



Ameriso, Claudia
Benítez, Elida
Ferullo, Claudio
Gagliardini, Graciela
Maceratesi, Georgina
Raffo, Adriana
Tapia, María Alejandrina
Instituto de Investigaciones teóricas y aplicadas

MUNICIPIO Y AMBIENTE

1. Introducción

Desde el principio de los tiempos, las ciudades han sido centros de democracia, creatividad y actividad económica. ¿Por qué motivo? La economía y la geografía nos informan que la densidad y la concentración urbana son esenciales para la productividad y el crecimiento; son agentes catalizadores de la acción colectiva, la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

Las ciudades ofrecen a los funcionarios electos un primer acercamiento con los votantes; a los gobiernos, la posibilidad de recaudar impuestos; a los contribuyentes, la de exigir servicios eficientes; a los inversionistas, el inicio de nuevos negocios. Es en ellas donde las voces colectivas se hacen oír y la rendición de cuentas cobra importancia.

A principios del Siglo XX la ciudad se convierte en un espacio en el que confluyen las relaciones entre las personas, un espacio en el que estas conviven y trabajan y que ofrece servicios hechos para el uso y disfrute de los ciudadanos. Por esta razón, la ciudad pasa a representar ese hábitat "natural" para el ser humano, el cuál debemos cuidar y proteger, pactando por el bienestar, la igualdad y la participación social, basándose en esta relación interpersonal el concepto mismo de sostenibilidad.¹

El Estado debe asegurar un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras. Para ello debe elaborar y coordinar las políticas cuidadosamente, de modo de evitar que el progreso de un sector signifique el deterioro de otro. Asimismo debe afianzar la utilización equilibrada de los recursos naturales, impidiendo su aprovechamiento irracional. Ello propicia la aplicación de incentivos económicos para su logro o la reglamentación directa.²

Es por tal motivo que la política económica debe tender paulatinamente hacia una visión integral que supere la dicotómica del presente, en donde lo económico es el eje central y los otros aspectos se subordinan en forma segmentada.

El desarrollo entonces debe contemplar y conjugar en forma proporcionada y sostenible el capital físico, el capital humano, el capital natural y el capital social (instituciones, calidad de vida, y otros). Ello implica que debe existir una reserva o mínimo de cada uno de éstos que garantice su reproducción adecuada, y si es posible, su crecimiento, de tal manera que no falte ninguno de los ingredientes básicos para el desarrollo.

La dimensión ambiental le garantiza a la esfera económica que la productividad, o la competitividad no va a ser a costa de la salud de la población o la destrucción de los recursos naturales. Pero sobre todo va a incorporar en el análisis económico la visión de entender los recursos naturales como un capital natural que debe contar con un mínimo de reservas y un plan de explotación y rotación, y de ser posible un incremento de ese capital natural.³

Son muchas y muy notables las dificultades a las que se enfrentan los gobiernos de cualquier nivel (central o subcentral) para controlar el crecimiento del gasto público o, alternativamente, aumentar en la medida necesaria la recaudación tributaria, especialmente en el ámbito de los gobiernos subcentrales, pues éstos tienen su capacidad tributaria limitada atendiendo a las recomendaciones teóricas del federalismo fiscal. En este contexto, adquiere

¹ "Informe sobre el estado del arte de las agendas 21 locales en España", Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, Borrador diciembre 2002.

² Tondini, B., "La Tributación Internacional y su relación con el Medio Ambiente (una posible solución al tema de las papeleras)", Programa Derecho Internacional, www.caei.com.ar.

³ Murillo Rodríguez, C., "Comercio, medio ambiente y política de desarrollo", Serie Foros y Debates Ambientales, N°2, año 2001.



especial interés el aprovechamiento por parte de éstos de las posibilidades que ofrecen los tributos ambientales.

Las acciones orientadas a reformar la tributación existente para que refleje con la mayor fidelidad posible los costes y beneficios ambientales, constituyen un instrumento económico sumamente interesante en el ámbito de las políticas de gestión ambiental

2. Ciudad Sustentable

La explosión demográfica de las ciudades llegó a niveles inesperados en el siglo XX, y continúa en el presente de manera acelerada. La mitad de la población mundial vive en centros urbanos (ciudades) y se proyecta que, para el año 2025, lo mismo harán las terceras partes. Es una de las causas por la cual los gobiernos, están preocupados, por crear ciudades sostenibles, alcanzando un desarrollo social y económico que no sea dañino para el medio ambiente. Esto fue tratado en el documento que aprobó la Conferencia de Naciones Unidas – Agenda 21 en 1992; el discurso de desarrollo sustentable fue legitimado, oficializado y difundido a partir de dicha conferencia.

Se llevó a cabo del 3 al 14 de junio de 1992, en La Cumbre de Río. En ella participaron 172 países (con 108 jefes de Estado) y 2400 representantes de organizaciones no gubernamentales. Refleja un consenso mundial y un compromiso político al nivel más alto sobre el desarrollo y la cooperación en la cuestión ambiental. Se trataron los temas de medio ambiente y desarrollo sustentable. No olvidemos una de los antecedentes más importantes, en los años 70 cuando se constatan una serie de problemas medioambientales a escala global como son el efecto invernadero y el agujero de la capa de ozono; se convocó a una conferencia mundial llamada Cumbre de Estocolmo en 1972 donde se empieza a perfilar lo que en un futuro se entenderá como Desarrollo Sostenible. En dicha Cumbre se exponía lo siguiente: "A nuestro alrededor vemos multiplicarse las pruebas del daño causado por el hombre en muchas regiones de la Tierra: niveles peligrosos de contaminación, (...) destrucción de recursos insustituibles (...) Millones de personas siguen viviendo muy por debajo de los niveles mínimos necesarios (...) Por ello, los países en desarrollo deben dirigir sus esfuerzos hacia el desarrollo, teniendo presente sus prioridades y la necesidad de salvaguardar y mejorar el medio".

3. Desarrollo Sostenible Como Punto De Partida⁴

En 1987 se publica el Informe Brundtland, que define el concepto de desarrollo sostenible como "aquel que responde a las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras, para satisfacer sus necesidades", y que presenta, como principios esenciales, el desarrollo económico, la protección del medio ambiente y la igualdad social.

El desarrollo sostenible es una filosofía con dimensiones científicas, económicas y políticas y debe adquirir una vía legal para que sea realmente efectivo y con aplicaciones concretas. La sostenibilidad es una responsabilidad compartida que requiere un progresivo aprendizaje para que todos los ciudadanos participen en su adecuada gestión. Esto supone sensibilizar a los mismos en relación con la sostenibilidad y el medio ambiente y cambiar las muchas inercias en sus comportamientos.⁵

Son las administraciones públicas las que deben adoptar estrategias de actuación adecuadas a la realidad local existente, con el fin de desarrollar con éxito la ejecución de estos procesos. Apoyándose en la participación conjunta de la ciudadanía el concepto sostenible plantea un modelo de desarrollo social y económico basado en modelos de gestión eficiente y de mejora global de la calidad de vida de los ciudadanos, con un horizonte que va más allá del concepto de sostenibilidad, entendido como el status de equilibrio ambiental, económico y sociocultural, más o menos acorde a las necesidades de la sociedad actual.⁶

Asimismo el desarrollo urbano debe plantear políticas vinculadas al desarrollo sostenible con justicia social para la ciudad y su entorno, proponer la utilización de herramientas tales como la planificación estratégica –local y/o metropolitana-, la planificación urbana ambiental, el código de ordenamiento urbano. Por otra parte, las ciudades deben contar con políticas públicas

⁴ "Financiamiento local para el desarrollo de ciudades sustentables"; proyecto de investigación financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (A/016724/08). Coordinadores: Ameriso, Claudia C. por la Universidad Nacional de Rosario (República Argentina) y Carús Ribalaygua, Luis por la Universidad de Zaragoza (España); 2009.

⁵ González González, María Jesús, de Lázaro y Torres, María Luisa, "Indicadores básicos para la planificación de la sostenibilidad urbana local", Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales (serie documental de Geo Crítica; Universidad de Barcelona, Vol. X, N° 586, 30/05/2005.

⁶ "Informe sobre el estado del arte de las agendas 21 locales en España", Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, Borrador diciembre 2002.



innovadoras en términos de economía, de servicios públicos, de ecología, de participación ciudadana, de cohesión social... que se correspondan con los objetivos postulados.

Toda política de ciudad debe prestar especial atención a la planificación estratégica, entendida como un instrumento no normativo que integra sus objetivos a largo plazo, en cuya formulación es fundamental implicar a todos los actores con poder de transformar las ciudades, para poder así abarcar no sólo las áreas que tienen incidencia en el territorio, sino también aquellos factores económicos, sociales, culturales e institucionales que son de vital importancia para la vida cotidiana que garanticen la consecución de las estrategias de desarrollo.

La Agenda 21 Local define la ciudad como un todo orgánico en el que es necesario alcanzar un equilibrio dinámico entre los factores socioculturales, ambientales y económicos que lo caracterizan, en orden a alcanzar un desarrollo local equilibrado y sostenible

En primer término, las ciudades constituyen fuentes de considerables beneficios para las sociedades humanas gracias a que son los motores del crecimiento económico, favorecen las economías de aglomeración, actúan como grandes catalizadores sociales y generan aparentemente más bienestar que los asentamientos rurales. Sin embargo, las aglomeraciones urbanas también producen efectos perniciosos que se traducen en elevados índices de congestión, inseguridad, contaminación, pobreza, enfermedad y exclusión social. En cualquier caso, lo cierto es que el capítulo de beneficios debe superar a los inconvenientes, ya que el proceso de urbanización resulta imparable en todos los países del globo, presentando un patrón particularmente explosivo en los países del Tercer Mundo.

Para Naredo⁷ los problemas de la incidencia de la ciudad sobre su entorno y sobre las propias condiciones de vida de sus habitantes son tan viejos como la ciudad misma. No obstante, la enorme expansión de las ciudades -propia del siglo XX- y la mutación observada en su comportamiento, originaron problemas ambientales sin precedentes en dimensión y características.

Desde siempre han existido dificultades, y las actuales son variadas y muy numerosas:

- contaminación urbana: aire, agua, ruido, suelo, residuos;
- entorno edificado: carreteras, calles, edificios, espacios abiertos, zonas de recreo;
- naturaleza: vegetación y vida silvestre en la ciudad.

La magnitud de estas interrelaciones demuestra el peligro potencial de las decisiones ad hoc, frecuentemente, al resolver un problema se origina otro. Para gestionar el medio ambiente urbano de forma eficaz se necesita una estrategia basada en una visión general del sistema urbano, con toma de decisiones integradas en áreas clave, como por ejemplo cuando se planifica el uso del suelo y el transporte. Aunque la ciudad es el principal foco de la actividad económica y de las presiones de ésta sobre el medio ambiente, no puede analizarse aislándola de la región en la que está situada.

Según el "Resumen especial del informe sobre las ciudades sostenibles destinado a las autoridades locales" elaborado por un Grupo de Expertos en medio ambiente urbano⁸: "las ciudades son una amenaza para el medio ambiente natural con efectos negativos significativos en los recursos naturales, debido a lo que consumen, la contaminación y otros factores. Pero las ciudades constituyen también un importante recurso por derecho propio. El desafío de la sostenibilidad urbana es resolver los problemas que suceden dentro de las propias ciudades y los problemas causados por las mismas."

Los problemas ambientales de las ciudades deben contemplarse como una señal de alarma de los problemas generales de producción, consumo y organización de la vida, que se manifiestan de forma especial en las ciudades por ser lugares donde se concentran las actividades humanas.

El proceso de urbanización implica la modificación del espacio, de las actividades productivas y de consumo, de los estilos de vida y de las preferencias sociales; es un fenómeno multidimensional que ubica al problema de la sustentabilidad dentro de un contexto que rebasa los contornos propiamente urbanos, y que debe plantearse en términos de un balance de intercambios físicos, sociales y económicos entre la urbe y sus áreas de influencia.

El capital ecológico de las ciudades, en forma de recursos comunes ambientales urbanos, está representado entre otros, por la capacidad de carga de la atmósfera, de la cuenca hidrológica que las abastece y por los recursos territoriales que ofrecen servicios de localización espacial, de recarga de acuíferos, de reserva ecológica y territorial, de recreación y de

⁷ Naredo, José M.; "Sobre la insostenibilidad de las actuales conurbaciones y el modo de paliarla", <http://habitat.aq.upm.es>

⁸ Creado por la Comisión Europea en 1991, cuyas competencias se establecen en la Resolución del Consejo de Ministros sobre el Libro Verde sobre el medio ambiente urbano (CCE, 1990).



conservación de recursos naturales. Bajo un criterio de sustentabilidad, estos deben manejarse de tal manera que no se transgredan sistemáticamente ciertos umbrales críticos, después de los cuales se generan costos sociales-ambientales excesivos. Algunos de ellos son evidentes: contaminación del aire, contaminación y agotamiento de acuíferos, multiplicación de basurales a cielo abierto, entre otros inconvenientes.

La gestión ambiental urbana tiene como fin mantener y preservar el ambiente urbano, y redefinir en el tiempo y en el espacio las relaciones entre los seres humanos y su ambiente, en especial en relación a los patrones de vida y consumo. Esta redefinición procura revertir los efectos de la degradación del suelo, del aire y agua producidos por los modelos de desarrollo urbano insostenibles que reiteran la exclusión y empeoran las condiciones y calidad de vida de los seres humanos que habitan las ciudades.

El creciente proceso de urbanización hizo que para el fin del siglo pasado, cerca de la mitad de la población mundial habitara en ciudades, y la problemática ambiental de éstas trascendiera los niveles en los que se situaba en el pasado: la calidad de vida, e incluso la supervivencia de la humanidad está en buena parte condicionada por su capacidad para conocer y controlar la relación de las ciudades con su medio ambiente. La dimensión que adquirieron las concentraciones de población exigió que se solucionaran toda una serie de problemas de salubridad urbana, de abastecimiento, de vertido, de desplazamiento, etc., para alcanzar unas condiciones de habitabilidad razonables. Pero estos problemas se fueron solucionando desde ópticas parciales y locales, que permitieron paliar a corto plazo los desarreglos de ciertas áreas o procesos a base de desplazarlos, normalmente acrecentados, hacia áreas y procesos más alejados espacial y temporalmente. Lo que explica la creciente separación entre la versión local y a corto plazo de la sostenibilidad y la consideración global o a largo plazo de la misma.

Con el fin de acomodar la idea de sostenibilidad a la ciudad, el Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI) propuso la siguiente definición: "el desarrollo sostenible es aquel que ofrece servicios ambientales, sociales y económicos básicos a todos los miembros de una comunidad sin poner en peligro la viabilidad de los entornos naturales, construidos y sociales de los que depende el ofrecimiento de estos servicios".

A medida que se avanza hacia el objetivo de mejora continua de la calidad de vida de los ciudadanos, se lanza, desde distintos foros nacionales, europeos e internacionales, la idea de que esa mejora no depende tanto de relaciones causa-efecto concretas, como de una red intrincada y compleja de relaciones multidireccionales. Por esta razón, las administraciones públicas comienzan a ser conscientes de la necesidad de arbitrar políticas estratégicas integradas que entiendan el ámbito local como un sistema dinámico. A consecuencia de esto, se van sentando las bases del documento marco de Agenda 21 Local, surgido en 1992 a partir de la "Cumbre de la Tierra" celebrada en Río de Janeiro.⁹

Para José Miguel Fernández Güell¹⁰ resulta apremiante trasladar los conceptos de sostenibilidad a la planificación, construcción y gestión de la ciudad. La planificación estratégica –enuncia- es un proceso sistemático, creativo y participativo, que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, que define el modelo futuro de desarrollo, que formula estrategias y cursos de acción para alcanzar dicho modelo, que establece un sistema continuo de toma de decisiones y que involucra a los agentes locales a lo largo de todo el proceso.

Teniendo en cuenta la economía local, las autoridades locales tienen que desempeñar un papel en el fomento de la actividad económica local, el favorecimiento de la creación de nuevos puestos de trabajo y la ecologización de las empresas locales.

En este sentido, 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 del futuro, deben adaptarse al carácter dinámico y evolutivo de las necesidades de sus habitantes, presentes y futuros y al ambiente urbano.

Dice Frers que "las ciudades sustentables del siglo XXI demandan que se construyan nuevas formas de hábitat, donde resistir y mitigar impactos permitan crear un nuevo ciudadano que sea colectivo. Que pueda, desde nuevos pensamientos y técnicas organizativas imaginar las ciudades, apropiándose de sus espacios, saliendo de la dependencia hacia un rol de toma de decisión. Para construir las ciudades del futuro es imprescindible salir de la sociedad del

⁹ "Informe sobre el estado del arte de las agendas 21 locales en España", Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, Borrador Diciembre 2002.

¹⁰ Fernández Güell, José M.; "La planificación estratégica de ciudades: emergencia, evolución y futuro", I Jornadas sobre Estrategias de Desarrollo Económico y Social, Melilla (España), 25/05/2006.



espectáculo para ingresar al campo de la dilatación de la conciencia, la participación y la solidaridad.”

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”.

En muchas ciudades se han desarrollado políticas de desarrollo urbano, preferentemente físicas, que han terminado en la elaboración de planes reguladores con el objeto de determinar los límites físicos de la ciudad, marcando restricciones. Estos planes han sido, por lo general, de concepción estática, limitados para poder orientar el desarrollo de la ciudad, por no tener en cuenta la participación de otras opiniones y actores que no sean los técnicos y políticos involucrados en el aparato municipal. Al ser así planteados, no han podido estimular o guiar al conjunto de actividades, empleos, inversiones públicas o privadas, del mercado inmobiliario, etc. que pueden realizarse en la ciudad para promover el desarrollo urbano. Esos planes no fueron pensados como propuestas dinámicas, adecuadas a los cambios sociales y económicos que se producen.

La planificación estratégica urbana es un proceso que permite articular las iniciativas de los actores públicos y privados para potenciar el desarrollo de una ciudad. Crea un ámbito de reflexión acerca del futuro de la ciudad, capaz de dar coherencia y credibilidad a una propuesta colectiva sobre la cual cada actor (o grupo de actores) pueda ejecutar sus proyectos individuales (o sectoriales). Es una planificación de carácter orientativo que permite formas de trabajo accesibles a una amplia gama de actores sociales.

4. Agenda 21 Local

La Agenda 21 Local es un proceso participativo y multisectorial dirigido a alcanzar los objetivos del Programa 21 en la esfera local, por medio de la preparación e implementación de un plan de acción estratégico a largo plazo, plan estratégico que señala la prioridad concerniente al desarrollo sostenible local. Es un plan de acción, un proceso continuo en el cual muchos pasos se dan a nivel local, que se basa en la premisa que el desarrollo sostenible no es solo una opción sino un imperativo, tanto en temas ambientales como económicos, y que, a pesar de que la transición hacia un desarrollo sostenible es difícil, es totalmente factible. Requiere un gran cambio en las prioridades de los gobiernos y de las personas, debido a que implica la integración plena de la dimensión ambiental dentro de las políticas económicas y la toma de decisiones en todos los campos de la actividad, y un gran despliegue de recursos humanos y financieros.

Es definida por Naciones Unidas como “un plan de acción tendiente a alcanzar el desarrollo sustentable a nivel local. Bosqueja las medidas referidas a las actividades humanas que afectan el medio ambiente que deben tomar los gobiernos, los organismos de Naciones Unidas, las organizaciones dedicadas a las tareas del desarrollo, las organizaciones no gubernamentales y las agrupaciones independientes”.

El ICLEI (Consejo de Iniciativas Locales) la considera como “un plan inclusivo, participativo y completo para la acción”. Operacionalmente, esto significa que diferentes sectores de la comunidad se juntan en una sociedad para decidir sobre acciones que logran prioridades inmediatas, mientras se establece un plan para la sustentabilidad que reúna las aspiraciones y necesidades a largo plazo.

Establece una serie de recomendaciones para que los municipios avancen hacia el concepto de sostenibilidad, entre ellas ahorrar agua y energía y tender a la utilización de recursos renovables; reducir, reutilizar y reciclar los residuos; hacer al municipio más confortable para los desplazamientos a pie o en bicicleta; preservar los ecosistemas y potenciar un entorno paisajístico que garantice una mejor calidad de vida; dotar de una cobertura amplia y equitativa a las necesidades sociales básicas de sanidad, educación y acceso a la vivienda; y desarrollar programas de integración social para sectores marginados de la población.

En la realización de una Agenda 21, se debe considerar el código de buenas prácticas ambientales, cumpliendo con distintas fases, siendo básicas las siguientes:

- Realización de un diagnóstico económico, social y ambiental del municipio.
- Definición de un sistema de indicadores que midan el grado de sostenibilidad.
- Realización de un plan de acción en el que se contemplen actuaciones y proyectos medibles.



Cada una de estas fases tiene una doble dimensión: técnica y de participación ciudadana siendo ésta componente esencial en todas las fases.

En una sociedad en la que prima el consumo, consecuencia de una producción a gran escala, se necesitan tecnologías y procesos que consumen de forma masiva recursos naturales para dar lugar a productos manufacturados, generándose en su producción problemas de contaminación que se han convertido en globales.

La Agenda 21 se configura como una herramienta para conseguir resultados factibles y medibles a nivel local en aras de la sostenibilidad. Ofrece flexibilidad ya que permite a los diversos sectores ejecutar los apartados en consonancia con las diferentes situaciones, capacidades y prioridades territoriales nacionales y regionales con plena observancia de todos los principios que figuran en la Declaración de Río. Contempla 100 ámbitos de actividad y 3.000 recomendaciones que totalizan 40 capítulos en cuatro secciones:

- Las dimensiones sociales y económicas.
- La conservación y la gestión de los recursos para el desarrollo.
- El papel de los principales grupos ciudadanos.
- Los medios de ejecución.

A pesar del esfuerzo de algunas comunidades para implementar las políticas de desarrollo sustentable; cinco años después, la Asamblea General de ONU reconoció que "las tendencias con respecto al desarrollo sostenible son peores que en 1992" destacando la importancia de implementar a tiempo las recomendaciones de Agenda 21 para revertir la crítica situación.

Para lograr tal desarrollo no basta con la voluntad de la dirigencia política; es imprescindible que también la ciudadanía modifique e incorpore nuevos hábitos de consumo. Los gobiernos regionales deben aprender de sus respectivas necesidades, para formular estrategias e instrumentar políticas adecuadas como herramientas para lograr sustentabilidad en los centros urbanos.

En el 2009, el Banco Mundial, informó sobre un nuevo Programa de ciudades Eco2, donde hace hincapié en que el fenómeno de la urbanización permitió el crecimiento económico, pero también favoreció los problemas ambientales y socioeconómicos, como el cambio climático, la contaminación, la congestión, etc.

El Programa Eco2 propone cambiar la manera en que se desarrollan las ciudades, evitando un crecimiento que promueva el mal uso de la energía y de los recursos. Reconoce que las ciudades exitosas crean oportunidades económicas para sus ciudadanos, sostenible y con un uso eficiente de los recursos, en tanto que también protegen y fomentan para las generaciones futuras la ecología local y los bienes públicos mundiales, tales como el medio ambiente.

El Banco Mundial espera un 90% de crecimiento urbano en los países en desarrollo durante los próximos tres decenios y para ello se necesita un cambio de paradigma.

El Programa Eco2 se basa en casos reales, a saber:

* Curitiba (Brasil) absorbió de manera sostenible un aumento de la población que fue de 361.000, en 1960, a 1.797.000, en 2007. Mediante medidas innovadoras en el planeamiento urbano y del transporte y en la administración de la ciudad. Curitiba tiene la tasa más alta de usuarios del transporte público de Brasil (45%), las pérdidas económicas más bajas relacionadas con la congestión del tránsito y también goza de los porcentajes más bajos de contaminación del aire. Aunque conserva la densidad y la vitalidad urbanas. Curitiba invirtió en grandes parques como patrimonio ecológico para la recreación y prevención de inundaciones. La recolección de residuos y los programas de reciclado permiten a los pobres intercambiar los residuos recolectados por cupones de transporte y alimentos.

* Estocolmo (Suecia) y Yokohama (segunda ciudad más grande de Japón) demostraron que un enfoque integrado de la gestión de desechos junto con la cooperación de las partes interesadas, en particular los ciudadanos, puede reducir el desecho sólido en un 38,7% durante un período en el que la población aumentó en 170.000. La ciudad se ocupó de la educación ambiental y de las actividades de promoción para aumentar la concientización pública y solicitar medidas de colaboración. La reducción de residuos resultante permitió a Yokohama que dejaran de funcionar dos incineradores, lo que impulsó a la ciudad a ahorrar U\$S 1.100.- millones, como así también U\$S 6 millones en costos anuales de operación y mantenimiento.

"Un ingrediente fundamental en el proceso es la voluntad política de hacer verdaderamente un cambio, que las autoridades de la ciudad y otras partes interesadas tengan



el deseo sincero de invertir en el futuro de la ciudad y en el bienestar de los ciudadanos" dijo Hiroaki Suzuki, jefe del equipo de ciudades Eco2.

Los retos medioambientales urbanos están interrelacionados. Responder a ellos exige:

- enfoques integrales dentro de marcos estratégicos, haciendo un uso pleno y complementario de todos los instrumentos de actuación disponibles para solucionar los problemas (como claramente demuestra el caso de la movilidad urbana) y concibiendo medidas que resuelvan más de un problema a la vez.
- intervenciones mediante políticas que resuelvan los problemas a nivel local en lugar de transferirlos a otros lugares o a las generaciones futuras.
- soluciones de política sectorial que modifiquen las pautas individuales de consumo y comportamiento de los principales protagonistas, en especial las empresas y los ciudadanos.

Algunas ciudades se dan cuenta ahora de que la prosperidad económica, el crecimiento del empleo, la calidad de vida y un medio ambiente urbano de gran calidad no pueden dissociarse. Tratar la calidad medioambiental como una ventaja de mercado y no como una limitación es una clave importante para avanzar.

Los gobiernos locales son los organismos adecuados para llevar a cabo muchas de las propuestas. Para ello, además de su voluntad política y su compromiso con la ciudadanía, es necesario dotarlos de las herramientas e instrumentos necesarios para abordar programas integrales destinados, en último término, a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, así como lograr que obtengan los recursos económico-financieros suficientes para poder implementarlos.

En el contexto actual, los dos conceptos -calidad de vida y sostenibilidad- son indisolubles, en cuanto que ambos se apoyan en los mismos principios sociales, ambientales y económicos.

Una de las primeras carencias que se detecta en la gestión urbana es la falta de visión a largo plazo y de coordinación de las políticas sectoriales. Por lo tanto, para mejorar la calidad de vida en las ciudades se requiere potenciar instrumentos que permitan la coordinación transversal de las actuaciones.

El desarrollo sostenible es una filosofía con dimensiones científicas, económicas y políticas y debe adquirir una vía legal para que sea realmente efectivo y con aplicaciones concretas. La sostenibilidad es una responsabilidad compartida que requiere un progresivo aprendizaje para que todos participen en su adecuada gestión. Esto supone sensibilizarlos en relación con la sostenibilidad y el medio ambiente y cambiar las muchas inercias en sus comportamientos.

Toda política de ciudad debe prestar especial atención a la planificación estratégica, entendida como un instrumento no normativo que integra sus objetivos a largo plazo, en cuya formulación es fundamental implicar a todos los actores con poder de transformar las ciudades, para poder así abarcar no sólo las áreas que tienen incidencia en el territorio, sino también aquellos factores económicos, sociales, culturales e institucionales que son de vital importancia para la vida cotidiana y que garanticen la consecución de las estrategias de desarrollo. Los problemas de la incidencia de la ciudad sobre su entorno y sobre las propias condiciones de vida de sus habitantes son tan viejos como la ciudad misma. No obstante, la enorme expansión de las ciudades -propia del siglo XX- y la mutación observada en su comportamiento, originaron problemas ambientales sin precedentes en dimensión y características.

Las limitaciones presupuestarias han reducido el nivel de recursos públicos disponibles para invertir en las ciudades. Al mismo tiempo, los procesos de descentralización administrativa y regionalización en muchos países han hecho recaer más competencias en los municipios, pero no siempre más recursos que las respalden. La consecuencia de ello ha sido una crisis del sistema fiscal, que amenaza con debilitar la capacidad de actuación municipal y las posibilidades de participación activa.

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 resumen, responder a los complejos retos económicos, sociales y medioambientales interrelacionados que se plantean exige una respuesta política estratégica e institucionalmente integrada en la que todos los interesados compartan la responsabilidad de formular y ejecutar soluciones.



Se ha observado la necesidad de la población de mejorar su calidad de vida, la cual se ve afectada por la contaminación y una mayor preocupación de los gobiernos por establecer medidas encaminadas a la protección del medio ambiente y a la distribución del costo beneficio en el uso de recursos que afecten el entorno ambiental. En este sentido, los órganos municipales han generado acciones encaminadas a solventar dichas inquietudes, creando oficinas de gestión ambiental, no obstante, sus capacidades institucionales se ven opacadas por la escasa disponibilidad de recursos, la falta de personal y la evidente falta de voluntad política para abordar los temas que son prioritarios y que se manifiestan como problemas ambientales.

5. Impacto de los problemas ambientales en las Finanzas Municipales¹¹

En general, los diferentes niveles de gobierno de un Estado cuentan con estrategias ambientales, tanto sectoriales como territoriales, en las que se definen los principios de la política ambiental estatal, los principales problemas ambientales y los instrumentos para la materialización de la gestión, entre otros componentes.

Una buena formulación de la estrategia ambiental de un Estado, sea en el plano nacional, regional, provincial o municipal, debe permitir el conocimiento de los principales problemas ecológicos del territorio, y conocer cuáles serán los instrumentos con los que se procurará su prevención o corrección.

El presente análisis pretende destacar a partir de los conflictos ambientales detectados por algunos municipios de la provincia de Santa Fe, el impacto que presentan en las finanzas municipales dependiendo del tipo de financiamiento de las políticas ambientales llevadas adelante por ellos, principalmente si para ello cuentan con financiamiento propio, especialmente tributario u otros medios.

Cabe aclarar que el mismo se realizó con la información disponible en la Secretaria de de Medio Ambiente dependiente del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente de la Provincia de Santa Fe respecto de los problemas y proyectos ambientales, así como de los códigos tributarios y presupuestos municipales.

Problemas ambientales locales

Teniendo en cuenta los actores involucrados –gobierno, comunidad, vecinos, empresas, etc- y las variables ecológicas en juego, resulta posible encontrar distintos tipos de problemas ambientales que se desarrollan en el ámbito municipal. Algunos son simples y limitados mientras que otros derivan en problemas extensos y complejos: de modo que no se resuelven de la misma manera los problemas entre vecinos vinculados a los residuos arrojados fuera de hora, el agote de pozos negros o la presencia de criaderos de cerdos de aquellos problemas originados por la asignación y utilización de los recursos, o la contaminación del suelo, el aire o el agua por parte de las industrias.

La presencia de estos problemas demuestra la importancia que recae sobre la gestión ambiental y la calidad de vida que se pretende lograr por parte de los municipios en la creación de políticas ambientales tendientes a la solución de los problemas ambientales.

De acuerdo con la información de la Secretaria de de Medio Ambiente dependiente del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente de la Provincia de Santa Fe¹², algunos municipios han expuesto y priorizado sus problemas ambientales locales, indicando, además, los proyectos ambientales que se encuentran en ejecución.

A continuación, en el cuadro N° 1 se detallan los diferentes problemas ambientales locales que los municipios han establecido como prioritarios en su política de gestión ambiental.

¹¹ Benítez, E., Maceratesi, G.; "Impacto de las políticas medioambientales en las finanzas públicas de los Municipios", 43° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba, 2010.

¹² Información disponible a Julio de 2010 en www.santafe.gov.ar

**Cuadro N° 1: Problemas ambientales locales. Priorización.**

Municipios de Provincia de Santa Fe.

Problemas Ambientales Locales - Priorización	Municipios
Planta de líquidos cloacales	1
Polución ambiental por empresas cerealeras y/o aceiteras	3
Basural a cielo abierto	2
Fumigaciones	1
Feet Lot	1
Disposición final de residuos	1
Tratamiento de cargas de camiones atmosféricos	1
Residuos	4
Agroquímicos	1
Cursos de Aguas	1
Actividad Agrícola	1
Efluentes de empresas	1
Reordenamiento territorial	1
Líquidos atmosféricos	1
Forestación	1
Deforestación	1
Ruido Urbano	2
Fumigaciones	1
Control de antenas de telefonía celular, FM y Televisión	1
Uso de fitosanitarios	1
Industrias radicadas dentro de la ciudad (efluentes Residuos)	1
Presencia de industrias grandes y medianas	1
Tránsito de camiones que abastecen la agroindustria	1
Industrias que han quedado mal localizadas por ausencias de políticas de urbanización	1
Conflictos por convivencia entre vecinos y empresas	1
Inadecuada disposición de residuos	1
Erradicación de basural municipal	1
Gestión de residuos (Industriales de las PYMES, institucionales-patológicos)	
y RSU - cuenta con relleno sanitario (Operaciones Básicas)	1
Tratamiento de efluentes cloacales (cuenta con planta de tratamiento)	1
Impactos de la actividad industrial	1
Consecuencias de falta de cloacas para 100.000 habitantes	1
Topadora (máquina) en el basural, más una cava saneada	1
NS/NC	26

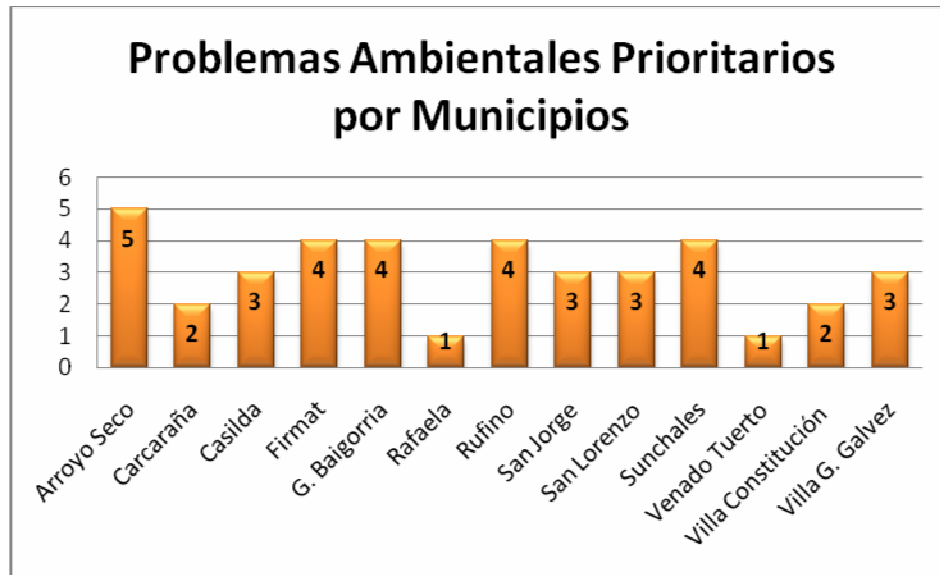
Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Medio Ambiente dependiente del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente de la Provincia de Santa Fe.

Se observa que, los municipios han detectado treinta y nueve problemas ambientales de importancia.



En el gráfico N° 1 se expone la cantidad de problemas ambientales priorizados por los municipios.

Gráfico N° 1: Problemas Ambientales Prioritarios por Municipios



Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Medio Ambiente dependiente del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente de la Provincia de Santa Fe.

A la fecha del presente análisis, se observa que, de la totalidad de municipios de la provincia, sólo trece han manifestado problemas ambientales. De acuerdo con los datos analizados la mayor cantidad de problemas ambientales los presenta el municipio de Arroyo Seco (5), seguido en menor medida por Firmat, Granadero Baigorria, Rufino, Sunchales. Reconociendo tres problemas: Casilda, San Jorge, San Lorenzo y Villa Gobernador Gálvez, restando Carcaraña y Villa Constitución y por último reconociendo un problema ambiental los municipios de Rafaela y Venado Tuerto. Por su parte, de los demás municipios no se ha contado con información disponible.

Con el fin de relevar los problemas ambientales más comunes con los que se enfrentan los municipios bajo análisis, se agruparon según las categorías homogéneas, resultando el siguiente cuadro resumen.

Cuadro N° 2: Problemas agrupados por rubros.

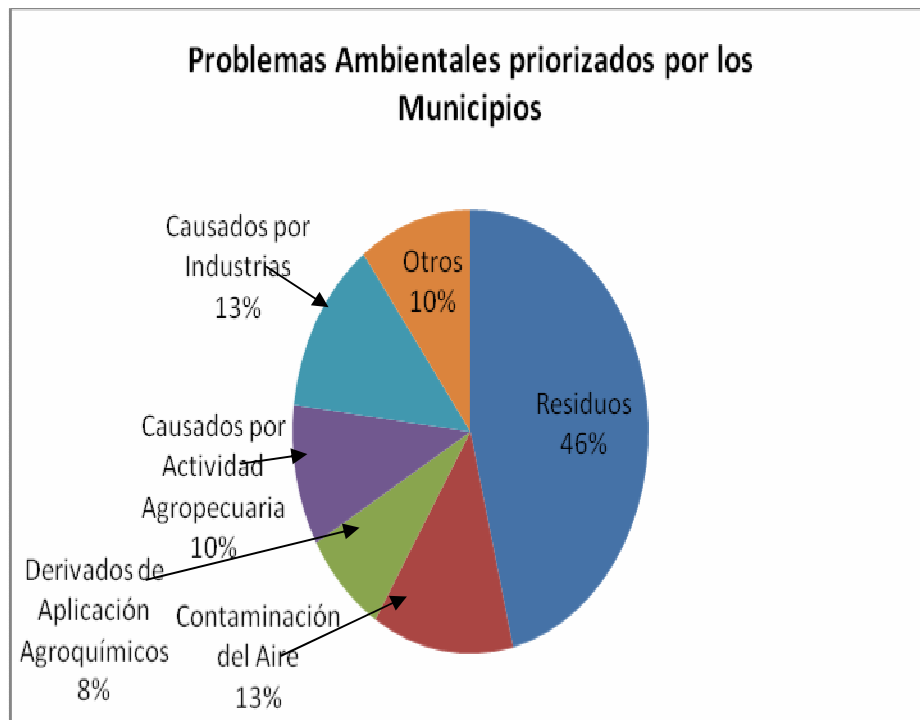
Problemas Ambientales	Municipios	%
1-Residuos	18	46%
2-Contaminación del Aire	5	13%
3-Derivados de Aplicación Agroquímicos	3	8%
4-Causados por Actividad Agropecuaria	4	10%
5-Causados por Industrias	5	13%
6-Otros	4	10%
Total de Problemas priorizados por los Municipios agrupados por rubros	39	100%

Fuente: Elaboración propia en base a la información de la Secretaría de Medio Ambiente dependiente del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente de la Provincia de Santa Fe.



La mayor cantidad de problemas ambientales priorizados por los municipios se concentran en la categoría que engloba la disposición de los Residuos (46%), seguido por aquellos de contaminación del aire (13%) y los causados por industrias (13%), luego los causados por la actividad agropecuaria (10%) y otros (10%), y por último, los derivados de la aplicación de agroquímicos (8%).

Gráfico N° 2: Problemas agrupados por rubros.



Fuente: Elaboración propias en base a la información de la Secretaría de Medio Ambiente dependiente del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente de la Provincia de Santa Fe

Proyectos ambientales en ejecución

De acuerdo con la información disponible en la Secretaría de Medio Ambiente dependiente del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente de la Provincia de Santa Fe, los municipios que han tomado una serie de acciones encaminadas a solventar dichos problemas

En el cuadro N° 3, se detalla los proyectos ambientales en ejecución por parte de los municipios.

**Cuadro N° 3:** Proyectos ambientales en ejecución. Municipios de Prov. Santa Fe.

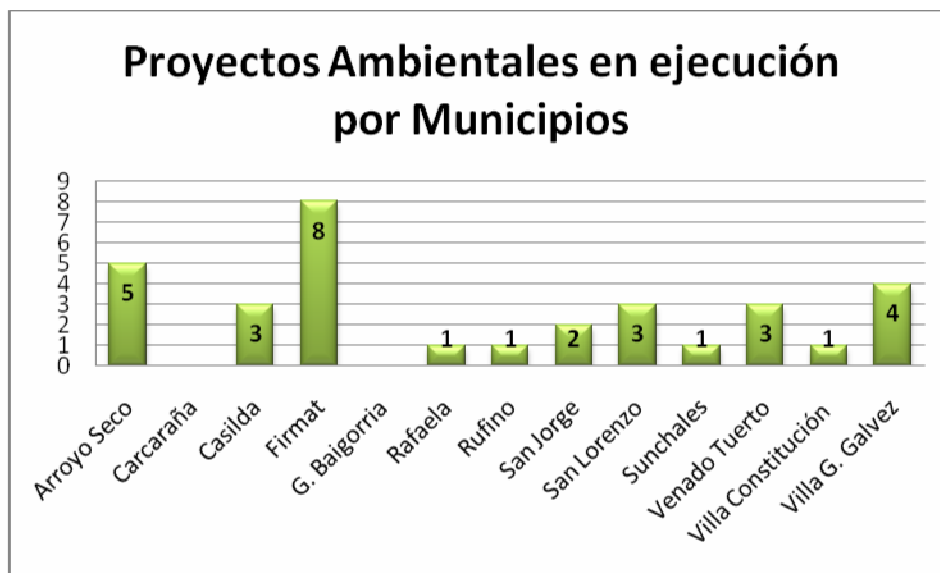
Proyectos Ambientales en ejecución	Municipios
Obra de mejora y ampliación de la planta de líquidos cloacales	1
Proyecto de gestión de RSU y agrario	1
Acopio y reciclado de bidones y envases agroquímicos	1
Construcción de un eco-centro (recepción de electrodomésticos, productos electrónicos, muebles usados, ropa blanca, etc. Para su acondicionamiento y reutilización	1
Recepción de aceite vegetal de cocina usado, almacenamiento y tratado.	1
Residuos	1
Reutilizaciones de algunos residuos	1
Uso eficiente del agua	1
Control de equipos de fumigación	1
Instalaciones , hermeticidad de tanques de combustibles	1
Relevamiento de efluentes industriales	1
Controles de antenas de telefonía celular	1
Polución de cerealeras	1
Separación en origen (patrulla ambiental)	1
Volcado de desagotadoras	1
Anillos para fumigación	1
Área cerealeras y servicios	1
Plan de contingencia	1
Proceso de reciclado de residuos domiciliarios y relleno sanitario	1
Cooperativa de trabajo en Planta de Recupero de materiales en Vertedero Municipal	1
Anteproyecto de uso de fitosanitarios	1
Solicitud de planes de inversión a las industrias en tecnologías para mitigar problemas ambientales	1
Organización de un programa de monitoreo de calidad del aire	1
Se trabaja en la reglamentación de ordenamiento urbano	1
Programa "Mejor Vida"	1
Planta de tratamiento de RSU	1
Venado Tuerto Punto Limpio	1
Relleno sanitario	1
Limpieza de lagunas de planta de tratamiento de efluentes cloacales	1
Relevamiento sobre la actividad industrial con presentación de informes de impacto ambiental	1
Reconversión del basural municipal	1
Arbolado público y de cortinada en zonas industriales	1
Proyecto de estudiantes por cortinado del Swift	1
NS/NC	28

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Medio Ambiente dependiente del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente de la Provincia de Santa Fe.



Se observa que, los municipios tienen en ejecución treinta y tres proyectos ambientales.

Gráfico N° 3: Proyectos ambientales en ejecución por Municipios



Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Medio Ambiente dependiente del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente de la Provincia de Santa Fe.

Asimismo, se observa que, de la totalidad de municipios de la provincia, sólo once han manifestado tener en ejecución proyectos que contemplan problemas ambientales. De acuerdo con los datos la mayor cantidad de proyectos ambientales en ejecución lo presenta el municipio de Firmat (8), seguido por Arroyo Seco (5), luego Villa G. Gálvez (4), con tres proyectos están Casilda, San Lorenzo y Venado Tuerto, seguido en menor medida, por San Jorge y con uno Rafaela, Rufino, Sunchales y Villa Constitución, y por último sin proyectos Carcaraña y Granadero Baigorria.

Con el fin de relevar los proyectos ambientales en ejecución más comunes en los municipios bajo análisis, se agruparon dichos proyectos según categorías homogéneas, resultando el siguiente cuadro resumen:

Cuadro N° 4: Proyectos Ambientales en Ejecución agrupados por rubros

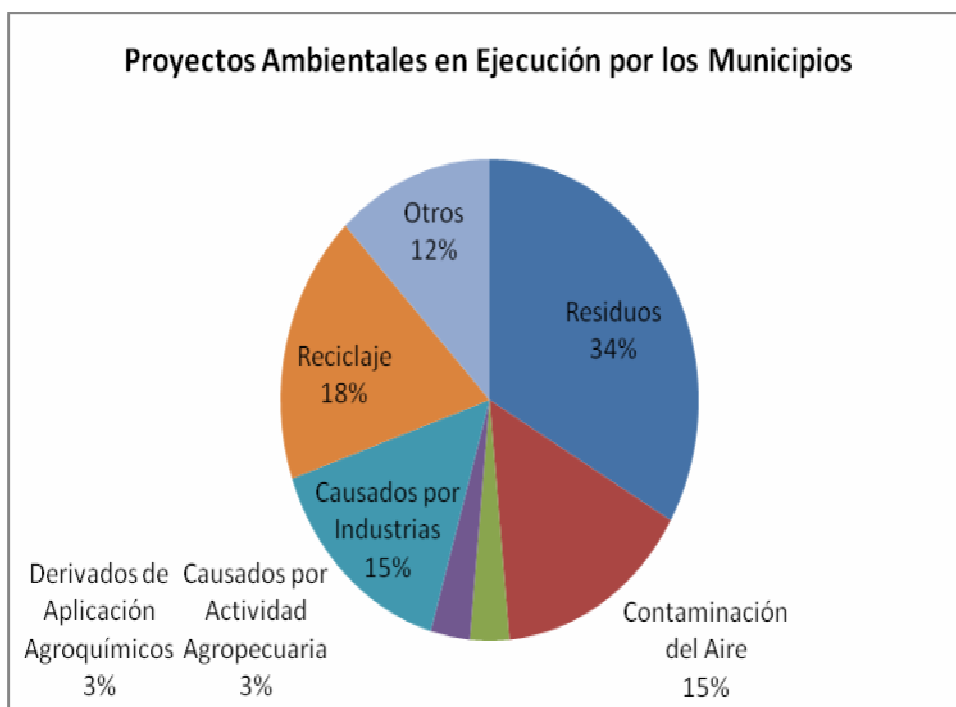
Proyectos Ambientales en Ejecución	Municipios	%
Residuos	11	33%
Contaminación del Aire	5	15%
Derivados de Aplicación Agroquímicos	1	3%
Causados por Actividad Agropecuaria	1	3%
Causados por Industrias	5	15%
Reciclaje	6	18%
Otros	4	12%
Total de Proyectos Ambientales en Ejecución por los Municipios	33	100%

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Medio Ambiente dependiente del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente de la Provincia de Santa Fe.



Del agrupamiento surge que, la mayor cantidad de proyectos ambientales en ejecución por los municipios se centraliza en la categoría que engloba la disposición de los residuos (33%), seguido por aquéllos tendientes al reciclaje (18%), en la misma proporción los que involucran la contaminación del aire (15%) y los causados por industrias (15%), luego los causados por otros motivos (12%) y por último los que comprenden los causados por la actividad agropecuaria (3%) y los derivados de la aplicación de agroquímicos (3%).

Gráfico N° 4: Proyectos ambientales en ejecución por los Municipios



Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente de la Provincia de Santa Fe.

Financiamiento municipal de problemas ambientales a través de tributos.

En la provincia de Santa Fe, a nivel municipal, rige la ley 8173/77 -Código Tributario Municipal- que es de aplicación obligatoria para todas las municipalidades de la provincia. El artículo 1º establece que las obligaciones fiscales que podrán ser sancionadas por los municipios consistirán en tasas¹³, derechos¹⁴ y contribuciones de mejoras¹⁵.

Mediante la Ley 11.123 (1994) se introdujeron modificaciones al régimen impositivo de los municipios. Entre ellas estableció que las tasas municipales, en general, deben constituir la retribución de un servicio efectivamente prestado y guardar una razonable relación con los costos directos e indirectos que genere dicha prestación.

Asimismo, respecto de las principales tasas, el Código Tributario Municipal (CTM) –Parte Especial- inicia su Capítulo I (artículo 68) legislando acerca de la Tasa General de Inmuebles a la que caracteriza como:

- contraprestación pecuniaria
- anual
- debida al Municipio por la prestación de determinados servicios: asistencia pública, alumbrado, barrido, riego, recolección de residuos, arreglo de calles y caminos rurales y conservación de plazas, paseos, red vial municipal, desagües, alcantarillas, realización y conservación de obras

¹³ **Tasas**, como las prestaciones pecuniarias que deben obrarse al municipio como retribución de los servicios públicos prestados.

¹⁴ **Derechos**, aquellas obligaciones fiscales que se originen como consecuencia de actividades sujetas a inscripción, habilitación, inspección, permiso o licencia, u ocupación de espacio de uso público.

¹⁵ **Contribuciones de Mejoras**, aquellas prestaciones que están obligados, quienes obtengan beneficios o plusvalías en los bienes de su propiedad, o poseídos a título de dueño, y derivados directa o indirectamente de la realización de obras o servicios públicos determinados, sin perjuicio de la realización de obras públicas por cuenta de terceros.



públicas necesarias para la prestación de servicios municipales y los servicios complementarios y conexos que se presten a la propiedad inmobiliaria.

La citada ley 11.123 modificó el mencionado artículo 68 acotando las posibilidades de servicios que puedan ser financiados con ella a *aquellos que resulten complementarios y conexos a los inmuebles*. Hasta la sanción de la norma de referencia se permitía que *servicios prestados por los municipios que no estuvieren gravados expresamente se pudieran financiar a través de esta tasa*.

Además, respecto del Derecho de Registro e Inspección el CTM establece como hecho imponible, en el artículo 76: *el municipio aplicará un Derecho de Registro e Inspección por los servicios que presta destinados a :*

- *Registrar y controlar las actividades comerciales, industriales, científicas, de investigación y toda actividad lucrativa;*
- *Preservar la salubridad, seguridad e higiene;*
- *Fiscalizar la fidelidad de pesas y medidas;*
- *Inspeccionar y controlar las instalaciones eléctricas, motores, máquina en general y generadores a vapor y eléctricos;*
- *Supervisión de vidrieras y publicidad propia.*
- *Inciso Nuevo: Por todos los demás servicios prestados que no estén gravados especialmente.*

La Facultad de los Municipios y Comunas respecto del poder de policía sobre temas de salubridad e higiene serán concurrentes y coordinadas con las provinciales previstas y normadas por la ley 10.471

Analizando los códigos tributarios de las municipios abordados, se observa que la municipalidad de Firmat, en el artículo 73 de su código tributario, si bien no adapta completamente su normativa a lo dispuesto por la Ley 11.123, recepta la esencia de la misma, efectuando una ampliación del ámbito de aplicación del tributo agregando incisos y por tanto, definiendo la Tasa General de Inmuebles *como la contraprestación pecuniaria que anualmente debe efectuarse a la Municipalidad por la prestación de los servicios de:*

- a) Limpieza, barrido, riego, recolección de residuos;*
- b) Mantenimiento de calles, caminos rurales, desagües y alcantarillas;*
- c) Conservación y señalización de la red vial municipal;*
- d) Mantenimiento del alumbrado público;*
- e) Conservación de plazas, paseos y espacios verdes; arbolado público;*
- f) Inspección de baldíos;*
- g) Defensa del medio ambiente¹⁶;*
- h) Organización, coordinación y control del tránsito vehicular;*
- i) Realización y conservación de las obras públicas necesarias para la prestación de servicios municipales;*
- j) Asistencia pública;*
- k) Todos los demás servicios complementarios y conexos que se presten a la propiedad inmobiliaria.*

En tanto que, al referirse al Derecho de Registro e Inspección (artículo 81) la ordenanza señala que *se aplicará por contraprestación de los servicios específicos y públicos prestados por la Municipalidad, referidos al ámbito del comercio, industria y servicios que se ejerzan en su jurisdicción, en lo relativo a seguridad, higiene, salubridad, moral y todo aquello, atinente a los mismos, que revista interés local que asegure y provea el bienestar general.*

Por su parte el artículo 82 expresa que *la contraprestación pecuniaria establecida por el artículo anterior se aplicará por los servicios prestados con la finalidad de:*

- a) Tramitar y otorgar la habilitación del local y llevar registro de sus actividades permitidas según su ubicación en la ciudad, de sus instalaciones, individualización de sus titulares y modificaciones, todo a los fines reglamentarios propios, administrativos o fiscales generales, y/o judiciales en su caso.*

¹⁶Los resaltados son nuestros.



b) *Ejercer el poder de policía municipal en cuanto a:*

- . *Seguridad, higiene, zonificación, salubridad y bromatología;*
 - . *Pesas y medidas, instalaciones mecánicas, eléctricas o electrónicas;*
 - . *Elementos, instalaciones y mensajes publicitarios;*
 - . *Organización, coordinación y control del tránsito de vehículos comerciales;*
 - . *Control del cumplimiento de aspectos reglamentarios municipales específicos como: ruidos molestos, horarios, capacidad de espectadores o asistentes, intensidad de iluminación, ventilación y chimeneas, servicios sanitarios y de emergencia, depósitos y eliminación de materiales peligrosos;*
 - . *Todo aquello que posibilite el ejercicio, desarrollo y consolidación dentro del éjido municipal, de las actividades industriales, comerciales, de servicios, profesionales y artesanales.*
- c) *Controlar, sancionar y hacer efectiva la erradicación de instalaciones clandestinas, en competencia con actividades permitidas en locales habilitados por la Municipalidad.*
- d) *Disponer los medios y procedimientos para la comprobación de las infracciones, su juzgamiento y el régimen sancionatorio municipal pertinente.*
- e) *Promover la formación técnica y administrativa de recursos humanos, apoyatura y fomento de actividades económicas en todas sus formas y proporcionar estadísticas en sus diversos aspectos.*
- f) *Brindar otros servicios que no se contrapresten especialmente mediante tarifas específicas, aportes o rentas especiales.*

La facultad de la Municipalidad respecto del poder de policía sobre salubridad e higiene será concurrente y coordinada con la provincial, prevista y normada por la Ley Nº 10.745 o la que la sustituya.

El código tributario de Rafaela establece¹⁷ que se abona como adicional a la Tasa General de Inmuebles, entre otros, los siguientes conceptos:

- a) 2- 31 % en concepto de *Fondo para Desagües Pluviales.*
- 3- 10 % en concepto de *Fondo para Relleno Sanitario.*
- b) *Fondo para Conservación de Empedrado.*

Expresando además que, los importes recaudados por los estos fondos especiales deberán tener como única afectación los fines para los cuales se establecen.

Por su parte, para los sujetos empresas, al referirse al Canon por Uso y Ocupación del Dominio Público, detalla -entre ellos- al gravamen denominado *Uso Canales de Desagües Pluviales*¹⁸, para la evacuación de efluentes de las industrias tratadas primariamente en cada establecimiento – es decir efluentes no contaminantes- por el cual se tributará por cada uno de éstos, por mes y según el caudal de agua normalmente evacuado, de acuerdo a tramos, definidos la Secretaria de Obras y Servicios Públicos del Municipio.

Además, respecto a la disposición final de residuos¹⁹ expresa que las por la *Disposición Final de Residuos Sólidos Especiales* en los terrenos que el Municipio destine a tal fin, se abonará por tonelada de residuos cuando provenga de empresas y por contenedor de residuos cuando no provengan de actividades industriales, comerciales o de servicios y que por su característica y volumen no pueden considerarse residuos domiciliarios, sin tener en cuenta el tamaño del mismo, quedando exceptuados del pago de este tributo aquellos contenedores que depositen residuos compuestos únicamente por tierra y/o escombros.

En general se ha observado que, en cuanto a las normativas tributarias de los municipios de Santa Fe, el escenario es similar al de otras provincias; aparece el elemento ambiental en la descripción del hecho imponible, pero no surge de la base imponible ni de la tasa a abonar la incorporación del mismo. Además, no se advierte que la forma en que se cuantifica el monto de la tasa tenga como límite el coste medio para evitar el deterioro ambiental, ya que en la mayoría de los casos la alícuota es aplicada sobre ingresos brutos.

¹⁷ Ordenanza Tributaria Nº 4125, artículo 23º.

¹⁸ Ordenanza Tributaria Nº 4125, artículo 58º.

¹⁹ Ordenanza Tributaria Nº 4125, artículo 59º



Asimismo, reconociendo la imposibilidad de contar con información presupuestaria que nos permita determinar los gastos que demandan los proyectos ambientales para atender los problemas relevados y el grado de financiamiento con recursos propios y/o ajenos de ellos, es importante señalar que, los municipios tienen incorporados en sus estructuras administrativas determinadas oficinas encargadas de temas ambientales (secretarías, departamentos, personal afectado, etc) con el consecuente reconocimiento en los presupuestos municipales de tales gastos, como así también, tienen incorporados dentro de Bienes y Servicios, determinados conceptos de relevancia ambiental (recolección, transporte y disposición final de residuos, etc.) resultando de interés identificar el financiamiento de tales gastos, si los mismos provienen de recursos propios, o ajenos (subsidios, préstamos, etc).

Por lo tanto, se denota que los gobiernos municipales ven limitadas las posibilidades de fortalecer su capacidad de gestión ambiental mediante la obtención de mayores asignaciones presupuestarias tradicionales y deben examinar otras opciones para autofinanciar los avances en la gestión ambiental. En este sentido, los instrumentos económicos fiscales, surgen como una buena oportunidad aportando una mayor flexibilidad mediante incentivos basados en precios/costos, así como también de 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.

Los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en particular, han reportado varias experiencias exitosas de utilización de instrumentos económicos para recaudar fondos que se destinan al financiamiento de proyectos, programas y servicios de gestión ambiental. Sin embargo, en los países en desarrollo la aplicación efectiva de instrumentos económicos en la gestión ambiental ha sido hasta ahora relativamente escasa (OCDE 1994; 1995). En este sentido, la OCDE, ha documentado más de 60 tasas actualmente en uso en varios países con el fin de controlar la contaminación del aire, el agua y el suelo, así como los residuos sólidos y el ruido (OCDE 1994).

Los instrumentos de este tipo incluyen tarifas e impuestos por el uso de recursos naturales y cargos por el volumen de contaminantes vertidos o emitidos al agua o al aire. También han aparecido otras clases de instrumentos económicos, como los sistemas de depósito-reembolso, los permisos transables para hacer uso de recursos o para emitir cierta cantidad de contaminantes, los bonos de desempeño depositados durante la ejecución de proyectos ambientalmente riesgosos y los esquemas de etiquetado e información pública, entre otros. La mayoría de estos impuestos se aplican sobre una base impositiva específica relacionada con los sectores del transporte y la energía, pero también los gravámenes por manejo de desechos y efluentes se están haciendo progresivamente más comunes.

Por su parte, en el ámbito de la gestión de los recursos naturales son frecuentes los cargos e impuestos sobre el uso del agua como un mecanismo para controlar la cantidad utilizada, así como las tarifas progresivas para cubrir el costo de tratamiento de las aguas servidas. En algunos casos se han implementado esquemas de cuotas transferibles de uso de agua. En varios países es común la aplicación de cargos y subsidios en el manejo de los recursos forestales, así como la licitación de concesiones.

En general, los principales instrumentos económicos actualmente en uso para la protección y la gestión ambientales son los cargos, los impuestos ambientales, las tarifas por incumplimiento de la normativa, los sistemas de depósito-reembolso, la obligación de pago cuando se determina responsabilidad jurídica por daños ambientales, los sistemas de permisos transables, los bonos condicionados al desempeño ambiental y los subsidios otorgados a actividades vinculadas a la protección ambiental. Esta batería de instrumentos económicos viene a complementar los esquemas de regulación directa (estándares de calidad ambiental, normas sobre emisiones y descargas, licencias de operación, otros) y los mecanismos de fiscalización, que constituyen la columna vertebral de toda regulación ambiental.

Sin embargo, es preciso reconocer que la utilización adecuada de instrumentos económicos en la gestión ambiental no constituye un asunto fácil. Su éxito depende, entre otros factores, de la idoneidad de las autoridades ambientales para trabajar coordinadamente con las fiscales y de la existencia de una sólida capacidad de seguimiento y control para hacer cumplir la normativa ambiental. Estas son competencias que en muchos de los países en desarrollo las autoridades ambientales todavía no logran consolidar, lo que explica la aún escasa aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental en la región.



6. Municipios Argentinos que incluyen el elemento ambiental en sus Códigos Tributarios

A continuación, se exponen las normativas municipales que incluyen al elemento ambiental en el hecho imponible o establecen criterios de graduación de la cuota tributaria en virtud de criterios que intentan racionalizar la utilización de los recursos naturales (suministro de agua) o disminuir los vertidos (fluidos cloacales).

En la provincia de Buenos Aires, según Álvarez Echagüe²⁰, hay tres tasas diferentes que, en mayor o menor medida, incluyen dentro de su estructura normativa al elemento ambiental: Tasa por Seguridad e Higiene, Tasa por Servicios Generales y Tasa por Servicios Sanitarios.

**Tasa por Seguridad e Higiene*

En el artículo 84 de la ordenanza fiscal de la Municipalidad de Berazategui, se establece *por los servicios de Inspección de locales, establecimientos, oficinas y dependencias donde se desarrollen actividades de índole lucrativa, de depósito o servicios asimilables a tales; destinados a preservar la seguridad e higiene y la contaminación potencial del medio ambiente, se abonará la tasa que al efecto se establezca.*

Por su parte el artículo 58 de la Municipalidad de Escobar señala que *se establece una tasa que se aplicará en todo el territorio del Partido de Escobar por los servicios de Inspección destinados a preservar la seguridad, salubridad, higiene y protección del medio ambiente en relación de industrias, comercios, servicios, actividades agropecuarias y otras actividades que se desarrollen dentro del ámbito de aplicación de la presente.*

El artículo 100 de la ordenanza fiscal de la Municipalidad de José C. Paz, establece *que por los servicios generales de zonificación y control de la seguridad e higiene del medio ambiente que conforma el partido y por los servicios específicos de inspección destinados a preservar la seguridad, salubridad e higiene de locales, establecimientos u oficinas donde se desarrollen actividades sujetas al poder de policía municipal.*

En el mismo sentido, el artículo 95 de la ordenanza tributaria de la Municipalidad de La Matanza establece que *la tasa se abona por los servicios generales de zonificación y control de la seguridad e higiene del medio ambiente que conforma el partido y los servicios específicos de inspección destinados a preservar la seguridad, salubridad e higiene en comercios, industrias, toda actividad de servicios o asimilables a tales, profesionales organizados en forma de empresas, etc.*

Respecto a la configuración de su hecho imponible, el artículo 119 de la ordenanza tributaria municipal de la Municipalidad de Lomas de Zamora expresa que *por la realización de servicios de inspección efectuados en cumplimiento de las disposiciones vigentes respecto al ejercicio del poder de policía municipal con el objeto de preservar las condiciones ambientales, salud, seguridad e higiene laborales, productivas y sociales, las personas físicas y jurídicas que desarrollen con carácter habitual actividades económicas dentro del Partido de Lomas de Zamora.*

Referente a la base imponible, para los municipios mencionados estará constituida por una alícuota sobre los ingresos brutos devengados durante el período fiscal por el ejercicio de la actividad gravada, salvo el municipio de Escobar la cual estará dada por los metros cuadrados habilitados para el ejercicio de la actividad y el municipio de José C. Paz que establece estará constituida en los comercios, por el o los rubros habilitados, los metros cuadrados del local y la zona y para industria por una alícuota sobre los ingresos brutos.

**Servicios generales.*

En el artículo 1.1 de la ordenanza fiscal de la municipalidad de Ituzaingo regula el hecho imponible de la misma, donde *la tasa a que alude este capítulo corresponde a la prestación de los servicios municipales de mantenimiento y consumo del alumbrado público en sus diversas formas; de limpieza, recolección de residuos domiciliarios, de conservación de la vía pública, y de todos aquellos servicios prestados, no legislados en los capítulos siguientes, que hacen a una mejor calidad de vida de los habitantes del partido.*

En la comuna de Islas Malvinas, mediante artículo 71 adopta el nombre de *Tasa por conservación de la vía pública y servicios generales*, donde el hecho imponible se configura por *la prestación de los servicios de conservación de la vía pública, alumbrado de espacios públicos, común o especial, limpieza, barrido, riego, desinfectación y ornato de calles, señalización, mantenimiento, control de contaminación ambiental, alto riesgo y otros servicios generales.*

²⁰ Álvarez Echagüe, J. M.; "Las Tasa Ecológicas: una análisis desde la perspectiva de la normativa de los municipios Bonaerenses"; Derecho Tributario Provincial y Municipal, Coord. E. G. Bullit Goñi; Ed Ad Hoc, Bs. As., 2002.



La denominada *Tasa por Servicios Municipales* que establece el municipio de Tigre expresa que la misma se exige con motivo de la *prestación de los servicios de conservación de la vía pública, recolección de residuos, alumbrado barrido y limpieza y servicios de reconstrucción de la red vial. Se establece que aquellos contribuyentes que arrojen aguas servidas a la vía pública abonarán la tasa con un recargo de hasta un 100% en forma sucesiva, mensual y consecutiva hasta que se verifique el cese de los vertidos.*

La base imponible la constituye la valuación fiscal que del inmueble realiza la Provincia de Buenos Aires sobre la que se aplica una tasa.

**Servicios sanitarios.*

En el artículo 181 de la ordenanza tributaria de la municipalidad de Berazategui establece que *todo inmueble que por alguno de sus fuentes se haya instalado cañería para Agua Corriente y/o Desagües Cloacales, y una vez que las mismas hayan sido liberadas al servicio público, queda afectado al pago de una tasa anual.*

La base imponible se determina en virtud de los metros cuadrados del inmueble, pero se establece que, además, deberán instalarse aparatos medidores que registren tanto el agua suministrada como la que se desagote, estableciéndose en la parte en que se regula el monto a abonar un monto fijo por cada metro cúbico por exceso de desagote cloacal. Asimismo, se establece un monto fijo para el caso de consumo de agua por sobre la cantidad básica establecida.

En la municipalidad de Quilmes este el tributo (art. 115 de la ordenanza tributaria) se cobra *por el servicio que presta el Municipio de agua y cloaca, estableciéndose que en el caso de los inmuebles sin edificación pagarán una tasa determinada por la superficie del terreno, con independencia de la utilización o no del servicio.*

En el art. 116 se establece lo que se considera "unidad imponible", entre ellas todo ámbito habitable, los locales para la instalación de negocios (tengan o no instalaciones sanitarias), todo predio que cuente con servicio de agua corriente. Se determina, además, que los inmuebles que utilicen los servicios sanitarios para actividades comerciales pagarán una tasa con un 100% de recargo. Cada unidad imponible gozará de una base mensual de 30 metros cúbicos en el suministro de agua.

Dentro de la norma que establece el régimen tarifario para los servicios medidos, hay dos incisos que resultan de interés destacar:

Inc. 4: Cuando existiendo desagües cloacales se desagüe a conductos pluviales, se establece la obligación de modificar su situación y volcar en los primeros. Para el caso de ese tipo de desagües se establece una tarifa por metro cúbico.

Inc. 6: Idem al anterior, pero cuando se desagüe a zanja abierta, aunque la tarifa se eleva.

En la provincia de Chubut, el municipio de Puerto Madryn, define la "Tasa por habilitación, inspección, seguridad e higiene y control ambiental"²¹ diciendo que, *"el ejercicio de la actividad comercial, industrial, profesional o de servicio está sujeto al pago del tributo, establecido en el presente título, conforme a las alícuotas, importes fijos, índices, y mínimos que establezca la Ordenanza Tarifaria Anual, en virtud de los servicios municipales de inscripción, habilitación, inspección, contralor, salubridad, seguridad e higiene y control ambiental, que tienda al bienestar general de la población"*.

En Salta, el municipio de Salta -mediante ordenanza 6330- establece la "Tasa de Protección Ambiental" tomando en consideración *"la propiedad de vehículos que por su antigüedad representan un peligro de contaminación o causen daño físico real o potencial de tipo acústico o vial"*.

7. Conclusiones

Son las administraciones públicas las que deben adoptar estrategias de actuación adecuadas a la realidad local existente, con el fin de desarrollar políticas que tengan como eje el concepto de sostenibilidad.

En este sentido la Agenda 21 Local define la ciudad como un todo orgánico en el que es necesario alcanzar un equilibrio dinámico entre los factores socioculturales, ambientales y económicos que lo caracterizan, en orden a alcanzar un desarrollo local equilibrado y sostenible

Para ello, la ciudad deberá responder a los retos medioambientales urbanos a través de:

²¹ Ordenanza 220/85.



- enfoques integrales dentro de marcos estratégicos, haciendo un uso pleno y complementario de todos los instrumentos de actuación disponibles para solucionar los problemas y concibiendo medidas que resuelvan más de un problema a la vez.
- intervenciones mediante políticas que resuelvan los problemas a nivel local en lugar de transferirlos a otros lugares o a las generaciones futuras.
- soluciones de política sectorial que modifiquen las pautas individuales de consumo y comportamiento de los principales protagonistas, en especial las empresas y los ciudadanos.

En todos los casos, se necesitan recursos para llevar a cabo las diferentes políticas medioambientales. Los gobiernos locales deberán utilizar instrumentos que permitan acceder a fondos entre las que se encuentran las tasas ecológicas.

En el 18° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas, realizado en Buenos Aires en 2010, entre las conclusiones del Tema 1: La relación entre tasa y prestación efectiva del servicio, podemos citar que:

- Las tasas ecológicas constituyen una especie de los géneros "tasas" y "tributos ambientales", que apuntan a la prevención de daños en el entorno, los recursos naturales y la vida de los ciudadanos, antes que a su represión, y a influir en la conducta del sujeto pasivo del tributo más que a recaudar ("tributo de ordenamiento").
- Para ello su base imponible debe guardar relación con la medida de la contaminación.
- Constituyen, no obstante, una herramienta complementaria de varias otras aplicables en la prevención de la contaminación.

En general se ha observado que, en cuanto a las normativas tributarias de los municipios de Santa Fe, el escenario es similar al de otras provincias; aparece el elemento ambiental en la descripción del hecho imponible, pero no surge de la base imponible ni de la tasa a abonar la incorporación del mismo. Además, no se advierte que la forma en que se cuantifica el monto de la tasa tenga como límite el coste medio para evitar el deterioro ambiental, ya que en la mayoría de los casos la alícuota es aplicada sobre ingresos brutos

En general, los principales instrumentos económicos actualmente en uso para la protección y la gestión ambientales son los cargos, los impuestos ambientales, las tarifas por incumplimiento de la normativa, los sistemas de depósito-reembolso, la obligación de pago cuando se determina responsabilidad jurídica por daños ambientales, los sistemas de permisos transables, los bonos condicionados al desempeño ambiental y los subsidios otorgados a actividades vinculadas a la protección ambiental. Esta batería de instrumentos económicos viene a complementar los esquemas de regulación directa (estándares de calidad ambiental, normas sobre emisiones y descargas, licencias de operación, otros) y los mecanismos de fiscalización, que constituyen la columna vertebral de toda regulación ambiental.

Sin embargo, es preciso reconocer que la utilización adecuada de instrumentos económicos en la gestión ambiental no constituye un asunto fácil. Su éxito depende, entre otros factores, de la idoneidad de las autoridades ambientales para trabajar coordinadamente con las fiscales y de la existencia de una sólida capacidad de seguimiento y control para hacer cumplir la normativa ambiental. Estas son competencias que en muchos de los países en desarrollo las autoridades ambientales todavía no logran consolidar, lo que explica la aún escasa aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental en la región.

8. Referencias Bibliográficas

- 1) "Informe sobre el estado del arte de las agendas 21 locales en España", Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, Borrador diciembre 2002.
- 2) Tondini, B., "La Tributación Internacional y su relación con el Medio Ambiente (una posible solución al tema de las papeleras)", Programa Derecho Internacional, www.caei.com.ar.
- 3) Murillo Rodríguez, C., "Comercio, medio ambiente y política de desarrollo", Serie Foros y Debates Ambientales, N°2, año 2001.
- 4) "Financiamiento local para el desarrollo de ciudades sustentables"; proyecto de investigación financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (A/016724/08). Coordinadores: Ameriso, Claudia C. por la Universidad Nacional de Rosario (República Argentina) y Carús Ribalaygua, Luis por la Universidad de Zaragoza (España); 2009.



- 5) González González, María Jesús, de Lázaro y Torres, María Luisa, "Indicadores básicos para la planificación de la sostenibilidad urbana local", Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales (serie documental de Geo Crítica; Universidad de Barcelona, Vol. X, N°586, 30/05/2005).
- 6) "Informe sobre el estado del arte de las agendas 21 locales en España", Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, Borrador diciembre 2002.
- 7) Naredo, José M.; "Sobre la insostenibilidad de las actuales conurbaciones y el modo de paliarla", <http://habitat.aq.upm.es>
- 8) Creado por la Comisión Europea en 1991, cuyas competencias se establecen en la Resolución del Consejo de Ministros sobre el Libro Verde sobre el medio ambiente urbano (CCE, 1990).
- 9) "Informe sobre el estado del arte de las agendas 21 locales en España", Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, Borrador Diciembre 2002.
- 10) Fernández Güell, José M.; "La planificación estratégica de ciudades: emergencia, evolución y futuro", I Jornadas sobre Estrategias de Desarrollo Económico y Social, Melilla (España), 25/05/2006.
- 11) Benítez, E., Maceratesi, G.; "Impacto de las políticas medioambientales en las finanzas públicas de los Municipios", 43° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba, 2010.
- 12) Información disponible a Julio de 2010 en www.santafe.gov.ar
- 13) **Tasas**, como las prestaciones pecuniarias que deben obrarse al municipio como retribución de los servicios públicos prestados.
- 14) **Derechos**, aquellas obligaciones fiscales que se originen como consecuencia de actividades sujetas a inscripción, habilitación, inspección, permiso o licencia, u ocupación de espacio de uso público.
- 15) **Contribuciones de Mejoras**, aquellas prestaciones que están obligados, quienes obtengan beneficios o plusvalías en los bienes de su propiedad, o poseídos a título de dueño, y derivados directa o indirectamente de la realización de obras o servicios públicos determinados, sin perjuicio de la realización de obras públicas por cuenta de terceros.
- 16) Los resaltados son nuestros.
- 17) Ordenanza Tributaria N° 4125, artículo 23°.
- 18) Ordenanza Tributaria N° 4125, artículo 58°.
- 19) Ordenanza Tributaria N° 4125, artículo 59°
- 20) Álvarez Echagüe, J. M.; "Las Tasa Ecológicas: una análisis desde la perspectiva de la normativa de los municipios Bonaerenses"; Derecho Tributario Provincial y Municipal, Coord. E. G. Bullit Goñi; Ed Ad Hoc, Bs. As., 2002.
- 21) Ordenanza 220/85.