¿CÓMO FINANCIAR LAS POLÍTICAS AMBIENTALES URBANAS?

Dra. Claudia C. Ameriso

SERIE FISCALIDAD Y GOBIERNOS LOCALES
N°5 - AÑO 2022 - ISSN 2718- 8922

CENTRO DE ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIOS

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
UNR

¿CÓMO FINANCIAR LAS POLÍTICAS AMBIENTALES URBANAS?

Dra. Claudia C. Ameriso

Serie: Fiscalidad y Gobiernos locales. Nro. 5. Año 2022

CENTRO DE ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIOS

UNR Universidad Nacional de Rosario

Serie Fiscalidad y Gobiernos locales - ISSN 2718- 8922
Colección Perspectivas/Prospectivas – ISSN 2718- 7306
Editor responsable Prof. Darío Maiorana
Centro de Estudios Interdisciplinarios, UNR

Diseño de tapa: Cintia Espinosa
Ilustración: “Sin título. Serie Los fisgones” de Marcelo Gonella realizada con boligrafíto sobre papel A3.
Coordinadora gráfica: Adriana Palma.

La serie Fiscalidad y Gobiernos locales perteneciente a la Colección Perspectivas/Prospectivas es una edición y publicación online del Centro de Estudios Interdisciplinarios de la Universidad Nacional de Rosario.

BY NC SA

Dirección: Centro de Estudios Interdisciplinarios, UNR, Maipú 1065 3° piso of 309, Rosario, Argentina;
Tel: (0341) 4802781; mail: cei@unr.edu.ar

CENTRO DE ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIOS

UNR Universidad Nacional de Rosario

ÌNDICE

INTRODUCCIÓN.....5

CIUDAD: ECOSISTEMA URBANO.....5

EL AMBIENTE URBANO.....8

RETOS URBANOS.....8

FINANCIAMIENTO LOCAL DE LA GESTIÓN AMBIENTAL.....10

REFLEXIÓN FINAL.....17

BIBLIOGRAFÍA.....18

INTRODUCCIÓN

El Municipio no agota su cometido en ser un ente prestador de servicios, ya que tiene una función política esencial, cual es la conducción de los intereses comunes. Es Él -como célula básica de la comunidad organizada que constituye el Estado- el que tiene a su cargo el gobierno y la administración de los asuntos, las acciones, obras y servicios requeridos por los habitantes del territorio de su jurisdicción (departamento, ciudad, distrito, etc.) cuyo ámbito puede ser exclusivamente urbano o urbano y rural, pero cuya extensión y cantidad de habitantes posibilita lograr la adhesión popular, la eficacia operativa y administrativa y la viabilidad económico-financiera necesaria para su autogobierno y para la prestación eficiente y económica de los servicios públicos necesarios a la población.

A medida que avanzamos en el siglo XXI, las ciudades siguen constituyendo los principales centros de actividad económica, innovación y cultura. La gestión del medio ambiente urbano y de la calidad de vida de sus ciudadanos tiene implicancias que van mucho más allá de la preocupación por el bienestar de la población urbana; está en juego la calidad de la "civilización", cuyas manifestaciones constituyen las actividades económicas, científicas y sociales.

El papel de las ciudades en la resolución de los problemas del medio ambiente mundial fue reconocido en el Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano (CCE, 1990). Éste defiende un punto de vista holístico de los problemas urbanos y un planteamiento integrado para solucionarlos. La actividad económica y la salud de los habitantes de las ciudades, y la calidad de vida, son consideradas como un componente esencial de la ciudad multifuncional y diversa.

El nuevo rol que deben asumir las autoridades municipales, a partir de las demandas ciudadanas, para la elaboración y consecución de estrategias colectivas de gestión sostenible local requiere, además del desarrollo y aplicación de políticas y actuaciones innovadoras que promuevan mejores prácticas de sostenibilidad, de una cantidad significativa de recursos para hacerles frente.

CIUDAD: ECOSISTEMA URBANO

En los albores del nuevo siglo el planeta está altamente urbanizado: en el año 1900 vivían en ciudades uno de cada diez habitantes; en 1950, ya eran tres de cada diez y en el año 2008 -por primera vez en la historia- más de la mitad de la población mundial fue urbana.

Naciones Unidas estima que la población humana crecerá de siete mil a nueve mil millones de personas hacia 2050, es decir que la población mundial aumentará de media en un millón de personas a la semana durante los próximos 38 años. El mayor crecimiento se hará en las ciudades, donde los expertos prevén que la migración constante de medios rurales a medios urbanos añadirá otros mil millones de personas a las urbes. El panorama de las ciudades para 2050 será el siguiente: habitarán seis mil trescientos millones de personas. En la actualidad son tres mil quinientos millones y las áreas urbanas cubren menos del 5% de la superficie total de la Tierra[1].

Según un informe de la ONU de Octubre/2011 en todo el mundo -en promedio- uno de cada dos habitantes del planeta vive en una ciudad, y se espera que dentro de apenas 35 años la proporción suba a dos de cada tres. "El equilibrio entre poblaciones rurales y poblaciones urbanas ha cambiado irreversiblemente hacia la preponderancia de las ciudades". Según sus datos, en América Latina el 79% de la población vive en ciudades,

1 www.econoticias.com/red/agencias, 28/03/2012.

y se calcula que en 2050 lo hará el 90%. Es decir, que lo que se espera para dentro unas décadas en el resto de la región ya ocurre en Argentina, con una evidente atracción hacia Buenos Aires, pero también a Córdoba, Rosario, Mar del Plata o Resistencia[2].

En la provincia de Santa Fe, según los datos del censo 2010, la población alcanza a los 3.200.736 de habitantes, de los cuales 89% es considerada urbana, conformada por 50 municipios y 312 comunas[3]. Los departamentos Rosario y Santa Fe, concentran el 54% de la población provincial y a su vez representan el 4% del territorio provincial.

Según Michail Fragkias[4], hace un siglo había poco más de veinte ciudades con un millón o más de habitantes, mientras que en la actualidad son más de cuatrocientas cincuenta. Según los especialistas, más del 70% de las emisiones actuales de CO^2 están relacionadas con las necesidades de las ciudades. Las emisiones de CO^2 de las áreas urbanas se estiman en unos quince mil millones de toneladas en 1990, veinticinco mil millones de toneladas en 2010, y se prevé que aumenten hasta treinta y seis mil quinientos millones para 2030.

El crecimiento urbano se debe a una combinación de factores económicos, sociales, culturales y políticos:

- factor económico: la ciudad es sinónimo de proximidad; proporciona una multiplicidad de contactos y actividades, se convierte así en un núcleo de información y creatividad; es esta capacidad de reunir los actores económicos que intervienen en todas las fases de producción, investigación y consumo lo que atrae a las empresas hacia los centros urbanos;
- factor social: la ciudad aúna una gran variedad de instalaciones sociales (guarderías, hospitales, centros de servicios sociales, etc.) cuya función es cada vez más importante por el aumento de la marginación en forma de subempleo, desempleo y pobreza; de hecho, la concentración de problemas sociales permite definir y llevar a la práctica medidas correctoras más bien específicas que generales, la ciudad concentra también oportunidades de empleo; éste es uno de sus grandes atractivos; en términos más generales, la ciudad representa la capacidad de elección: de relaciones sociales, educación, servicios y trabajo;
- factor cultural: al igual que ocurre en la esfera social de la cual forma parte, el papel cultural de la ciudad se basa en la densidad, la proximidad y la facultad de elección; estos factores contribuyen tanto a la «producción» de cultura como a su «consumo»; además, la herencia histórica de la ciudad permite actividades económicas singulares vinculadas a la cultura, entre ellas el turismo;
- factor político: más que cualquier otro lugar, la ciudad debe responder directamente a las exigencias de sus ciudadanos en lo que se refiere a una «buena administración»; la ciudad es un sitio en el cual la participación directa es posible y se practica cada vez más, y donde el individuo puede desarrollar con mayor libertad su noción de los valores personales y cívicos; no es casual que en nuestras lenguas los términos «ciudadano», «citizen», «citoyen», «cittadino» o «Bürger» encierren en sí una connotación de soberanía política.

Una serie de factores avalan la importancia de las ciudades: concentran la mayoría de la población; son los centros de producción, distribución y consumo para la especie humana en el planeta; son muy ineficientes, operando como ecosistemas abiertos con costes inviables de energía, suelo, recursos y residuos; pero, a la vez, son focos centrales de información, innovación y difusión de valores y constituyen un recurso fundamental

2 http://www.clarin.com/sociedad/Argentina-gente-vive-ciudades_0_580742004.html
3 Datos Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas, Provincia de Santa Fe.
4 Conferencia: “El Planeta bajo presión”; Londres, Marzo 2012.

para generar “inteligencia” y movilización social en torno a los retos planteados por el cambio global.

La ciudad ofrece densidad y variedad, una combinación eficaz de funciones sociales y económicas que ahorra tiempo y energía; una oportunidad de restaurar valiosa arquitectura; son proyectos de un nuevo estilo de vida y de trabajo.

Ya en 1968, Henri Lefebvre enunció que entre los derechos básicos de los ciudadanos, junto al derecho de libertad, trabajo, salud o educación se debía incluir el “derecho a la ciudad”, es decir, el derecho de los ciudadanos a vivir en territorios propicios a la convivencia y ricos en usos diversos, en los que el espacio y los equipamientos públicos sean factores de desarrollo colectivo e individual. El derecho de todos a disfrutar de un entorno seguro que favorezca el progreso personal, la cohesión social y la identidad cultural. El derecho a la ciudad se define como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sostenibilidad, democracia, equidad y justicia social. Para ello, es necesario que el modelo económico de la ciudad no genere exclusión y que el modelo político garantice la participación. Además la ciudad deberá aceptar y proteger la diversidad cultural y ser ecológicamente sostenible.

El importante dinamismo social y económico que han tenido los ecosistemas urbanos en las últimas décadas, el modelo de crecimiento y su diseño, basado en la preeminencia del vehículo privado como modo de desplazamiento, y el abandono del modelo de ciudad compacta, ha ejercido -entre otras causas- grandes presiones en su entorno con un incremento constante en la demanda de servicios y una generación constante de residuos que es necesario gestionar.

La expansión de la ciudad fuera de los límites tradicionales del área urbana, con el argumento de ofrecer un tipo de vida tranquilo y más cercano a la naturaleza, ha destruido los ecosistemas cercanos y con ello los servicios que generaban. Además el proceso de destrucción compromete la conectividad entre los ecosistemas y aísla completamente las zonas verdes del interior de las ciudades de los ecosistemas cercanos. La población local de estas ciudades es la que ha sufrido el problema, tanto por el incremento de la movilidad con todo lo que ello supone, como por la pérdida de los servicios de regulación que la ciudad consumía de estos ecosistemas destruidos.

Junto a la ciudad, aparece el municipio como un modo de estructurar la comunidad para la más eficiente satisfacción de las demandas generadas por la vida colectiva, que encuentra en ella su exteriorización sociológica y política más acabada. Es, entonces, una de las expresiones y consecuencias de la socialización propia de los medios urbanos, que empuja a la formación de estructuras de organización pública, que se configuran -en sus manifestaciones más finalizadas- como instituciones insertadas en el tejido de las comunidades mismas, formando parte de ellas, y por ende, piezas insustituibles tanto en su morfología como en su funcionamiento.

Se presenta el municipio como una institución emblemática de la organización político-social en la escala local, comunal, es decir, en el ámbito propio de la vida colectiva básica. En consecuencia, en su aspecto esencial, el municipio es el producto natural y lógico del modo de vida urbano, del fenómeno de urbanización y sus consecuencias sociales, físicas, políticas, económicas y jurídicas; convergen en la necesidad de contar con una fórmula organizativa propia al servicio de los requerimientos cotidianos y directos de la colectividad, asentada y unida por el conjunto de vínculos más inmediatos, que configuran su entorno natural y su esfera de intereses comunes más cercana.

EL AMBIENTE URBANO

Desde un enfoque ecológico, las ciudades son ecosistemas: son sistemas abiertos y dinámicos que consumen, transforman y liberan materiales y energía; se desarrollan y se adaptan; están determinados por los seres humanos e interactúan con otros ecosistemas. Son altamente artificiales, se sustentan en la explotación de los servicios que otros ecosistemas les proporcionan (materiales, alimentos, energía, agua, etc.) y demandan la asimilación de lo que su metabolismo excreta a los ecosistemas cercanos -contaminantes, residuos, aguas fecales, etc.- y lejanos -gases de efecto invernadero-.

La rápida urbanización afecta a la tierra que abastece los recursos para el sustento de la vida urbana. Las áreas urbanas se apoderan de la producción ecológica y de las funciones de sustento de vida no sólo de las áreas cercanas sino también de las regiones distantes.

Las áreas urbanas, no obstante representar una pequeña porción de la superficie de la tierra -según datos aportados por el Population Report[5]- consumen aproximadamente el 75% de la industria maderera; el 60% del agua extraída para el uso humano va a las áreas urbanas (casi la mitad para irrigar los cultivos alimentarios para los residentes urbanos, aproximadamente un tercio para el uso de la industria y el resto para uso potable y saneamiento). El impacto ambiental de las áreas urbanas es a menudo invisible para los residentes urbanos mismos porque los ecosistemas que los sustentan pueden estar muy lejos.

A medida que se extienden las áreas urbanas, se extiende el impacto ambiental. Cuando su población crece, las áreas urbanas se extienden tanto horizontal como verticalmente, a menudo con un impacto abrumador en el medio ambiente natural y la destrucción de ecosistemas. El alcance del impacto del ambiente urbano aumenta no sólo cuando crece la población sino también a medida que incrementa la demanda de recursos per cápita, tanto de las industrias como de los consumidores.

Cuando el desarrollo urbano no está planeado ni regulado y las áreas urbanas se extienden de forma desordenada, por lo general la calidad de vida empeora, repercutiendo de manera desproporcionada en los pobres.

RETOS URBANOS

En el ámbito mundial, las áreas urbanas grandes y pequeñas se han convertido en el motor de crecimiento económico de la economía global, así como también en los centros de diversidad y cambio. Sin embargo al enfrentarse con el crecimiento rápido de la población, el aumento de los niveles de pobreza y a menudo instituciones públicas inadecuadas, muchos de los municipios se ven en apuros para resolver los problemas cotidianos que se les presentan: proporcionar infraestructura, vivienda, servicios y oportunidades.

La función principal de las ciudades consiste en proveer lugares para que la gente pueda producir, comunicarse y acceder a un lugar agradable para vivir, reduciendo al mínimo los efectos secundarios negativos.

La calidad de vida en las ciudades se basa en una serie de componentes tales como la equidad social, los ingresos y el bienestar social, la vivienda, un medio ambiente sano, las relaciones sociales y la educación. Los elementos ambientales de una buena calidad de vida incluyen la calidad del aire, un bajo nivel de ruido, agua limpia y suficiente, un buen diseño urbano con público suficiente y de alta calidad y espacios verdes, un clima agradable, oportunidades de adaptación y equidad social.

5 Population Report, Serie M, Nº 16, Baltimore, John Hopkins Bloomberg School of Health, INFO Project, Otoño 2002.

El cambio climático influye en casi todos los componentes del medio ambiente urbano y plantea nuevos y complejos desafíos para la calidad de vida urbana, la biodiversidad y la salud.

Las ciudades luchan para hacer frente a problemas sociales, económicos y ambientales resultantes de presiones tales como el hacinamiento, la desigualdad social, la contaminación, la disposición de residuos y el tráfico, entre otros.

El gobierno municipal se presenta como responsable de la promoción de un desarrollo local ecológicamente sostenible de su territorio, como un subproducto de los nuevos roles emergentes de los procesos de descentralización política, económica y fiscal (transferencia de competencias y funciones del nivel central a los niveles provincial y municipal), que buscan aumentar la eficiencia de la gestión pública, condicionada a la capacidad para compatibilizar crecimiento económico de aptitud ecológica con la calidad ambiental de vida de la población. Se parte de la idea que, en la escala local de realización, no hay un modelo único de ciudad y que las sociedades locales son capaces de construir en forma autónoma, aún dentro del dinamismo de las "redes" globales, sus propios proyectos de gestión, a partir del sentir y de la representación de sus ciudadanos, de la identidad local y de la democracia municipal.

La planeación y conducción del desarrollo es una responsabilidad pública que corresponde a las instituciones gubernamentales, garantizando la inclusión de todos los sectores sociales y la sustentabilidad de la ciudad. Las políticas públicas, en materia de diseño, planificación y construcción sustentable para las ciudades, deben adaptarse al carácter dinámico y evolutivo de las necesidades de sus habitantes, presentes y futuros y al ambiente urbano.

Los principios concretos que definirían una política basada en la sostenibilidad serían:

a) La integración del factor ambiental en una política global.

b) La proyección ambiental del futuro en políticas concretas.

c) La aceptación de los límites de crecimiento.

d) La compatibilidad de los proyectos a corto y largo plazo.

e) La justicia ambiental representada por la equidad en el acceso de todas las personas a los recursos naturales.

f) El derecho a la información ambiental y a la participación de todos los sectores implicados en la elaboración de políticas públicas en el seno de un marco democrático.

g) Los recursos naturales no son ilimitados.

h) La consideración de los límites de la economía del mercado.

i) La necesidad de regir los intercambios por precios que representen los costes reales de los productos y servicios.

j) Y lo más importante, la solidaridad entre los pueblos y las culturas.

En ese escenario, los diferentes niveles gubernamentales han de disponer de forma simultánea de la suficiente autonomía para diseñar sus proyectos de desarrollo desde su propia realidad social (su propia red interna de actores) y de la suficiente visión para comprender que también deben plantearse su incorporación a proyectos superiores (red externa). Desde las preocupaciones medioambientales se ha hecho popular la expresión "pensar global, actuar local", pero tan importante es esta perspectiva como la opuesta: "pensar local, actuar global".

Aceptar la complejidad en la gestión del medio ambiente urbano supone incorporar esa misma complejidad en la acción de gobierno y en la gestión de las políticas adecuadas sin que ello suponga bloqueos o conflictos. Exige articular la diversidad y la fragmen-

tación con mecanismos de coordinación o integración. Esa gestión requiere de cambios profundos en las estructuras institucionales, tanto organizativas como instrumentales. Las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento permiten abordar el análisis, la planificación y la gestión de la realidad urbana de manera integrada y con enfoques que se alejan de visiones fragmentarias y parciales para avanzar en aproximaciones holísticas y sistémicas.

Abordar la solución de los problemas urbanos contribuirá en gran medida a resolver los problemas ambientales más acuciantes a escala mundial, en particular el efecto invernadero y la lluvia ácida, pues es en las ciudades donde se concentra la mayor parte de la población, la actividad económica y, consecuentemente, las emisiones. A su vez, son las ciudades quienes toman decisiones a largo plazo, y a menudo de forma irreversible, sobre inversiones de infraestructura, suministro energético, industrial y tratamiento de aguas y de residuos.

FINANCIAMIENTO LOCAL DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

En muchos lugares se ha producido un giro en la relación entre el Estado y el mercado, en sectores con una fuerte dimensión urbana, concretamente la vivienda, los servicios de protección social, la formación y la educación, el transporte y las telecomunicaciones y, en algunos países, la generación y el abastecimiento de energía, el suministro de agua y la recogida y eliminación de residuos. Se ha producido asimismo una disminución de los servicios prestados únicamente por organismos públicos y un crecimiento de los modelos de cooperación.

Sin embargo, la presión sobre el gasto público local no disminuye. Para paliar la exclusión social hacen falta cuantiosos recursos públicos. También para aumentar el crecimiento económico y el empleo en las zonas urbanas y para mejorar la calidad del medio ambiente hacen falta grandes inversiones en capital social y físico, a las que el mercado no puede responder enteramente por sí solo. Por lo tanto, las ciudades tienen que hacerse más creativas a la hora de confeccionar conjuntos de medidas financieras que permitan financiar las inversiones económicas, medioambientales y sociales. Ello exige, cada vez más, una reorientación cultural hacia nuevos modos de funcionamiento dentro del sector público y entre los sectores público y privado.

En todo caso, responder a los retos económicos, sociales y medioambientales no es sencillo. Las ciudades están llamadas a cumplir y/o están sujetas a los programas y prioridades de los diferentes niveles de gobierno. Con demasiada frecuencia los principales programas e iniciativas urbanas de distintos niveles de gobierno presentan metas, presupuestos y calendarios diferentes y van dirigidos a distintas áreas geográficas. Por otra parte, las medidas políticas pueden tener consecuencias no pretendidas. Algunas veces, las medidas encaminadas a resolver determinados problemas se contrarrestan entre sí u obstaculizan la actuación en niveles de gobierno inferiores. El resultado es la fragmentación de esfuerzos y la menor repercusión potencial de los programas y recursos. Es necesaria una mayor integración vertical.

A un nivel horizontal, las ciudades se enfrentan al problema de coordinar las medidas pertenecientes a ámbitos de actuación muy diferentes, como son el empleo local, la educación y formación, la vivienda, el medio ambiente, la planificación urbanística, el transporte, la sanidad, la protección social y los asuntos financieros. La división funcional y la tradicional especialización de los departamentos suele dar lugar a respuestas poco efectivas e ineficaces. Son necesarios nuevos enfoques de gestión para solucionar los pro-

blemas multidimensionales e interconectados a los que deben hacer frente las ciudades cada vez con más frecuencia.

En lo que al cuidado del ambiente se refiere, la clasificación tradicional de los instrumentos ambientales apunta a considerar:

- Los instrumentos jurídicos se constituyen en un conjunto de normas y disposiciones legales.
- Los administrativos, básicamente, responden a evaluaciones del impacto ambiental y a la regulación directa en los posibles sectores de actuación, ya sea ésta industrial, forestal o urbana, articulados desde el control, la vigilancia y la sanción.
- Los instrumentos técnicos son los que nos ofrecen las ciencias aplicadas: equipos e instalaciones correctores o medidas preventivas, procesos con tecnologías limpias, que limiten los desechos o fomenten el reciclado, utilización de combustibles menos contaminantes, o materias primas con menos residuos; ahorro de energía, etc.
- Los instrumentos sociales que han venido implantándose en los países industrializados, incumben a la educación ambiental, a la información y a la concienciación ciudadana y a la participación pública en los procesos de decisión.
- Los mecanismos de tipo económico y fiscal intentan poner precio a la contaminación y al uso adicional de recursos, y utilizan para ello, principalmente el funcionamiento del mercado y los incentivos. Como ejemplo cabe citar los impuestos, cánones de contaminación, establecimiento de tarifas reales ajustadas al costo real de los servicios públicos, creación de mercados, etc.[6]

Atendiendo a:

1. El recurso natural según el que actúen.
2. El grado de intervención pública con el que han sido elaborados.
3. La formulación jurídica utilizada para su implantación.
4. La finalidad perseguida, como por ejemplo: incrementar los costes de uso de los recursos naturales, cumplir el principio “quien contamina paga”.

Todos los expertos coinciden en la necesidad de que prime la prevención sobre la represión, puesto que en la mayoría de las ocasiones el daño causado resulta irreparable, al menos en el corto y mediano plazo, dada la lentitud de los procesos naturales. Ello parece provocar un cierto rechazo de los instrumentos fundamentalmente represivos, como lo son los tributos ambientales. Sin embargo, este tipo de medidas también puede cumplir una función preventiva de las infracciones contra el medio ambiente, mediante la disuasión que la amenaza de su imposición genera en los sujetos.

La internalización de los costos sociales inducidos por la degradación ambiental puede lograrse por dos vías no necesariamente antagónicas, sino diferentes aunque complementarias, a saber:

1- Controles directos por parte de la Autoridad Pública: tales como el establecimiento de reglamentaciones, de límites a la contaminación, restricción de ciertas actividades en determinadas zonas, etc.

Básicamente este mecanismo de control consiste en regular, dentro del marco administrativo convencional, los límites a los que deben ajustarse las actividades y los agentes contaminantes y los procesos de recuperación de los impactos ambientales. La reglamentación puede establecerse bien, fijando estándares de calidad ambiental y dejando a la elección del agente los medios técnicos de los que puede valerse o, por el contrario, mediante la especificación de la tecnología o técnicas adecuadas para obtener la calidad

6 Vaquero García; “Fiscalidad y medio ambiente”; Gaceta fiscal n° 162; 1998.

medioambiental perseguida. Incluso, en casos de gravedad extrema, puede producirse la prohibición de ciertas actividades especialmente nocivas. Los mecanismos administrativos de tipología reglamentaria se articulan mediante la definición de topes de cantidad y calidad de los efluentes, emisiones o vertidos. Su ejercicio preferente suscita críticas de diferente calado, aunque se apuntala con beneficios derivados de los instrumentos económicos. En efecto, la mayor productividad que apareja acometer la selección de los instrumentos por los propios agentes, frente a la rigidez y superior coste de los recursos de la administración pública.

Los puntos a favor que podrían presentarse, se vinculan con las mayores facilidades de aceptación, son de inapreciable utilidad en situaciones extremas, proporcionan un complemento esencial dentro de un paquete de medidas medioambientales, resulta altamente efectiva en procesos iniciales donde lo que se procura es la sensibilización de la opinión pública y de los agentes económicos, la comprensión del problema, su colaboración e, incluso, una reducción de los residuos, y por último, presenta resultados satisfactorios cuando las tecnologías de control de la contaminación o de uso de los recursos son relativamente uniformes para una determinada industria.

Por su parte, las personas sujetas a la regulación especulan sobre las posibilidades de negociación que les confiere la ordenación, al considerar que permite argumentar problemas laborales, técnicos, de financiación, etc. con los que menguar el nivel de exigencia de la norma o normas a establecer.

El sistema es, en realidad, un instrumento de carácter administrativo, independiente de criterios de eficiencia económica. Se fijan los límites legales basados en consideraciones de salud, de ecología, de urbanismo, etc., que el potencial contaminador debe cumplir para desarrollar su actividad. La puesta en práctica de estas medidas, requiere cada vez más, cierto nivel de coordinación con la normativa ambiental en el plano más amplio posible, por ello resulta deseable el establecimiento de un marco estable, global y homogéneo que impida interacciones negativas, económicas y de otra índole.

La sanción administrativa (multa), por su parte trata -por medios coercitivos- de incitar al contaminador a cumplir con la reglamentación directa medioambiental a la que la penalización se encuentra inequívocamente ligada. Para muchas empresas la multa no es considerada como la retribución dañosa de un mal causado, sino que es percibida como si de un impuesto se tratara: el pago de la multa permite mantener el estado de cosas. Pero frente a esta actitud puede, y debe ser aplicada la multa verdaderamente coercitiva, entendiendo como tal aquélla que se repite en el tiempo y se exaspera en su cuantía si el sancionado no pone remedio a la situación que da lugar a su imposición. Quizás, otro tipo de sanciones como las consistentes en la publicación de las sentencias condenatorias puedan dar mejores resultados[7].

La articulación eficaz de mecanismos de tipología económica ha demostrado un mayor grado de eficiencia desde el punto de vista de los costes económicos que otras alternativas vinculadas a la reglamentación, a la hora de cumplir objetivos medioambientales. En este sentido se pronuncia Martín Mateo, para quien los resultados obtenidos por las medidas administrativas indirectas o preventivas -consistentes generalmente en el establecimiento de estándares de emisión- son las que más eficacia han demostrado en la lucha contra la contaminación.

No puede decirse lo mismo de aquellas otras de carácter represivo, que, a juicio de la mayor parte de la doctrina en materia ambiental, sólo deberían utilizarse de manera ex-

7 López Gord, J.F.; "Medio ambiente comunitario y Protocolo de Kioto: la armonización de la imposición energética o un mercado sobre emisiones de gases de efecto invernadero"; Facultad de Derecho; Editorial Universidad de Granada; España, Julio 2006.

cepcional respecto a otras estrategias destinadas al mismo fin, ya que "si el incumplimiento es generalizado, lo que desgraciadamente suele ser el caso, y si la propia Administración está convencida de la prevalencia sobre los intereses ambientales de los económicos o de los de otro orden, la represión carece de sentido".

La principal crítica que se le formula se refiere a que los objetivos de protección ambiental no pueden ser alcanzados por los agentes económicos al menor costo para ellos y con la mayor eficiencia.

Durante la última década, en el ámbito internacional ha ganado aceptación la alternativa de comenzar a incorporar instrumentos económicos a la gestión ambiental para así complementar los esquemas tradicionales de regulación directa. Ello se debe, fundamentalmente, a que éstos ofrecen la oportunidad de introducir una mayor flexibilidad mediante incentivos basados en precios/costos, así como también obtener recaudos para financiar la gestión y las inversiones ambientales a través de fondos específicamente asignados. La flexibilidad que posibilitan estos instrumentos permite a los agentes minimizar el costo de cumplir con la normativa, con la consiguiente reducción del gasto total en que la sociedad debe incurrir para lograr sus metas de calidad ambiental.

2- Instrumentos basados en mecanismos de mercado: se intenta influenciar las decisiones de los agentes del mercado, induciendo a ciertas conductas, en el sentido de reducir la contaminación o encarecer su producción. Comprenden la tributación de las emisiones, los derechos de contaminación, los sistemas de depósitos reembolsables, las subvenciones.

Los instrumentos económicos orientan a los productores y a los consumidores hacia consumos racionales de recursos naturales y a conductas responsables en los problemas de contaminación y residuos. La forma de operar de estos mecanismos, instala en las cuentas privadas los costes ambientales externos (a través de la aplicación de incentivos y elementos disuasorios económicos y fiscales, de responsabilidad civil, etc.) con el objetivo de que el sistema de precios beneficie a productos y servicios más respetuosos con la variable ambiental.

En una investigación realizada por el Comité de Medio Ambiente de la OCDE[8], Opschoor y Vos clasificaron los instrumentos económicos más importantes como:

- Cánones**:** de vertido, por servicio prestado, sobre producción, administrativos, diferenciación por el impuesto.
- Ayudas financieras: subsidios, créditos blandos, desgravaciones fiscales.
- Sistemas de consignación: voluntarios, obligatorios.
- Creación de mercados: intercambio de derechos de emisión, intervención del mercado, seguro de responsabilidad
- Incentivos financieros para asegurar el cumplimiento, gravámenes de no-cumplimiento, depósitos de buen fin.

Respecto de la utilización de la ecotributación no aparece solamente como medio de allegar recursos al Estado sino como un instrumento de ordenación de conductas pensado para moderar aquéllas que escapan a los estándares administrativos fijados por la Autoridad como tolerables en cuanto a la contaminación. El tributo es útil entonces, no sólo a políticas de ingresos sino también a la de gastos. Estos tributos cuentan en la mayoría de las legislaciones de los Estados con un respaldo constitucional pues por lo general la protección del medio ambiente se encuentra contemplada en este nivel superior de los ordenamientos jurídicos.

8 OCDE; "Fiscalidad y el medio ambiente. Políticas complementarias"; 1989.

Se clasifican:

- Impuestos sobre las emisiones, con tipos que varían en función de los volúmenes de emisión y del grado de contaminación (impuestos pigouvianos[9]).
- Impuestos indirectos, que recaen tanto sobre los insumos del proceso productivo, como sobre los bienes o servicios de consumo final, en la medida que lesionan el medio ambiente, como por ejemplo el impuesto sobre el consumo de carburantes.
- Disposiciones sobre otros impuestos relacionados con el medio ambiente.
- Disposiciones que acogen beneficios fiscales como depreciaciones aceleradas, bonificaciones o tipos inferiores para inversiones medioambientales, en general relacionadas con el control de la contaminación y con consumos energéticos eficientes.

Ciertas cualidades de los tributos, y más concretamente de los impuestos ecológicos, los hacen especialmente indicados para proceder a la internalización del coste social ambiental:

- Los tributos ambientales están especialmente indicados para efectuar el proceso de internalización de las externalidades.
- Favorecen la integración de las políticas económicas y medioambientales y contribuyen directamente en la implementación del principio "quién contamina paga".
- Presentan un tipo de "eficacia estática", con la reducción al menor coste posible en la realización en un objetivo dado de lucha contra la contaminación.
- Animan a las empresas a invertir en tecnologías y en infraestructuras de producción más limpias y eficientes, con el propósito de reducir sus pagos impositivos, considerando una tasa por unidad de producción/contaminación. Es posible identificar un doble efecto: el incremento de la producción derivado de la presión para aumentar la eficacia productiva en razón de la disminución de la contaminación y el decremento de los pagos impositivos.
- El aumento de la renta fiscal obtenida por la fijación de estos gravámenes podría tener un triple destino:
    - contribuir al presupuesto público,
    - ayudar a reducir otros impuestos sobre el capital, el trabajo o el ahorro,
    - financiar programas de lucha contra la contaminación en el origen, contrarrestarla una vez que ésta se ha producido, o bien compensar financieramente a aquéllos que sufren sus efectos.
- Es posible reconocerles una eficacia considerable cuando se trata de acometer la contaminación procedente de fuentes difusas, como por ejemplo las emisiones de gases de efecto invernadero y otros gases nocivos por el transporte, la problemática de los residuos en general y los compuestos químicos usados en la agricultura.
- Producciones con un coste social importante y precios elevados inducirían al consumidor a la compra de cantidades menores de artículos creadores de problemas ecológicos; este dispositivo actúa como un elemento eficaz para inducir cambios en los hábitos de consumo hacia bienes y servicios más "ecoeficientes".
- Además, el coste que tendría que soportar la empresa le induciría a emplear factores productivos alternativos.

9 Su origen se remonta a los estudios de Pigou sobre el concepto de externalidad, quién encontró que el mercado tenía problemas para asignar los recursos y que las externalidades justificaban la intervención del Estado para internalizarlas (Pigou, 1920). Por ello, a los tributos ecológicos también se los denominan tributos pigouvianos.

- A diferencia de los mecanismos administrativos, los instrumentos económicos no requieren de un control estrecho, inviable cuando coexiste una pluralidad de situaciones y agentes potencialmente contaminantes. Los sistemas basados en los tributos añaden, además, el aprovechamiento de una administración preexistente, evitando la burocratización y la rigidez y fomentando el ahorro de recursos humanos y materiales.
- Su implementación refuerza el cumplimiento de las disposiciones normativas que poseen efectos secundarios positivos en diversos campos: el medioambiente, sobre la innovación y la competitividad, sobre el mercado de trabajo y también, podría inducir a reformas sustanciales en los sistemas fiscales vigentes.

Las principales críticas que se le formulan a los tributos medioambientales desde el punto de vista de su extrafiscalidad se refieren a la función que desempeñan (no recaudatoria), a su aparente carácter sancionador y a la pretendida transgresión del principio de capacidad económica. Contra la primera de las críticas, la "función no recaudatoria", ésta se encuentra ausente en los tributos medioambientales pues es contraria a su naturaleza, la carencia de fines recaudatorios. Respecto de la segunda -"carácter penalizador"- se basa en la postura de un sector de la doctrina que alega que se estarían imponiendo sanciones tipo multa bajo el velo de un tributo. En este sentido debe alegarse que no se está frente a actos ilícitos que deban ser sancionados, pues para ello existe la legislación sancionadora respectiva. Se trata de establecer tributos sobre actividades lícitas que producen daños medioambientales, actividades que han sido soportadas por la sociedad y son de carácter ordinario, pero no por ello debe seguirse una política de desinterés sobre los efectos perjudiciales que producen. En cuanto a la pretendida "transgresión del principio de capacidad económica", los tributos ambientales, en la medida en que un sujeto perjudica el entorno o produce mayores costes sociales como consecuencia de esa conducta, está demostrando -también indirectamente- una manifestación de capacidad económica susceptible de ser objeto de gravamen, siendo así que si desea realizar una actividad productiva que perjudica el medio ambiente debe asumir los costes medioambientales que ella produzca. Asimismo, estos tributos extrafiscales no pueden ignorar los principios de igualdad y capacidad económica, aunque no sean sus criterios principales.

El impuesto ambiental, según Kogels[10] se refiere a los instrumentos impositivos destinados a mejorar el medio ambiente a través de la influencia de las decisiones económicas de los seres humanos. El término "impuesto ecológico" (como sinónimo de impuesto medioambiental) se utiliza a menudo de forma poco técnica para todo el conjunto de tributos medioambientales debido al desarrollo primario en el que se encuentra la fiscalidad ambiental. Son tributos medioambientales en sentido amplio "todas las prestaciones pecuniarias de Derecho Público (impuestos, tasas, contribuciones especiales y los tributos especiales) que sirven directa o indirectamente para realizar objetivos de política ambiental. En este ámbito hay que incluir también los beneficios fiscales y otras medidas desgravatorias de carácter fiscal".

En este mismo sentido Pérez Arraiz define los impuestos ecológicos como "aquellas figuras tributarias cuya finalidad más que recaudar es influir en la actuación del sujeto pasivo para dirigir su conducta hacia comportamientos deseados por el legislador y que son beneficiosos para el medio ambiente. Se encuadran dentro de lo que se conoce con el nombre de extrafiscalidad".

Altamirano señala que los mismos reposan en dos teorías: la "teoría de la compensación" que postula que paga quién hace necesario que el gobierno despliegue una ac-

10 Internacional Fiscal Association, 1995.

tividad de depuración y en consecuencia se lo grava con un tributo en función del costo que ocasiona a la administración; y la otra, es la "teoría del valor" por la que paga quién se beneficia por el hecho contaminante y se le impone un tributo en función de las utilidades que obtiene por dicha actividad.

El principio "quién contamina paga" demanda que sea el contaminador quien soporte el coste de las medidas de reducción de la contaminación, impuestas por la Administración para conseguir niveles aceptables de calidad ambiental. Como manifestación del principio de solidaridad supone la concreción de la tendencia de internalización de los costes sociales inducidos por la degradación ambiental. Así se establece el deber de cada sujeto contaminante de asumir su responsabilidad sobre los costes ambientales que haya producido con su actuación contaminante.

La incidencia fiscal que un tributo ecológico puede generar, se vincula con la traslación económica de su cuota, que puede desvirtuar el principio de "quien contamina paga", por cuanto el tributo no sería pagado por el sujeto contaminante.

La introducción de un tributo medioambiental, cuyo objetivo principal es la disminución del impacto negativo en el entorno natural provocado por una determinada actividad económica o el consumo de un producto, implicaría obviamente, un cambio en el comportamiento de los consumidores.

De acuerdo con los expertos en fiscalidad ambiental, una elevada recaudación de esta suerte de tributación permitiría a las diferentes administraciones públicas no sólo arbitrar medidas para conseguir una mejora en la protección del medio natural, sino además contribuir al logro de objetivos macroeconómicos. En contraposición, sin embargo, no debe ignorarse que cuanto mayor sea la protección ambiental, menor será la capacidad recaudatoria del tributo en cuestión. Tal es la razón por la que deberían establecerse tributos lo suficientemente flexibles como para propiciar aumentos de sus tarifas o número de hechos gravados.

La recaudación de los tributos ambientales puede tener básicamente cuatro destinos diferentes:

- La reducción del déficit público. Los ingresos obtenidos mediante un tributo ambiental podrían emplearse en el financiamiento de una reducción de la diferencia entre los gastos y los ingresos públicos, con la finalidad de conseguir cuentas públicas más saneadas.
- Un incremento del gasto público. Otro de los usos alternativos de los ingresos de la imposición ambiental sería la financiación de un aumento del gasto público en, por ejemplo, las prestaciones por desempleo, las pensiones o, en suma, un mayor desarrollo del estado de bienestar.
- La reducción de otros impuestos. Con este empleo alternativo, basado en el principio de neutralidad fiscal, tratarían de conseguirse, en lo fundamental, dos objetivos: la mejora del ambiente y la implantación de determinadas políticas económicas. Tal opción favorecería, en concreto, la puesta en práctica del denominado doble dividendo, es decir, lograr una mejora del entorno natural y, al mismo tiempo, incremento el empleo.
- Destino final de los ingresos. Este empleo de la recaudación obtenida mediante un tributo ecológico consiste, en esencia, en la financiación de determinadas actuaciones públicas ambientales. Ejemplo corriente de este destino de los ingresos ambientales es el que proporcionan las tasas fiscales ecológicas, los pagos realizados por este concepto tienen su razón de ser en la financiación de determinados servicios ambientales como por ejemplo, las basuras locales.

REFLEXIÓN FINAL

El crecimiento de las ciudades es tan rápido que las economías locales, los servicios públicos y las infraestructuras no logran mantenerse al mismo ritmo. Un mejor ejercicio del poder local es clave para enfrentar los retos urbanos tales como las altas emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de los vehículos privados, la demanda energética para climatización, la generación y tratamiento de residuos y la demanda de productos industriales -entre otros- que llevan a la contaminación del agua y del aire, poniendo en peligro la salud de los residentes urbanos.

La ciudad como sistema plantea la exigencia de renovación de sus estructuras funcionales, con el objetivo de construir un modelo de ciudad más sostenible y de atender y acomodar nuevas necesidades sociales, económicas y ambientales. Ésta debe ajustar sus formas y funcionalidades urbanas para contribuir a la buena gestión, tanto de las dinámicas territoriales, de la articulación de los espacios urbanos, del uso de la energía, el agotamiento de los recursos y la generación de residuos, la movilidad, el incremento de la habitabilidad en el espacio público y mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. La respuesta equilibrada a las nuevas demandas es clave para hacer ciudad y ordenar el territorio. La sostenibilidad local requiere de un proceso planificado de actuación que debe implicar a toda la acción municipal en la toma de decisiones y que requiere una retroalimentación y evaluación constante.

Con este objetivo, la construcción de una ciudad sostenible debe enfocarse como un proceso de crecimiento y cambio estructural que conduzca a elevar el bienestar de la población. Ello requiere -entre otras tantas herramientas- contar con los recursos propios suficientes para llevar adelante tan ardua tarea.

Giovanni Rodríguez Rodríguez[11] expresa “el rol de las municipalidades durante el siglo XIX e inicios del XX fue muy activo, ya que poseían una serie de atribuciones que se fueron reduciendo conforme creció el estado centralizado, durante la década de los años noventa y principios del siglo XXI se han dado reformas que han otorgado a los municipios responsabilidades que las reposicionan como actores importantes en el desarrollo local, sin embargo como lo menciona Alfaro la escasez de recursos es una limitante para alcanzar los objetivos delegados a los gobiernos locales, hecho que es evidente en los problemas de gestión ambiental”.

En la actualidad los sistemas tributarios deben afrontar nuevos retos como la globalización, los avances tecnológicos y la sensibilización de los ciudadanos en los temas sociales. Y por tanto, el desafío de los gobiernos locales es el diseño de tributos ecológicos que contemplen los objetivos de las políticas económicas y ambientales. La fiscalidad ambiental se refiere a tributos de marcado carácter ecológico, bien por la configuración de su hecho imponible, bien por el destino que se vaya a dar a la recaudación obtenida por un determinado tributo.

En definitiva, se procura el fortalecimiento de las capacidades institucionales municipales necesarias para hacer frente a las demandas ciudadanas que el devenir de los tiempos les presenta con urgencia perentoria.

---

11 Rodríguez Rodríguez, Giovanni; “Gestión ambiental municipal y participación local”; Décimo-tercer Informe: Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible; Costa Rica.

BIBLIOGRAFÍA

Ameriso, Claudia C. (2011) *Ecología y Tributación. Propuesta de una política ecotributaria para el transporte público de Rosario*; Editorial Académica Española – LAP LAMBERT Academic Publishing GMBH & Co. KG; Alemania.

Ameriso, Claudia C. y Maceratesi, Georgina (2011) *Nuevas fuentes de financiamiento que poseen los municipios*; 44º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas; Córdoba, Septiembre.

Ameriso, Claudia C. y Carús Ribalaygua, Luis (2010) Financiamiento local para el desarrollo de ciudades sustentables; *Rol y Financiamiento Municipal*; Año 3 - Nº 5; Editorial Foja Cero; Rosario.

Ameriso, Claudia C. (2005) El municipio y su financiamiento; *Rol y Financiamiento Municipal*; Coord.: Claudia C. Ameriso; págs. 49 a 93; Editorial Foja Cero; Rosario.

Fundación Ambiente y Recursos Naturales; *Informe Ambiental Anual 2012*; www.farn.org.ar

Lefebvre, Henry (1978) *El derecho a la ciudad*. Ediciones Península; Barcelona.

Ministerio de Medio Ambiente de España, *Libro Verde de Medio Ambiente Urbano*; AL21; Red de redes de desarrollo local sostenible; Marzo 2007.

Naredo, José Manuel y Rueda, Salvador; *La construcción de la ciudad sostenible*; http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a010.html

Pauli, Gunter (2011) *La economía azul.* TusQuets Editores; España.

OCDE 2012. *Perspectivas ambientales de la OCDE hacia 2050*; www.oecd.org/environmental

Prats Palezuelo, Fernando (2009) Cambio global y nuevos paradigmas urbanos; *Daphnia* nº 48; Primavera de 2009.