciones y subdivisiones**

**Venta de lotes, afectaciones y donaciones de inmuebles municipales**

**Otras**

3. **Según la iniciativa:** subcategorizadas en:

**Iniciativa privada, del Ejecutivo municipal o de órganos de la administración pública**

**Iniciativa del Concejo Deliberante**

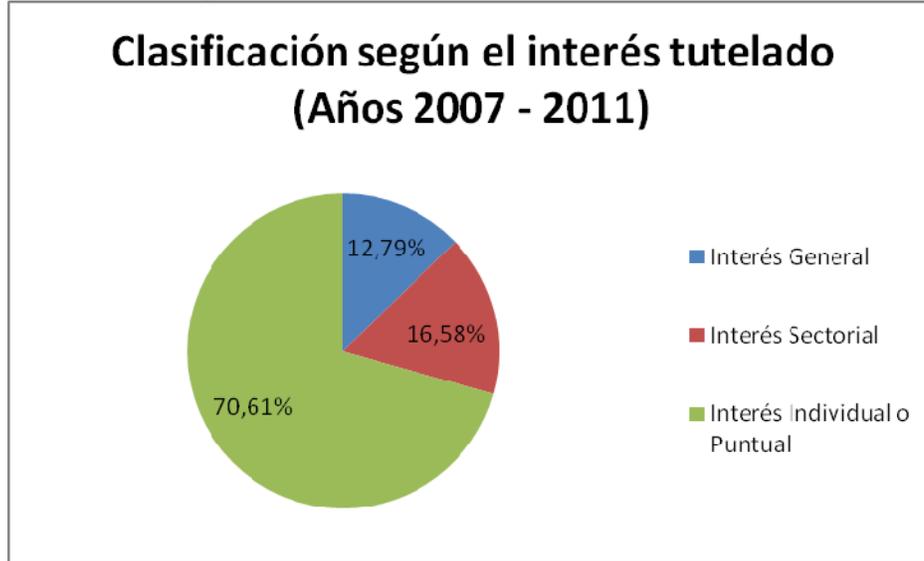
Además, realizamos una distribución de las ordenanzas por períodos: el primero, con un total de 93 ordenanzas, abarca las comprendidas entre diciembre de 2007 y diciembre de 2008. El segundo, con 60 ordenanzas, desde marzo de 2009 a diciembre de 2009. Y el último, con 58 ordenanzas desde marzo de 2010 a mayo de 2011.

En cuanto al interés tutelado en las ordenanzas en el período 2007 – 2011 nos encontramos con una elevada cantidad de normas que regulan un interés individual: el

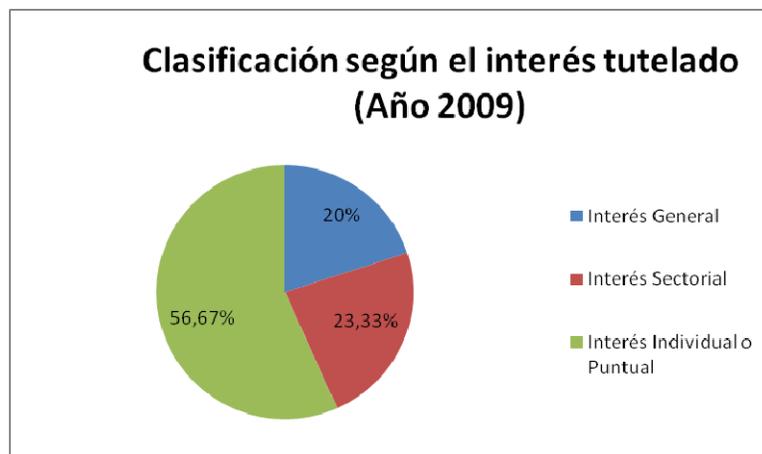
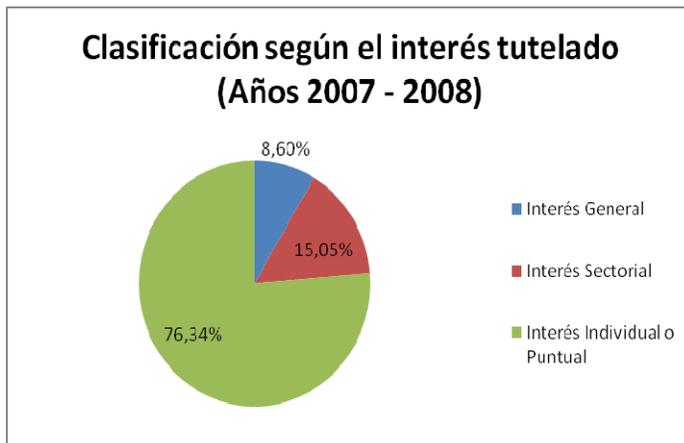
---

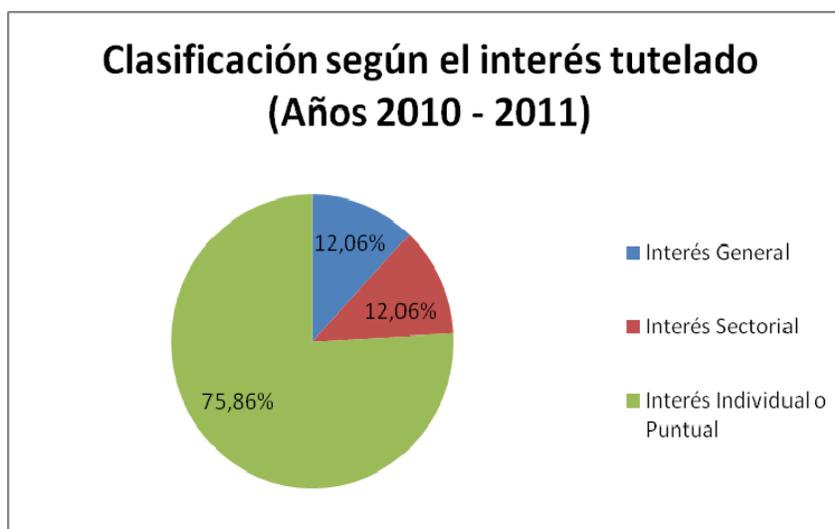
<sup>11</sup> Categorización efectuada en base al trabajo efectuado por López Acotto, Alejandro y Krakowiak, Fernando (2005), denominado “La producción legislativa de los Concejos Deliberantes en el Conurbano Bonaerense”; para el VII Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el Estudio de los Gobiernos Locales.

70,61%. El 16,58% corresponde a la sanción de un interés sectorial y un escaso 12,79% corresponde al interés general.



Las ordenanzas que tutelan un interés individual o puntual aumentan en los períodos 2007 – 2008 y el 2010 – 2011 y cae significativamente en el año 2009.





“La estrategia de desarrollo local se instrumenta a **través de medidas de política de carácter multisectorial y, en su caso, sectoriales**, que actúan de manera sistemática sobre los factores de competitividad de cada territorio. De hecho, las Administraciones Públicas, desde todos sus ámbitos, pueden influir sobre la ventaja competitiva de un sistema productivo – territorial; concretamente, en la medida que sus políticas afecten los atributos determinantes de las condiciones del entorno competitivo, como son la innovación tecnológica, el funcionamiento de los mercados, el papel promotor y regulador de las instituciones y la cultura emprendedora”<sup>12</sup>.

De acuerdo a la clasificación según la temática, se extrae como conclusión principal que el 38,39% de lo sancionado por el Concejo Deliberante corresponde a Impuestos y Tasas. El 24,17% son Autorizaciones para construcciones y subdivisiones, el 14,69% pertenece a la categoría de Administración y el porcentaje restante se divide entre las demás.

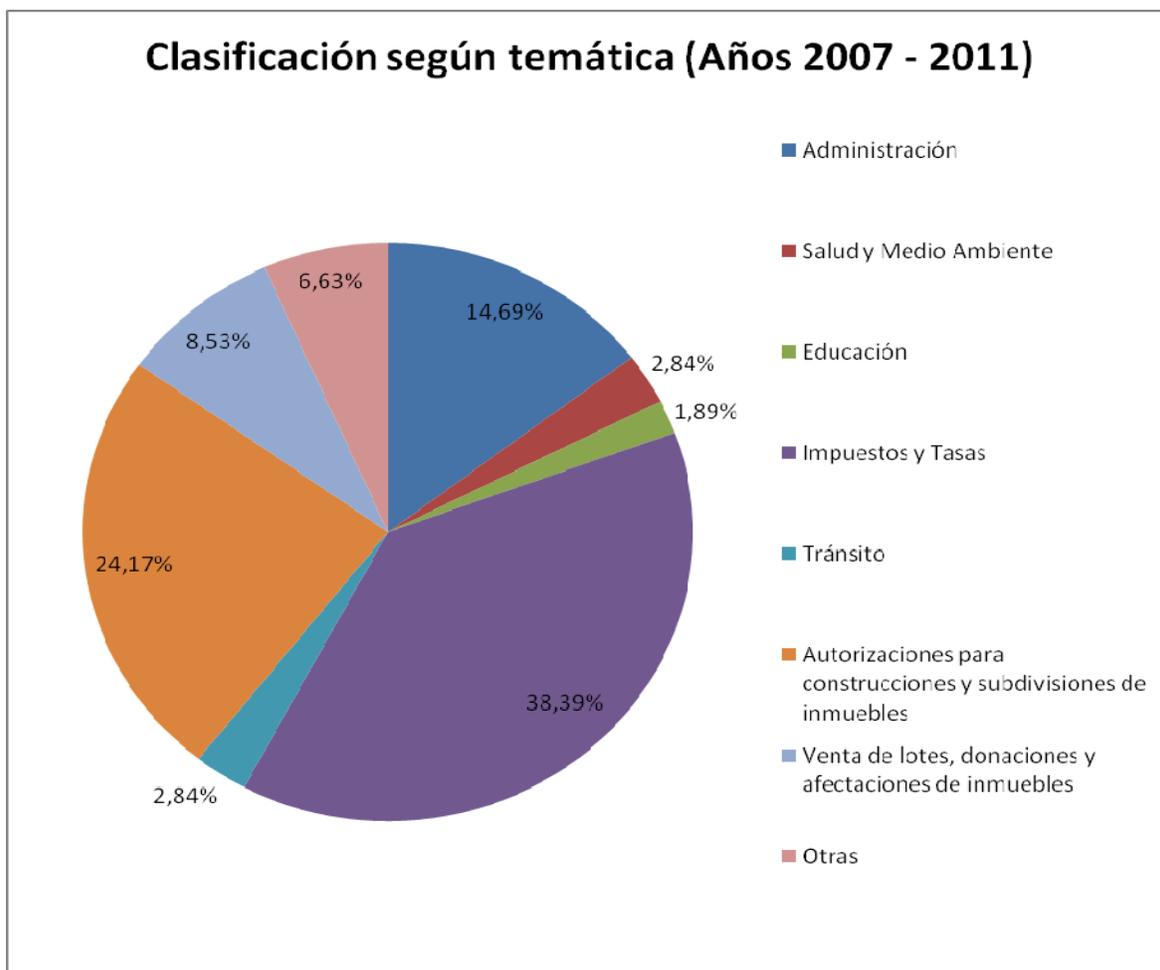
De la categoría Impuestos y Tasas, el 71,60% son **exenciones y condonaciones de deudas y planes de facilidades de pago** de la Tasa General Inmobiliaria, Tasa de Higiene y Agua. Para ser más precisos, **este tipo de ordenanzas contemplan el 27,49% del total**.

El 19,35% de las ordenanzas pertenecientes a la categoría Administración refieren a **aumentos de sueldos e incrementos de asignaciones familiares de la Administración municipal**.

Si en Crespo, sucediera como en muchos otros municipios ocurre, que las exenciones y condonaciones de deuda, planes de facilidades de pago y autorizaciones para construcciones y subdivisiones de inmuebles se otorgaran por vía administrativa y no mediante una ordenanza del Concejo Deliberante, **sólo se hubieran promulgado 109 ordenanzas durante el período 2007 – 2011**, lo que hace un **promedio de 27,25 ordenanzas por año**.

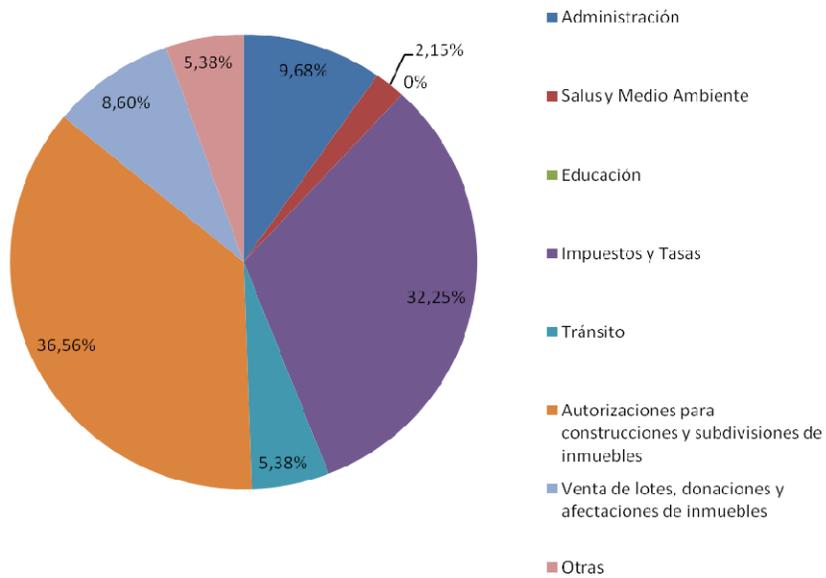
De acuerdo a este tipo de caracterización, se extrae como conclusión principal, que en el período analizado **no se encuentra ninguna norma que reglamente o impulse algún programa o política de desarrollo local**.

<sup>12</sup> Cotorruelo Menta, Romeo; “Aspectos estratégicos del desarrollo local” en “Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local”; Madoery Oscar y Vázquez Barquero Antonio (2001); Editorial Homo Sapiens; Rosario.

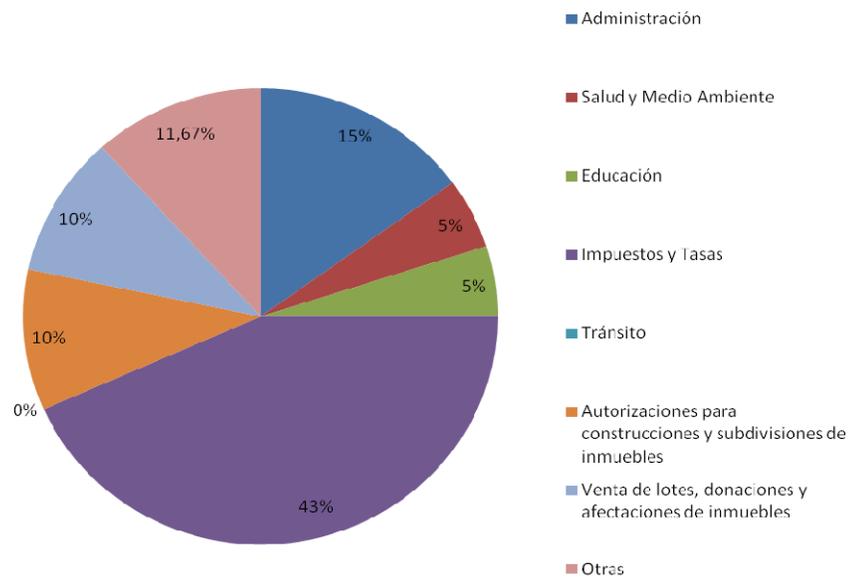


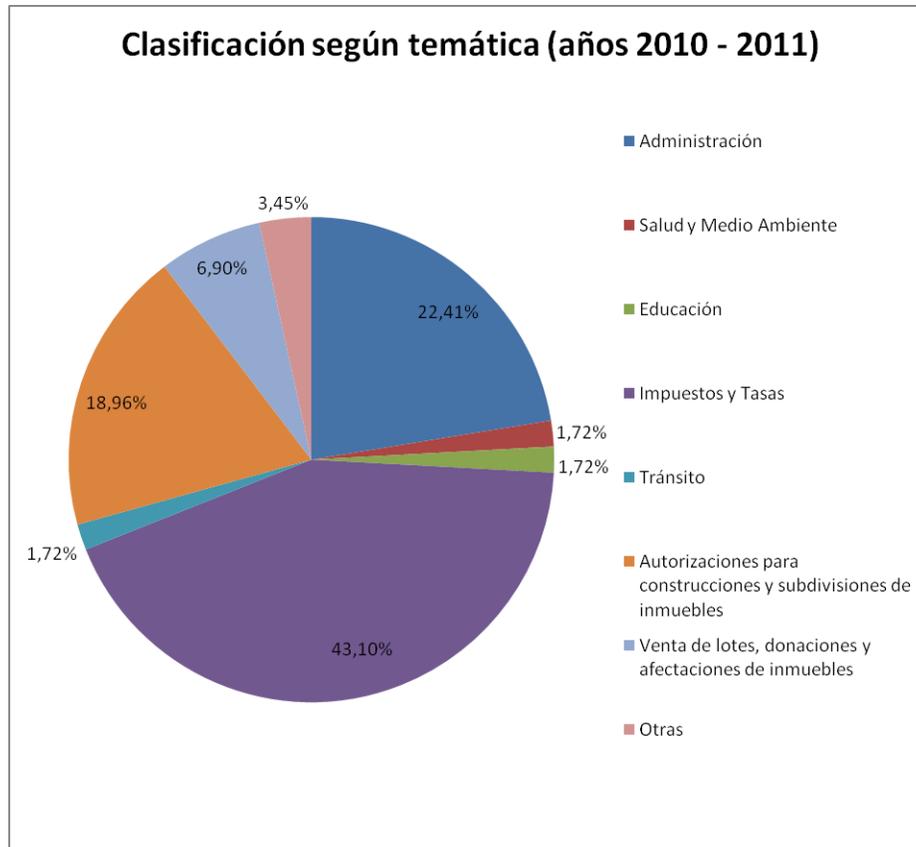
La legislación sobre Impuestos y Tasas se vio aumentada durante los períodos 2009 y 2010 – 2011 en los cuales alcanzó la cifra de 43% y 43,10%. Las Autorizaciones para construcciones y subdivisiones de inmuebles (segunda categoría con mayor cantidad de ordenanzas en el Concejo) tuvieron picos de gran alza y también de caída. En el período 2007 – 2008 subió 12% por encima de la media para llegar a un total de 36,56%, teniendo significativas pérdidas en 2009 (tan sólo un 10%) y 2010 – 2011 (18,96%).

### Clasificación según temática (años 2007 - 2008)

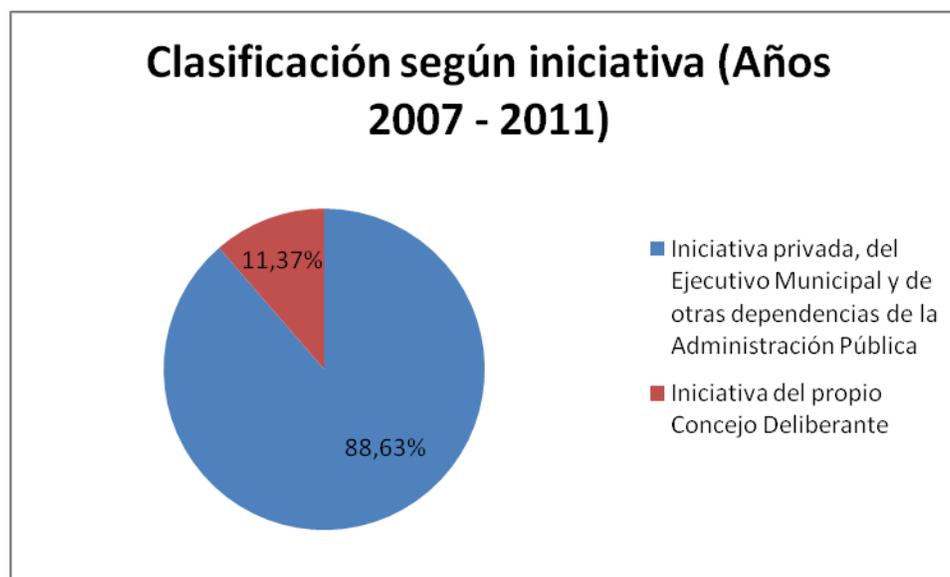


### Clasificación según temática (Año 2009)

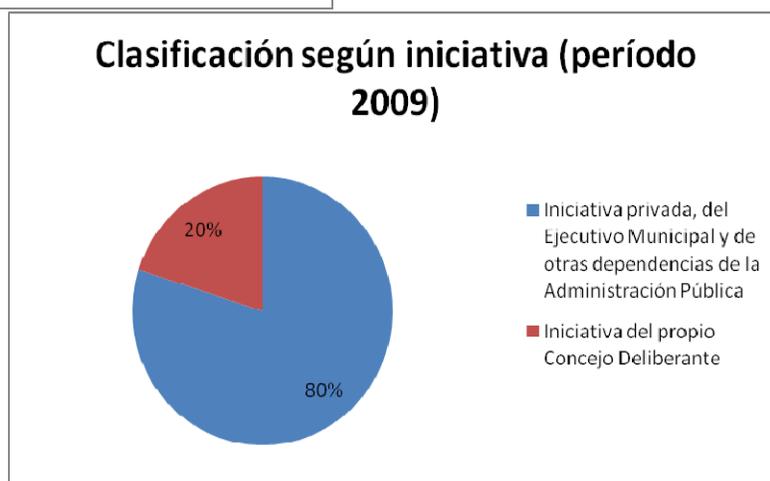




Los datos que revelan de quién surge la iniciativa en la elaboración del proyecto de ordenanza son muy alarmantes. Dentro del período estudiado tan sólo el 11,37% de lo sancionado es iniciativa de los concejales. El restante 88,63% corresponde a iniciativa privada, del Ejecutivo Municipal o de otras dependencias de la Administración Pública.



Y esta cifra aún decrece mucho más, debido a que en los períodos 2007 – 2008 y 2010 – 2011, la iniciativa del Concejo tan sólo fue de un 8,60% y de un 6,90% respectivamente.



Como conclusión, Crespo en la actualidad cuenta con un Concejo que privilegia el interés particular por sobre el general o sectorial, donde la mayor parte de las ordenanzas hacen referencia a exenciones y condonaciones de deudas de tasas y autorizaciones para

construcción y subdivisión de inmuebles y **no hay en el período analizado tan sólo una ordenanza que contribuya a fomentar procesos de desarrollo local.**

Y como si esto fuera poco, tal como lo evidencian las estadísticas relevadas en el presente trabajo, contamos con un Concejo que carece de iniciativa. Que de los cuatro años analizados tan sólo un ínfimo 11,37% de las ordenanzas provienen de proyectos del propio Concejo, con períodos que sólo se encuentran por arriba del 5%, marca la pauta de una **gravedad institucional con un poder legislativo local que carece de aspiraciones y metas para el crecimiento y progreso de la ciudad.**

No emanan de este Concejo programas y proyectos estratégicos que articulen el sector privado con el público, que otorgue relevancia a la participación ciudadana (es decir, la intervención protagonista de los principales actores socioeconómicos y políticos locales), en los cuales se vinculen cuatro aspectos primordiales del desarrollo local: un territorio municipal integrado, calidad social, cuidado del medio ambiente y una economía de desarrollo, todos ellos sostenibles a largo plazo. **El actual Concejo peca de inacción y omisión en políticas de desarrollo local.**

El déficit en esta materia es la resultante de la falta de voluntad política y de un diagnóstico del contexto local para el diseño y ejecución de políticas públicas desarrollistas.

### **MIRANDO HACIA EL FUTURO: PROPUESTAS SUPERADORAS A CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO**

Cuando hacíamos referencia al Concejo Deliberante como un actor estratégico en el proceso de desarrollo, señalábamos que uno de los problemas es el rol efectivo del Concejo, no el que deba tener de acuerdo a la normativa o de acuerdo a la ordenanza, sino realmente qué puede hacer y cómo puede articularse. Por consiguiente proponemos una serie de reformas políticas institucionales para que el órgano legislativo municipal asuma un papel protagonista en el desarrollo local.

En primer lugar, es sumamente indispensable que el municipio deje de regirse por una ley que data desde 1934 y cumplimente con lo establecido por la nueva constitución de Entre Ríos, que en su artículo 231 declara: “(...) *Los municipios con más de diez mil habitantes podrán dictar sus propias cartas orgánicas*”.

Es por ello, que proponemos que el Municipio de la ciudad de Crespo debe sancionar su propia carta orgánica, en la cual cuente con un título especial denominado Principios de Gobierno y Políticas Municipales. En él se establecerá como principio general la promoción de la planificación integral como un instrumento tendiente a establecer estrategias de desarrollo local contemplando principalmente los intereses del propio municipio y de la región. Entre los objetivos principales de dicha planificación, se encontrarán la articulación entre el sector público, privado y distintos actores sociales, la defensa de un medio ambiente equilibrado y sano, la creación de un entorno socialmente equitativo y la participación ciudadana en la elaboración de políticas.

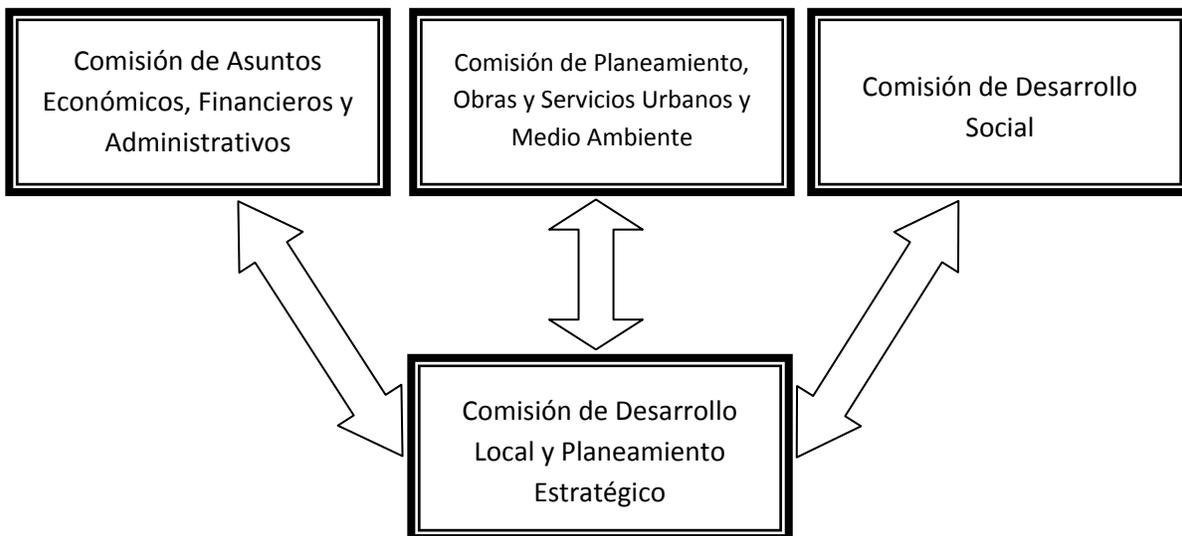
Dentro de la Carta Orgánica, en el título que corresponderá al Honorable Concejo Deliberante, específicamente en las atribuciones del mismo, se establecerá como función del cuerpo deliberativo la defensa y promoción del desarrollo local (articulado con el título Principios de Gobierno y Políticas Municipales) mediante las siguientes acciones:

1. El impulso de políticas de desarrollo integral (apoyando toda actividad socio-económica que fomente dichas políticas).

2. La promoción y radicación de industrias: protegiendo a la producción local y generando condiciones y estímulos propicios para la radicación de nuevas fuentes productivas. Promover políticas fiscales a las pequeñas y medianas empresas generadoras de empleos.
3. Apoyo y fomento de la actividad científica, tecnológica y de energías renovables: promoviendo polos de investigación con las sedes de universidades existentes en la ciudad, insertando profesionales de las mismas en las industrias locales y premiando a las empresas que contribuyan al cuidado del medioambiente.
4. Asesoramiento a empresas locales: generando programas de capacitación técnica de los recursos humanos de las mismas.
5. Promoción de políticas de desarrollo local regionales: concertando con municipios y comunas vecinos, planes y programas de desarrollo local sostenible.
6. Promover la creación de foros para el debate público sobre los problemas de desarrollo local para lograr consenso en la formulación e implantación de las políticas públicas.

Así, la Carta Orgánica estará adecuada y adaptada a lo establecido por la Sección II: “Régimen Económico, del Trabajo y Desarrollo Sustentable” en la Constitución de la Provincia de Entre Ríos.

Además, proponemos la reforma del reglamento interno del Concejo Deliberante de la ciudad de Crespo, creando una nueva comisión de trabajo articulada con las tres ya existentes. Se denominará Comisión de Desarrollo Local y Planeamiento Estratégico, compuesta por un miembro de cada una de las otras tres comisiones: De Asuntos Económicos, Financieros y Administrativos; De Planeamiento, Obras y Servicios Urbanos y Medio Ambiente; De Desarrollo Social. Esquemáticamente, funcionaría de la siguiente manera:



Esta nueva comisión de Desarrollo Local y Planeamiento Estratégico tendrá como principales funciones las mencionadas anteriormente sobre la atribución del Concejo Deliberante en la formulación de políticas de desarrollo local. Los programas elaborados

por esta comisión serán elevados a las demás para su estudio particular. Del consenso entre los cuatros grupos de trabajo, surgirán los proyectos de ordenanzas.

A su vez, el Municipio dispondrá de la creación de una Agencia de Desarrollo Local que estará compuesta por miembros del Departamento Ejecutivo, los integrantes de la comisión de Desarrollo Local y Planeamiento Estratégico, representantes de las industrias y el sector privado y demás actores civiles (el término actores civiles comprende a las organizaciones intermedias “de apoyo”, como son las ONG, fundaciones, etc., y las “de base”, como los centros comunitarios, juntas vecinales, etc.). La Agencia es una “organización que tiene la misión de diseñar e implementar una estrategia territorial específica, construir una agenda de la problemática territorial regional y buscar soluciones en un marco de complementariedad y compromiso público – privado”<sup>13</sup>. Constituye un proceso participativo de todos los actores locales en torno a la promoción del desarrollo local.

Sus funciones serán: promoción del territorio para atracción de inversión industrial, asesoramiento y orientación a los empresarios locales, gestión de créditos para empresas locales, diseño y formulación de políticas medioambientales especialmente relacionadas a la industria, establecimiento de regímenes de promoción industriales a través del municipio, actividades de capacitación a empresarios y trabajadores dictados por profesionales locales, fomento a la investigación y a la actividad científica, a través de las escuelas técnicas y sedes de universidades establecidas en la ciudad de Crespo.

Trabjará mediante un proceso planificador, con un plan de actuación que contenga, en principio, un conjunto reducido de objetivos estratégicos, alcanzables mediante el esfuerzo de todos los actores sociales, fijados de acuerdo a las necesidades imperantes en la actualidad. A medida que se avanza con los objetivos, se irán planteando mayores desafíos y metas.

Para que el proceso de desarrollo local de la ciudad de Crespo sea totalmente integrador y abarcativo, toda propuesta, programa o proyecto elaborado por la Agencia de Desarrollo Local será elevado a la Comisión correspondiente del Honorable Concejo Deliberante. De esta manera, para la sanción de una ordenanza se cuenta con el consenso y el acuerdo de todos los actores locales, a saber: sector privado, actores civiles, Poder Legislativo Municipal y Departamento Ejecutivo Municipal.

Además, Crespo cuenta con la Banca Ciudadana (aprobada mediante ordenanza 72/07) que, aunque desde su implementación ha sido utilizada tan sólo dos veces, permite a la ciudadanía una participación importante en el proceso de desarrollo local.

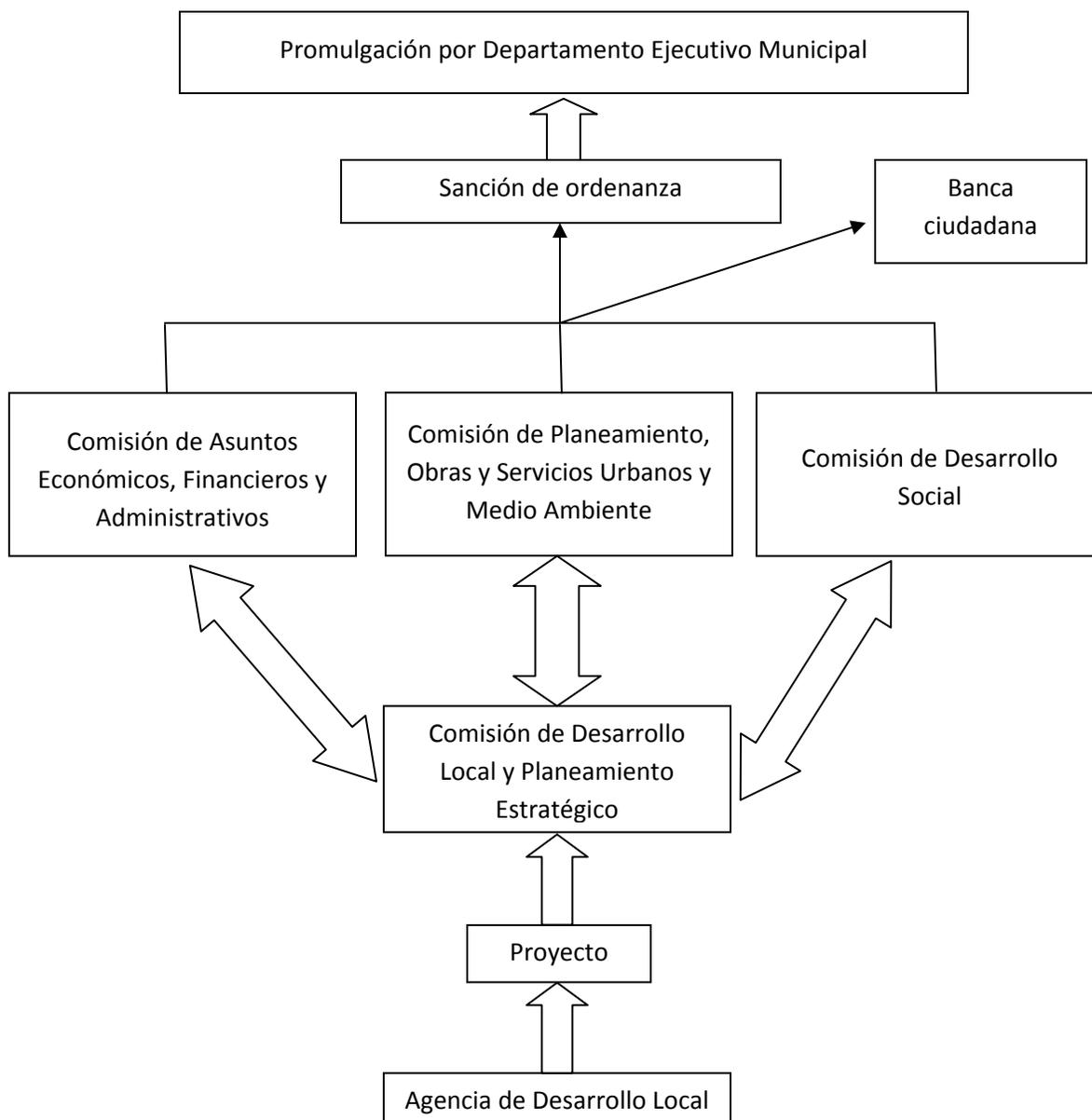
Así planteadas las cosas, cada actor estratégico logra y se asegura un doble mecanismo de participación: el Concejo Deliberante mediante sus atribuciones y funciones como Poder Legislativo en la formulación de normas y en la intervención en la Agencia de Desarrollo Local; el Departamento Ejecutivo a través de autoridad para promulgar o vetar la ordenanza y su actuación en la Agencia; y por último lo mismo ocurre con el sector privado y las organizaciones civiles con acceso a la Agencia y a la Banca Ciudadana, logrando de esta forma un fuerte mecanismo institucional en el proceso de desarrollo local.

“(…) El fortalecimiento institucional de los gobiernos locales o regionales puede facilitar la construcción de redes de colaboración entre los distintos actores sociales, así como la mayor coordinación entre los diferentes niveles de la Administración Pública,

---

<sup>13</sup> Costamagna Pablo y Saltarelli Noemí; “Las Agencias de Desarrollo Local como Promotoras de la Competitividad de las Pymes. Experiencia del caso argentino”; 2004.

tratando de difundir la información y buscar mayor sinergia en las actuaciones territoriales y sectoriales. De este modo, frente a los retos actuales de la revolución tecnológica y la globalización, el fortalecimiento de las instituciones de gestión y representación a nivel territorial trata de aunar la democracia participativa, la descentralización administrativa, la integración social y cultural y la eficiencia en la innovación productiva y el desarrollo empresarial”<sup>14</sup>.



Para profundizar la reforma política que venimos planteando, y lograr de una vez por todas que el Concejo Deliberante de la ciudad de Crespo se transforme en un actor principal en el proceso del desarrollo local, **es imprescindible que la Carta Orgánica en**

<sup>14</sup> Albuquerque, Francisco; “La importancia del enfoque del desarrollo económico local” en “Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local”; Vázquez Barquero, Antonio y Madoery, Oscar (2001); Homo Sapiens Ediciones; Rosario.

**el capítulo destinado al sistema de elección, adhiera al sistema de lista abierta con voto único para la designación de concejales.**

Esta facultad de establecer el régimen electoral para la elección de presidente y vicepresidente municipal y concejales, está fijada por la Constitución de Entre Ríos, que en la sección del régimen municipal, precisamente en el artículo 238 inciso b, señala: “*Las cartas orgánicas municipales deberán observar lo dispuesto en los artículos 234 y 236 precedentes y en particular deberán asegurar: (...) b) Un régimen electoral directo para presidente y vicepresidente municipal y los concejales (...).*”

En el análisis de ordenanzas efectuado, hemos detectado la alarmante cifra con respecto a la falta de iniciativa del Concejo, debido principalmente a que la gente vota estructuras partidarias y no proyectos e ideas. Por ello, es esencial que se deje de lado el sistema de lista cerrada y bloqueada para pasar a uno abierto, donde el elector elija al candidato en forma individual. “Es obvio que en el caso de candidaturas individuales la persona juega un rol muy importante, aun cuando en sistemas de partidos bien estructurados el candidato sea mucho menos determinante que el partido al que representa en el voto”<sup>15</sup>.

Esto a su vez, fortalece el sistema democrático, proporcionando un mayor debate de ideas, ante las candidaturas nominales de cada concejal. En la actualidad, como está planteado el sistema, las propuestas preeleccionarias parecen sólo circunscribirse a la esfera del Poder Ejecutivo y la lista de concejales tiene un “efecto de arrastre” según la elección del intendente.

Con este sistema se logra una revalorización del Concejo Deliberante, al cual sólo tendrán acceso aquellos candidatos que logren ser convincentes y con la idoneidad suficiente, a juicio del electorado y no al mero arbitrio de los partidos.

---

<sup>15</sup> Nohlen Dieter (2004); “Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción”; Biblioteca de la Reforma Política; Perú.

## **CONCLUSIONES**

Un exhaustivo análisis de las condiciones y potencialidades de la ciudad de Crespo nos lleva a determinar, como alarmante conclusión, la nula participación del Concejo Deliberante en el proceso de desarrollo local, evidenciada fundamentalmente en la falta de propuestas y la carencia de iniciativas en esta materia. Así dadas las cosas, señalamos enfáticamente, que el desarrollo local se encuentra fuera de la agenda del Concejo.

La ciudad de Crespo, por sus condiciones medioambientales, económicas, sociales, laborales y demográficas, cuenta con la estructura que permite sustentar un proyecto de esta envergadura. Sólo la inacción política y la carencia de iniciativas no permiten efectuarlo de una manera eficaz. Y este Concejo es responsable en gran medida de ello.

Una adecuada reformulación política, tal como ha sido planteada en las propuestas superadoras, posibilitaría dotar al Poder Legislativo local tanto en su mismo seno como por fuera, de un nuevo mecanismo para la elaboración de ideas desarrollistas de la ciudad, implicando en el mismo la intervención de la sociedad en su conjunto y articulando el sector público con el privado.

La creación de una Comisión de Desarrollo Local y Planeamiento Estratégico, junto con la formación de una Agencia de Desarrollo Local permitirá al Concejo Deliberante contar con una visión mucho más amplia sobre las problemáticas locales y, a su vez, con un mayor consenso social para formular propuestas que la misma sociedad avala.

El cambio en el sistema de elección de concejales permitirá subsanar la falta de iniciativa, con la que cuenta actualmente el órgano deliberativo, claramente evidenciada en el trabajo de campo efectuado, revalorizando sus funciones y privilegiando la idoneidad, los proyectos y las ideas personales por sobre las estructuras partidarias.

Asimismo, la sanción de la Carta Orgánica planteada, además de poner en sintonía la estructura legal municipal con la nueva Constitución de la Provincia de Entre Ríos (donde ya hemos visto al principio de este trabajo que se hace un gran hincapié en el desarrollo económico sustentable local y regional), permitirá apostar al desarrollo local como uno de los principales objetivos de la ciudad, teniendo al órgano deliberativo como uno de los actores estratégicos en este proceso y como institución impulsora del mismo.

Toda esta serie de reformas que han sido planteadas a lo largo del trabajo tienen como objeto la finalidad de convertir al Concejo Deliberante de la ciudad de Crespo en un actor protagónico en el proceso de desarrollo local, abandonando su posición insensible y dejando de ser un mero espectador de las políticas públicas. Son propuestas progresistas, que no requieren grandes partidas presupuestarias y que sólo necesitan del consenso y la voluntad política para su puesta en marcha.

<b>BIBLIOGRAFÍA</b>
---------------------

- ✓ Constitución de la Provincia de Entre Ríos (2009); Producciones Mawis; Buenos Aires.
- ✓ Ley 3001 Régimen de Municipalidades de la Provincia de Entre Ríos (1934).
- ✓ Reglamento Interno del Honorable Concejo Deliberante de la Municipalidad de Crespo (Decreto N° 03/08).
- ✓ Albuquerque, Francisco (2002); “Marco conceptual y estrategia para el desarrollo local”; BNDES/PNUD; Recife (Brasil).
- ✓ Albuquerque, Francisco (1996); “Fomento productivo municipal y gestión del desarrollo económico local”; ILPES; Santiago de Chile.
- ✓ Albuquerque, Francisco (1997); “El proceso de construcción social del territorio para el desarrollo económico local”; ILPES/CEPAL.
- ✓ Arocena, José (2002); “El desarrollo local: un desafío contemporáneo”; Taurus – Universidad Católica (2da edición); Uruguay.
- ✓ Arocena, José (1997); “El desarrollo local frente a la globalización” en García Delgado, Daniel, “Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina”; FLACSO; Buenos Aires.
- ✓ Arroyo, Daniel; “Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina”; FLACSO; Buenos Aires.
- ✓ Boisier, Sergio; “Desarrollo local ¿De qué estamos hablando?” (2001) en Vázquez Barquero, Antonio y Madoery, Oscar, “Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local”; Editorial Homo Sapiens; Rosario.
- ✓ Coppedge, M. “El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos”, CORDES – PNUD.
- ✓ Costamagna Pablo y Saltarelli Noemí (2004); “Las Agencias de Desarrollo Local como Promotoras de la Competitividad de las Pymes. Experiencia del caso argentino”.
- ✓ Cotorruelo Menta Romeo (2001); “Aspectos estratégicos del desarrollo local” en Vázquez Barquero, Antonio y Madoery, Oscar, “Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local”; Editorial Homo Sapiens; Rosario.
- ✓ Di Pietro Paolo, Luis José; “Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local”; FLACSO; Buenos Aires.
- ✓ García Delgado, Daniel (1997); “Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina”; FLACSO; Buenos Aires.
- ✓ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC); Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares Año 2001.
- ✓ López Acotto, Alejandro y Krakowiak, Fernando (2005); “La producción legislativa de los Concejos Deliberantes en el Conubarno Bonaerense”; VII Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el estudio de los Gobiernos Locales.
- ✓ Nohlen Dieter (2004); “Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción”; Biblioteca de la Reforma Política; Perú.

- ✓ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1998); “Informe Argentino sobre el Desarrollo Humano; Tomo II; PNUD.
- ✓ Rojas Morán, Manuel (2006); “Manual para la Gestión Municipal del Desarrollo Económico Local (Enfoques, herramientas y estrategias para el DEL); OIT/Oficina Sub Regional para los Países Andinos; Lima (Perú).
- ✓ Sitio web del Municipio de la ciudad de Crespo, Entre Ríos [www.crespo.gov.ar](http://www.crespo.gov.ar).
- ✓ Sitio web del Honorable Concejo Deliberante de la ciudad de Crespo, Entre Ríos [www.hcdcrespo.gov.ar](http://www.hcdcrespo.gov.ar).
- ✓ Vázquez Barquero, Antonio y Madoery, Oscar (2001); “Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local”; Editorial Homo Sapiens; Rosario.
- ✓ Villar, Alejandro (2007); “Políticas municipales para el desarrollo económico – social. Revisando el desarrollo local”; Editorial Ciccus, Buenos Aires.
- ✓ Villar, Alejandro; “Una década de desarrollo local en Argentina. Balances y perspectivas”; disponible en [www.unq.edu.ar](http://www.unq.edu.ar).

**EL DESARROLLO LOCAL FUERA DE LA**  
**AGENDA LEGISLATIVA**

*EL CASO DEL CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE  
CRESPO*

Área Temática IV

“La Legislatura Local y el fomento del desarrollo local - regional”

Autor: Sosa Gonzalo Miguel

DNI: 32.722.273

<b>ÍNDICE</b>
---------------

<i>Abstract</i>	<i>Pág. 3</i>
<i>Introducción</i>	<i>Pág. 4</i>
<i>Breve reseña de la ciudad de Crespo</i>	<i>Pág. 5</i>
<i>Honorable Concejo Deliberante. Composición, estructura y funciones</i>	<i>Pág. 5</i>
<i>El desarrollo local en la legislación municipal y provincial</i>	<i>Pág. 6</i>
<i>¿Qué es el desarrollo local? Contrastando la realidad de Crespo con la teoría</i>	<i>Pág. 6</i>
<i>Una escasa contribución al desarrollo local. El caso del Concejo Deliberante de Crespo en el período 2007 – 2011</i>	<i>Pág. 10</i>
<i>Mirando hacia el futuro: propuestas superadoras a corto, mediano y largo plazo</i>	<i>Pág. 17</i>
<i>Conclusiones</i>	<i>Pág. 22</i>
<i>Bibliografía</i>	<i>Pág. 23</i>

<i><b>ABSTRACT</b></i>
------------------------

En el presente trabajo se efectúa un análisis del caso del Honorable Concejo Deliberante de la ciudad de Crespo, provincia de Entre Ríos, en los procesos de desarrollo local, mediante el examen y estudio de las 211 ordenanzas sancionadas en el período comprendido entre diciembre de 2007 y mayo de 2011.

Como resultante de dicho análisis, se observa una carencia de iniciativas y la nula intervención del poder legislativo local en el desarrollo de la ciudad.

Con el marco teórico referencial queda claramente evidenciado que la localidad de Crespo cuenta con todas las condiciones y estructuras para verse enmarcada por procesos de desarrollo local, pero la falta de voluntad política (en la cual el Concejo Deliberante tiene gran parte de la responsabilidad) lo impide.

Bajo estas circunstancias, proponemos una serie de reformas mediante las cuales convertimos al órgano deliberativo en un actor estratégico y fundamental en la elaboración y ejecución de políticas de desarrollo, articulándolo con mecanismos de participación que vinculen el sector privado, el sector público y la sociedad civil.

## *INTRODUCCIÓN*

En el presente trabajo nos proponemos analizar el rol que cumple el Honorable Concejo Deliberante de la ciudad de Crespo, en la provincia de Entre Ríos, en los procesos de desarrollo local, mediante el estudio de las 211 ordenanzas sancionadas desde diciembre de 2007 a mayo de 2011, instrumentos legales y condiciones estructurales de la ciudad.

Si bien, con el desarrollo del marco teórico referencial determinamos que Crespo es un escenario propicio para llevar adelante procesos de desarrollo local, vemos la nula intervención del Concejo Deliberante (debido principalmente a la falta de iniciativa, que deja en evidencia el examen de las ordenanzas sancionadas) como una institución que impulse y promueva dichos procesos.

De las observaciones efectuadas, nos proponemos efectuar una serie de propuestas superadoras que conviertan a este Concejo Deliberante en un actor estratégico en el desarrollo local, dejando de lado el papel pasivo y de mero espectador y convirtiéndose en una de las instituciones de fomento de estos procesos.

Propuestas como: a) la sanción de la carta orgánica municipal (debido a que el municipio se rige por una ley que data de 1934), en la cual la sección del Honorable Concejo Deliberante, tenga como uno de los principales objetivos la sanción de ordenanzas tendientes a promover proyectos de desarrollo local, debates y foros públicos sobre el mismo, promoción de la actividad científica y de la enseñanza universitaria, asesoramiento a empresas de la ciudad, entre otras, ponen en sintonía este instrumento legal municipal con lo que establece la nueva Constitución de Entre Ríos del año 2008; b) el cambio planteado en la forma de elección de los concejales, privilegiando propuestas individuales y progresistas en lugar de estructuras partidarias; c) la creación de una Agencia de Desarrollo Local que vincule el sector privado, sector público y la ciudadanía; d) la reforma del Reglamento interno del Concejo con la creación de una nueva comisión en el seno del mismo que se encargue fundamentalmente de confeccionar estos proyectos, vinculada a su vez con la Agencia y los demás actores sociales; y e) la articulación de todos estos mecanismos propuestos con el fin de crear una estructura donde cada actor (sector privado, sector público, sociedad civil) tenga asegurada una doble participación en la elaboración y ejecución de políticas de desarrollo local.

Tenemos la convicción de que la función legislativa es primordial para el estimular el crecimiento de la ciudad, y mediante esta serie de reformas permitiríamos que el desarrollo local, esté permanentemente en la agenda del Honorable Concejo Deliberante. Sólo falta la voluntad política para llevarlas adelante.

### **BREVE RESEÑA DE LA CIUDAD DE CRESPO**

La ciudad de Crespo, se ubica en la provincia de Entre Ríos a 42 km al sur-este de Paraná, capital provincial. Según el Censo 2011, radican 20.000 habitantes, lo que constituye a la localidad en un municipio de primera categoría de acuerdo a lo establecido por el Régimen de Municipalidades de la Provincia de Entre Ríos (Ley 3001).

Desde 1967 es considerada la Capital Nacional de la Avicultura debido a que la principal actividad económica es la cría de aves de corral para la producción de carnes y de huevos, las cuales se realizan en forma industrial. Además de la actividad avícola, se desarrolla la agricultura, la porcicultura, la actividad tambera, el cultivo y el procesamiento de hortícola y aromáticas y todas las industrias agroalimentarias, metalúrgicas, de equipamientos y servicios, existiendo actualmente más de 200 empresas de distintas dimensiones y actividades instaladas.

### **HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE. COMPOSICIÓN, ESTRUCTURA Y FUNCIONES**

El H.C.D está integrado por diez concejales representando a tres partidos políticos de la localidad.

Las principales funciones de este cuerpo legislativo están fijadas por la ley 3001 (Régimen de Municipalidades), la cual en el artículo 104, inciso 13, fija la potestad de “sancionar anualmente el presupuesto general de gastos de la administración para el año siguiente, antes del 15 de diciembre”; y el inciso 14, que establece la facultad de “sancionar Ordenanzas y Resoluciones de carácter general y especial cuyo objeto sea el gobierno y dirección de todos los intereses y servicios comunales, en todas las materias comprendidas en los Capítulos II y III del Título I de esta ley”.

El decreto municipal 03/08 contiene el Reglamento Interno del H.C.D de la Municipalidad de Crespo, cuyo artículo 20 dispone: “El Concejo funcionará en Comisión de todo el cuerpo, sin perjuicio de crearse tres Comisiones de carácter permanente y excepcionales, las que serán:

*De Asuntos Económicos, Financieros y Administrativos*

*De Planeamiento, Obras y Servicios Urbanos y Medio Ambiente*

*De Desarrollo Social”.*

En lo que a este trabajo concierne, es la Comisión de Asuntos Económicos, Financieros y Administrativos la encargada del tratamiento de proyectos de ordenanza referente “al desarrollo de la actividad económica local, iniciativa empresarial, el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa y la promoción de las mismas” (artículo 20, inciso 1, Decreto 03/08).

## EL DESARROLLO LOCAL EN LA LEGISLACIÓN MUNICIPAL Y PROVINCIAL

Basta un superficial análisis de la legislación local y provincial para arribar a la conclusión de que tanto el reglamento interno del Concejo Deliberante de la ciudad de Crespo como la ley provincial 3001 (promulgada en octubre de 1934 y con sucesivas reformas) no asignan prerrogativas al Poder Legislativo local para la elaboración, proyección y sanción de ordenanzas en pos del desarrollo local. Tan sólo encontramos la mención dentro de las funciones de la Comisión de Asuntos Económicos, Financieros y Administrativos (desarrollada en el título anterior) de uno de los aspectos del desarrollo local: el económico.

La Constitución de Entre Ríos, sancionada en octubre de 2008 es la que aborda esta temática en la Sección II denominada “Régimen Económico, del Trabajo y Desarrollo Sustentable”. Varias referencias pueden hallarse aquí:

- *Alentar el desarrollo económico de la pequeña y mediana empresa, domiciliada y radicada en la Provincia, con asistencia técnica y financiera, fomentándolas crediticia e impositivamente, protegiendo la radicación de industrias en sus comunidades de origen, la comercialización sustentable de sus productos y promoviendo el fortalecimiento de sus entidades representativas (artículo 67, inciso b).*
- *El Estado “Impulsará las condiciones esenciales para la diversificación, industrialización y participación equitativa en toda la cadena de valor de la producción, posibilitando el incremento de su rendimiento de manera sustentable (artículo 68, tercer párrafo).*
- *“El Estado creará un Banco de la Provincia para contribuir al desarrollo de sus sectores productivos ... (artículo 74)*
- *El Estado “fomentará la creación de regiones o microrregiones dentro de su territorio, atendiendo las características de comunidad de intereses, afinidades poblacionales y geográficas, para posibilitar un desarrollo económico y social sustentable” (artículo 75, tercer párrafo).*
- *“Las empresas radicadas en la provincia tenderán a adoptar políticas socialmente responsables y promover el desarrollo sostenible. El Estado provincial, los municipios y las comunas establecerán políticas activas con el mismo propósito” (artículo 76).*
- *“La provincia promueve la unidad económica productiva mediante leyes que contemplen el arraigo del productor entrerriano, el crecimiento y desarrollo progresivo de las actividades productivas locales... (artículo 86).*

### ¿QUÉ ES EL DESARROLLO LOCAL? CONTRASTANDO LA REALIDAD DE CRESPO CON LA TEORÍA...

Vázquez Barquero señala que **el desarrollo local es entendido como la capacidad para llevar adelante un proyecto de desarrollo sustentable en el que se aprovechen las capacidades territoriales (sociales, naturales, técnicas, económicas, institucionales, culturales, etc.) en pos de un desarrollo sostenible.** En este proceso se pueden identificar

tres dimensiones: **“una económica en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados, otra, sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y finalmente, una dimensión político – administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico favorable, protegerlo de interferencias externas y proteger el desarrollo local”**.

Es así como el municipio juega un rol central y esencial en la elaboración de políticas tendientes al desarrollo local articulando las tres dimensiones anteriormente señaladas, a las que incorporaríamos como elemento imprescindible la cuestión medioambiental (condicionando el crecimiento económico a una gestión eficaz del ambiente). Es indispensable contar con un plan estratégico de trabajo concertado entre los actores locales, como ser, Estado local, las organizaciones de la sociedad y el sector privado para potenciar y promover las posibilidades de desarrollo que tiene la localidad. El término actores locales es sinónimo de agente de desarrollo. Así, “bajo la fórmula actor local entendemos todos aquellos agentes que en el campo político, económico, social y cultural son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales”<sup>1</sup>.

“Las nuevas condiciones y escenarios que plantea la globalización y la dinámica financiera y económica han conducido a la búsqueda de alternativas locales y regionales de desarrollo, estimulando las energías y recursos endógenos, los sistemas locales de empresas, el fomento de la capacidad empresarial y el crecimiento del empleo local”<sup>2</sup>.

Para analizar la temática del desarrollo local en la ciudad de Crespo tomamos seis elementos primordiales en dicho proceso, señalados por Daniel Arroyo en “Los ejes centrales del desarrollo en Argentina”:

1. **El perfil de desarrollo:** “aquella actividad que motoriza o genera el crecimiento económico del lugar con distribución del ingreso o con mejoras de las condiciones sociales”<sup>3</sup>.

Dentro del perfil de desarrollo, clasifica a los municipios y localidades en tres tipos: **a) los municipios con un perfil definido** y que no ha sido alterado en el transcurso del tiempo; **b) los municipios con un perfil en crisis**, con dos subtipos: **perfil en crisis abrupta** (en el que la actividad principal se paralizó y con ella, el crecimiento del municipio); y **perfil en crisis paulatina** (la actividad principal sigue siendo la misma pero con menor integración y, consecuentemente, menor progreso); **c) los municipios con perfil no definido.**

2. **El tipo de municipio:** clasificándolos en **comunas** (hasta 2.000 habitantes); **municipios chicos** (de 2.000 a 10.000 habitantes); **municipios grandes** (de 10.000 a 100.000 habitantes); **ciudades intermedias** (de 100.000 a 250.000 habitantes) y **áreas metropolitanas** (más de 250.000 habitantes).
3. **Los circuitos económicos:** subdividiéndose en economía formal, informal y de subsistencia.

<sup>1</sup> Arocena José (1995); “El desarrollo local, un desafío contemporáneo”; Caracas; Nueva Sociedad – CAEH.

<sup>2</sup> Di Pietro Paolo, Luis José; “Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local”; FLACSO; Buenos Aires.

<sup>3</sup> Arroyo, Daniel. “Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina”; FLACSO; Buenos Aires.

4. **El modelo de gestión:** vinculando capacidad técnica, voluntad política y actores (donde haremos especial énfasis en el contraste entre el rol ideal que debería efectuar un Concejo Deliberante en las políticas de desarrollo local y el que verdaderamente juega dicho órgano legislativo en la ciudad de Crespo).
5. **Las políticas sociales:** que pueden ser de diferentes tipos: a) todo lo relacionado a lo alimentario; b) lo referente al eje socio – económico; c) políticas vinculadas al eje de la capacitación o el fortalecimiento y d) programas de empleo.
6. **El desarrollo local como proceso.**

En cuanto al primer aspecto, el perfil de desarrollo de la ciudad de Crespo ha sido definido de antaño y no ha variado en el transcurso del tiempo. La actividad avícola erige las bases y la estructura para el proceso de desarrollo local en la localidad. Según datos del Informe de Desarrollo Humano 1998 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, existían en esa época, en Crespo, 83 industrias manufactureras<sup>4</sup>, las cuales se relacionan mayormente con la producción avícola (carne y huevos). En la actualidad, la cantidad de industrias han aumentado considerablemente, superando las 200. Se calcula que en la Argentina solamente el 5% de los municipios tienen el perfil de desarrollo definido, y Crespo es uno de ellos.

Conforme a la clasificación de los municipios efectuada por Daniel Arroyo, Crespo, con 20.000 habitantes es un municipio grande. Y es en este tipo, donde existen las mejores condiciones para la escala municipal de desarrollo al contar con estructuras organizativas consolidadas con “secretarías, distintas áreas, más recursos, más conocimiento, organizaciones de base, entidades intermedias y universidades o sedes de universidades”<sup>5</sup>.

El circuito económico crespense pertenece casi en exclusividad a la economía formal. “La economía formal en la Argentina, tiene determinadas características: a) que se maneja con la lógica del mercado y de la competencia (...); b) trabaja con reglas de costo – beneficio (...); c) compite además en la calidad del producto (...). Una parte de la población está en la economía formal; trabaja bajo estas reglas. El sector privado trabaja bajo estas reglas”<sup>6</sup>. El Censo de Población, Viviendas y Hogares del año 2001 determinaba que el 52,07% de la población ocupada de Crespo correspondía a la categoría obrero o empleado del sector privado (un 11% por encima de la media provincial) y tan sólo un 13,83% era obrero o empleado del sector público (13% debajo de la media provincial). El hecho de contar con un número tan elevado de personas ocupadas dentro de la economía formal constituye un gran indicador para afrontar medidas de desarrollo local.

Dentro del modelo de gestión planteábamos la necesidad de vincular tres elementos que están concatenados: capacidad técnica, voluntad política y actores. Esta interrelación entre los tres lleva a la situación hipotética de que la falta de uno de ellos derrumba todo el modelo de gestión.

Cuando hablamos de capacidad técnica hacemos referencia al análisis y estudio de las condiciones y aptitudes para la posterior confección y producción de programas y políticas para el desarrollo.

---

<sup>4</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1998); “Informe Argentino sobre el Desarrollo Humano; Tomo II; PNUD.

<sup>5</sup> Arroyo, Daniel. “Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina”; FLACSO; Buenos Aires.

<sup>6</sup> Idem.

Hay varios actores que juegan un rol importante en el proceso de desarrollo local: el Ejecutivo municipal, las organizaciones sociales (entidades intermedias y ONGs), el sector privado y el **Concejo Deliberante**. Son, en palabras de Coppedge, actores locales estratégicos, “que serán aquellos que cuentan con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos”<sup>7</sup>.

“Uno de los problemas es el rol efectivo del Concejo Deliberante, no el que deba tener de acuerdo a la normativa o de acuerdo a la ordenanza, sino realmente qué puede hacer y cómo puede articularse. Ese es uno de los puntos donde más hacen hincapié las reformas institucionales en el nivel local”<sup>8</sup>. El Concejo Deliberante de Crespo debe asumir el papel decisivo que le compete en el desarrollo local como órgano de la Administración local, generando iniciativas y programas (sobre este tema, ampliaremos en el título siguiente). Como uno de los poderes del Estado municipal, debe ser uno de sus principales deberes, gestar las capacidades técnicas para la formulación de políticas en pos del progreso de la ciudad. Pero lamentablemente, no cuenta con **voluntad política**, y sin ella, todo lo anteriormente esbozado se derrumba.

Como señala Albuquerque, “las Administraciones locales deben superar su papel tradicional como suministradoras de servicios básicos, complementando dichas funciones con las de favorecer la creación de entornos innovadores territoriales a fin de contribuir al desarrollo de empresas y actividades productivas dinámicas y la difusión de una cultura de desarrollo”<sup>9</sup>. El Concejo Deliberante debe formar parte de este cambio, abandonando su actitud pasiva ante el crecimiento socio - económico de la ciudad y ser un actor principal junto al resto de la Administración municipal de un proceso inclusivo e integrador de desarrollo.

“Un proceso local transformador requiere de la combinación de liderazgo decisional por parte de los agentes locales más relevantes (...), que debe asumir responsabilidades indelegables y pasar de espectadores a protagonistas de los procesos locales; consenso organizativo, expresando en la voluntad explícita entre gobierno, empresariado y sociedad civil local, que permita generar no sólo nuevos ámbitos de discusión sino también de resolución; y conocimiento pertinente, esto es, información y habilidades adecuadas a la realidad particular local. Este es el trípode fundamental y sinérgico sobre el que se asientan los procesos locales de desarrollo (...).<sup>10</sup>

Este Concejo tiene que entender al desarrollo local como un proceso a largo plazo, proyectando y confeccionando políticas de promoción y de desarrollo productivo articuladas, potenciando las posibilidades de crecimiento que tiene la ciudad. Así dada la situación, arribamos a la conclusión de que están dadas todas las condiciones para que Crespo se enmarque en políticas de desarrollo local, sólo falta la voluntad política para llevarlas adelante.

Es necesario rejerarquizar el rol del Concejo Deliberante y promover mecanismos alternativos de participación, a fin de que se efectivice y canalice una mayor participación

<sup>7</sup> Coppedge, M. “El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos”, CORDES – PNUD.

<sup>8</sup> Arroyo, Daniel. “Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina”; FLACSO; Buenos Aires.

<sup>9</sup> Albuquerque, Franciso (1996); “Fomento productivo municipal y gestión del desarrollo económico local”; ILPES; Santiago de Chile.

<sup>10</sup> Madoery, Oscar; “El valor de la política de desarrollo local” en “Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local”; Vázquez Barquero, Antonio y Madoery, Oscar (2001); Homo Sapiens Ediciones; Rosario.

social, lo que permitirá aumentar la identidad comunitaria y el compromiso social con el proyecto de gobierno.

**UNA ESCASA CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO LOCAL. EL CASO DEL CONCEJO DELIBERANTE DE CRESPO EN EL PERÍODO 2007 – 2011**

En primer lugar, efectuamos un análisis de las 211 ordenanzas sancionadas por el Concejo Deliberante de la ciudad de Crespo, Entre Ríos en el período comprendido entre diciembre de 2007 y mayo de 2011.

Luego las clasificamos en 3 categorías:

1. **Según el interés tutelado<sup>11</sup>**: que a su vez se subclasifica en:

**Interés general:** se trata de ordenanzas que contemplan, por lo menos potencialmente, a todos los sujetos del ordenamiento jurídico capaces de exhibir determinados comportamientos o de poseer o adquirir ciertas características.

**Interés sectorial:** aquellas ordenanzas que se refieren a la población que pertenece a grandes categorías sociales, identificables y suficientemente diversificadas.

**Interés individual o puntual:** son las leyes que se refieren a una sola persona o a cuestiones específicas.

2. **Según la temática:** subdividida en:

**Administración**

**Salud y Medio Ambiente**

**Educación**

**Impuestos y tasas**

**Tránsito**

**Autorizaciones para construcciones y subdivisiones**

**Venta de lotes, afectaciones y donaciones de inmuebles municipales**

**Otras**

3. **Según la iniciativa:** subcategorizadas en:

**Iniciativa privada, del Ejecutivo municipal o de órganos de la administración pública**

**Iniciativa del Concejo Deliberante**

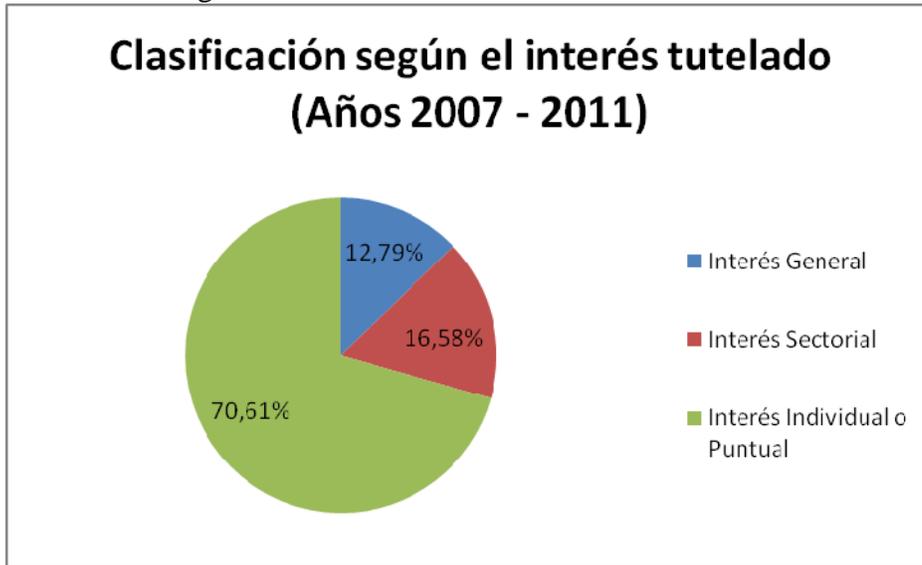
Además, realizamos una distribución de las ordenanzas por períodos: el primero, con un total de 93 ordenanzas, abarca las comprendidas entre diciembre de 2007 y diciembre de 2008. El segundo, con 60 ordenanzas, desde marzo de 2009 a diciembre de 2009. Y el último, con 58 ordenanzas desde marzo de 2010 a mayo de 2011.

En cuanto al interés tutelado en las ordenanzas en el período 2007 – 2011 nos encontramos con una elevada cantidad de normas que regulan un interés individual: el

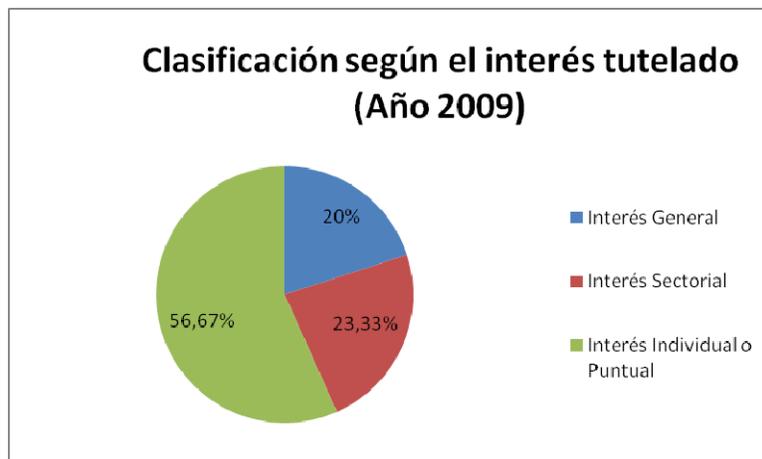
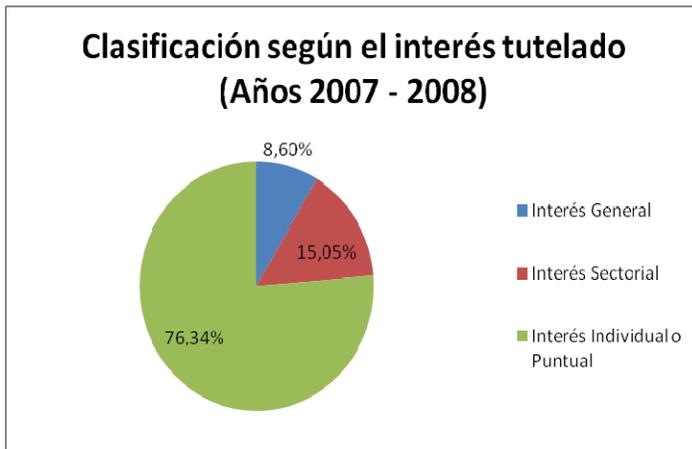
---

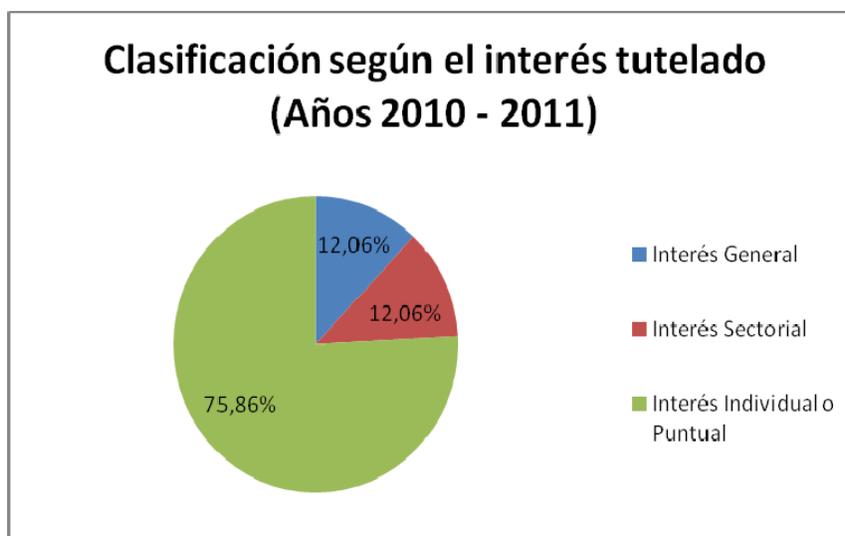
<sup>11</sup> Categorización efectuada en base al trabajo efectuado por López Acotto, Alejandro y Krakowiak, Fernando (2005), denominado “La producción legislativa de los Concejos Deliberantes en el Conurbano Bonaerense”; para el VII Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el Estudio de los Gobiernos Locales.

70,61%. El 16,58% corresponde a la sanción de un interés sectorial y un escaso 12,79% corresponde al interés general.



Las ordenanzas que tutelan un interés individual o puntual aumentan en los períodos 2007 – 2008 y el 2010 – 2011 y cae significativamente en el año 2009.





“La estrategia de desarrollo local se instrumenta a **través de medidas de política de carácter multisectorial y, en su caso, sectoriales**, que actúan de manera sistemática sobre los factores de competitividad de cada territorio. De hecho, las Administraciones Públicas, desde todos sus ámbitos, pueden influir sobre la ventaja competitiva de un sistema productivo – territorial; concretamente, en la medida que sus políticas afecten los atributos determinantes de las condiciones del entorno competitivo, como son la innovación tecnológica, el funcionamiento de los mercados, el papel promotor y regulador de las instituciones y la cultura emprendedora”<sup>12</sup>.

De acuerdo a la clasificación según la temática, se extrae como conclusión principal que el 38,39% de lo sancionado por el Concejo Deliberante corresponde a Impuestos y Tasas. El 24,17% son Autorizaciones para construcciones y subdivisiones, el 14,69% pertenece a la categoría de Administración y el porcentaje restante se divide entre las demás.

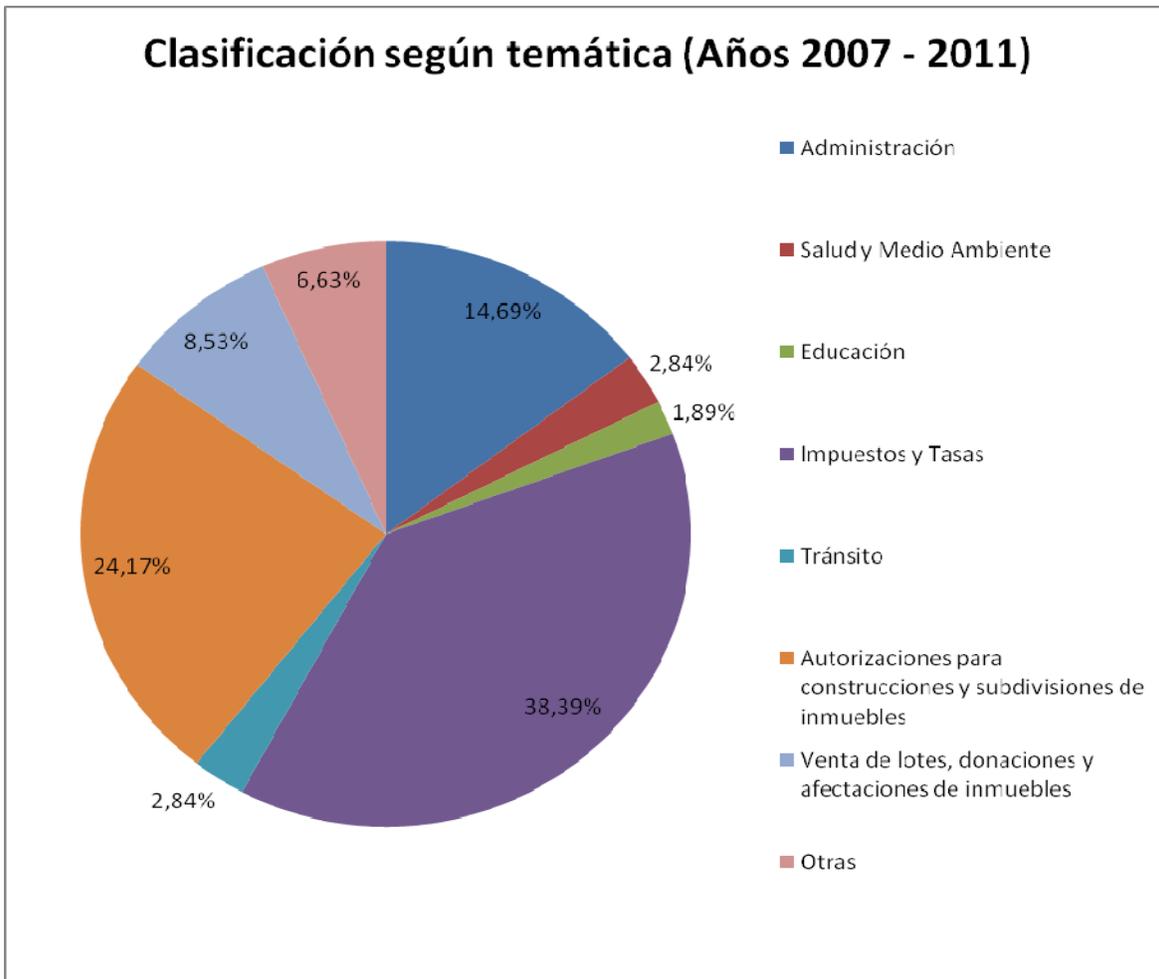
De la categoría Impuestos y Tasas, el 71,60% son **exenciones y condonaciones de deudas y planes de facilidades de pago** de la Tasa General Inmobiliaria, Tasa de Higiene y Agua. Para ser más precisos, **este tipo de ordenanzas contemplan el 27,49% del total.**

El 19,35% de las ordenanzas pertenecientes a la categoría Administración refieren a **aumentos de sueldos e incrementos de asignaciones familiares de la Administración municipal.**

Si en Crespo, sucediera como en muchos otros municipios ocurre, que las exenciones y condonaciones de deuda, planes de facilidades de pago y autorizaciones para construcciones y subdivisiones de inmuebles se otorgaran por vía administrativa y no mediante una ordenanza del Concejo Deliberante, **sólo se hubieran promulgado 109 ordenanzas durante el período 2007 – 2011**, lo que hace un **promedio de 27,25 ordenanzas por año.**

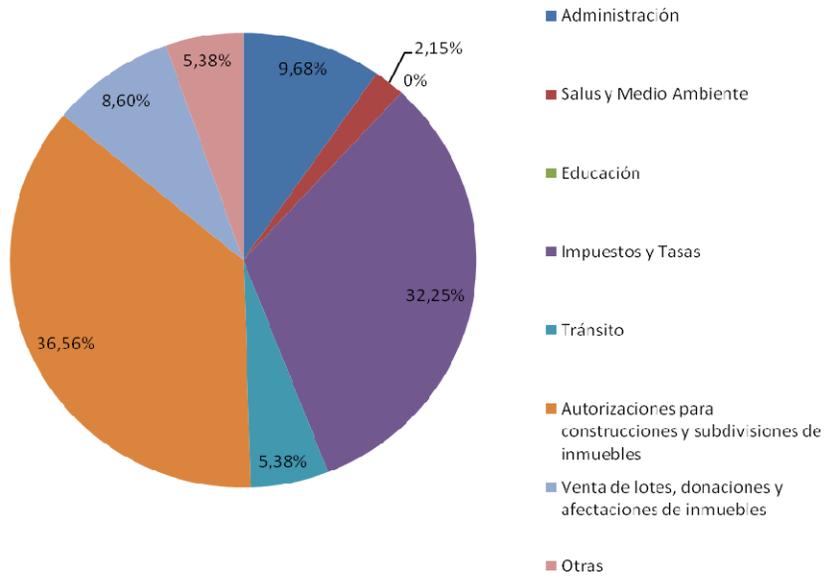
De acuerdo a este tipo de caracterización, se extrae como conclusión principal, que en el período analizado **no se encuentra ninguna norma que reglamente o impulse algún programa o política de desarrollo local.**

<sup>12</sup> Cotorruelo Menta, Romeo; “Aspectos estratégicos del desarrollo local” en “Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local”; Madoery Oscar y Vázquez Barquero Antonio (2001); Editorial Homo Sapiens; Rosario.

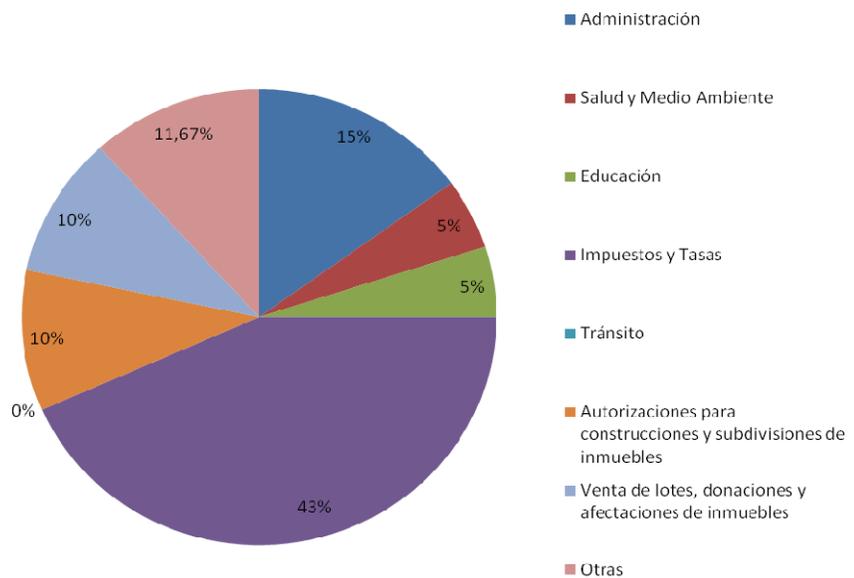


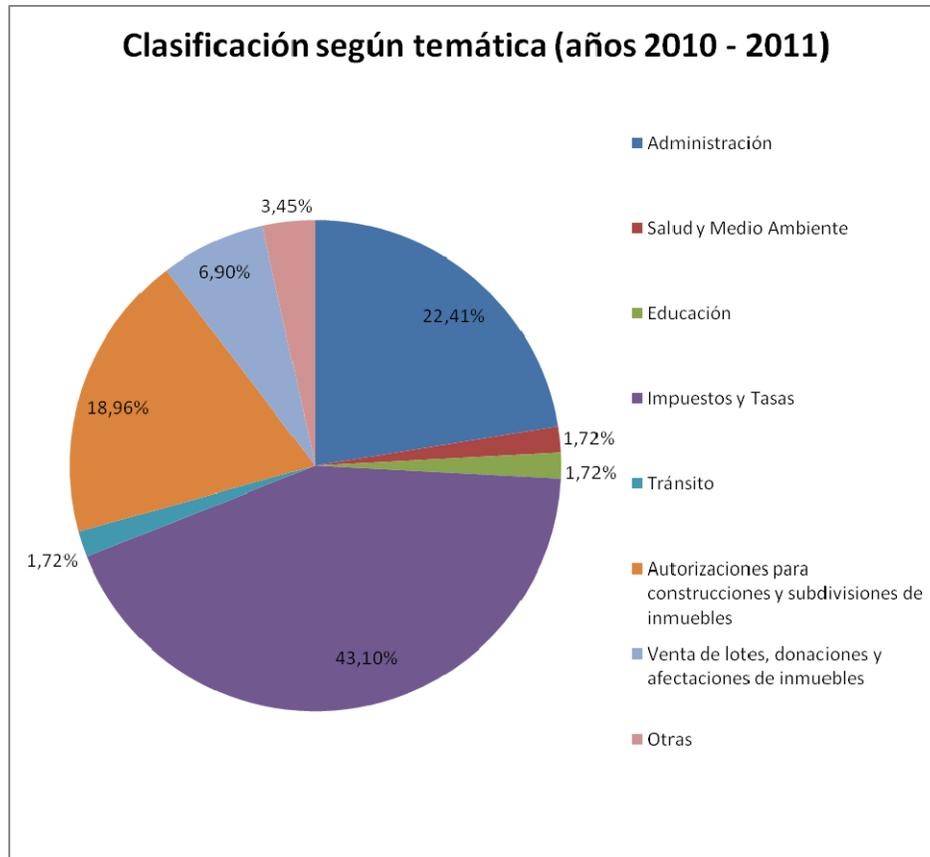
La legislación sobre Impuestos y Tasas se vio aumentada durante los períodos 2009 y 2010 – 2011 en los cuales alcanzó la cifra de 43% y 43,10%. Las Autorizaciones para construcciones y subdivisiones de inmuebles (segunda categoría con mayor cantidad de ordenanzas en el Concejo) tuvieron picos de gran alza y también de caída. En el período 2007 – 2008 subió 12% por encima de la media para llegar a un total de 36,56%, teniendo significativas pérdidas en 2009 (tan sólo un 10%) y 2010 – 2011 (18,96%).

### Clasificación según temática (años 2007 - 2008)

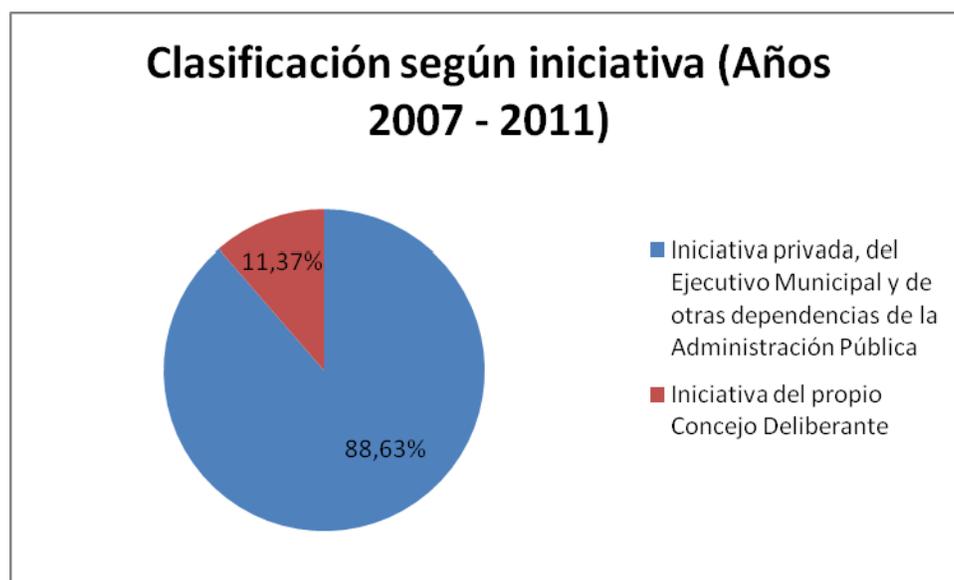


### Clasificación según temática (Año 2009)

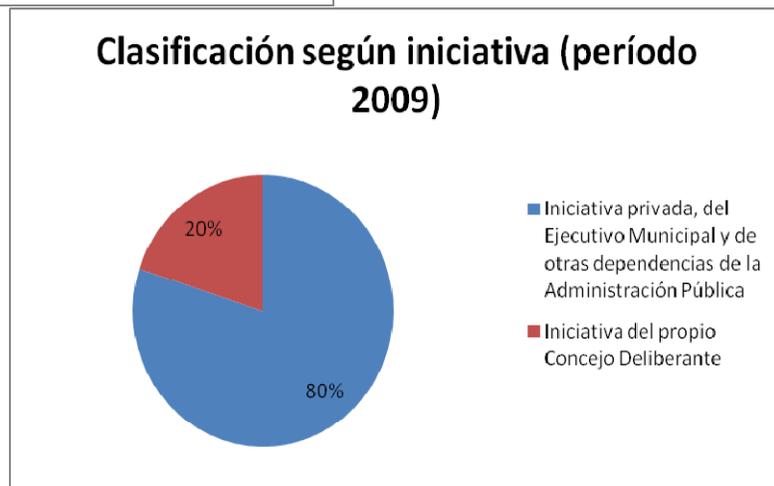




Los datos que revelan de quién surge la iniciativa en la elaboración del proyecto de ordenanza son muy alarmantes. Dentro del período estudiado tan sólo el 11,37% de lo sancionado es iniciativa de los concejales. El restante 88,63% corresponde a iniciativa privada, del Ejecutivo Municipal o de otras dependencias de la Administración Pública.



Y esta cifra aún decrece mucho más, debido a que en los períodos 2007 – 2008 y 2010 – 2011, la iniciativa del Concejo tan sólo fue de un **8,60%** y de un **6,90%** respectivamente.



Como conclusión, Crespo en la actualidad cuenta con un Concejo que privilegia el interés particular por sobre el general o sectorial, donde la mayor parte de las ordenanzas hacen referencia a exenciones y condonaciones de deudas de tasas y autorizaciones para

construcción y subdivisión de inmuebles y **no hay en el período analizado tan sólo una ordenanza que contribuya a fomentar procesos de desarrollo local.**

Y como si esto fuera poco, tal como lo evidencian las estadísticas relevadas en el presente trabajo, contamos con un Concejo que carece de iniciativa. Que de los cuatro años analizados tan sólo un ínfimo 11,37% de las ordenanzas provienen de proyectos del propio Concejo, con períodos que sólo se encuentran por arriba del 5%, marca la pauta de una **gravedad institucional con un poder legislativo local que carece de aspiraciones y metas para el crecimiento y progreso de la ciudad.**

No emanan de este Concejo programas y proyectos estratégicos que articulen el sector privado con el público, que otorgue relevancia a la participación ciudadana (es decir, la intervención protagonista de los principales actores socioeconómicos y políticos locales), en los cuales se vinculen cuatro aspectos primordiales del desarrollo local: un territorio municipal integrado, calidad social, cuidado del medio ambiente y una economía de desarrollo, todos ellos sostenibles a largo plazo. **El actual Concejo peca de inacción y omisión en políticas de desarrollo local.**

El déficit en esta materia es la resultante de la falta de voluntad política y de un diagnóstico del contexto local para el diseño y ejecución de políticas públicas desarrollistas.

### **MIRANDO HACIA EL FUTURO: PROPUESTAS SUPERADORAS A CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO**

Cuando hacíamos referencia al Concejo Deliberante como un actor estratégico en el proceso de desarrollo, señalábamos que uno de los problemas es el rol efectivo del Concejo, no el que deba tener de acuerdo a la normativa o de acuerdo a la ordenanza, sino realmente qué puede hacer y cómo puede articularse. Por consiguiente proponemos una serie de reformas políticas institucionales para que el órgano legislativo municipal asuma un papel protagonista en el desarrollo local.

En primer lugar, es sumamente indispensable que el municipio deje de regirse por una ley que data desde 1934 y cumplimente con lo establecido por la nueva constitución de Entre Ríos, que en su artículo 231 declara: “(...) *Los municipios con más de diez mil habitantes podrán dictar sus propias cartas orgánicas*”.

Es por ello, que proponemos que el Municipio de la ciudad de Crespo debe sancionar su propia carta orgánica, en la cual cuente con un título especial denominado Principios de Gobierno y Políticas Municipales. En él se establecerá como principio general la promoción de la planificación integral como un instrumento tendiente a establecer estrategias de desarrollo local contemplando principalmente los intereses del propio municipio y de la región. Entre los objetivos principales de dicha planificación, se encontrarán la articulación entre el sector público, privado y distintos actores sociales, la defensa de un medio ambiente equilibrado y sano, la creación de un entorno socialmente equitativo y la participación ciudadana en la elaboración de políticas.

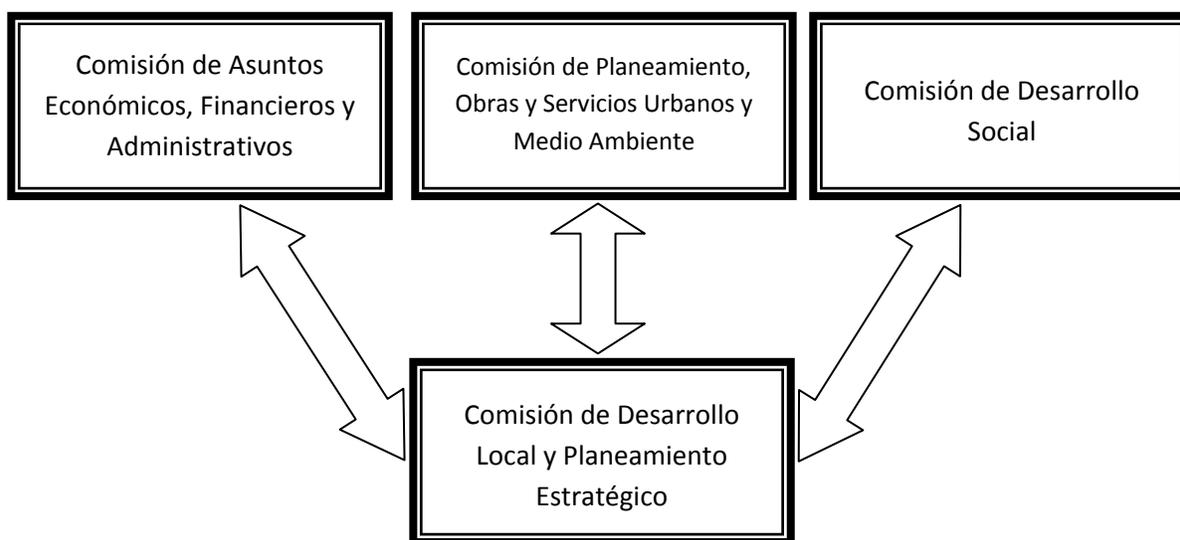
Dentro de la Carta Orgánica, en el título que corresponderá al Honorable Concejo Deliberante, específicamente en las atribuciones del mismo, se establecerá como función del cuerpo deliberativo la defensa y promoción del desarrollo local (articulado con el título Principios de Gobierno y Políticas Municipales) mediante las siguientes acciones:

1. El impulso de políticas de desarrollo integral (apoyando toda actividad socio-económica que fomente dichas políticas).

2. La promoción y radicación de industrias: protegiendo a la producción local y generando condiciones y estímulos propicios para la radicación de nuevas fuentes productivas. Promover políticas fiscales a las pequeñas y medianas empresas generadoras de empleos.
3. Apoyo y fomento de la actividad científica, tecnológica y de energías renovables: promoviendo polos de investigación con las sedes de universidades existentes en la ciudad, insertando profesionales de las mismas en las industrias locales y premiando a las empresas que contribuyan al cuidado del medioambiente.
4. Asesoramiento a empresas locales: generando programas de capacitación técnica de los recursos humanos de las mismas.
5. Promoción de políticas de desarrollo local regionales: concertando con municipios y comunas vecinos, planes y programas de desarrollo local sostenible.
6. Promover la creación de foros para el debate público sobre los problemas de desarrollo local para lograr consenso en la formulación e implantación de las políticas públicas.

Así, la Carta Orgánica estará adecuada y adaptada a lo establecido por la Sección II: “Régimen Económico, del Trabajo y Desarrollo Sustentable” en la Constitución de la Provincia de Entre Ríos.

Además, proponemos la reforma del reglamento interno del Concejo Deliberante de la ciudad de Crespo, creando una nueva comisión de trabajo articulada con las tres ya existentes. Se denominará Comisión de Desarrollo Local y Planeamiento Estratégico, compuesta por un miembro de cada una de las otras tres comisiones: De Asuntos Económicos, Financieros y Administrativos; De Planeamiento, Obras y Servicios Urbanos y Medio Ambiente; De Desarrollo Social. Esquemáticamente, funcionaría de la siguiente manera:



Esta nueva comisión de Desarrollo Local y Planeamiento Estratégico tendrá como principales funciones las mencionadas anteriormente sobre la atribución del Concejo Deliberante en la formulación de políticas de desarrollo local. Los programas elaborados

por esta comisión serán elevados a las demás para su estudio particular. Del consenso entre los cuatros grupos de trabajo, surgirán los proyectos de ordenanzas.

A su vez, el Municipio dispondrá de la creación de una Agencia de Desarrollo Local que estará compuesta por miembros del Departamento Ejecutivo, los integrantes de la comisión de Desarrollo Local y Planeamiento Estratégico, representantes de las industrias y el sector privado y demás actores civiles (el término actores civiles comprende a las organizaciones intermedias “de apoyo”, como son las ONG, fundaciones, etc., y las “de base”, como los centros comunitarios, juntas vecinales, etc.). La Agencia es una “organización que tiene la misión de diseñar e implementar una estrategia territorial específica, construir una agenda de la problemática territorial regional y buscar soluciones en un marco de complementariedad y compromiso público – privado”<sup>13</sup>. Constituye un proceso participativo de todos los actores locales en torno a la promoción del desarrollo local.

Sus funciones serán: promoción del territorio para atracción de inversión industrial, asesoramiento y orientación a los empresarios locales, gestión de créditos para empresas locales, diseño y formulación de políticas medioambientales especialmente relacionadas a la industria, establecimiento de regímenes de promoción industriales a través del municipio, actividades de capacitación a empresarios y trabajadores dictados por profesionales locales, fomento a la investigación y a la actividad científica, a través de las escuelas técnicas y sedes de universidades establecidas en la ciudad de Crespo.

Trabjará mediante un proceso planificador, con un plan de actuación que contenga, en principio, un conjunto reducido de objetivos estratégicos, alcanzables mediante el esfuerzo de todos los actores sociales, fijados de acuerdo a las necesidades imperantes en la actualidad. A medida que se avanza con los objetivos, se irán planteando mayores desafíos y metas.

Para que el proceso de desarrollo local de la ciudad de Crespo sea totalmente integrador y abarcativo, toda propuesta, programa o proyecto elaborado por la Agencia de Desarrollo Local será elevado a la Comisión correspondiente del Honorable Concejo Deliberante. De esta manera, para la sanción de una ordenanza se cuenta con el consenso y el acuerdo de todos los actores locales, a saber: sector privado, actores civiles, Poder Legislativo Municipal y Departamento Ejecutivo Municipal.

Además, Crespo cuenta con la Banca Ciudadana (aprobada mediante ordenanza 72/07) que, aunque desde su implementación ha sido utilizada tan sólo dos veces, permite a la ciudadanía una participación importante en el proceso de desarrollo local.

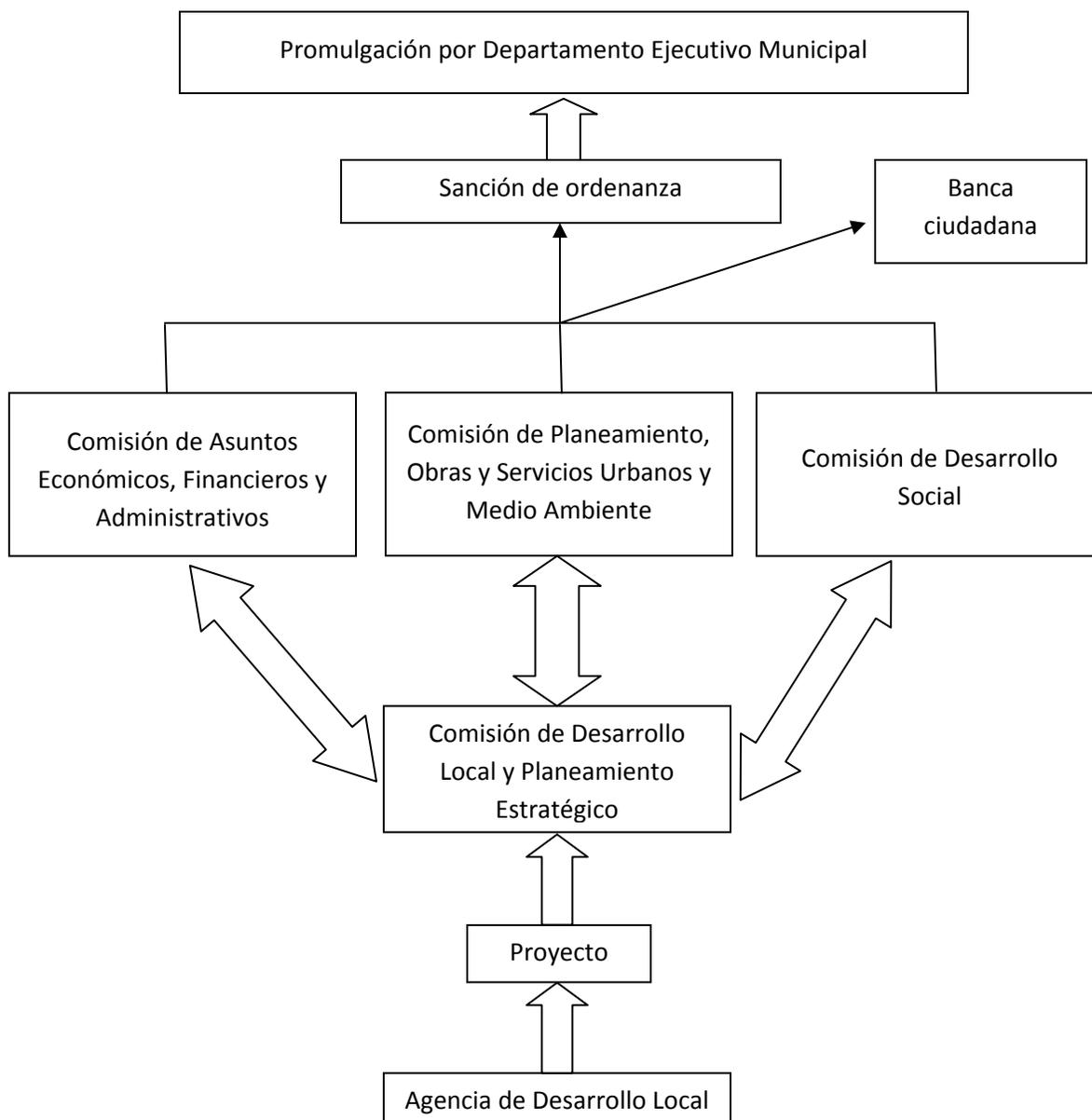
Así planteadas las cosas, cada actor estratégico logra y se asegura un doble mecanismo de participación: el Concejo Deliberante mediante sus atribuciones y funciones como Poder Legislativo en la formulación de normas y en la intervención en la Agencia de Desarrollo Local; el Departamento Ejecutivo a través de autoridad para promulgar o vetar la ordenanza y su actuación en la Agencia; y por último lo mismo ocurre con el sector privado y las organizaciones civiles con acceso a la Agencia y a la Banca Ciudadana, logrando de esta forma un fuerte mecanismo institucional en el proceso de desarrollo local.

“(…) El fortalecimiento institucional de los gobiernos locales o regionales puede facilitar la construcción de redes de colaboración entre los distintos actores sociales, así como la mayor coordinación entre los diferentes niveles de la Administración Pública,

---

<sup>13</sup> Costamagna Pablo y Saltarelli Noemí; “Las Agencias de Desarrollo Local como Promotoras de la Competitividad de las Pymes. Experiencia del caso argentino”; 2004.

tratando de difundir la información y buscar mayor sinergia en las actuaciones territoriales y sectoriales. De este modo, frente a los retos actuales de la revolución tecnológica y la globalización, el fortalecimiento de las instituciones de gestión y representación a nivel territorial trata de aunar la democracia participativa, la descentralización administrativa, la integración social y cultural y la eficiencia en la innovación productiva y el desarrollo empresarial”<sup>14</sup>.



Para profundizar la reforma política que venimos planteando, y lograr de una vez por todas que el Concejo Deliberante de la ciudad de Crespo se transforme en un actor principal en el proceso del desarrollo local, **es imprescindible que la Carta Orgánica en**

<sup>14</sup> Albuquerque, Francisco; “La importancia del enfoque del desarrollo económico local” en “Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local”; Vázquez Barquero, Antonio y Madoery, Oscar (2001); Homo Sapiens Ediciones; Rosario.

**el capítulo destinado al sistema de elección, adhiera al sistema de lista abierta con voto único para la designación de concejales.**

Esta facultad de establecer el régimen electoral para la elección de presidente y vicepresidente municipal y concejales, está fijada por la Constitución de Entre Ríos, que en la sección del régimen municipal, precisamente en el artículo 238 inciso b, señala: “*Las cartas orgánicas municipales deberán observar lo dispuesto en los artículos 234 y 236 precedentes y en particular deberán asegurar: (...) b) Un régimen electoral directo para presidente y vicepresidente municipal y los concejales (...).*”

En el análisis de ordenanzas efectuado, hemos detectado la alarmante cifra con respecto a la falta de iniciativa del Concejo, debido principalmente a que la gente vota estructuras partidarias y no proyectos e ideas. Por ello, es esencial que se deje de lado el sistema de lista cerrada y bloqueada para pasar a uno abierto, donde el elector elija al candidato en forma individual. “Es obvio que en el caso de candidaturas individuales la persona juega un rol muy importante, aun cuando en sistemas de partidos bien estructurados el candidato sea mucho menos determinante que el partido al que representa en el voto”<sup>15</sup>.

Esto a su vez, fortalece el sistema democrático, proporcionando un mayor debate de ideas, ante las candidaturas nominales de cada concejal. En la actualidad, como está planteado el sistema, las propuestas preeleccionarias parecen sólo circunscribirse a la esfera del Poder Ejecutivo y la lista de concejales tiene un “efecto de arrastre” según la elección del intendente.

Con este sistema se logra una revalorización del Concejo Deliberante, al cual sólo tendrán acceso aquellos candidatos que logren ser convincentes y con la idoneidad suficiente, a juicio del electorado y no al mero arbitrio de los partidos.

---

<sup>15</sup> Nohlen Dieter (2004); “Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción”; Biblioteca de la Reforma Política; Perú.

## *CONCLUSIONES*

Un exhaustivo análisis de las condiciones y potencialidades de la ciudad de Crespo nos lleva a determinar, como alarmante conclusión, la nula participación del Concejo Deliberante en el proceso de desarrollo local, evidenciada fundamentalmente en la falta de propuestas y la carencia de iniciativas en esta materia. Así dadas las cosas, señalamos enfáticamente, que el desarrollo local se encuentra fuera de la agenda del Concejo.

La ciudad de Crespo, por sus condiciones medioambientales, económicas, sociales, laborales y demográficas, cuenta con la estructura que permite sustentar un proyecto de esta envergadura. Sólo la inacción política y la carencia de iniciativas no permiten efectuarlo de una manera eficaz. Y este Concejo es responsable en gran medida de ello.

Una adecuada reformulación política, tal como ha sido planteada en las propuestas superadoras, posibilitaría dotar al Poder Legislativo local tanto en su mismo seno como por fuera, de un nuevo mecanismo para la elaboración de ideas desarrollistas de la ciudad, implicando en el mismo la intervención de la sociedad en su conjunto y articulando el sector público con el privado.

La creación de una Comisión de Desarrollo Local y Planeamiento Estratégico, junto con la formación de una Agencia de Desarrollo Local permitirá al Concejo Deliberante contar con una visión mucho más amplia sobre las problemáticas locales y, a su vez, con un mayor consenso social para formular propuestas que la misma sociedad avala.

El cambio en el sistema de elección de concejales permitirá subsanar la falta de iniciativa, con la que cuenta actualmente el órgano deliberativo, claramente evidenciada en el trabajo de campo efectuado, revalorizando sus funciones y privilegiando la idoneidad, los proyectos y las ideas personales por sobre las estructuras partidarias.

Asimismo, la sanción de la Carta Orgánica planteada, además de poner en sintonía la estructura legal municipal con la nueva Constitución de la Provincia de Entre Ríos (donde ya hemos visto al principio de este trabajo que se hace un gran hincapié en el desarrollo económico sustentable local y regional), permitirá apostar al desarrollo local como uno de los principales objetivos de la ciudad, teniendo al órgano deliberativo como uno de los actores estratégicos en este proceso y como institución impulsora del mismo.

Toda esta serie de reformas que han sido planteadas a lo largo del trabajo tienen como objeto la finalidad de convertir al Concejo Deliberante de la ciudad de Crespo en un actor protagónico en el proceso de desarrollo local, abandonando su posición insensible y dejando de ser un mero espectador de las políticas públicas. Son propuestas progresistas, que no requieren grandes partidas presupuestarias y que sólo necesitan del consenso y la voluntad política para su puesta en marcha.

## BIBLIOGRAFÍA

- ✓ Constitución de la Provincia de Entre Ríos (2009); Producciones Mawis; Buenos Aires.
- ✓ Ley 3001 Régimen de Municipalidades de la Provincia de Entre Ríos (1934).
- ✓ Reglamento Interno del Honorable Concejo Deliberante de la Municipalidad de Crespo (Decreto N° 03/08).
- ✓ Albuquerque, Francisco (2002); “Marco conceptual y estrategia para el desarrollo local”; BNDES/PNUD; Recife (Brasil).
- ✓ Albuquerque, Francisco (1996); “Fomento productivo municipal y gestión del desarrollo económico local”; ILPES; Santiago de Chile.
- ✓ Albuquerque, Francisco (1997); “El proceso de construcción social del territorio para el desarrollo económico local”; ILPES/CEPAL.
- ✓ Arocena, José (2002); “El desarrollo local: un desafío contemporáneo”; Taurus – Universidad Católica (2da edición); Uruguay.
- ✓ Arocena, José (1997); “El desarrollo local frente a la globalización” en García Delgado, Daniel, “Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina”; FLACSO; Buenos Aires.
- ✓ Arroyo, Daniel; “Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina”; FLACSO; Buenos Aires.
- ✓ Boisier, Sergio; “Desarrollo local ¿De qué estamos hablando?” (2001) en Vázquez Barquero, Antonio y Madoery, Oscar, “Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local”; Editorial Homo Sapiens; Rosario.
- ✓ Coppedge, M. “El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos”, CORDES – PNUD.
- ✓ Costamagna Pablo y Saltarelli Noemí (2004); “Las Agencias de Desarrollo Local como Promotoras de la Competitividad de las Pymes. Experiencia del caso argentino”.
- ✓ Cotorruelo Menta Romeo (2001); “Aspectos estratégicos del desarrollo local” en Vázquez Barquero, Antonio y Madoery, Oscar, “Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local”; Editorial Homo Sapiens; Rosario.
- ✓ Di Pietro Paolo, Luis José; “Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local”; FLACSO; Buenos Aires.
- ✓ García Delgado, Daniel (1997); “Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina”; FLACSO; Buenos Aires.
- ✓ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC); Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares Año 2001.
- ✓ López Acotto, Alejandro y Krakowiak, Fernando (2005); “La producción legislativa de los Concejos Deliberantes en el Conubarno Bonaerense”; VII Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el estudio de los Gobiernos Locales.
- ✓ Nohlen Dieter (2004); “Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción”; Biblioteca de la Reforma Política; Perú.

- ✓ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1998); “Informe Argentino sobre el Desarrollo Humano; Tomo II; PNUD.
- ✓ Rojas Morán, Manuel (2006); “Manual para la Gestión Municipal del Desarrollo Económico Local (Enfoques, herramientas y estrategias para el DEL); OIT/Oficina Sub Regional para los Países Andinos; Lima (Perú).
- ✓ Sitio web del Municipio de la ciudad de Crespo, Entre Ríos [www.crespo.gov.ar](http://www.crespo.gov.ar).
- ✓ Sitio web del Honorable Concejo Deliberante de la ciudad de Crespo, Entre Ríos [www.hcdcrespo.gov.ar](http://www.hcdcrespo.gov.ar).
- ✓ Vázquez Barquero, Antonio y Madoery, Oscar (2001); “Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local”; Editorial Homo Sapiens; Rosario.
- ✓ Villar, Alejandro (2007); “Políticas municipales para el desarrollo económico – social. Revisando el desarrollo local”; Editorial Ciccus, Buenos Aires.
- ✓ Villar, Alejandro; “Una década de desarrollo local en Argentina. Balances y perspectivas”; disponible en [www.unq.edu.ar](http://www.unq.edu.ar).