

La sustentabilidad urbana: un compromiso local

Claudia C. Ameriso¹

Resumen

Las ciudades son uno de los principales fundamentos del régimen democrático. Están investidas de competencias efectivas que permiten una administración eficaz y próxima al ciudadano, mediante una amplia autonomía en cuanto a competencias, modalidades de ejercicio y medios necesarios para el cumplimiento de su misión.

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 encaminarla hacia un desarrollo sostenible.

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 financiar los avances en esa dirección.

Los instrumentos económicos fiscales surgen como una buena oportunidad, aportando mayor flexibilidad mediante incentivos basados en precios/costos, así como también para obtener ingresos para financiar la gestión y las inversiones ambientales.

Palabras claves: ciudad, desarrollo sustentable, financiamiento local, tributos

Fecha de recepción: 27 de septiembre de 2016. Fecha de aceptación: 25 de noviembre de 2016.

1. Contadora pública y licenciada en Administración, Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de Rosario, de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina, donde es Docente e Investigadora. Directora del Centro Académico de Estudios de la Tributación Municipal (CADETRIMU). Representante de la Facultad ante el Comité Universitario de Política Ambiental, UNR. Correo electrónico: cameriso@fcecon.unr.edu.ar.

URBAN SUSTAINABILITY: A LOCAL COMMITMENT

Abstract

Cities are one of the main foundations of the democratic regime. They are invested with effective competences that allow an effective and close administration to the citizen, by means of a wide autonomy in terms of competences, modalities of exercise and means necessary for the fulfillment of its mission. A sustainable city is born of the thought of each one of its inhabitants and of the adoption of legal, economic, organizational and technical guidelines, norms and rules capable of directing them towards a sustainable development.

Municipal governments are limited in their ability to strengthen their environmental management capacity through increased traditional budget allocations and should consider other options to finance progress in this direction.

Fiscal economic instruments emerge as a good opportunity, providing greater flexibility through price / cost incentives, as well as income to finance environmental management and investments.

Key Words: city, sustainable development, local financing, taxes

Introducción

Las transformaciones económicas, políticas y sociales que se vienen produciendo hace ya mucho tiempo han implicado un cambio significativo en la calidad de vida de todos y cada uno de nosotros.

La explosión demográfica de las ciudades llegó a niveles inesperados en el siglo XX, y continúa en el presente de manera acelerada. Más de la mitad de la población mundial vive en centros urbanos (ciudades), y esa es una de las causas por la cual los gobiernos están preocupados por crear “ciudades sostenibles” para que alcancen 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.

América Latina es la región más urbanizada del mundo. En 2011, su población urbana era de 472 millones de personas, o sea un 79% de la población total. Se estima que en 2030 representará el 83% de la población total y en 2050 será de 650 millones de habitantes. El ejemplo de los dos países más poblados del continente es más que significativo: en 60 años, la población urbana mexicana se multiplicó once veces

hasta representar un 78% de la población total en 2010, y en el mismo lapso la población brasileña se multiplicó por nueve para llegar a una tasa de urbanización de 84% en 2010.

El creciente proceso de urbanización hizo que la problemática ambiental de los centros urbanos trascendiera los niveles en los que se situaba: 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 solucionara un conjunto de problemas de salubridad urbana, de abastecimiento, de vertido, de desplazamiento..., 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 mediante el desplazamiento, normalmente acrecentados, hacia áreas y procesos más alejados espacial y temporalmente. Ello explica la creciente separación entre la versión local y a corto plazo de la sostenibilidad y la consideración global o a largo plazo de esta.

La ciudad se considera un activo, una solución y un motor de desarrollo económico y social. El inmenso potencial económico oculto de las ciudades puede y debería ser aprovechado para producir incremento de valor y riqueza. Este nuevo paradigma urbano requiere estrategias, planes y modelos que activen el crecimiento endógeno (guiado localmente), incluso a través del uso de los activos, las oportunidades y la explotación del potencial local. La movilización de recursos adecuados para los municipios mediante la identificación e implementación de instrumentos innovadores generadores de ingresos es clave para gestionar un desarrollo dirigido localmente.

Queremos ciudades al servicio de sus vecinos, que asuman su legítimo protagonismo como principal motor de desarrollo social y que, por ser la principal puerta de entrada, nos permitan, mediante el ejercicio de nuestros derechos, contribuir al bienestar y el desarrollo de toda la comunidad.

El objetivo central del trabajo propone instalar un debate serio acerca de los criterios requeridos para responder a los complejos retos económicos, sociales, ambientales y financieros interrelacionados que se plantean en la actualidad, a fin de estar en condiciones de exigir una respuesta política estratégica e institucionalmente integrada en la

que todos los interesados compartan la responsabilidad de formular, ejecutar y financiar las soluciones que conduzcan a una mejor calidad de vida.

Sustentabilidad urbana

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 sensibilizarlos en relación con la sostenibilidad y el medioambiente, y cambiar las muchas inercias en sus comportamientos.²

Con el fin de acomodar la idea de sostenibilidad a la ciudad, el Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales 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.

Las administraciones públicas 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 con las necesidades de la sociedad actual.³

2. González González, M. Jesús y M. Luisa, de Lázaro y Torres, "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, núm. 586, 30/05/2005.

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

El informe de síntesis formulado por el Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, presentado en diciembre de 2014, “El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta”,⁴ que sirvió como base para las negociaciones de la nueva agenda de desarrollo, “...propuso una agenda universal y transformadora para el desarrollo sostenible basada en derechos, en que las personas y el planeta ocupen un lugar central”.

En él se estableció un conjunto integrado de seis elementos esenciales para ayudar a enmarcar y fortalecer la agenda de desarrollo sostenible y asegurar que la ambición y la visión expresadas por los Estados miembros se comuniquen y se ejecuten en los países:

- a) dignidad: acabar con la pobreza y luchar contra las desigualdades;
- b) garantizar una vida sana, el conocimiento y la inclusión de las mujeres y los niños;
- c) prosperidad: desarrollar una economía sólida, inclusiva y transformadora;
- d) planeta: proteger nuestros ecosistemas para todas las sociedades y para nuestros hijos;
- e) justicia: promover sociedades seguras y pacíficas e instituciones sólidas;
- f) asociación: catalizar la solidaridad mundial para el desarrollo sostenible.

La comunidad internacional, respondiendo a los desequilibrios económicos, distributivos y ambientales del estilo de desarrollo dominante, ha aprobado recientemente la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 Objetivos”.⁵ En ella se informa que es:

un momento en que el desarrollo sostenible afronta inmensos desafíos. Miles de millones de nuestros ciudadanos siguen viviendo en la pobreza y privados de una vida digna. Van en aumento las desigualdades, tanto dentro de los países como entre ellos. Existen enormes disparidades en cuanto a las oportunidades, la riqueza y el poder. La desigualdad entre los géneros sigue siendo un reto fundamental. Es sumamente preocupante el desempleo, en particular entre los jóvenes.

4. Informe de síntesis del Secretario General de Naciones Unidas sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015, 04/12/2014.

5. “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, Asamblea General de Naciones Unidas; sexagésimo noveno período de sesiones.

Los riesgos mundiales para la salud, el aumento de la frecuencia y la intensidad de los desastres naturales, la escalada de los conflictos, el extremismo violento, el terrorismo y las consiguientes crisis humanitarias y desplazamientos forzados de la población amenazan con anular muchos de los avances en materia de desarrollo logrados durante los últimos decenios. El agotamiento de los recursos naturales y los efectos negativos de la degradación del medio ambiente, incluidas la desertificación, la sequía, la degradación del suelo, la escasez de agua dulce y la pérdida de biodiversidad, aumentan y exacerbando las dificultades a que se enfrenta la humanidad. El cambio climático es uno de los mayores retos de nuestra época y sus efectos adversos menoscaban la capacidad de todos los países para alcanzar el desarrollo sostenible. La subida de la temperatura global, la elevación del nivel del mar, la acidificación de los océanos y otros efectos del cambio climático están afectando gravemente a las zonas costeras y los países costeros de baja altitud, incluidos numerosos países menos adelantados y pequeños Estados insulares en desarrollo. Peligra la supervivencia de muchas sociedades y de los sistemas de sostén biológico del planeta. No obstante, también es un momento que ofrece inmensas oportunidades...

Las propuestas de la agenda se centran en la necesidad de impulsar un cambio estructural progresivo que aumente la incorporación de conocimiento en la producción, garantice la inclusión social y combata los efectos negativos del cambio climático. El foco de las reflexiones y propuestas para avanzar hacia un nuevo estilo de desarrollo radica en el impulso a la igualdad y la sostenibilidad ambiental, sostienen.

En particular el Objetivo número 11 de la citada Agenda se refiere a las “Ciudades y Comunidades sostenibles”, y enuncia que para 2030 corresponderá:

- asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales,
- proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación vulnerable, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad,
- aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para una planificación y gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países,
- redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo

- reducir de forma significativa el número de muertes y de personas afectadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y reducir sustancialmente las pérdidas económicas directas vinculadas al producto interno bruto mundial causadas por los desastres, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones vulnerables,
- reducir el impacto ambiental negativo *per capita* de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo,
- proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad
- apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales mediante el fortalecimiento de la planificación del desarrollo nacional y regional.

Mientras que para 2020 habrá que aumentar sustancialmente el número de ciudades y asentamientos humanos que adopten y pongan en marcha políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él, la gestión integral de los riesgos de desastre en todos los niveles y proporcionar apoyo a los países menos adelantados, incluso mediante la asistencia financiera y técnica, para que puedan construir edificios sostenibles y resilientes⁶ utilizando materiales locales.

Es innegable que la problemática urbana sigue siendo uno de los desafíos más actuales, ya que el crecimiento acelerado de las ciudades y los desequilibrios generados, en la mayoría de los casos, no ha sido acompañado por una planificación adecuada por parte de los gobiernos locales.

El enfoque estratégico local/regional debe propender, hoy más que nunca, a la profundización y propuesta de políticas que colaboren con el objetivo de lograr ciudades sostenibles solo desde las dimensiones económica, social y ambiental, pero también abarcando una

6. Para el International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI), la resiliencia “es la habilidad de un sistema, una comunidad o una sociedad expuesta a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de una crisis o desastre de una manera eficiente a tiempo, y poder seguir rápidamente hacia adelante”.

mayor equidad mediante la coordinación de los actores involucrados, la capacidad de los gobiernos locales para diseñar y ejecutar esas políticas y los mecanismos e instrumentos financieros para poder encarar los problemas utilizando el potencial económico que radica en las ciudades.

Una ciudad sustentable

La ciudad se considera un activo, una solución y un motor de desarrollo económico y social. El inmenso potencial económico oculto de las ciudades puede y debería ser aprovechado para producir incremento de valor y riqueza. Este nuevo paradigma urbano requiere estrategias, planes y modelos que activen el crecimiento endógeno (guiado localmente), incluso a través del uso de los activos y oportunidades, y por la explotación del potencial local. La movilización de recursos adecuados para los municipios mediante la identificación e implementación de instrumentos innovadores generadores de ingresos es clave para gestionar un desarrollo dirigido localmente.

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 mundo, y presenta un patrón particularmente explosivo en los países del Tercer Mundo.

Para Naredo,⁷ 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 y la mutación observada en su comportamiento origi-

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

naron problemas ambientales sin precedentes en dimensión y características. Desde siempre han existido dificultades:

- 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 al resolver un problema, ya que puede originarse 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 esta sobre el medio ambiente, no puede analizarse aislándola de la región donde está situada.

Por ahora nadie sabe cómo luce una ciudad sustentable, porque nadie la ha visto. El nuevo paradigma para el modelo de ciudad toma la “sustentabilidad urbana” sin definiciones cerradas, considerando especialmente las necesidades propias de cada cultura, y las adapta conforme las diferentes estructuras urbanas. Se acepta, en consecuencia, que una “ciudad sustentable” será aquella que cuente con un ambiente saludable, cohesión social, eficiencia económica y preocupación por su lugar en el concierto urbano global.

Para Houghton y Hunter:⁸

una ciudad sustentable es aquella donde su población, tanto la que vive como la que labora, mantiene una relación de equilibrio con el entorno natural y construido, y presenta índices adecuados de calidad de vida, para lo cual trabajan constantemente en el mejoramiento del entorno local, lo que trae consigo repercusiones favorables en la consecución de objetivos de desarrollo sustentable regional y global.

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

8. Houghton, Graham y Colin Hunter, “Sustainable Cities”; Bristol, IKP, 1994.

—local o metropolitana—, la planificación urbana ambiental, y el código de ordenamiento urbano. Asimismo, debe contar con políticas públicas 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 abarcar no solo 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.

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.

Una agenda local define la ciudad como un todo orgánico en el cual es necesario alcanzar un equilibrio dinámico entre los factores socioculturales, ambientales y económicos que lo caracterizan, en orden de alcanzar un desarrollo local equilibrado y sostenible.

Según el “Informe sobre las ciudades sostenibles destinado a las autoridades locales” elaborado por un grupo de expertos en medio ambiente urbano⁹:

...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.

9. 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).

Los gobiernos locales son los organismos adecuados para llevar adelante los cambios requeridos, ya que cuentan con la voluntad política y el compromiso con la ciudadanía. No obstante, una de las primeras carencias que se encuentra en la gestión urbana es la falta de visión a largo plazo y de coordinación de las políticas sectoriales. Por lo tanto, se requiere potenciar aquellos instrumentos que permitan la coordinación transversal de las actuaciones.

El paradigma del desarrollo sostenible ha comenzado a integrarse en la agenda política de las comunidades. Sin embargo, el diseño y la implementación de las políticas públicas se encuentran acotados por las dificultades estructurales propias, entre las que sobresalen la desigualdad y el nivel de pobreza, una tasa de urbanización continuamente creciente, insuficiente inversión en infraestructura básica, inestabilidad económica, baja productividad y carencia de desarrollo institucional, entre otras.

La aplicación de políticas que sepan responder a las necesidades de la población y el mejoramiento de la infraestructura constituye la base de un crecimiento económico sostenido, de la eliminación de la pobreza y la creación de puestos de trabajo. Para movilizar los recursos públicos y administrar su uso, es fundamental que los gobiernos cuenten con un sistema que se caracterice por su eficacia, eficiencia, transparencia y sentido de responsabilidad. 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 de regionalización han hecho recaer más competencias en los municipios, pero no siempre más recursos que las respalden.

“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 Eco2.¹⁰

Los retos urbanos están interrelacionados. Responder a ellos exige:

- Enfoques integrales dentro de marcos estratégicos, haciendo un uso pleno y complementario de todos los instrumentos de actua-

10. “Programa de Ciudades Eco2”; Banco Mundial, 2009.

ción 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 escala 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 reconocen que la prosperidad económica, el crecimiento del empleo, la calidad de vida y un medio ambiente urbano de gran calidad no pueden dissociarse.

El municipio en que vivimos debe ofrecernos cierta calidad de vida, reforzando su autonomía, modernizando las normas de su gestión administrativa y potenciando sus recursos humanos y financieros para que, en un proceso de verdadera descentralización, todos los vecinos podamos tener las mismas oportunidades. El “buen vivir de todos” es un reto que exigimos a nuestras autoridades locales.

Ellas tienen que darnos las respuestas adecuadas a nuestras necesidades y demandas presentadas dentro del marco social de la comunidad que representan. Podremos calificar su gestión como eficiente si el municipio cuenta con los medios humanos, técnicos y financieros suficientes y las prestaciones solicitadas son resueltas, dentro de la legalidad, con la diligencia y la imparcialidad debidas.

Para lograr las respuestas apropiadas que nos conduzcan a un crecimiento económico sostenido y promover un desarrollo sostenible en el tiempo, basado en la equidad e incluyendo a todos, hace falta resolver los problemas de financiación que se plantean para alcanzar la meta.

Un entorno local propicio es fundamental para movilizar los recursos internos, aumentar la productividad, reducir la fuga de capitales, estimular al sector privado y atraer y utilizar productivamente las inversiones y la asistencia nacional e internacional. La buena gestión de los asuntos públicos es indispensable para un desarrollo sostenible.

Financiamiento de ciudades sostenibles

La aplicación de políticas que sepan responder a las necesidades de la población y al mejoramiento de la infraestructura constituye la base de un crecimiento económico sostenido, de la mitigación de la pobreza y la creación de puestos de trabajo. Para movilizar los recursos públicos y administrar su uso es fundamental que los gobiernos cuenten con un sistema que se caracterice por su eficacia, eficiencia, transparencia y sentido de responsabilidad.

Ya el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río + 20), “El futuro que queremos”, reconoció la necesidad de una importante movilización de recursos a partir de una variedad de fuentes y el uso eficaz de la financiación, con el fin de dar un fuerte apoyo al desarrollo los países en sus esfuerzos para promover el desarrollo sostenible.

En el plano internacional, recientemente un comité intergubernamental¹¹ integrado por 30 expertos en financiación para el desarrollo sostenible fue encargado de poner en práctica ese proceso, labor que concluyó en 2014, mediante la presentación de un informe¹² que postula que

la comunidad internacional adoptará una nueva agenda para el desarrollo¹³, con la que tratará de poner fin a la pobreza y asegurar el desarrollo sostenible a escala mundial y en cada una de las naciones. Este reto enorme solo puede afrontarse con unos medios financieros suficientes.

(...) Recomendamos que todos los países apliquen estrategias de financiación del desarrollo sostenible que ellos asuman como propias y que se complementen con entornos normativos propicios nacionales e internacionales. Dichas estrategias de financiación deberían incorporar todo tipo de fuentes de financiación, ya sean públicas o privadas, nacionales o internacionales, y cada tipo debería desempeñar una función única basada en sus características específicas. A nuestro juicio, si existe la voluntad política necesaria, la comunidad internacional puede responder a las necesidades de financiación para una agenda de desarrollo sostenible transformadora. Es un reto inmenso; pero, con un esfuerzo conjunto, no es insuperable.

11. El comité fue establecido por decisión de la Asamblea General de la ONU 67/559.

12. “Informe del Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación del Desarrollo Sostenible”, Asamblea General de las Naciones Unidas (A/69/315), Nueva York, 2015.

13. Ver nota 4.

Las consideraciones de Naciones Unidas son a escalas nacional e internacional; no obstante, los problemas de sustentabilidad de las ciudades deben considerarse como una señal de alarma de los problemas generales de producción, consumo y organización de la vida, que se manifiestan de forma especial en ellas por ser lugares donde se concentran las actividades humanas. Por ello, teniendo en cuenta la economía local, sus autoridades tienen que ocupar un lugar central.

En este sentido, la planeación y conducción del desarrollo es una responsabilidad pública que corresponde a las instituciones gubernamentales, para garantizar la equidad y la inclusión de todos los sectores sociales. Las políticas públicas, en materia de diseño, planificación y construcción sostenible, deben adaptarse al carácter dinámico y evolutivo de las necesidades de sus habitantes, presentes y futuros y al ambiente urbano en general.

Para Fernández Güell¹⁴ resulta apremiante trasladar los conceptos de sostenibilidad a la planificación, la construcción y la gestión de la ciudad. La planificación estratégica — afirma — 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.

La incorporación de criterios de desarrollo sostenible en las estrategias locales de financiación, en los presupuestos y las decisiones de inversión privada, debieran adoptar un enfoque inclusivo, de múltiples interesados, y centrado en las personas, para obtener resultados tangibles en la práctica, y garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.

Las políticas públicas eficaces son los ejes de la estrategia de financiación de una ciudad sostenible. Todos los agentes, incluido el sector privado, operan dentro de un marco y un entorno propicio creados mediante políticas públicas. Esto pone de relieve la importancia de contar con una formulación de políticas eficaz, que incluya transparencia y buena gobernanza.

14. 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.

Habiendo definido, a través de la planificación estratégica, el diseño de ciudad que se persigue, y consensuado las prioridades de la comunidad con la formulación de las políticas públicas adecuadas para satisfacerlas, corresponde identificar las necesidades de financiamiento para su ejecución. Ello supone una tarea compleja y forzosamente imprecisa, ya que la cuantificación de las necesidades de recursos financieros varía en función de los muchísimos supuestos en que se fundamenta y de un conjunto de suposiciones, incluido el marco económico, cuya modificación se produce de forma notable. Además, habrán de ser tomadas en cuenta las sinergias entre los sectores que intervienen. Asimismo, el costo de alcanzar los objetivos propuestos también depende de la eficacia con que se utilicen los recursos. Por eso, las estimaciones de las necesidades de financiación se tornan muy variables.

En este sentido, las estrategias de financiación que se asuman para solventar las necesidades de un desarrollo sostenible y equitativo para la ciudad deberán evaluar los flujos de financiación existentes y su eficacia, así como considerar las posibles fuentes de recursos desde un enfoque estratégico derivado de un análisis exhaustivo de los flujos de fondos desde sus fuentes hasta sus usos, incluidos los intermediarios que los canalizan. Ello debería complementarse con entornos normativos coherentes y alineados entre los diferentes niveles de gobierno.

Entre las estrategias, se debería valorar e incorporar, de ser posible, todo tipo de fuentes de financiación, públicas o privadas; locales, nacionales o internacionales, y cada tipo debería desempeñar una función y posible aplicación basada en sus características específicas.

Entre otros, el primer reto radica en facilitar que aumente la inversión de los flujos de financiación dispersos, en aquellas esferas de necesidad definidas como prioritarias por la comunidad, y en mejorar la calidad de las políticas, enfoques e instrumentos existentes, haciendo frente a la existencia de subsidios perjudiciales e ineficientes, a la corrupción, la evasión de impuestos y demás contribuciones locales, la salida ilícita de fondos y la inacción sobre todo en el sector ambiental, en el que sus costos a menudo superan los costos de las medidas correctivas.

Abordar las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible de la ciudad de forma integrada, y arrojar luz sobre la manera de diseñar nuevas políticas para incentivar las inversiones

teniendo en cuenta el carácter complementario de las diversas fuentes y analizando los incentivos y mandatos subyacentes de los diferentes intermediarios, constituye una responsabilidad impostergable de las autoridades locales que debe profundizarse.

La gestión y la dirección municipal, al formular y proponer políticas públicas eficaces como ejes de la estrategia de financiación para el desarrollo sostenible de la ciudad, debieran admitir en su análisis la utilización de todos los flujos financieros disponibles de manera integral, como complementarios y no como sustitutos; en un todo concertados con las necesidades y usos correspondientes, en el sentido de que los instrumentos de financiación que se propongan se correlacionen con las necesidades y los usos más apropiados, potenciando al máximo los efectos de la financiación y aprovechando las sinergias entre las dimensiones económica, social y ambiental.

No hay una única solución sencilla; hará falta un conjunto de medidas de política. Es probable que se presenten impedimentos al incremento de la financiación, para lo cual se deberán identificar las soluciones y formular las recomendaciones necesarias para superarlos. Asimismo, se podrá evaluar la posibilidad de reasignación de recursos existentes al logro de los objetivos de una ciudad más sostenible conforme al plan estratégico consensuado, y utilizarlos con eficacia. También se analizará la posibilidad de recabar recursos nuevos y adicionales, así como se aprovecharán las sinergias existentes para crear entornos propicios.

Asimismo, se concebirán e instrumentarán las normas y los reglamentos adecuados que equilibren el acceso a la financiación con estabilidad. Por su parte, las autoridades debieran favorecer el desarrollo de capacidades y plataformas que animen el intercambio de experiencias.

Posibles fuentes de recursos financieros

Según la Agence Française de Développement,¹⁵ los desafíos urbanos en América Latina y su gestión plantean el problema de las herra-

15. Agence Française de Développement, IPEA y Fundación Ciudad Humana, "El financiamiento de las ciudades latinoamericanas. Herramientas para el desarrollo urbano sostenible", *Savoirs Communs*, núm. 16, marzo, 2014.

mientas de implementación y financiamiento de que disponen o podrían disponer las entidades territoriales. Agrupan esas herramientas en cinco familias, a saber:

1. *Subvenciones y transferencias intergubernamentales.* Sostiene el Informe que los centros urbanos dependen más del gobierno central cuando se trata de financiar los grandes proyectos urbanos o la política de vivienda. A menudo, los programas y fondos de inversiones públicas nacionales representan la única opción que tienen las entidades territoriales para movilizar capitales a mediano y largo plazo.

En el caso de Argentina, las transferencias intergubernamentales se rigen por las leyes de coparticipación tanto federal como provinciales.

2. *La movilización de capitales y mercados financieros.* El apalancamiento del préstamo, sea cual sea su tipo, constituye una de las principales herramientas para impulsar la inversión urbana. Permite repartir el financiamiento del proyecto sobre el tiempo de vida de una infraestructura y por lo tanto sobre los contribuyentes presentes y futuros que se van a beneficiar de ella. Para diversificar sus fuentes de financiamiento, se buscan en el mercado de capitales, sea a través de la deuda bancaria, o directamente mediante la emisión de bonos.

La experiencia argentina muestra los problemas relacionados con el endeudamiento de las entidades territoriales cuando no controlan el riesgo cambiario. Un entorno macroeconómico estable (control de la inflación, en particular) constituye una condición necesaria, aunque no siempre suficiente, para recurrir al crédito de manera virtuosa. Optar preferentemente por una deuda en moneda local permite limitar los riesgos cambiarios y, por ende, resulta una práctica más prudente.

En particular, la *provincia de Santa Fe* (Argentina) mediante la ley 2756/39 –Ley Orgánica de Municipios–, dispone que las municipalidades (población mayor de 10,000 habitantes) no podrán contraer empréstitos sin la autorización especial de las Honorables Cámaras Legislativas (artículo 9). Asimismo, propone medidas que permiten adecuar los parámetros técnicos para que reflejen la situación financiera real de los entes, a saber:

Artículo 39: Atribuciones de los consejos municipales; inciso 20):

autorizar con dos tercios de votos de la totalidad de sus miembros, al Departamento Ejecutivo para contraer empréstito de dinero, basado en el crédito de la Municipalidad, dentro o fuera de la Provincia, o en el extranjero, no pudiendo en ningún caso los servicios que requiera por amortización e intereses, exceder de la cuarta parte de la renta municipal.

Asimismo, prevé que la toma de créditos solicitados por municipios con finalidades específicas, en algunas de las operaciones adquiere relevancia, con motivo de asumir la provincia la calidad de garante en los compromisos financieros que asumen con el Estado nacional y que determina la afectación la Coparticipación Federal de Impuestos hasta la cancelación total de estos. .

Mediante el Decreto (Santa Fe) 1364/ 2001, el poder ejecutivo provincial establece conceptos de deudas provenientes de empréstitos:

Artículo 1: ...Se entenderá como “no puede exceder de la cuarta parte de la renta municipal” en municipalidades cuando la relación existente entre los conceptos involucrados en el párrafo anterior y el conjunto de los recursos recaudados al cierre del ejercicio financiero anterior.

Se considera como “recursos recaudados” tanto las “rentas municipales” como los “recursos ordinarios” que señalan las respectivas leyes orgánicas, entendiéndose comprendidos en ambos conceptos los recursos corrientes de fuentes habituales y permanentes. No deberán considerarse como recursos, a los fines del presente decreto, los de afectación específica, los de capital y los obtenidos del financiamiento. En cambio, se considerarán como recursos aquellos de afectación específica destinados a cancelar los créditos...

En consecuencia, los municipios santafesinos, con el objetivo de continuar o incrementar la cantidad y la calidad de los servicios que prestan, así como concretar objetivos estratégicos cuya ejecución depende de la disponibilidad de ingresos propios o de la recepción de fondos de la provincia o de la nación, cuentan con la posibilidad de contraer empréstitos de dinero, basados en el crédito de la municipalidad, dentro o fuera de la provincia, o en el extranjero.

3. *Fiscalidad y captación de plusvalías prediales e inmobiliarias.* El impuesto predial e inmobiliario es el impuesto local por excelencia y, en teoría, está directamente vinculado al desarrollo urbano y al valor del suelo. Sin embargo, en América Latina las transferencias representan la parte

predominante del ingreso municipal, por lo que no hay un incentivo para tratar de optimizar la recaudación del impuesto predial. En la mayoría de los países en desarrollo, la cultura tributaria aún es frágil. La idea de que es necesario pagar impuestos prediales para disponer de servicios públicos de calidad aún no resulta muy evidente.

El régimen tributario vigente en la *provincia de Santa Fe* (Argentina) dispone la potestad de la provincia de legislar y recaudar el *impuesto inmobiliario*, respecto de los inmuebles situados en su territorio, pero con la obligación de participar a sus municipios y comunas el 50% de su producido. La normativa aplicable dispone que esta distribución se efectúa en forma diaria, directa y automática, teniendo en cuenta como parámetro que el 80% lo sea en forma directamente proporcional a la emisión del impuesto total para cada jurisdicción y el 20% restante en función de la población de cada una.

En la provincia de Santa Fe, a escala municipal, rige la ley 8173/77 –Código Tributario Municipal–, que es de aplicación obligatoria para todas las municipalidades de la provincia. Este código establece 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. Respecto de las principales tasas, legisla 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 públicas necesarias para la prestación de servicios municipales y los servicios complementarios y conexos que se presten a la propiedad inmobiliaria.

Otro tipo de mecanismo para el financiamiento local que menciona el citado informe, que es más puntual pero también está vinculado más directamente con el desarrollo urbano propiamente dicho –y por lo tanto con mejor aceptación desde el punto de vista político–, tiene por objetivo captar las *plusvalías prediales e inmobiliarias generadas por proyectos de infraestructura pública*. En ese sentido, la “contribución de valorización”, se convirtió en uno de los principales mecanismos de financiamiento del desarrollo urbano en los municipios colombianos.

La tasación de las plusvalías prediales e inmobiliarias también representa una innovación importante en América latina. Este instrumento, conocido como participación en plusvalías en Colombia, contribución especial por plusvalía en Venezuela, o retorno de las valorizaciones en Uruguay, consiste en gravar la valorización de los bienes muebles que se benefician de un cambio normativo o de la construcción de una obra pública. Sin embargo, la implementación de este instrumento muestra dos escollos principales:

- la definición de los criterios de evaluación de la plusvalía carece de precisión y dificulta su aceptación por parte de los ciudadanos y actores privados y
- el desfase temporal entre la causa de la plusvalía y la recaudación del impuesto también contribuye a una incomprensión del instrumento, que entonces requiere esfuerzos significativos de comunicación.

Por lo tanto, la mayoría de las veces se pide a los propietarios y a los promotores involucrados en proyectos inmobiliarios que participen en el gasto de ordenamiento urbano, que se deduce de la plusvalía predial generada por los cambios reglamentarios y las infraestructuras públicas. Este principio, relativamente desarrollado en América Latina, consiste en la contribución del promotor a los costos de construcción de las nuevas infraestructuras vinculadas con su proyecto. Por lo general, los promotores tienen que ceder entre 15% y 35% de su terreno para la instalación de equipamiento; además, pueden participar financieramente en la obra de desarrollo urbano o realizarla ellos mismos. De esta manera, son parte integrante del financiamiento de ese desarrollo.

El riesgo que representa este tipo de prácticas — que generalmente son iniciativa de los promotores — es que, durante las negociaciones, la desigualdad en la relación de fuerzas genere resultados que no sean los óptimos para el interés general, en especial en lo que se refiere a compartir costos y a la planeación urbana a largo plazo.

Aporta Ganem¹⁶ que la *ciudad de Rosario (provincia de Santa Fe)* cuenta con un importante proceso de desarrollo urbano mediante el

16. Ganem, Javier; “Captura de valor en las haciendas municipales. La potencialidad en la municipalidad de Rosario”, Undécimas Jornadas “Investigaciones en la Facultad” de Ciencias Económicas y Estadística, Rosario, noviembre de 2007.

cual el municipio, a través de distintas obras de infraestructura, logra expandir la oferta y mejorar la calidad del suelo dentro del tejido urbano. Gran parte de esas obras de infraestructura son financiadas mediante la contratación de empréstitos a largo plazo y tasas bajas, con los organismos multilaterales de crédito. Agrega que todas estas obras y acciones, si bien favorecen a la ciudad en su conjunto, y muchas a sectores de bajos ingresos, también permiten una fortísima valorización de inmuebles de las zonas más ricas de la ciudad. Estas fuertes intervenciones públicas en proyectos urbanísticos que generan importantes plusvalías no son correctamente capturadas por el municipio, hecho que le permitiría profundizar sus políticas redistributivas. Los instrumentos con que cuentan son los tradicionales (tasa general de inmuebles, contribución de mejoras), pero su diseño no resulta adecuado para dicho fin. En particular, la contribución de mejoras ha perdido importancia relativa en los últimos años, hasta resultar casi insignificante.

4. *Impuestos a los usuarios.* Los recursos que corresponden a cuotas pagadas por los usuarios son una manera de garantizar un flujo de ingresos continuo para las centros urbanos que tienen a su cargo los servicios públicos urbanos. Estos ingresos permiten financiar total o parcialmente su operación, pero también fortalecer su solvencia con miras a lograr financiamientos complementarios. La tarificación de los servicios públicos locales permite también concientizar y responsabilizar a los usuarios con relación al costo del desarrollo urbano. No obstante, en función de los sectores, es muy dispar el porcentaje del costo de los servicios urbanos que se cubre gracias a los impuestos de los usuarios.

El alcance de las metas sostenibles asociadas al mejoramiento de la calidad de vida vinculadas, por ejemplo, al incentivo de la disminución de la contaminación, sea desde la producción o desde el consumo a partir de la opción de costes puede lograrse, entre otras muchas alternativas, a través del uso de instrumentos que sean eficientes económicamente y efectivos en términos ambientales e institucionales. La eficiencia económica está asociada a la obtención de las metas al menor costo de oportunidad posible, de forma tal que se minimice la reducción de los niveles de producción, consumo y crecimiento dejados de alcanzar por el cumplimiento de restricciones ambientales

sobre contaminación y uso de los recursos naturales. La efectividad ambiental apunta a inducir a los agentes a reducir las externalidades negativas de sus actividades y generar la menor carga contaminante posible dado un nivel de producción, mientras que la efectividad institucional resulta de la obtención de metas al menor costo administrativo posible. La introducción de un tributo local cuyo objetivo principal sea la disminución del impacto negativo en el entorno natural provocado por una determinada actividad económica o el consumo de un producto implicaría, además, un cambio en el comportamiento de los consumidores.

La utilización de tributos con fines de ordenamiento —no fiscales, no recaudatorios— por parte del estado municipal resulta ser un medio idóneo para la defensa del medioambiente, además de allegar recursos a las arcas fiscales (doble dividendo). La aplicación del tributo persigue como efecto la modificación de la conducta del sujeto pasivo: un cambio en la tendencia contaminante del sujeto que reúne la doble condición de deudor tributario y agente contaminador. A medida que el sujeto cambia su conducta contaminadora para con el medio natural, la reducción del perjuicio al ambiente hará que se reduzca también el nivel de gasto público necesario para su defensa o reparación.

Los *municipios en Argentina* pueden establecer tributos con miras a la protección del medio ambiente. Señala Álvarez Echagüe¹⁷ que “... 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.

Cuando se planifica una ciudad teniendo en cuenta el punto de vista ecológico, se obtienen además beneficios económicos. Si se reducen

17. Álvarez Echagüe, J. M., “Las tasa ecológicas: un análisis desde la perspectiva de la normativa de los municipios bonaerenses”, en E. G. Bullit Goñi (coord.), *Derecho tributario provincial y municipal*, Buenos Aires, Ad Hoc, 2002.

las emisiones de dióxido de carbono, habrá menos contaminantes en el aire, menos ruido y vibraciones. Esto llevará a que los habitantes estén mejor y, por otro lado, se valoricen sus propiedades. Como se realizan previsiones, los costos de mantenimiento serán menores, y eso se traduce en menores costos de inversión y mayores rendimientos.

En la *provincia de Santa Fe*, el Código Tributario Municipal no prevé la utilización de impuestos para el financiamiento municipal. Establece que las obligaciones fiscales que podrán ser sancionadas por los municipios consistirán en:

- *Tasas*: prestaciones pecuniarias que deben pagarse al municipio como retribución de los servicios públicos prestados.
- *Derechos*: obligaciones fiscales que se originen como consecuencia de actividades sujetas a inscripción, habilitación, inspección, permiso o licencia, u ocupación de espacio de uso público.
- *Contribuciones de mejoras*: prestaciones a 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.

Los recursos municipales previstos por la ley 8173 son: la tasa general de inmuebles, los derechos de registro e inspección, de cementerios, de acceso a diversiones y espectáculos públicos, de abasto, matadero e inspección veterinaria; de ocupación de dominio público, permisos de uso, tasa de remate y tasa de actuaciones administrativas y otras prestaciones.

5. *Asociaciones con el sector privado*. Según los términos del Banco Mundial, una asociación público-privada puede definirse como un:

contrato a largo plazo entre una entidad pública y una empresa privada, por medio de la cual la empresa privada se compromete a proporcionar un servicio global que puede combinar financiamiento, concepto, realización, explotación y el mantenimiento de una infraestructura pública. La empresa privada es remunerada sea por medio de las cuotas que pagan directamente los usuarios, sea por pagos de la entidad pública, condicionados a cierto nivel de servicio, o entonces por una combinación de los dos.

El potencial de las asociaciones público-privadas en el financiamiento del desarrollo urbano ha sido muy poco explotado, sobre todo debido

a una madurez todavía insuficiente de los mecanismos de asociación. Por esta relativa falta de experiencia, en ocasiones se han generado decisiones en el modo de gestión que no dan seguridad al socio privado, procedimientos poco propicios para licitaciones dinámicas, o una elaboración de contratos que no garantizan el control y la preservación del interés del socio público.

La experiencia de las entidades territoriales francesas y europeas, que disponen de una mayor perspectiva sobre el ciclo de vida de las asociaciones público-privadas, podría resultar de gran interés para las entidades territoriales latinoamericanas.

El decreto N° 967/05, *nacional (Argentina) y la provincia de Santa Fe*, mediante ley N° 12.518/2006 han legislado y aprobado, respectivamente, el Régimen de Asociación Público-Privada. A esta última han adherido los municipios de la provincia, con el objeto de contar con un sistema de gestión asociada que rescata la cooperación entre ambos sectores para la ejecución y el desarrollo de obras públicas, servicios públicos y cualquier otra actividad delegable, que fomenta la participación de la iniciativa privada y permite la mejor prestación de tales servicios o la concreción de obras. A través del citado régimen se pretende implementar mecanismos contractuales ágiles, eficientes y eficaces de ejecución y financiamiento para las obras y proyectos que ejecute o promueva a través del municipio, donde los frentistas, vecinos o propietarios o contribuyentes estén dispuestos a efectuar aportes financieros totales o parciales para su concreción.

Un desarrollo urbano equitativo garantizará a todos los ciudadanos el acceso a bienes públicos, prestaciones básicas y oportunidades. Esta meta solo se puede alcanzar si las ciudades son capaces de movilizar los recursos financieros adecuados para el desarrollo urbano.

Instrumentos innovadores para financiar el desarrollo urbano para una ciudad sostenible

Se requieren importantes recursos para edificar ciudades productivas, sostenibles e incluyentes. En un contexto de restricciones presupuestarias, los responsables de las ciudades necesitan movilizar herramientas de financiamiento variadas e innovadoras para la implementación de sus políticas.

En opinión del WUF7,¹⁸

La mayoría de las autoridades locales tiene una grave falta de recursos y, por tanto, son incapaces de responder a la demanda creciente de nuevas infraestructuras y prestaciones básicas así como del mantenimiento de las ya existentes. Para afrontar este desafío de forma eficaz, además de mejorar la eficiencia de la generación de ingresos de las fuentes existentes, las autoridades urbanas también deberían usar instrumentos innovadores para generar recursos adicionales. En la mayoría de ciudades de países en desarrollo la base imponible de las autoridades urbanas es muy reducida y la recaudación fiscal no es suficiente para cubrir sus gastos. Mientras que muchas ciudades dependen en gran medida de los ingresos derivados del impuesto predial y del impuesto por servicios, el gobierno central controla las fuentes de ingresos más lucrativas, como el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre el valor añadido y el impuesto de sociedades. La mayoría de ciudades de países en desarrollo no tienen elección y dependen, en gran medida, de las asignaciones del gobierno central que, por lo general, son insuficientes.

En general, el desarrollo de las ciudades se ha caracterizado por la expansión horizontal, la parcelación territorial y la falta de modernización de deteriorados sectores urbanos dentro de las ciudades. Esta situación se explica de varias formas: fuerte crecimiento demográfico, éxodo rural masivo, desigualdades sociales persistentes y políticas urbanas poco eficientes.

Tal desarrollo urbano resulta muy costoso para la entidad territorial y conlleva importantes riesgos económicos, financieros, políticos, sociales y ambientales. Ante esta situación son las políticas públicas las que pueden orientar hacia un modelo más compacto y más eficiente en el consumo de recursos, sean estos territoriales, físicos o financieros. Se plantea, entonces, el problema del financiamiento de estas políticas.

El desarrollo urbano requiere inversiones considerables, tanto públicas como privadas, y puede generar recursos considerables, en gran parte vinculados a la renta territorial.

Por lo tanto, con una combinación de restricciones e incentivos, las políticas públicas deben permitir el financiamiento de proyectos de ordenamiento urbano movilizandolos capitales privados al servicio del interés general, y captando una parte significativa de la plusvalía

18. Foro Urbano Mundial 7, Diálogo 4: "Instrumentos financieros innovadores para las autoridades locales", Medellín, abril de 2014.

urbana para financiar la acción pública, sin frenar la inversión privada de manera exagerada.

Para alcanzar esta meta, las autoridades públicas locales pueden intervenir en sectores estrechamente interconectados:

- la acción territorial directa, por medio de un control público de los predios,
- los impuestos prediales, que permiten orientar el uso de los suelos y financiar la acción pública,
- el urbanismo operacional o la implementación, en territorios estratégicos, de proyectos estructuradores guiados por las autoridades públicas, en estrecha cooperación con los actores privados.

Para ser plenamente eficaces y ser aceptados por la población, así como para evitar costos excesivos para el erario, estas herramientas deben articularse en el marco de la planificación estratégica, la que debe definir los ejes de desarrollo de la ciudad, así como los objetivos y las modalidades de uso de las herramientas seleccionadas.

Una política territorial adecuada y bien administrada permite incidir en el desarrollo urbano en sectores estratégicos, así como captar una parte de la plusvalía territorial para financiar la inversión pública.

Otra fuente significativa de recursos para financiar la política territorial es la fiscalidad. La modulación de la tributación predial, y más ampliamente de la fiscalidad local en su conjunto, es una herramienta estratégica que permite incidir en el uso de los terrenos urbanos.

En el mismo sentido, el establecimiento mecanismos para la captación de la plusvalía predial se considera innovador, al captar una parte de la plusvalía predial generada por los cambios reglamentarios, gracias a la separación del derecho de propiedad de los derechos de uso del suelo, y otorgar, por ejemplo, gratuitamente o a bajo costo en las zonas que se desea densificar, los derechos de construcción.

Rosario en camino a la sustentabilidad

Desde el punto de vista político, el Estado argentino es federal,¹⁹ y está organizado en tres niveles: gobierno central, 23 provincias, la ciudad autónoma de Buenos Aires²⁰ (CABA) y 2,248 gobiernos locales. Nuestro régimen federal consiste básicamente en la fusión de varios estados autónomos – provincias – entre sí, para la creación de otro, que tiene un orden o jerarquía superior – Estado Nacional –. pero que debe respetar el amplio grado de autonomía individual que aquellas se reservan al momento de establecer este.²¹

La provincia de Santa Fe²² está ubicada en la región centro-este del país, y es una de las 23 provincias. Es fundamental en el desarrollo y la integración social, económica y productiva del país. Está dividida políticamente en diecinueve departamentos que agrupan 51 municipios y 311 comunas, y su ciudad capital es Santa Fe de la Vera Cruz.

La ciudad de Rosario²³ está ubicada en la zona sur de la provincia de Santa Fe. Se encuentra en una posición geoestratégica en relación con el Mercosur, en el extremo sur del continente americano. Es cabecera del departamento homónimo y se sitúa a 300 km de la ciudad autónoma de Buenos Aires. Es el centro del Área Metropolitana del Gran Rosario.²⁴

Cuenta con una población cercana al millón de habitantes, lo que representa aproximadamente un tercio de la población de la provincia y un 3% de la población total del país. Se ha caracterizado por una historia de pujanza y prosperidad económica y social, con el auge del

19. Artículo 1 (CN): La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la presente Constitución.

20. Jurídicamente un territorio federalizado es poco menos que una provincia o, en todo caso, una ciudad que no tiene mediación provincial con la nación. A diferencia de las restantes jurisdicciones provinciales, no incluye dentro de su territorio unidades del tercer nivel de gobierno.

21. Artículo 121 (CN): Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

22. www.santafe.gov.ar.

23. www.rosario.gov.ar.

24. 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.

puerto, la conformación del cordón industrial del Gran Rosario y la creciente actividad comercial y financiera que la identificaron durante décadas.

En 1852 fue declarada ciudad e inició una etapa de vertiginoso desarrollo que la llevó a ser, en pocas décadas, la segunda urbe del país y una de las ciudades más pujantes de Sudamérica.

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 y así consolidar una ciudad abierta, plural, integradora, moderna y creativa, para que ocupe un lugar relevante entre las ciudades latinoamericanas.

Dicho proyecto, que se consolidó en 1998,²⁵ 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: económico- productivo, físico- ambiental, socio- institucional y eje de centralidad regional y proyección internacional.

Con fecha 30 de abril de 2007, el intendente de la ciudad creó el Programa "Agenda 21 Rosario", bajo su dependencia directa, que tiene como objetivo planificar e implementar la Agenda 21 en la ciudad de Rosario. Se reconoció 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 relación con el cuadro de la sustentabilidad (económica y social, no solo ecológica) en una perspectiva de identificación de recursos y oportunidades.

A partir de junio de 2014 se inició en la ciudad la construcción participativa del Plan Ambiental Rosario (PAR) a la que asistieron representantes de 70 instituciones de la ciudad: universidades, ONG ambientalistas, colegios profesionales, empresas vinculadas a la promoción del cuidado del medio ambiente, entre otros.

25. www.perm.org.ar/per98/per_98.pdf.

Se trata de un plan ambiental que identifica las políticas y estrategias locales que consolidan la integración de la variable ambiental en la planificación y gestión local e impulsa proyectos estratégicos para los próximos años que aseguren la preservación de los recursos y la calidad de vida para las personas, en una ciudad que conserve su escala humana.

A través de diferentes ejes de actuación y sustentado en un proceso participativo se acordaron las bases para avanzar a través de seis ejes:

- *Residuos sólidos urbanos: Mejorar la higiene urbana como contribución a un ambiente saludable.* Reducir la cantidad de residuos sólidos urbanos enviados a disposición final. Mejorar la eficiencia del sistema de transferencia, transporte y disposición final de residuos; promover la conciencia y la participación ciudadana mediante el involucramiento en la gestión de residuos, e impulsar la transformación del sector informal en la gestión de residuos hacia actividades formales.
- *Gestión ambiental en las actividades productivas y producción + limpia:* Promover el desarrollo sustentable de la actividad productiva en la ciudad e implementar procedimientos y mecanismos de gestión que procuren prevenir y mitigar los efectos nocivos o peligrosos que las actividades productivas generen sobre el ambiente.
- *Cambio climático y energía:* Profundizar acciones y políticas integrales que permitan enfrentar el cambio climático. Incrementar el uso de energías limpias en la ciudad, y lograr un uso eficiente de los recursos energéticos; desarrollar políticas locales de resiliencia para la reducción en los riesgos y de la vulnerabilidad de la población.
- *Calidad de aire y ruido:* Contribuir a reducir y controlar la contaminación sonora y a la atmósfera en la ciudad con el fin de proteger la salud de la población y los ecosistemas. Fortalecer las capacidades de la gestión ambiental local y adoptar medidas preventivas para el desarrollo sustentable de la ciudad.
- *Cursos de agua y biodiversidad:* Contribuir a preservar los recursos naturales, recuperar, mejorar, rehabilitar y sanear los bordes de los arroyos Ludueña y Saladillo. Controlar la contaminación de las aguas y el vertido de residuos de todo tipo, protegiendo la flora y la fauna; promover el uso racional del agua e impulsar la preservación de la biodiversidad y el ecosistema.

· *Ciudadanía ambiental*: Contribuir a la formación de una ciudadanía ambiental responsable, incrementar el conocimiento sobre el ambiente y movilizar la acción de actores públicos y privados; y generar iniciativas de aprendizaje que impulsen el cuidado ambiental.

El Plan Ambiental Rosario (PAR) propone abordar la problemática ambiental como política de Estado a escala local y metropolitana, a partir de la experiencia desarrollada en numerosas intervenciones orientadas a prevenir, mitigar o remediar el deterioro ambiental de la ciudad.

Financiamiento municipal

Respecto de los recursos propios con que cuentan los municipios argentinos, la potestad tributaria municipal está establecida en las constituciones y leyes provinciales y en las cartas orgánicas municipales. A su vez, las respectivas ordenanzas o códigos fiscales municipales definen los principios sobre los que se sustentan los sistemas tributarios locales.

Los concejos deliberantes de los municipios son los encargados de dictarlos y, en algunas provincias, se requiere la aprobación de las legislaturas. Las ordenanzas tarifarias fijan anualmente las tasas aplicables a los tributos dispuestos por las ordenanzas o códigos fiscales.

La facultad de imposición de los municipios se aplica exclusivamente a personas, cosas o actividades sujetas a su jurisdicción. Por lo general, no pueden establecer gravámenes directos ni indirectos sobre la producción ni sobre los establecimientos que desarrollan actividades económicas, con excepción de las tasas de seguridad e higiene o por prestación de servicios municipales.

Los sistemas tributarios municipales están compuestos por gran cantidad de tasas, derechos y contribuciones. En algunos municipios, las tasas por servicios urbanos municipales (alumbrado, barrido y limpieza) y por inspección de seguridad e higiene son los tributos más significativos, al aportar entre un 60% y un 70% de los recursos propios.

En general, los municipios argentinos están experimentando una transformación en sus funciones y ámbitos de actuación. Se encuentran casos que van desde administraciones acotadas a funciones tradicionales de prestación de servicios urbanos básicos hasta otros de

gestión de proyectos de desarrollo social; se incluyen asuntos referidos al bienestar de la población (políticas sociales), la puesta en valor de la realidades locales para atraer inversiones y movilizar la propia (promoción económica) y el mejoramiento de la calidad ambiental.

La *provincia de Santa Fe* no ha recepcionado lo dispuesto por la Constitución Nacional de 1994, y se encuentra vigente la Constitución sancionada en el año 1962 que establece que, en materia de tributos de carácter local, los municipios tienen a su cargo una eficaz gestión de los intereses locales y a tal fin pueden crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción (artículo 107). También consagra expresamente el principio de capacidad contributiva.

Según la normativa, se concluye que no existen limitaciones sobre los municipios para el cobro de tasas y contribuciones especiales, y es mucho más acotado su accionar en materia de impuestos. Dicho límite persistiría aun modificando la Constitución provincial y mientras no se cambie lo dispuesto por la Ley de Coparticipación Federal. La factibilidad de un impuesto a escala local dependerá de su hecho imponible y aquí será imprescindible que no exista analogía con los nacionales coparticipados (por ejemplo: tributación ecológica).

Fiscalidad ambiental

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 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 puesto en práctica acciones encaminadas a solventar dichas inquietudes, y se han creado varias oficinas de gestión ambiental en los municipios. En términos de capacidades institucionales, estas 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

nacen de las potestades que en dicha materia se les ha conferido a los municipios, las cuales no siempre se encuentran en capacidad de cumplir sin el 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. Por tanto, el desafío de los gobiernos locales es el diseño de los tributos ecológicos que abarque los objetivos de las políticas económicas y ambientales.

La fiscalidad ambiental se refiere a tributos de marcado carácter ecológico, bien por la configuración de su hecho imponible, bien por el destino que se vaya a dar a la recaudación obtenida por un determinado tributo. La estructura de cualquier tributo ambiental se define atendiendo al producto, gas o sustancia contaminante objeto de gravamen.

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, considerándolo en su hecho imponible o estableciendo razones de graduación tributaria en virtud de criterios que intentan racionalizar la utilización de los recursos naturales.

Por su parte, en Rosario se ha sancionado un nuevo Código de Publicidad que se ha constituido en el cuerpo normativo único, integrado y sistematizado que prevé una regulación específica para cada una de las zonas de la ciudad con sus características actuales. Se propone ordenar los elementos publicitarios, de manera tal que actúen en armonía con el entorno urbano, lo que tiende a generar un impacto positivo sobre la estética y el paisaje de los distintos ámbitos urbanos de la ciudad, al preservar los valores culturales, patrimoniales e históricos de sus sitios. A estos efectos en diciembre de 2008 se aprobó un tributo —derecho de publicidad— que, compartiendo los objetivos mencionados, apunta a reducir la contaminación visual producida por los elementos publicitarios.

Reflexiones finales

La sociedad viene cambiando a un ritmo acelerado, y hoy nos encontramos con procesos de toma de decisiones de políticas públicas más complejos. En los procesos de formulación e implementación de las po-

líticas públicas se puede encontrar que los resultados finales dependen no solo de las acciones de los gobiernos y actores de determinado territorio, sino también de las acciones desarrolladas y de las decisiones adoptadas por diferentes actores que actúan en esferas territoriales y gubernamentales diferentes. Todo lo indicado nos da cuenta de que nos encontramos frente a una sociedad compleja en la que todo cambia.

No obstante, el nivel local/municipal continúa siendo el más adecuado para proponer y concretar los cambios encaminados al logro de una mejor calidad de vida para los ciudadanos, pues los gobiernos locales son los organismos apropiados para llevar adelante los cambios requeridos, ya que, además de su voluntad política y su compromiso con la ciudadanía, cuentan, en términos generales, con las herramientas y los instrumentos necesarios para abordar y presentar políticas y programas integrales destinados a mejorar la equidad y la sustentabilidad de los centros urbanos, así como para gestionar la obtención de los recursos económico-financieros suficientes y pertinentes para implementarlos.

La magnitud de esta tarea exige enormes esfuerzos de la sociedad en su conjunto. Por ello es fundamental buscar, proponer, diseñar e implementar políticas públicas que dinamicen la capacidad de ejecutar las políticas urbanas sobre la base de la sostenibilidad, a través de la confluencia de actores públicos y privados que movilicen el ahorro local para transformar el crecimiento en desarrollo. La calidad y el alcance en la cobertura de los servicios, tales como las redes de agua potable, cloacales, los desagües pluviales, las redes de transporte, el tratamiento de residuos urbanos, entre otros, es vital y fundamental para mejorar la calidad de vida y el bienestar de toda la población.

Es un reto inmenso, pero, con un esfuerzo conjunto, no es insuperable, como lo demuestran los esfuerzos participativos que se vienen realizando a lo largo del tiempo en la ciudad de Rosario.

Bibliografía

Agence Française de Développement, IPEA y Fundación, Ciudad Humana (2014), "El financiamiento de las ciudades latinoamericanas. Herramientas para el desarrollo urbano sostenible", *Savoirs Communs*, núm. 16, marzo.

- Ameriso, Claudia C. (2009), "Financiamiento local para el desarrollo de ciudades sustentables", proyecto de investigación *Financiamiento local para el desarrollo de ciudades sustentables*, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (A/016724/08), coordinadores: Luis Carús Ribalaygua, Universidad de Zaragoza (España) y Claudia C. Ameriso, la Universidad Nacional de Rosario (República Argentina);
- — — (2013), "Rol y financiamiento local para la sostenibilidad urbana", XVIII Congreso del CLAD, Montevideo, noviembre.
- Ameriso, C.; Benítez, E.; Ferullo, C.; Gagliardini, G.; Maceratesi, G.; Raffo, A. y M. Tapia (2010), "Municipio y ambiente", Instituto de Investigaciones teóricas y aplicadas, Fondo de Cultura Económica y E, UNR, Decimoquintas Jornadas de Investigaciones en la Facultad, Rosario, noviembre.
- — —; Benítez, E. y G. Maceratesi (2011), *La adopción de políticas medioambientales para el desarrollo sostenible*, Centro Académico de Estudios de la Tributación Municipal, Rosario, Fondo de Cultura Económica y UNR.
- Benítez, Elida y Claudio Ferullo (2011), *Políticas fiscales-ambientales locales que contribuyen al financiamiento de ciudades sustentables*, Rol y Financiamiento Municipal, Rosario, Foja Cero Edit., noviembre.
- "Informe del Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación del Desarrollo Sostenible" (2015), Asamblea General de las Naciones Unidas (A/69/315), Nueva York.
- Hernández Trillo, Fausto (2015), *Federalismo ambiental en América Latina: una revisión*, CEPAL, diciembre.
- Pertti, Majanen y Muhtar Mansur (2014), *Informe del Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación para el Desarrollo Sostenible*, copresidentes del Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación del Desarrollo Sostenible, Naciones Unidas.
- Proyecto de documento final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo Nota del Secretario General aprobado por el Comité Preparatorio en su cuarto período de sesiones el 15 de febrero de 2002; Monterrey (México) 18 a 22 de marzo de 2002.
- Samaniego, José Luis; Montero, Laetitia y María Teresa Ruiz-Tagle (2015), "Sendas de desarrollo bajas en carbono en ciudades metropolitanas en América Latina", CEPAL, diciembre.
- Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible* (2014), Asamblea General de Naciones Unidas, sexagésimo noveno período de sesiones, 4 de diciembre.
- World Urban Forum; Medellín; Abril 201