

Panel VIII: Política local en temas medioambientales

LA ADOPCIÓN DE POLÍTICAS MEDIOAMBIENTALES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Autores: Ameriso, Claudia
Benitez, Elida
Maceratesi, Georgina

Centro Académico de Estudios de la Tributación Municipal (CaDeTriMu)

Facultad de Ciencias Económicas y Estadística

Universidad Nacional de Rosario

Correo electrónico:

americla@infovia.com.ar

Elidabenitez800@hotmail.com

georginamaceratesi@yahoo.com.ar

I) INTRODUCCIÓN

En la actualidad los entes subnacionales se encuentran ante la dicotomía de adoptar medidas tendientes al desarrollo económico sustentable pero sin dejar de lado la preservación del medioambiente para las generaciones futuras. Dichas políticas tienen que ser tomadas en forma integrada, holística y sostenible.

Para The International Council for Local Environmental Initiatives el Desarrollo Sostenible es aquél que ofrece servicios ambientales, sociales y económicos básicos a todos los miembros de una comunidad sin poner en peligro la viabilidad de los sistemas naturales, construidos y sociales.

Según la Agenda 21 Local son los municipios, en su carácter de autoridad más cercana al pueblo, los que desempeñan una función importantísima en la educación y movilización del público en pro del desarrollo sostenible.

La adopción de medidas tiene que tener en cuenta la realidad del espacio subnacional, para ello se pueden utilizar los indicadores fijados dentro del programa para la creación de políticas para el desarrollo local. Los indicadores medioambientales nos permitirán evaluar las estrategias seguidas y proyectar su evolución para la consecución de logros y metas.

Otra de las medidas que pueden adoptar los gobiernos locales es la ecotributación, ya que dicha herramienta no sólo le proporcionará recursos al Estado sino posibilitará la ordenación de conductas perjudiciales para el medioambiente.

La esfera ambiental debe ser el eje para la creación de programas por parte de los entes subnacionales ya que el desarrollo económico no puede ser obtenido a expensa de la destrucción de los recursos naturales y de la población.

II) DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE

Durante décadas el desarrollo fue sinónimo de crecimiento, sin embargo el tipo de actividad económica puede cambiar sin incrementar la cantidad de [bienes](#) y [servicios](#); el PIB agregado y sobre todo, el PIB per cápita fue la medida corriente del nivel de desarrollo. Ello constituyó un reduccionismo

económico del concepto, que poco ha ayudado a entender la verdadera naturaleza del fenómeno y al diseño de formas eficaces de intervención promotora. La OCDE estableció por primera vez en 1970, la necesidad de insistir en que el crecimiento económico no es una finalidad en sí mismo, sino un instrumento para crear mejores condiciones de vida, por lo que se han de enfatizar sus aspectos de calidad.

El crecimiento económico no sólo es compatible con el desarrollo, sino que es necesario para mitigar la [pobreza](#), generar los recursos para el desarrollo y prevenir la degradación ambiental. La cuestión es la [calidad](#) del crecimiento y cómo se distribuyen sus beneficios, no únicamente la mera expansión.

El desarrollo es un concepto difícil de definir, es algo que compete a la localidad, la comunidad y la sociedad. La dificultad surge de la multiplicidad de dimensiones implícitas en el concepto, la forma como se percibe y las prioridades que se dan a cada una de ellas; éstas son múltiples y difieren según las perspectivas desde las cuales se analizan; sin embargo, podría afirmarse que siempre está asociado al aumento del bienestar individual y colectivo, a los cambios de la estructura económica y social, involucrando a la sociedad entera en todos los aspectos.

El crecimiento es una noción más sencilla, se refiere al aumento de las actividades de producción de bienes y servicios, pero no forzosamente implica un cambio en la estructura económica y social. El concepto de desarrollo contiene en sí la idea del crecimiento económico. En contraposición al carácter netamente cuantitativo del crecimiento, el desarrollo es definido como un proceso que involucra aspectos cualitativos de la condición humana en un país, región, localidad o continente.

La Comisión Sur¹ ha definido el desarrollo como “un proceso que permite a los seres humanos utilizar su potencial, adquirir confianza en si mismos y llevar una vida de dignidad y realización. Es un proceso que libra a la gente del temor a las carencias y a la explotación. Es una evolución que trae consigo la desaparición de la opresión política, económica y social, es un

¹ La tarea de la Comisión Sur fue emprendida en 1987 con la finalidad de mirar los problemas del Sur y buscar soluciones que contribuyeran a enfrentar los problemas del desarrollo del Sur, “Documento de la Comisión del Sur. Desafío para el Sur-CEPAL: una visión compartida del desarrollo”, 1990.

proceso de crecimiento, un movimiento que surge desde la sociedad que se está desarrollando... El desarrollo supone, por consiguiente, una creciente capacidad para valerse por sí mismo, tanto en el plano individual como colectivo”.

De ahí resulta fácil inferir que el verdadero desarrollo, tiene que centrarse en las personas, estar encaminado a la realización del potencial humano, del bienestar social y económico del mismo, y desde luego, tener por finalidad el logro de lo que considera que son sus intereses sociales y económicos.

Ya desde la “Estrategia de Desarrollo Internacional para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo”² se destacaba la importancia de considerar las interrelaciones entre medio ambiente, desarrollo, población y recursos. Es decir, conjugarlos en la misma estrategia, en vez de abordarlos en forma separada. De esta interrelación se desprenden los objetivos y las estrategias del desarrollo.

Con el tiempo, también se fue reconociendo la pertinencia de incorporar los aspectos ambientales a priori en la planificación del desarrollo, sobre todo en términos de costos y eficiencia para no tener que reaccionar a tales aspectos en una etapa posterior. El desarrollo debe tener objetivos de corto (inmediato), mediano y largo plazos; entre los primeros está la urgencia de satisfacer las necesidades humanas básicas para la población en extrema pobreza –sin reducirse sólo a esto- pero siempre debería contemplarse la sustentabilidad económica y ambiental de todas las políticas de desarrollo en una visión de largo plazo.

En 1986 la Asamblea General de la Naciones Unidas aprobó la "Declaración sobre el Derecho al Desarrollo"³ la cual entiende que “el desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan”. El requisito necesario para lograr la realización del derecho al desarrollo es la promoción o mejora en

² Asamblea General, resolución 35/36 del 5 de diciembre 1980.

³ Resolución 41/128 del 4 de diciembre de 1986.

la realización de por lo menos algunos derechos humanos⁴, ya sean: civiles, políticos, económicos, sociales o culturales, mientras ningún otro sea deteriorado o violado.

El desarrollo debe estar orientado hacia el logro de la justicia social y de un nivel de vida adecuado, que en sí es un “derecho humano”, reconocido en el artículo 25⁵ de la Declaración Universal de Derechos Humanos⁶. Lo es, en función de los resultados que genera como mayor bienestar, así como en función de la manera en que produce tales resultados, para poder vivir dignamente.

El derecho al desarrollo sustentable y los derechos humanos tienen una relación muy estrecha entre sí. Un desarrollo sin respeto a los derechos humanos no será en definitiva sustentable, mientras que una situación de pleno respeto y disfrute de todos los derechos humanos sólo es posible en un contexto de una situación al menos razonable de desarrollo.

Como señala un documento del PNUD⁷, "el desarrollo humano sustentable constituye un paradigma de una estrategia holística de desarrollo que abarca todos los derechos humanos, económicos, sociales, culturales, civiles y políticos."

La visión moderna del desarrollo no sólo busca elevar los niveles de bienestar de las [sociedades](#) humanas de hoy, sino que se preocupa por la posibilidad de heredar a las generaciones futuras un planeta con aceptables niveles de salud ambiental y económica. De aquí, que el [análisis](#) del [comportamiento](#) humano, obligue a modificar [actitudes](#) y redefinir las tendencias.

⁴ Derecho de participación, a ser el sujeto central del desarrollo, a la distribución justa de los beneficios del desarrollo, a la realización libre y plena del ser humano, a estar protegido de las excepciones, entre otros.

⁵ Artículo 25: 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

⁶ Aprobada y proclamada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

⁷ PNUD, “La Integración de los Derechos Humanos en el Desarrollo Humano Sustentable”, 1998, Anexo 3.

La Unión Mundial de Conservación de la Naturaleza⁸ definió el desarrollo sustentable en términos de mejorar la calidad de la vida humana sin exceder la capacidad de carga de los [ecosistemas](#) que lo sustentan. Ello supone que el desarrollo sustentable es un proceso que requiere de progresos simultáneos en diversas dimensiones económica, humana, ambiental y tecnológica.

Con frecuencia, el desarrollo sustentable se define también como el desarrollo que mejora la atención de la salud, la educación y el bienestar social. Actualmente se admite que el desarrollo humano es decisivo para el desarrollo económico y la estabilización de la población.

Algunos autores han extendido aún mas la definición de desarrollo sustentable al incluir una rápida transformación de la base tecnológica de la civilización industrial; para la cual señalan que es necesario que la nueva tecnología sea más limpia, de mayor rendimiento y ahorre recursos naturales a fin de poder reducir la contaminación, ayudar a estabilizar el clima y ajustar el crecimiento de la población y la actividad económica.

Un componente importante implícito en todas las definiciones de desarrollo sustentable se relaciona con la equidad: la equidad para las generaciones por venir, cuyos intereses no están representados en los análisis económicos estándares ni en las fuerzas que desestiman el futuro, y la equidad para la gente que vive actualmente, que no tiene un acceso igual a los recursos naturales o a los bienes sociales y económicos.

Un desarrollo sustentable es aquel centrado, en definitiva, en un ser humano que disfrute y vea respetados todos sus derechos humanos. Solo será posible cuando las personas, devenidas en ciudadanos con capacidad auto-reflexiva y gozando de autonomía para su organización y actuación, se conviertan en sujetos de desarrollo.

La nueva cultura del desarrollo debe construirse desde abajo; interconectando los múltiples sujetos, sus percepciones, experiencias existenciales y propuestas. Es mediante la participación efectiva de los individuos de la comunidad y la sociedad, que el proceso de desarrollo puede orientarse hacia el logro de los valores de la comunidad en específico y la sociedad en general. Este logro es un componente indispensable del

⁸ World Conservation Union.

desarrollo, concepto que no puede restringirse a la satisfacción de las necesidades biológicas de sobrevivencia o materiales creadas por el sistema socioeconómico.

III) CIUDADES SUSTENTABLES

Desde el comienzo de los tiempos, la ciudad ha mostrado una clara dicotomía que pone en evidencia la complejidad de su naturaleza: por un lado, ha actuado como un potente generador de externalidades positivas, mientras que, por otro ha provocado elevadas dosis de conflicto.

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 generan 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 imparale en todos los países del globo, presentando un patrón particularmente explosivo en los países del Tercer Mundo.

Para Naredo⁹ 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.

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 su opinión- en buena parte condicionada por su capacidad para conocer y controlar la relación de las ciudades con su medio ambiente. La

⁹ Naredo, José M.; “Sobre la insostenibilidad de las actuales conurbaciones y el modo de paliarla”, <http://habitat.aq.upm.es>

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".

Con algunas excepciones, las ciudades -en general- están empezando a pagar graves facturas sociales y ambientales derivadas del modelo urbano mantenido, que se traduce en términos de empeoramiento de la calidad de vida individual y comunitaria. La calidad de vida es un concepto complejo y transversal, que abarca dimensiones económicas, sociales, ambientales y físico-espaciales, tanto a nivel individual como colectivo. Los modelos y las políticas urbanas contribuyen a mejorar o empeorar la calidad de vida de sus ciudadanos y, por eso hay que prestar mucha atención a la definición de objetivos a medio y largo plazo.

En el año 1994, en Aalborg (Dinamarca) seiscientos cincuenta autoridades regionales y locales de treinta y dos países de Europa, se comprometieron con "el camino hacia la sostenibilidad local y la campaña", mediante la firma de la "Carta de Ciudades y Municipios Europeos hacia la Sostenibilidad - Carta de Aalborg". Reconocieron que el modo de vida urbano, en particular, las estructuras de división del trabajo y de las funciones, la ocupación del suelo, el transporte, la producción industrial, la agricultura, el consumo y las actividades de ocio y por tanto, el nivel de vida las hace

especialmente responsables de muchos problemas ambientales a los que se enfrenta la humanidad.

Los niveles de consumo de recursos de los países industrializados no pueden ser alcanzados por la totalidad de la población mundial y mucho menos por las generaciones futuras sin destruir el capital natural. Por consiguiente, las ciudades tienen una función determinante en el proceso de cambio de los modos de vida, de la producción, del consumo y de las pautas de distribución del espacio.

Advirtieron que el concepto de desarrollo sostenible ayuda a basar el nivel de vida en la capacidad transmisora de la naturaleza. Para lograr justicia social, las economías deberán ser sostenibles y el medio ambiente duradero. La justicia social pasa necesariamente por la sostenibilidad económica y la equidad requiere, a su vez, de la sostenibilidad ambiental. La sostenibilidad ambiental significa preservar el capital natural y demanda que el consumo de recursos materiales, hídricos y energéticos renovables no supere la capacidad de los sistemas naturales para reponerlos, y que la velocidad a la que se consumen los recursos no renovables no supere el ritmo de sustitución de los recursos renovables duraderos. La sostenibilidad ambiental significa asimismo que el ritmo de emisión de contaminantes no supere la capacidad del aire, del agua y del suelo de absorberlos y procesarlos; implica además, el mantenimiento de la diversidad biológica, la salud pública y la calidad del aire, el agua y el suelo a niveles suficientes para preservar la vida y el bienestar humano, así como la flora y la fauna para siempre.

En América Latina –por su parte- en Octubre de 2002, los representantes de los Gobiernos Locales Latinoamericanos se reunieron en la Municipalidad de Ñuñoa (Chile) para tratar los “Compromisos para el Desarrollo Sustentable, de la agenda a la acción” y aprobaron la “Carta de las Municipalidades Latinoamericanas para el Desarrollo Sustentable”.

En ella acordaron acerca del rol que los gobiernos locales latinoamericanos en el siglo XXI deben desempeñar. Propusieron:

- acelerar la implementación del desarrollo sustentable. Reconocieron que al ser el gobierno local la esfera de gobierno más próxima a la gente, les es más fácil fomentar la eficiencia, la participación, el compromiso y la responsabilidad democrática para cumplir con el mandato recibido en la

Agenda 21 y en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable (Johannesburgo 2002),

- impulsar una nueva cultura de sustentabilidad, redireccionando todas sus políticas y programas para apoyar prácticas sustentables,
- impulsar la igualdad y democracia,
- combatir la pobreza,
- garantizar la paz, la justicia y la seguridad,
- proteger los bienes comunes,
- hacer un buen gobierno, imaginando escenarios que potencien dinámicas territoriales, sociales y culturales, viables y sustentables. Para ello ejercerán un liderazgo y gestión transparente, participativa, eficaz, eficiente y responsable, construyendo los controles, la tecnología e ingeniería institucional y las herramientas necesarias para que, desde la sociedad civil se creen las redes de control y autocontrol. La responsabilidad no sólo será del gobierno o municipalidad, sino de la sociedad en su conjunto.

En cuanto a las líneas de acción a implementar se comprometieron, entre otros, a alentar y facilitar los compromisos de la Declaración de Johannesburgo y los procesos de la Agenda Local XXI como el instrumento estratégico de gestión.

En Mayo de 2007, en la conocida “Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles”, se consideró que para lograr un desarrollo urbano e integrado deben incorporarse los principios de sostenibilidad de las ciudades en las políticas nacionales, regionales y locales.

Para que una comunidad sea considerada sostenible debe contar con un buen nivel económico, alto empleo, ser integradora, con buenos servicios y bien conectada; así como respetuosa con el medioambiente, bien diseñada y construida y en la que los ciudadanos participen directamente de las decisiones de sus representantes, como ya fuera reconocido en la Declaración de Bristol, en Diciembre de 2005.

Reconocieron que, sabiendo los retos, oportunidades y los diferentes antecedentes -tanto históricos, económicos, sociales y medioambientales- de las ciudades europeas, y con el objeto de proteger, reforzar y seguir desarrollándolas, deben tomarse en consideración simultáneamente y con el mismo peso todas las dimensiones del desarrollo sostenible: la prosperidad

económica, el equilibrio social y un medioambiente saludable, así como también debería prestarse atención a los aspectos culturales y de salud.

Expusieron asimismo, que sus ciudades poseen cualidades culturales y arquitectónicas únicas, poderosas fuerzas de inclusión social y posibilidades excepcionales para el desarrollo económico; que son centros de conocimiento y fuentes de crecimiento e innovación. Sin embargo, también sufren problemas demográficos, desigualdad y exclusión social de grupos específicos de población, carencia de viviendas asequibles y apropiadas y problemas medioambientales. Evaluaron que a largo plazo, las ciudades no pueden satisfacer su función de motor de progreso social y crecimiento económico, a menos que se logre mantener el equilibrio social, tanto intra como interurbano, proteger su diversidad cultural y se establezca una elevada calidad en lo que al diseño, la arquitectura y el medio ambiente se refiere.

Cuando se habla de cambiar una ciudad de lo que se está hablando es de cambiar la manera de vivir, porque una ciudad solamente es un medio para una manera de vivir, sólo un diseño físico.

¿Qué es una buena ciudad? Para el urbanista Enrique Peñalós, colombiano: “una buena ciudad es la que es buena para los ciudadanos más vulnerables, para los niños, para los viejos, para los pobres, para los discapacitados. Si es buena para ellos será buena para todos los demás”.

Una ciudad sustentable nace del pensamiento de cada uno de sus habitantes y de la adopción de pautas, normas y reglas jurídicas, económicas, organizativas y técnicas capaces de encaminarlas hacia un desarrollo sostenible. Su dificultad no se da tanto en las nuevas tecnologías a adoptar, que en gran parte ya existen o existirán, sino en un cambio organizativo, social y cultural.

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

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.

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.

IV) PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA - AGENDA XXI LOCAL

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.

En definitiva, se trata de:

- una metodología adaptable, sin rigideces, para la cual la flexibilidad es una condición indispensable;
- una herramienta para el desarrollo local, teniendo como horizonte las intervenciones estratégicas que garanticen calidad de vida urbana, progreso económico y social;
- un mecanismo para avanzar hacia formas progresivas de gobernabilidad, profundizando sustantivamente la democracia través de una colaboración real entre los actores públicos y privados;
- una forma moderna, participativa y democrática de pensar y organizar el desarrollo de una ciudad, que permita establecer un marco de referencia para que todos los agentes económicos y sociales puedan acomodar sus propias estrategias de acuerdo con el escenario que se desea para la ciudad o territorio.

La [Agenda 21](#) también 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 será 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.

La Agenda 21 local 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 comfortable 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.

- PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y AGENDA XXI LOCAL EN LA CIUDAD DE ROSARIO (PROVINCIA DE SANTA FE)

Con fecha 30 de Abril de 2007 el Intendente de la ciudad creó –mediante decreto 0928- el Programa "Agenda 21 Rosario", bajo su dependencia directa, que tiene como objetivo planificar e implementar la Agenda 21 a nivel de la ciudad de Rosario.

No obstante, ya en 1996, las Autoridades Municipales convocaron a un conjunto de instituciones públicas y privadas de la ciudad para impulsar la elaboración de un Plan Estratégico para Rosario (PER), con el fin de integrarla a la región metropolitana, consolidando así una ciudad abierta, plural, integradora, moderna y creativa, para que ocupe un lugar relevante entre las ciudades latinoamericanas.

Dicho proyecto, que se consolidó en 1998¹¹, se sustentó en la participación, el consenso y el protagonismo de la sociedad civil y de los ciudadanos, tanto en la fase de planificación como en la de ejecución, como un intento serio de pensar el futuro desde una base común.

El Plan Estratégico constituyó una herramienta de gestión para la ciudad que se enmarcó en cuatro ejes sectoriales o áreas de interés:

- Eje económico- productivo

¹¹ http://www.perm.org.ar/per98/per_98.pdf

- Eje *físico- ambiental* (crecimiento de la trama urbana, vertebración urbana metropolitana, inversión privada inmobiliaria, estructuras de servicio, obras y servicios públicos, medio ambiente, el río y las islas y el patrimonio urbano arquitectónico)

- Eje socio- institucional

- Eje de centralidad regional y proyección internacional

Transcurridos diez años desde la presentación del PER, y habiendo avanzado significativamente se formuló el Plan Estratégico Rosario Metropolitana¹² -PERM+10- que incorpora una nueva dimensión territorial para afrontar los desafíos del futuro.

El alcance del Área Metropolitana¹³ está delimitado por dos criterios:

a) la continuidad urbana¹⁴ (reconociendo la máxima prolongación del área así como su potencial de urbanización), y

b) las vinculaciones e interdependencias socioeconómicas.

El PERM – Estrategias 2018 se estructura alrededor de los siguientes ejes:

1. Equidad Social y Ciudadanía
2. *Territorio y Medio Ambiente*
3. Producción, Empleo y Competitividad
4. Ciencia, Educación y Cultura
5. Posicionamiento Nacional e Internacional

En particular, los temas abordados en el eje 2¹⁵ para la elaboración del diagnóstico fueron la base física y ambiental, la infraestructura básica, el transporte, la movilidad y comunicaciones y el servicio y uso del suelo.

Coincidieron en reconocer que el desafío consiste en promover el desarrollo sustentable y planificado, con proyectos concretos que posibiliten superar las acciones aisladas; proponiendo un tipo de abordaje responsable en

¹² <http://www.perm.org.ar>

¹³ Integrada por las siguientes localidades: Alvear, Arroyo Seco, Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, Funes, General Lagos, Granadero Baigorria, Ibarlucea, Pérez, Pueblo Esther, Puerto General San Martín, Roldán, Rosario, San Lorenzo, Soldini y Villa Gobernador Gálvez.

¹⁴ Este criterio de delimitación es utilizado para la elaboración de informaciones censales y estadísticas nacionales. Por ejemplo, el INDEC utiliza como categoría Aglomerado Gran Rosario para la realización de indicadores permanentes, como por ejemplo, la Encuesta Permanente de Hogares.

¹⁵ Rosario Metropolitana 2008 – Diagnóstico. Texto completo en <http://www.perm.org.ar>

relación con el cuadro de la sustentabilidad (económica y social, no sólo ecológica) en una perspectiva de identificación de recursos y oportunidades.

Concluyeron que los temas críticos son:

- Inadecuada distribución del transporte de cargas, con baja participación de modos de mayor efectividad y potencialidad como ferroviarios y fluviales, elevando costos sociales, económicos y medioambientales por sobreuso de transporte terrestre.

- Preponderancia excesiva del ómnibus como medio de transporte metropolitano masivo, con oferta y vinculación escasas de medios alternativos como conexiones ferroviarias y eléctricas, utilización de vehículos particulares en desmedro de medios colectivos urbanos e interurbanos.

- Impactos urbanos y ambientales por congestión vial y conflictos circulatorios en las principales localidades del área, con interferencias entre la movilidad y estacionamientos de vehículos pesados y livianos.

- Deficiencias en el diseño, señalización, servicios y mantenimiento de rutas interurbanas, accesos a tramas urbanas y cruces ferroviarios

- Carencia de un sistema de gestión integral de residuos a nivel metropolitano, que contemple adecuadamente la disposición inicial, revalorización y reciclaje, transporte y disposición final de los desechos sólidos urbanos.

- Inadecuada infraestructura de saneamiento ambiental, con deficiencias en provisión de agua potable, desagües cloacales y tratamiento de efluentes.

- Débil matriz energética que dificulta acompañar el desarrollo económico y la creciente provisión domiciliaria.

V) INDICADORES MEDIOAMBIENTALES

El principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Naciones Unidas, 1992) establece que: “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así

como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

En este sentido es el Estado quién debe proveer información sobre las políticas públicas que adopta, así como la proyección de sus resultados y la evolución a través del tiempo. De esta forma podrá evaluar los logros obtenidos y tomar las acciones que sean necesarias teniendo en cuenta los desvíos y los resultados proyectados. Una de las herramientas que posee son los Indicadores Medioambientales, los cuales permiten conocer la evolución de una situación puntual y compararla con otros estados o regiones, así como también con los parámetros que establecen los organismos internacionales.

Un sistema de indicadores ha de estar diseñado de tal forma que proporcione una medición clara y precisa de los parámetros que rigen las condiciones actuales y las tendencias futuras de la comunidad local.¹⁶

En el Informe sobre la problemática urbana en España: bases para la definición de una estrategia de desarrollo urbano sostenible: 2000-2006, se establece que la vocación última de los indicadores es darnos información operativa de cómo va evolucionando el modelo municipal y cuáles son en cada momento sus rasgos más significativos, de cómo favorecen o no un uso eficiente del suelo, de la energía, del agua, de las materias primas, de cómo mantienen y potencian la estructura y función de los sistemas y subsistemas, y en qué grado posibilitan la consecución del desarrollo y el bienestar de sus ciudadanos sin hipotecar el capital ecológico propio, y sin comprometer el de otros territorios, incluida la escala global.

Los indicadores pueden brindar a los encargados de tomar decisiones una mejor base para hacer seguimiento de las tendencias en el desarrollo y el medio ambiente, para formular e implementar políticas y planes de acción apropiados y para evaluar su eficacia.

¹⁶ “Informe sobre el estado del arte de las agendas 21 locales en España”, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, Borrador diciembre 2002

Sirven para poder objetivar una situación determinada y a la vez poder evaluar su comportamiento en el tiempo mediante su comparación con otras situaciones que utilizan la misma forma de apreciar la realidad.¹⁷

Es importante saber que un indicador no es sólo un dato cuantitativo, sino que puede y debe recoger también aspectos cualitativos y puede ser formulado como un mapa, signos, colores. Un indicador relacionado con el desarrollo sostenible no sólo recoge datos de crecimiento, sino de eficiencia, suficiencia, equidad y calidad de vida (Meadows, D.H., 1998).

También es un medio de simplificar una realidad compleja centrándose en ciertos aspectos relevantes, de manera que queda reducida a un número manejable de parámetros.

En un indicador existen dos elementos que deben ser contrastados.

1. - Un valor representativo de la situación “real”, obtenido como resultado de un determinado procedimiento previo (algoritmo matemático, encuesta, juicios de valor, etc.).
2. - Un umbral, obtenido de un razonamiento previo acerca de la situación deseada, y que en definitiva se expresara en un valor para el cual el objetivo correspondiente se considera como alcanzado. Este mismo valor sirve como punto de partida para el desarrollo de una escala que permita medir grados de logro del objetivo en cuestión.

El indicador debe considerar, además de los resultados que arroja su estructura formal, el proceso de comparación con un valor establecido como umbral. Este último debe ser obtenido de ciertos principios o definiciones que establecen la situación deseada (el logro de la viabilidad, la finalidad, etc.)¹⁸

En términos técnicos, un indicador se define como una función de una o más variables, que conjuntamente “miden” una característica o atributo de los individuos en estudio.¹⁹

Es imprescindible elegir indicadores significativos para los objetivos que se propongan en cada caso y luego establecer un plan de acción paralelo o una actuación eficaz que permita mejorar progresivamente los resultados de los indicadores para que la ciudad sea sostenible. De nada sirve elegir

¹⁷ <http://dirgac.unab.cl/2008/07/%C2%BF-que-son-los-indicadores-y-para-que-sirven/>

¹⁸ <http://portalsostenibilidad.upc.edu/>

¹⁹ Schuschny, Andrés, Soto, Humberto, “Guía metodológica. Diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible”, Documento de proyecto CEPAL, Mayo 2009

indicadores, si no se sabe cuál es el objetivo del ente subnacional. Se debe tener en cuenta las políticas públicas que se adoptan y las metas a las cuales las mismas tienden.

Un indicador debe ser claro, comprensible, fiable y, en la planificación, debe ayudar a cumplir objetivos de mejora. Los indicadores deben responder a necesidades o problemas detectados o que simplemente se intuyen para profundizar sobre ellos, acotarlos y ser capaces de arbitrar soluciones. Todo esto ratifica la validez de los indicadores para el diagnóstico ambiental y la adopción de medidas correctoras, es decir para decidir una acción y realizar un seguimiento de la misma, lo que conlleva inversiones en la protección del Medio Ambiente. Esta filosofía de acción está ya recogida en la Agenda 21. Los indicadores son una creación intelectual con una precisión variable en función del contexto en el que se formulan y con distintos niveles de complejidad, con los que se pretende una visión integral y holística.

Se debe tender a que los indicadores reflejen interacciones de los aspectos medioambientales, sociales y económicos, resultando prácticas de seguimiento más integradas, lo que exige nuevas necesidades de recogida de datos. Ello supone un esfuerzo conjunto de distintas áreas de gobierno municipal. Queda así claramente descartado que un indicador sea sólo un dato, es un modelo simplificado que permite a los responsables municipales evaluar, seguir y controlar la gestión medioambiental de su ciudad (Arévalo Fernández, 2000). Resulta así una herramienta de valoración y comunicación de la gestión medioambiental sostenible, sin juicios de valor, que permite observar los elementos de insostenibilidad que se detecten para tratar de minimizarlos. Un buen indicador debe comprender aspectos de información y de acción que permitan corregir los elementos no sostenibles detectados en la información. Es siempre necesaria una acción paralela. Los indicadores únicamente tienen sentido si se van a cuantificar las mejoras en alguno de los aspectos que deben cumplir las ciudades en su desarrollo sostenible antes y después de planificar las acciones, ya que permiten evaluar el medio ambiente e interpretar condiciones y tendencias de las características generales del entorno y observar los avances logrados por los programas y políticas implementadas para ello. También tienen utilidad para comparar los modelos de desarrollo local planteados en distintas ciudades.

La mayoría de los problemas que afectan a la sostenibilidad están provocados por el conjunto de la sociedad y hay que arbitrar medidas para resolverlos. La planificación se rebela como una herramienta eficaz, ya que puede ser capaz de establecer indicadores que nos diagnostiquen la situación en la que nos encontramos y nos permiten su seguimiento.

Es importante jerarquizar y resumir los indicadores: que sean pocos, pero significativos.²⁰

Entre las cualidades positivas asociadas a los indicadores se pueden remarcar las siguientes:

- Facilitan la evaluación y seguimiento global del proceso de Agenda 21 a nivel local.
- Son esenciales a la hora de detectar déficits y potencialidades locales, actuando como referentes para la planificación de acciones enfocadas a la mejora continua del proceso, permitiendo prevenir, anticipar y solucionar aquellas tendencias negativas que alejan a la gestión local de las metas sostenibles establecidas.
- Relacionan escenarios actuales y futuros, situaciones locales y globales, así como condiciones de desarrollo local con conductas individuales y/o colectivas.
- Permiten aportar concreción a un proceso basado en principios de complejidad manifiesta.
- Son considerados como factores fundamentales en los procesos de participación pública siempre y cuando sean consensuados con la ciudadanía, ya que fomentan el debate ciudadano aportando información operativa útil para el proceso de toma de decisiones.
- Posibilitan a la ciudadanía el acceso a información clara y concisa.

Sin embargo, los indicadores presentan una serie de deficiencias como son:

- Su establecimiento unilateral por parte de un reducido número de agentes locales, que les dota de un excesivo carácter técnico con

²⁰ González González, María Jesús, de Lázaro, 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, 30 de mayo de 2005

reducidas cuotas de participación social, lo que conlleva enormes reticencias sociales a su aceptación.

- Su grado de fiabilidad limitada, debido a la dificultad manifiesta existente para obtener datos exactos que determinen los escenarios tendenciales de la realidad local.
- Su interpretación cuantitativa literal, en vez de ser planteados como análisis cualitativos de la evolución local, lo que provoca su descontextualización y una dificultad manifiesta a la hora de relacionarlos con las acciones concretas a adoptar. Lo que las entidades locales persiguen con el desarrollo de mecanismos de evaluación de resultados y verificación de parámetros, es la mejora continua de las políticas locales.

Por último, hemos de destacar que el desarrollo e implantación de una Agenda 21 Local y de su sistema de indicadores de sostenibilidad asociado, constituye el fiel reflejo de las funciones adquiridas y los procesos ejercidos por las autoridades locales, con el fin de hacer frente a sus competencias en el diseño de sus propias políticas, planes y programas. La Agenda 21 Local realza de una forma cada vez más sólida, la responsabilidad que las autoridades locales tienen para con sus ciudadanos como facilitadores y líderes de procesos participados de desarrollo sostenible. Este hecho establece la posibilidad de cumplir objetivos específicos de mejora continua de la actuación municipal, ya que fomenta la cooperación de los potenciales afectados por dicha mejora: los ciudadanos. Además, las corporaciones locales, como administraciones públicas más próximas a los ciudadanos, adquieren un mayor nivel de compromiso con sus administrados y reconocen, en mayor medida, los aspectos relacionados con la diversidad local, así como sus déficits y potencialidades.²¹

VI) TRIBUTOS ECOLOGICOS

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

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

los gobiernos por establecer medidas impositivas encaminadas a la protección del medio ambiente, el fortalecimiento de los ingresos tributarios y la distribución del costo beneficio en el uso de recursos que afecten el entorno ambiental.

En este sentido, los órganos municipales han tomado una serie de acciones encaminadas a solventar dichas inquietudes, se han creado varias oficinas de gestión ambiental en los municipios. En términos de capacidades institucionales las mismas se ven opacadas por la 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.

Además, es importante destacar que los conflictos ambientales generados entre el gobierno local como institución y las comunidades, nace de las potestades que en dicha materia se le han conferido a los municipios, las cuales no siempre se encuentran en capacidad de cumplir, sin su correspondiente financiamiento.

Giovanni Rodríguez Rodríguez²² citando a Ronald Alfaro 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 conforma 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 los tributos ecológicos que contemple los objetivos de las políticas económicas y ambientales. Además en la formulación de los impuestos ambientales es necesario tener muy en cuenta el objetivo que se quiere lograr para escoger el ámbito de aplicación se debe hacerse con un

²² Giovanni Rodríguez Rodríguez Gestión ambiental municipal y participación local. Décimo tercer informe Estado de la Nación en Desarrollo humano sostenible. Costa Rica.

orden de prioridades adecuado (incentivación-reestructuración-recaudación), no debe descuidarse la inclusión de todos los elementos “teóricos” del tributo óptimo. También el diseño de los elementos de control que deben emplearse para medir la efectividad de su implantación y evitar su evasión.

La financiación de las políticas tendientes a hacer efectivo ese principio de protección del medio ambiente puede llevarse a cabo recurriendo a la utilización de diversos instrumentos o mecanismos. Existe un consenso generalizado en la doctrina acerca de las ventajas, sobre todo desde el punto de vista recaudatorio, que ofrecen los impuestos ecológicos frente a los restantes mecanismo de financiación de la política medioambiental, como son los controles directos y los permisos y licencias para contaminar negociables (tradeable permits). La Comunidad Europea pronto ha advertido estas ventajas y ha dado ya un primer paso en esta dirección, elaborado para ello una Propuesta de Directiva del Consejo por la que se crea un impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono y sobre el consumo de energía, presentado por la Comisión el 2 de junio de 1992.

Según Cortes Cueto²³ la utilización de tributos ambientales en Latinoamérica es escasa; solamente, Colombia, Brasil, y Panamá aplican diversas y, en ocasiones, difusas figuras tributarias de corte medioambiental, también en Europa el tema sobre la tributación ambiental ha evolucionado, en países como Alemania, Noruega, Suiza, Italia, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Holanda, Suecia y Portugal, existe una regulación muy estricta y unas subvenciones a las actividades contaminantes bastante onerosos, pero también han implementado incentivos como fuentes de disminución de las actividades industriales que degraden el medio ambiente, siendo los líderes mundiales en políticas de protección de los recursos naturales.

Los municipios argentinos tienen plenas facultades para exigir impuestos, tasas y contribuciones, conforme lo dictan las normativas provinciales, las cuales expresan su aspecto autonómico financiero, cuando ello ha sido constitucionalmente reconocido. Sin embargo las tasas constituyen el instrumento recaudatorio propio de mayor importancia, dada la estructura

²³ Cortes Cueto, Jaider Rafael. “Los tributos ambientales en Colombia; Evidencia empírica”. Foro virtual de Contabilidad ambiental y social. Evento Académico. Medellín, Colombia junio 2008.

jurídica vigente, fundamentalmente la incidencia del artículo 9 de la Ley N° 23.548/88 de Coparticipación Federal de Impuestos.

Bajo este contexto los municipios pueden establecer tributos con miras a la protección del medio ambiente. Señala Álvarez Echagüe²⁴ que, *“Para Eduardo Baistrocchi, más allá de las limitaciones existentes al poder tributario municipal, las comunas pueden establecer impuestos ecológicos; por lo cual es evidente, y se desprende de todo lo antes sostenido, que también pueden exigir tasas y contribuciones ecológicas”*.

Así lo han entendido algunos municipios argentinos, ya que han incluido en sus respectivas normas tributarias el cuidado del medio ambiente o el interés ambiental como una meta a tomar en cuenta, sea considerándolo en su hecho imponible o estableciendo razones de graduación tributaria en virtud de criterios que intentan racionalizar la utilización de los recursos naturales.

Así, entonces:

En la provincia de Buenos Aires²⁵, existen tres tasas diferentes que incluyen dentro de su estructura normativa el elemento ambiental: la “Tasa por Seguridad e Higiene”, la “Tasa por Servicios Generales” y la “Tasa por Servicios Sanitarios”.

Respecto de la primera, en la definición del hecho imponible, algunos municipios, expresan *“...destinados a preservar la seguridad e higiene y la contaminación potencial del medio ambiente, se abonará la tasa que al efecto se establezca”*²⁶; *“... y protección del medio ambiente...”*²⁷; *“... y control de la seguridad e higiene del medio ambiente que conforma el partido...”*²⁸; *“... e higiene del medio ambiente...”*²⁹; *“...con el objeto de preservar las condiciones ambientales...”*³⁰.

En cuanto a la base imponible, estará constituida por los ingresos brutos devengados durante el período fiscal; por los metros cuadrados habilitados

²⁴ 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.

²⁵ Idem nota 24.

²⁶ Municipio de Berazategui.

²⁷ Municipio de Escobar.

²⁸ Municipio de José C. Paz.

²⁹ Municipio de La Matanza.

³⁰ Municipio de Lomas de Zamora.

para el ejercicio de la actividad³¹; y, en los comercios, por el o los rubros habilitados, los metros cuadrados del local y la zona, mientras que para la industria sobre los ingresos brutos³².

Con referencia a la “Tasa de Servicios Generales” al momento de la definición del hecho imponible expresan “...que hacen a una mejor calidad de vida de los habitantes del partido.”³³; “..., control de contaminación ambiental...”³⁴; “...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.”³⁵

En todos los casos mencionados precedentemente la base imponible la constituye la valuación fiscal que del inmueble realiza la Provincia de Buenos Aires sobre la que se aplicará una alícuota.

Con relación a la “Tasa Sanitaria” establecen que “todo inmueble que por alguna 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.”³⁶ 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 un monto fijo a abonar 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 otro caso, prevé que “por el servicio que presta el Municipio de agua y cloaca, 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”³⁷. Además, que los inmuebles que utilicen los servicios sanitarios para actividades comerciales pagarán una tasa con un 100% de recargo. Resulta de interés destacar que, dentro del régimen tarifario para los servicios medidos, hay dos incisos: Inc. 4): Cuando existiendo desagües cloacales se desagüe a conductos pluviales, se establece la

31 Municipio de Escobar.

32 Municipio de José C. Paz.

33 Municipio de Ituzaingo.

34 Municipio de Islas Malvinas.

35 Municipio de Tigre.

36 Municipio de Berazategui.

37 Municipio de Quilmes.

obligación de modificar la situación y volcar en los primeros; para ese tipo de desagües se establece una tarifa por metro cúbico.

Inc. 6): Se aplican las mismas normas que en el inciso anterior, pero cuando se desagüe a zanja abierta, la tarifa se eleva.

En la provincia de Santa Fe, la municipalidad de Firmat³⁸, al referirse a la “Tasa General de Inmuebles” efectúa una ampliación del ámbito de aplicación del tributo agregando incisos, entre otros: “... *inc. g) Defensa del medio ambiente...*”

Respecto del “Derecho de Registro e Inspección” agrega, entre otros: “... *y todo aquello, atinente a los mismos, que revista interés local que asegure y provea el bienestar general*”. Asimismo, en artículo seguido, expresa que la contraprestación pecuniaria se aplicará por los servicios prestados con la finalidad -entre otras- de: “...*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;...*”

En la provincia de Chubut, el municipio de Puerto Madryn, define la “Tasa por habilitación, inspección, seguridad e higiene y control ambiental”³⁹ 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 la provincia de 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*”. Además, prevé que estarán exentos los contribuyentes que hayan realizado la

³⁸ Ameriso, C., Benitez, E., Ferrer, W. y Tavares, S.; [“Comparación de tributos municipales que gravan la propiedad inmueble en quince municipios de la provincia de Santa Fe”](#); *Revista Rol y financiamiento Municipal*; Editorial Foja Cero.-, Rosario, 2005.

³⁹ Ordenanza 220/85.

revisión técnica vehicular en la empresa "Revisión Vehicular Salta" (RE.VE.SA).

Como conclusión de lo observado en los municipios mencionados, y coincidiendo con Álvarez Echagüe⁴⁰, en aquellos casos en que el elemento ambiental aparece en la descripción del hecho imponible, no se corresponde con la base imponible ni de la tasa a abonar por la incorporación del mismo. Dado que de las tasas no se desprende una diferenciación entre quienes contaminan el ambiente y quienes no lo hacen, ya que no hay ningún tipo de incentivo tributario para estos últimos, lo que podría traducirse en una reducción de la carga fiscal para quienes realicen actividades no perjudiciales para el medio ambiente.

Por otra parte, no se advierte la forma en que se cuantifica el monto de la tasa para que 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 o sobre el valor fiscal de los inmuebles.

En otras situaciones, el elemento ambiental se presenta en términos generales en la configuración del hecho imponible, pretendiendo preservar el medio ambiente mediante la prestación *servicios que hacen a la mejor calidad de vida*.

Coincidiendo con González García⁴¹ la existencia de diversos niveles de gobierno con potestad tributaria, la implementación y desarrollo de tributos medioambientales se considera más idónea si se realiza en el ámbito local, al ser éste el nivel gubernamental más cercano a los ciudadanos y en consecuencia, tener mayor capacidad de respuesta y control sobre las actividades del hombre que afectan el medioambiente.

En este sentido, el sistema de financiación local, debe responder verdaderamente a las exigencias actuales de las comunidades, lo que les permita hacerse partícipes en el desarrollo global del Estado. Por ello, se les debe reconocer competencias en materia medioambiental, que conjuntamente con las competencias que le son reconocidas en materia tributaria, puedan permitir el establecimiento de las tasas medioambientales.

⁴⁰ Idem nota 24.

⁴¹ González García, Gabriela. "Las posibilidades de la implementación de Tasas Medioambientales en el Ámbito Local. INDETEC. N° 75. México.

Sigue diciendo que las tasas municipales que podrían implementarse, relacionadas con el carácter y/o el fin ecológico del servicio prestado son:

- a. *Tasa de recogida de basuras.*
- b. *Servicio de suministro de agua.*
- c. *Servicio de uso del sistema de saneamiento de aguas residuales pluviales.*
- d. *Instalación, modificación y funcionamiento de los elementos y equipos de telecomunicaciones que utilicen el espacio radioeléctrico.*
- e. *Contaminación térmica y radiaciones ionizantes.*
- f. *Ruido y vibraciones.*
- g. *Protección de zonas naturales y espacios verdes.*
- h. *Tasas relacionadas con las inspecciones técnicas y sanitarias*
- i. *El tratamiento y depuración de aguas residuales.*
- j. *Otros servicios relacionados con el medio ambiente, siempre que se den los requisitos para su establecimiento (obligatoriedad y monopolio).*

Expresando la autora que la tasa se cobraría al momento de otorgarse la licencia municipal respectiva, y podría estructurarse para cobrarse periódicamente, atendiendo al grado de contaminación que produzca el sujeto pasivo (ente contaminante) estableciéndose una gradación de acuerdo a la afectación del medio ambiente producida en el desarrollo de la actividad de que se trate.

VII) CONCLUSIONES

Los indicadores medioambientales pueden servir como herramienta para la toma de decisiones teniendo como meta un desarrollo sustentable de manera de poder formular e implementar políticas y planes de acción apropiados y evaluar sus resultados.

Un indicador debe ser claro, comprensible, fiable. Debe recoger datos tanto cuantitativos, como cualitativos, es decir, datos de crecimiento, eficiencia, suficiencia, equidad y calidad de vida. De este modo los mismos reflejaran interacciones con los aspectos medioambientales, sociales y económicos, resultando prácticas de seguimiento más integradas. Como

consecuencia de ello se llegará a una visión más integradora y holística de las ciudades.

Los indicadores únicamente tienen sentido si se van a cuantificar las mejoras en alguno de los aspectos que deben cumplir las ciudades en su desarrollo sostenible antes y después de planificar las acciones, ya que permiten evaluar el medio ambiente e interpretar condiciones y tendencias de las características generales del entorno y observar los avances logrados por los programas y políticas implementadas para ello. También tienen utilidad para comparar los modelos de desarrollo local planteados en distintas ciudades.

La creciente necesidad de la población de mejorar su calidad de vida y la preocupación de los órganos municipales ha acarreado que éstos se vean obligado a tomar una serie de acciones encaminadas a solventar dichas inquietudes, se han creado varias oficinas de gestión ambiental en los municipios, que en términos de capacidades institucionales las mismas se ven opacadas por la 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. Además, es importante, destacar que los conflictos ambientales generados entre el gobierno local como institución y las comunidades, nace de las potestades que en dicha materia se le han conferido a los municipios, las cuales no siempre se encuentran en capacidad de cumplir, sin su correspondiente financiamiento.

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 los tributos ecológicos que contemple los objetivos de las políticas económicas y ambientales.

Así lo han entendido algunos municipios argentinos, ya que han incluido en sus respectivas normas tributarias el cuidado del medio ambiente o el interés ambiental como una meta a tomar en cuenta, sea considerándolo en su hecho imponible o estableciendo razones de graduación tributaria en virtud de criterios que intentan racionalizar la utilización de los recursos naturales.

Se observa en aquellos casos en que el elemento ambiental aparece en la descripción del hecho imponible, no se corresponde con la base imponible ni de la tasa a abonar por la incorporación del mismo. Dado que de las tasas no

se desprende una diferenciación entre quienes contaminan el ambiente y quienes no lo hacen, ya que no hay ningún tipo de incentivo tributario para estos últimos, lo que podría traducirse en una reducción de la carga fiscal para quienes realicen actividades no perjudiciales para el medio ambiente.

Por otra parte, no se advierte la forma en que se cuantifica el monto de la tasa para que 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 o sobre la valor fiscal de los inmuebles.

En otras situaciones, el elemento ambiental se presenta en términos generales en la configuración del hecho imponible, pretendiendo preservar el medio ambiente mediante la prestación *servicios que hacen a la mejor calidad de vida*.

El municipio, es el nivel gubernamental más cercano a los ciudadanos y en consecuencia, tiene mayor capacidad de respuesta y control sobre las actividades del hombre que afectan el medioambiente. Lo que conlleva la exigencia de dotarlos de todas las competencias para satisfacer sus fines, de modo que, el sistema de financiación local, debe responder verdaderamente a las exigencias actuales de las comunidades, lo que les permita hacerse partícipes en el desarrollo global del Estado. Por ello, se les debe reconocer competencias en materia medioambiental, que conjuntamente con las competencias que le son reconocidas en materia tributaria, puedan permitir el establecimiento de las tasas medioambientales.