



Ameriso Claudia

Benitez Elida

Ferullo Claudio

Gagliardini Graciela

Maceratesi Georgina

Raffo Adriana

Tapia María Alejandrina

Instituto de Investigaciones Teóricas y Aplicadas de la Escuela de Contabilidad

HACIA UNA CIUDAD SUSTENTABLE: PROPUESTA FISCAL PARA LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS URBANOS

Introducción

A lo largo de la historia el hombre ha sentido la necesidad de socialización que le ha llevado a convivir en sociedad, desde las más básicas, formadas por su entorno familiar más cercano, hasta otras constituidas por varios estados. A medida que las sociedades crecen aumenta la complejidad de las relaciones económicas y sociales, así como del conjunto de normas que las regula.

Si existe un tipo de asentamiento humano representativo del estilo de vida de nuestra época, ese es sin duda la ciudad. Ésta es una forma universal de organización de las personas que se asientan o localizan en un espacio geográfico determinado y con unas peculiares características (ubicación, recursos naturales, etc.), para realizar una serie de actividades que permitan atender y garantizar sus necesidades de todo tipo y favorecer el desarrollo individual y colectivo, en términos económicos y sociales; requiriendo para ello de recursos que les permitan intervenir en su entorno, dotándolo de servicios, infraestructuras y equipamientos.

El funcionamiento más sostenible de los sistemas urbanos requiere del impulso de una gestión urbana que aprenda de las lecciones que le puede dar la naturaleza en materia de gestión ecológica y económica de flujos. Debe adoptarse en el seno de las ciudades una estrategia integrada de cierre de los ciclos de recursos naturales, energía y residuos. Los objetivos de esta estrategia han de incluir la minimización del consumo de recursos naturales, sobre todo los no renovables y de renovación lenta; la reducción de la producción de residuos mediante la reutilización y el reciclado siempre que sea posible; la contaminación atmosférica, del suelo y de las aguas e incrementar la proporción de espacios naturales y biodiversidad en las ciudades, entre tantas otras cuestiones relevantes.



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. Las autoridades locales deben tener en cuenta que para conseguir sistemas urbanos más habitables y seguros es fundamental influir en los comportamientos por medio de la educación, la información y el ejemplo.

El modelo urbano actual se ha vuelto cada vez más agresivo con el medio ambiente y es en gran medida responsable del proceso de fractura social y cultural. La crisis de la relación sociedad-naturaleza no es privativa de nuestro tiempo y mucho menos de nuestros limitados sistemas urbanos, sino que forma parte de las posibilidades encontradas en los procesos de sistemas complejos a lo largo de toda la historia.

Los problemas ambientales urbanos se originan en la implantación y crecimiento descontrolado de las ciudades en el medio geográfico que va minando la sustentabilidad en la medida que se arremete la base ecológica natural, lo que se manifiesta en cuestiones como la sobreutilización de las fuentes de agua, la deforestación la degradación de los ecosistemas y del suelo más allá de los niveles que permitirían una recuperación a través de procesos naturales. Este fenómeno trasciende los límites de las ciudades y abarca vastos espacios circundantes.

Sin embargo, el proceso de urbanización constituye un fenómeno global e irreversible. En la actualidad, Naciones Unidas y los principales organismos multinacionales, como el Banco Mundial, han incorporado a su agenda de trabajo el tema de las ciudades como algo ineludible, necesario y urgente. Se percibe a las ciudades como motores de la economía, como fuentes de oportunidad de transformación y desarrollo de todo orden: mayor posibilidad de llegar a la población con servicios básicos, fomento de empleos productivos, políticas sociales en toda su diversidad, especialmente de combate a la pobreza y a la desnutrición infantil, la educación, el cambio cultural, la democratización en la convivencia ciudadana y la gobernabilidad, etc.

La preocupación por las ciudades hoy, significa atender en forma urgente la situación de pobreza y marginación económica, social y territorial de una alta proporción de la población, la falta de equidad, la desigual distribución del ingreso y de las oportunidades, los grandes contrastes en la calidad de vida, la falta de oportunidades de empleo productivo, las dificultades de acceso a la tierra urbana y a los servicios básicos de infraestructura que afectan a grandes contingentes de población. Los problemas ambientales de todo orden y los riesgos de catástrofes naturales que afecta ponen en situación de riesgo a vastos espacios pobla-



cionales. La democratización de la vida en las ciudades, la necesidad de fortalecer los gobiernos municipales y crear gobiernos metropolitanos, una descentralización real de funciones, atribuciones y recursos que permitan atender más adecuadamente los desafíos de gobiernos de las ciudades y la necesidad de incorporar el tema urbano a las agendas de gobierno y la formulación de políticas de desarrollo urbano, ya sea para estimular un desarrollo más equilibrado del sistema de ciudades en los territorios nacionales o para atender la diversidad de aspectos que significa el desarrollo de las ciudades, son exigencias actuales que no pueden ser demoradas.

El medio ambiente constituye uno de los activos fundamentales que le dan sustento y viabilidad a las políticas de desarrollo; por lo tanto, al dañarlo o lesionarlo de manera grave, incide en las perspectivas de bienestar general. Al mismo tiempo se reconoce que sin desarrollo económico no podrá protegerse el medio ambiente; toda vez, que no existirán recursos suficientes para las inversiones que se requieran.

No se puede ignorar la complejidad de la problemática ambiental; su discusión incluye no sólo los recursos naturales renovables sino también a las funciones ecológicas que proveen las condiciones vitales esenciales para la vida humana individual y social.

Dichos problemas son, entre otros:

- La disminución de la capa de ozono.
- El cambio climático.
- La **acumulación de residuos**.
- La extinción de especies vivas.
- Las actividades productivas en la industria, la generación de energía y las actividades agrícolas.

Respecto de los residuos que se generan en las ciudades, en los últimos años, su cantidad ha aumentado de forma continuada. Igualmente ha cambiado su composición, haciéndose más heterogénea e incrementándose su toxicidad. Estas tendencias los han convertido en un problema ambiental de primera magnitud, que ha pasado a ocupar un lugar destacado en la agenda política ambiental, sostiene Puig Ventosa¹.

Reducir los residuos no es nada sencillo. Por un lado, el crecimiento de la cantidad de basuras² es consecuencia de la aparición de nuevos productos, nuevas formas de comprar

¹ Puig Ventosa, Ignasi; "Incentivos económicos para avanzar hacia la reducción y el reciclaje de residuos urbanos"; Revista interdisciplinar de gestión ambiental, Universitat Autònoma de Barcelona, 48, p. 22-32, Diciembre 2002.

² Según Pedro Pérez (Pérez y Gamallo; 1994) la diferenciación entre "basura" y "residuo" radica en que



y, en definitiva, nuevos estilos de consumo basados en el uso de productos de vida cada vez más corta. La reducción de los residuos cuestiona, por tanto, algunas de estas tendencias tan implantadas. Por otro lado, su reducción es un objetivo al que no tiende el sistema económico vigente. La reducción implica la no producción de muchos bienes de vida útil corta y el mercado no provee ningún incentivo para que esto ocurra.

Residuos urbanos

Casi la mitad de la población mundial vive hoy en zonas urbanas. Como fuera dicho, las ciudades son instrumentos de crecimiento económico y de prosperidad cultural, pero también pueden ser lugares de pobreza y contaminación.

Los residuos sólidos urbanos (RSU) son de muy variada naturaleza, ya que así es la compleja vida de las ciudades. Se dividen en dos clases fundamentales: una fracción húmeda compuesta por restos vegetales y residuos de cocina y otra seca, como papel, metales, vidrio, plástico. Están comprendidos en los residuos urbanos:

- * Basura doméstica.
- * Residuos industriales.
- * Escombros.

Sus características y volumen se definen en función del tamaño y densidad de la población, los niveles socioeconómicos que la componen, la localización geográfica, el clima y las distintas actividades económicas existentes.

Todos los centros poblados emiten residuos, a pesar de la distinta gravitación poblacional, económica y cultural y también más allá del diferente grado de sensibilidad ambiental. Así tenemos un amplio abanico de localidades de menos de 2 mil habitantes hasta aquéllas que superan los 2 millones que pueden reconocer en la emisión de residuos sólidos una cuestión de importancia estratégica.

De hecho, cada 24 horas se producen en el mundo, aproximadamente 4 millones de toneladas de residuos sólidos urbanos e industriales, lo que supone, dada una densidad media de 200kg/m³, unos 200 millones de metros cúbicos. Dicho de otra manera, si suponemos un cubo cuya base fuese un cuadrado de 100 metros de lado y una altura de 2 kilómetros, este inmenso recipiente sería llenado diariamente por los residuos producidos en la casa que habitamos, en las calles de nuestra ciudad y en las industrias y oficinas en que

la primera se define como "lo que ya no sirve" frente al residuo que "es aquello que tiene un posible uso posterior". Especifica que los "residuos se integran por desechos que pueden volver a utilizarse y por basura que no se reutiliza".



trabajamos. Si se hace el cálculo para un año, la basura y residuos industriales producidos por todo el mundo, en dicho período de tiempo (1.500 millones de toneladas), se requeriría un cubo con una altura de 730 kilómetros, para almacenarlos.

A nivel nacional, los datos estadísticos para Argentina señalan que la generación per cápita se traduce en un promedio de 0.91 kgrs/habitante/día. Coria³ dice que este dato debe ser contextualizado en la diversidad de la realidad argentina, producto de sus 24 jurisdicciones (23 provincias más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). De manera que hay casos que superan la media nacional tales como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1.52), Córdoba (1.05), Mendoza (1.15), San Luis (1.12) y Santa Fe (1.11), mientras que otras tienen un aporte reducido en comparación al resto de las provincias tales como Misiones (0.44) y Entre Ríos (0.60), por citar algunos ejemplos.

Asimismo, deben ser contextualizadas en la estructura territorial nacional que da cuenta de un notable proceso de urbanización. Argentina es un país fuertemente urbano, con una tasa de urbanización que supera el 90%. Casi la mitad de la población del país vive en los cinco conglomerados más grandes del país: Área Metropolitana de Buenos Aires, Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran Mendoza y Gran La Plata.

A los datos anteriores, hay que añadir que la generación total de RSU asciende a 12.325.000 toneladas año. Las jurisdicciones de mayor contribución son: Buenos Aires (Provincia), Ciudad de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

Asimismo, la composición física de los residuos puede aportar datos de interés a los fines de evaluar las maneras de disposición final. En el caso de los datos de la ciudad de Buenos Aires se observa que el 50.9% de los residuos son orgánicos, el 17.9% son plásticos y le siguen en importancia: papel-cartón, vidrio y metales.

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, a través del Observatorio Nacional para la Gestión de RSU elaboró un diagnóstico sumario sobre la actual situación del manejo de RSU en Argentina. Se basó en el relevamiento de datos obtenidos empíricamente a través de visitas y entrevistas con los distintos interlocutores municipales. Los aspectos analizados comprendieron:

- Generación: el indicador más representativo respecto a la cantidad de residuos producidos, está dado por la "generación per cápita" (GPC), el cual refiere a la cantidad de residuos en kg que produce cada habitante por día. La GPC media del país se encuentra entre 0,91 y 0,95 kg/hab. día; con un máximo de 1,52 kg/hab. día para la CABA y un mínimo

³ Coria, Lorena G.; "Los residuos sólidos, una temática de importancia estratégica para lo local"; Revista Digital Iberoamericana Municipalista Vox Localis n° 038; Julio de 2011.



de 0,44 kg/hab. día para la provincia de Misiones.

En nuestro país se genera un total de 12.325.000 Tn/año, siendo el mayor generador la provincia de Buenos Aires con 4.268.000 Tn/año (34,63%), y el menor Tierra del Fuego con 26.000 Tn/año (0,21%).

- Recolección y transporte: el servicio de recolección y transporte, en la mayoría de las ciudades pequeñas y medianas, es operado en forma directa o por contratación con operadores privados; mientras que en las ciudades de mayor envergadura se recurre al sector empresarial o modalidades mixtas (empresa-municipio).

De la muestra de 83 municipios se determinó que la cobertura del servicio de recolección supera el 90% de la población, en todos los rangos poblacionales y según la OPS (OPS 2002) llega aproximadamente a los siguientes porcentajes:

- Ciudades grandes 100%
- Ciudades medianas 100%
- Ciudades pequeñas 97%

La frecuencia de recolección oscila entre 5 y 6 días semanales en las grandes y medianas ciudades de casi todo el país, y de 3 días por semana en las pequeñas localidades.

- Tratamiento: el contexto macroeconómico y las fluctuaciones de los potenciales mercados inciden en la recuperación de residuos para su efectiva valorización.

En nuestro país, el 15 % de las localidades pequeñas, de entre 2.000 y 10.000 habitantes, tiene recolección selectiva y plantas de tratamiento de los residuos para su posterior reciclado y compostaje en el caso de los residuos orgánicos. Y se trabaja mayormente de modo informal con los materiales: papel, cartón, vidrio, plástico, aluminio y chatarra.

- Disposición final: se observa que los municipios de más de 500.000 habitantes y la totalidad de las capitales provinciales utilizan para la disposición final de sus RSU el sistema de relleno controlado o, en menor medida con disposición semi-controlada.

Más del 70% de los municipios de poblaciones menores a 10.000 habitantes, vierten sus residuos en basurales a cielo abierto, y en las poblaciones hasta 100.000 habitantes el uso de los mismos supera el 50%.

A nivel país la OPS (OPS 2002) determinó que la "cobertura adecuadas de disposición final" alcanza en:

- Ciudades muy grandes (más de 1.000.000 hab) 100%
- Ciudades grandes (entre 200.000 y 999.999 hab) 75%
- Ciudades medianas (entre 50.000 y 199.999 hab) 40%
- Ciudades pequeñas (menos de 49.999 hab) <10%

En el país, como mínimo el 44% del total de los RSU que se generan son vertidos en



forma inadecuada, ya sea en basurales a cielo abierto o en sitios que no cuentan con los controles mínimos requeridos para la adecuada preservación de la salud humana y del ambiente.

Como consecuencia, el manejo inadecuado de los residuos sólidos urbanos produce efectos negativos que devienen, en muchos casos en problemas de salud generados por la emisión de polvos y olores, la proliferación de vectores y micro organismos y en general malestares, molestias y enfermedades que se intensifican cuando las instalaciones de recuperación y disposición de los residuos no cumplen con los requisitos mínimos de impermeabilidad de los suelos donde se emplazan, ni con las distancias a las napas freáticas, a los cursos de agua superficiales y subterráneas, a los centros urbanos u otras áreas susceptibles de recibir impactos derivados de estas instalaciones.

En opinión de Rabey los RSU mal gestionados generan un impacto ambiental negativo muy amplio, donde se destacan⁴:

- Transmisión de enfermedades a través de los vectores que se desarrollan en la basura.
- Contaminación del agua, del suelo y del aire.
- La contaminación del agua implica una secuela de enfermedades en los habitantes que no disponen de agua potable, así como el aumento de costos de la potabilización. También puede causar la pérdida de un bien escaso y esencial sin el cual la vida no puede existir.
- En el caso del aire, su carga de partículas resultantes de la quema de residuos transmite peligrosos contaminantes (dioxinas, furanos, mercurio y otros metales neurotóxicos, etc.) a los habitantes cercanos a los vertederos.
- La quema en los basurales genera muchas veces una densa humareda que provoca problemas de visibilidad que muchas veces han sido causantes de graves accidentes de tránsito. Además, los basurales a cielo abierto autocombustionan fácilmente, aunque también a veces los mismos vecinos los encienden creyendo que solucionan los problemas de contaminación ante la enorme presencia de roedores y otros vectores de enfermedades en sus residencias.
- Pérdida de recursos naturales al confinarse en un terreno los restos de los productos que consumimos mezclados entre sí y que podrían reciclarse.

⁴ Rabey, Jorge Horacio. Citado en "Aportes para Gestión Ambiental Local". Mauricio Lisa y Darío Zeballos coordinado por Mauricio Lisa - 1a ed. - Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, 2006.



- Los residuos contribuyen a agravar los anegamientos urbanos que están sufriendo las poblaciones, pues se tapan los desagües impidiendo el correcto escurrimiento, aumentando el nivel de agua en calles y propiedades, con la consiguiente pérdida de bienes y hasta de vidas humanas.

- Es importante reflexionar también sobre los costos que deben asumir los municipios por el mal tratamiento de los RSU. Si bien no hay estudios al respecto, algunos conocimientos generales ayudan a entender este aspecto. Muchos de los gastos en salud, como los derivados de infecciones, intoxicaciones, parasitosis, etc., podrían disminuirse con un correcto tratamiento de los residuos. La contaminación de napas puede exigir tratamientos más costosos para la obtención de agua potable. La proliferación de microbasurales y la necesidad de definir políticas claras en cuanto al uso del suelo para tratamiento final de RSU promueven la desvalorización de terrenos y propiedades. Debemos mencionar también que los costos operativos de realizar un correcto manejo de los residuos son perfectamente previsible, no así los que se producen por un mal manejo de los mismos.

- En los basurales a cielo abierto, y más aún en los "rellenos sanitarios o "vertederos controlados", se genera el gas metano, uno de los gases de efecto invernadero de importancia. Un correcto tratamiento de los residuos podría permitir a los municipios gestionar recursos a través de los mecanismos de desarrollo limpio (Certificados de Emisión) incluidos en el Protocolo de Kyoto.

- Se debe tomar conciencia de que hay un importante número de vecinos, a los que podríamos llamar "trabajadores informales de la basura" (cirujas), que viven de lo que obtienen en los basurales. Así, familias enteras y fundamentalmente niños pasan la mayor parte del día en estos sitios de alta insalubridad y corren riesgos de intoxicación, cortaduras, infecciones y hasta de muerte por peleas entre diferentes grupos o al ser atropellados por vehículos que se ocupan del transporte de residuos para su disposición final.

Gestión de residuos sólidos urbanos

En Argentina el ejercicio del poder de policía ambiental se encuentra compartido entre los distintos niveles de gobierno, de acuerdo a lo establecido en la Constitución Nacional (CN), existiendo un importante rol para las provincias. El Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), nuclea a las autoridades ambientales provinciales, de la Nación y de la Ciudad de Buenos Aires.

El manejo de los RSU en nuestro país es de incumbencia municipal, sobre cuyos gobiernos recae la responsabilidad de su gestión. Por su parte, las provincias, donde se reparten los más de 2.200 municipios del país, en su carácter de titulares de los recur-



Los recursos naturales existentes en sus jurisdicciones, así como son las beneficiarias de los réditos por su explotación, también quedan obligadas a su cuidado y preservación, evitando los potenciales impactos negativos para el ambiente y la salud de la población, que puedan surgir por un manejo inadecuado de los mismos.

La CN encomienda a la Nación la enunciación de los presupuestos mínimos para la protección ambiental. Con tal motivo fue sancionada la ley nacional 25.916 de "Protección Ambiental para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Domiciliarios", sean éstos de origen residencial, urbano, comercial, asistencial, sanitario, industrial o institucional, con excepción de aquellos que se encuentran regulados especialmente.

Corresponde a las autoridades competentes -jurisdicciones locales- la responsabilidad de la gestión integral de los residuos domiciliarios producidos en su jurisdicción, y deberán establecer las normas complementarias necesarias para el cumplimiento efectivo de la citada ley. Asimismo, establecerán sistemas de gestión de residuos adaptados a las características y particularidades de su jurisdicción, los que deberán prevenir y minimizar los posibles impactos negativos sobre el ambiente y la calidad de vida de la población. Del mismo modo, promoverán la valorización de residuos mediante la ejecución de programas de cumplimiento e implementación gradual.

En la **provincia de SANTA FE** el artículo 45 de la ley 2.756 -ley Orgánica de Municipalidades- establece que son bienes privados de las municipalidades los residuos sólidos urbanos dejados o abandonados por sus dueños en la vía pública, por consiguiente son ellas quienes deben adoptar las normas técnicas para su correcto tratamiento o disposición final.

Asimismo la ley 11.717 -ley de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable- adopta como política para el desarrollo integral de la Provincia, como principios rectores: preservar, conservar, mejorar y recuperar el medio ambiente, los recursos naturales y la calidad de vida de la población, comprendiendo, entre otras cosas, el ordenamiento territorial, la utilización racional del suelo, subsuelo y agua y la minimización de riesgos ambientales. Su artículo 4 -inc. n) otorga a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable las funciones de fiscalizar el destino definitivo de los desechos de cualquier tipo.

Por su parte, el artículo 1 de la ley 11.872 prohíbe en todo el territorio provincial el desmalezamiento por medio del fuego y la instalación de cualquier tipo de depósito a cielo abierto, público o privado, de residuos sólidos, urbanos, industriales o de cualquier otra naturaleza, proclives a la combustión, autocombustión y generación de humos o gases, que pudieran ocasionar riesgos al tránsito en las rutas provinciales y nacionales, y en vías ferroviarias que atraviesan la Provincia, sin que a los mismos se los trate con técnicas que impidan estas consecuencias. Fija que el organismo encargado del control y vigilancia es la Se-



cretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, la que podrá delegar la facultad de policía en municipios y comunas.

Por ley 13.055/2009 la Provincia adopta el concepto de Basura Cero como principio fundamental para la gestión de los RSU en su territorio, que consiste en la reducción progresiva de la disposición final de los residuos sólidos urbanos, con plazos y metas concretas, por medio de la adopción de un conjunto de medidas orientadas a la reducción en la generación de residuos, la separación selectiva, la recuperación y el reciclado.

Establece que las Municipalidades y Comunas son responsables de la gestión integral de los RSU, producidos en su jurisdicción, debiendo establecer normas complementarias y sistemas de gestión de residuos adaptados a las características y particularidades de su jurisdicción, minimizando los posibles impactos sobre el ambiente y la calidad de vida de la población.

Podrán constituirse en Consorcios Regionales -organismos públicos supra-municipales- para que los representen en la gestión integral y regional de sus RSU. Estos Consorcios deberán ser aprobados por ordenanza local y por resolución de la autoridad de aplicación, la que deberá llevar un registro de los mismos. El Consorcio Regional podrá presentar proyectos ante la autoridad de aplicación, para su aprobación y financiación. Recientemente, con fecha 24/10/2013 –Res. 274/2013 de la Secretaría de Medio Ambiente, dependiente del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente de la Provincia- fue aprobada la conformación del Consorcio para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos Nodo I, conformado por las localidades de Avellaneda y Reconquista, bajo la denominación de CONSORCIO GIRSU Nodo I.

Dado que constituye un objetivo prioritario para la Provincia la erradicación definitiva de los basurales⁵ a cielo abierto⁶, donde las localidades realizan la disposición final de residuos proveniente de la recolección domiciliaria, poda y otros residuos como restos de construcción, electrodomésticos, cubiertas y cualquier otro que determine la autoridad de aplicación, su clausura, remediación y reemplazo por una disposición final adecuada, deberá cumplimentarse según el siguiente cronograma:

- Poblaciones con más de 35.000 habitantes, a partir del 1º de enero de 2012.

⁵ Según el Atlas de la Basura (Cittadino et al 2012) se entiende a los "basurales" genéricamente como sitio de disposición final de residuos, mientras que la OMS (2000) los define como "sitios de disposición controlada y no controlada de residuos, almacenamiento subterráneo e inyección subterránea, como así también sitios antiguos en uso, y la consideración de sitios futuros".

⁶ Según Victoria D'hers (2013) se caracterizan por tener cualquier tipo de residuos.



- Poblaciones con menos de 35.000 habitantes, según lo establezca la reglamentación, en función de cantidad de habitantes, pertenecer a GAUs, distancias a Rellenos Sanitarios, distancias a otras localidades para formar consorcios, etc. Aquellas localidades que se encuentren a menos de 10 km. de rellenos sanitarios o centros de disposición final adecuada, deberán cumplir con la erradicación del basural a cielo abierto y realizar el vertido de sus residuos provenientes de la recolección domiciliaria, poda y otros residuos como restos de construcción, electrodomésticos, cubiertas y cualquier otro que determine la autoridad de aplicación, en un sitio de disposición final adecuada antes del 1º de enero de 2013.

- Basurales que se encuentren a distancias menores a las especificadas en el artículo 38 de la presente ley, a partir del 1º de enero de 2011. La autoridad de aplicación podrá evaluar y aceptar o rechazar un cronograma de erradicación, para localidades que no alcancen esta fecha con fundadas razones.

Asimismo fija:

- un cronograma de reducción progresiva de la cantidad de residuos depositados en rellenos sanitarios, tomando como base el total de los residuos dispuestos en el año 2008;
- la prohibición de la disposición final en relleno sanitario de materiales tanto reciclables como aprovechables debe cumplirse para el año 2030,
- la reducción de un 15 % del peso de los residuos sólidos urbanos dispuestos en rellenos sanitarios sentando como base el total de los residuos dispuestos en el año 2008 como la meta mínima para el año 2016 y
- deberá reducirse en un doce (12%) en forma bianual a partir del año 2018.

Denomina "RSU" a aquellos elementos, objetos o sustancias que, como subproducto de los procesos de consumo domiciliario y del desarrollo de las actividades humanas, son desechados, con un contenido líquido insuficiente como para fluir libremente cuyo destino natural debería ser su adecuada disposición final, salvo que pudiera ser utilizado como insumo para otro proceso.

Tipifica como "Gestión Integral de RSU" -GIRSU- al conjunto de actividades interdependientes y complementarias entre sí, que conforman un proceso de acciones para el manejo de residuos sólidos urbanos, con el objeto de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población. La gestión integral de residuos sólidos urbanos comprende las siguientes etapas: generación, disposición inicial, recolección, transporte, tratamiento, transferencia y disposición final.

Enuncia como:

- "generador" a toda persona física o jurídica que produzca RSU. El generador tiene la obligación de realizar el acopio inicial y la disposición inicial de los residuos de



- acuerdo a las normas complementarias que cada jurisdicción establezca. Cada jurisdicción deberá clasificar a los generadores según la cantidad y calidad de RSU, para la elaboración de programas y establecimiento de parámetros y normas específicas.

- "disposición inicial" a la acción realizada por el generador por la cual los RSU son colocados en la vía pública o en los lugares establecidos. La disposición de los residuos a ser recolectados será diferenciada en las fracciones y horarios que establezca la reglamentación de la presente.

- "recolección diferenciada" a la actividad consistente en recoger y transportar a los sitios habilitados aquellos RSU dispuestos en la vía pública o en lugares establecidos a tal fin, mediante métodos que prevengan y minimicen los impactos negativos sobre el ambiente y la calidad de vida de la población.

- el "transporte" deberá efectuarse en vehículos habilitados, y debidamente acondicionados de manera de garantizar una adecuada contención de los residuos y evitar su dispersión en el ambiente.

- la "recolección" de los RSU compuestos en su mayoría por materia orgánica o húmedos debe realizarse con vehículos de caja cerrada que cuenten con tecnologías que impidan derrame de líquidos, ni la caída de los mismos fuera del vehículo durante su transporte.

- la "recolección" de los RSU inorgánicos o secos debe realizarse con vehículos adecuados que aseguren la carga transportada e impidan la caída de la misma fuera del vehículo durante su transporte.

- Centro de Tratamiento de Residuos Recuperables a aquellos edificios e instalaciones que sean habilitados a tales efectos, en los cuales dichos residuos, provenientes de la recolección diferenciada, son recepcionados, acumulados, manipulados, clasificados, seleccionados, acondicionados y almacenados temporariamente, para luego ser utilizados en el mercado secundario como insumo para nuevos procesos productivos. Los que no sean posibles de ser reciclados o reutilizados serán derivados a los sitios de disposición final.

- Estación de Transferencia, a aquellas instalaciones en las cuales los residuos son almacenados transitoriamente y acondicionados para su transporte.

- Centros Disposición Final a aquellos lugares especialmente acondicionados y habilitados para el tratamiento y la disposición permanente de los RSU por métodos ambientalmente reconocidos y de acuerdo a normas certificadas por organismos competentes.

Queda prohibida la eliminación de RSU y compatibles por el método de incineración, en cualquiera de sus formas, con o sin recuperación de energía, así como la contratación de empresas incineradoras de residuos localizadas en otras jurisdicciones.



Los RSU que no puedan ser tratados por las tecnologías disponibles deben ser destinados a un sitio de disposición final debidamente habilitado, el que deberá cumplir con los requisitos establecidos por la ley y su reglamentación.

Con fecha 19/08/2011 el secretario de Medio Ambiente de Santa Fe, César Mackler, brindó detalles sobre un convenio firmado entre la Secretaría de Medio Ambiente de la Nación y la consultora Hytsa Estudios y Proyectos SA, para llevar adelante la elaboración de un Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos para la provincia. En 2008 – aclaró- el gobernador Binner rubricó el convenio marco por el cual Santa Fe se sumaba al programa “Estrategia Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos” con la titular de la cartera ambiental.

El trabajo de consultoría es el paso previo necesario para acceder a una línea de créditos del Banco Mundial cuyo objetivo es realizar obras de infraestructura que permitan eliminar los basurales de municipios y comunas mediante la creación de sistemas de tratamiento y deposición final de residuos sólidos urbanos. Mackler confirmó que los trabajos de auditoría comenzarán en el mes de septiembre y serán la base para poder definir la metodología de trabajo, la tecnología a implementar y las posibles formaciones de consorcios regionales. Actualmente dijo, sólo las grandes ciudades –Rosario, Santa Fe y en escala menor Rafaela– han logrado instalar rellenos sanitarios, el resto de la basura que generan los habitantes urbanos de la provincia terminan en basurales a cielo abierto.

Indicó que “una vez que la consultora entregue su evaluación en materia de residuos sólidos, la provincia deberá comenzar a presentar los proyectos respectivos, que además de la deposición contemplan tratamientos como compostaje, separación o reducción”.

Instrumentos para la gestión sostenible del ambiente urbano

Según los expertos, la gestión sostenible del medio natural se basa en dos tipos de medidas: normativas (emisiones, tecnologías, materiales, otras) e instrumentos económicos (impuestos, tasas, precios, subvenciones, mercados, etc.).

La utilización de los sistemas normativos va perdiendo su importancia a medida que se implantan sistemas económicos más eficientes desde el punto de vista costo/protección. El inconveniente más relevante es la ineficiencia dinámica, ya que el contaminador no tiene incentivo para reducir su contaminación por debajo del nivel legal planificado.

La OCDE ha apostado -a través de sus diversos informes- por la coexistencia de los instrumentos económicos con la regulación normativa. Ha clasificado a dichos instrumentos - OCDE (1999)- en los siguientes:

- *Tasas de emisión*, pagos directos relacionados con la cantidad y calidad de la contami-



nación (tasa de vertido).

- *Tasas de usuario*, pagos por servicios colectivos como la recogida de residuos urbanos.
- *Tasas de producto*, aplicados a un producto contaminante (pesticidas o baterías) bien en su fase de producción o en su uso final. Su uso intenta modificar los precios relativos o financiar sistemas de tratamiento y recogida.
- *Impuestos*, pagos voluntarios y relacionados con el uso de los recursos ambientales.
- *Sistemas de depósito, pagos o fianzas*. Cuando se usa o adquiere un bien que se devuelve total o parcialmente. Ej. Envase retornable.
- *Bonos de cumplimiento*: son garantías financieras del cumplimiento futuro de ciertas normas (pesca, contaminación) que se devuelven total o parcialmente una vez que se cumple su compromiso.
- *Pagos compensatorios* por incumplimiento de alguna norma. Están vinculados al beneficio obtenido o a los daños causados.
- *Indemnizaciones* por incumplimiento: son compensaciones, bajo la ley civil, por daños causados.
- *Multas*, se diferencian de los anteriores por ser un valor deducido de disposiciones legales y ser acumulable o no a los anteriores.
- *Subsidios*, son la otra cara de la moneda, ya que son pagos que la empresa recibe con vistas a favorecer un determinado comportamiento, por ejemplo, el mantenimiento de zonas protegidas en el entorno de los parques naturales.

La variedad es enorme, aunque falta incluir los instrumentos creadores de mercados por vía de transmisión de derechos de emisión.

En síntesis, los ingresos fiscales ambientales se clasifican en:

- *Impuestos*: se definen como pagos obligatorios al Estado (en sus diferentes niveles) independientemente del uso del recurso en sí. Los pagos no están en relación con el uso del bien, sino más bien con la capacidad de pago (riqueza, renta, etc.)
- *Tasas*: se definen como pagos obligatorios relacionados directa o indirectamente con el costo de paliar la contaminación producida (residuos, saneamiento, etc.) o bien asegurar el mantenimiento del recurso natural afectado (agua, bosque, etc.) por la actividad privada de consumo final o de producción empresarial.

Hay casos en los que la frontera entre ambos es difusa, por ejemplo la tasa cuya cuantía es muy superior al costo del servicio o donde los beneficios se limitan a los usuarios (del agua, de un parque, etc.) pero los beneficios no son proporcionales a su uso, entre otros que pueden señalarse.

En los impuestos su cuantía no está relacionada con la prestación de un servicio o el



consumo de recursos, mientras que en las tasas o ecotasas ella está vinculada con el costo de la reparación del daño ambiental. En este caso, su recaudación coincide con el gasto a realizar para corregir la contaminación, sin que deba existir (en teoría) superávit ni déficit en su gestión.

En particular, la gestión de residuos municipales debe incorporar los "*principios de buenas prácticas*", que se resumen en los siguientes:

- *prevención*, que implica la reducción de los residuos en la fuente;
- *precaución o cautela*, exige tomar medidas que reduzcan la posibilidad de sufrir un daño ambiental grave a pesar de que se ignore la probabilidad precisa de que éste ocurra;
- *quién contamina paga*, implica hacer pagar al usuario de recursos naturales, de manera que el precio de los bienes (envases, productos domésticos en general) y servicios (gestión de residuos) lleven implícito su costo;
- *gestión efectiva*;
- *responsabilidad del productor*, apunta a prevenir la contaminación reduciendo la utilización de recursos y energía en cada etapa del ciclo de vida del producto, a través de cambios en el diseño y en las tecnologías empleadas. En sentido más amplio se busca que los productores mantengan un grado de responsabilidad por todos los impactos ambientales de sus productos; desde la elección de los materiales y del proceso de fabricación (impactos río arriba) hasta las consecuencias de la utilización y disposición final de los productos (impactos río abajo).
- *jerarquía* (reducir, reutilizar, reciclar, valorizar y, finalmente, eliminar).

En opinión de Berbel Vecino, Ortiz Ots y Otros la obtención de los recursos financieros para gestionar el servicio de residuos debería tender, desde el punto de vista ambiental, a que:

- el importe sea proporcional al residuo generado y, por lo tanto, al costo de la prestación del servicio para cada persona o empresa;
- el sistema contribuya a la minimización de residuos por medio de la reducción en origen.

La aplicación del principio "quién contamina paga" implica, según los Autores citados, la "privatización" de los costos sociales, en el sentido de que cada individuo/empresa que genere residuos los asume como un costo más del proceso productivo o de consumo; basado en la equidad social, es decir que de no ser así, estos perjuicios derivados de la generación de residuos serían asumidos por toda la comunidad; y en la eficiencia económica, ya que si cada producto/actividad incorpora los costos completos, se evita que las decisiones de consumo o producción se basen en costos marginales inferiores a los totales.

En consecuencia la aplicación de una **tasa de residuos** debiera tender al pago por resi-



duo generado, lo cual generaría un impacto en la minimización de los mismos y en la separación en origen al incorporar normas que eximan al contribuyente/generador del pago en la fracción reciclable (utilizada en EEUU y otros países). No obstante se reconoce que el sistema conlleva una alta complejidad de aplicación.

A modo de ejemplo, según información suministrada por Roberto Arnaz⁷ la ciudad de Groningen (Holanda) ha sustituido sus anticuados contenedores para basura por lo último en procesado inteligente de residuos: 6.000 cubos robotizados que piden el DNI a quien vaya a deshacerse de sus desperdicios y le cobran según los kilos de desechos generados. Estos dispositivos, que funcionan con una batería de alto rendimiento que les dota de una autonomía de hasta cinco años, cuentan con un lector RFID instalado en la tapa que sólo permite que se abra cuando se presenta una identificación. Una vez tirada la basura, los cubos de basura inteligentes comienzan a trabajar: un sistema subterráneo de clasificación de basuras distingue entre desperdicios y envases reciclables, y calcula la factura que debe abonar cada familia por el servicio. Los desechos reutilizables son gratuitos, el resto se paga y el exceso de peso sale caro. Con esta medida, las autoridades locales pretenden acabar con los robos de contenedores y con las fechorías de los ciudadanos poco solidarios que tiraban la basura en el cubo del vecino para así evitar pagar el impuesto de limpieza correspondiente.

Desde la sustitución de los viejos contenedores por estos modernos, las sustracciones se han reducido un 70%. Además, piensan ahorrar casi 92.000 euros anuales y reducir las emisiones contaminantes a la atmósfera en un 18%.

La implantación de la nueva tecnología ha servido para eliminar 3.500 de los antiguos contenedores y para cobrar un recargo por generación excesiva de basura a 640 familias de la localidad.

La aplicación de sistemas que impliquen el pago en función de los residuos generados es muy difícil de establecer por numerosos factores: tecnológicos, económicos, concientización ciudadana, entre otros. En consecuencia, se busca un **sistema de ecotasas de residuos urbanos** que tome como referencia un parámetro como la capacidad económica, exteriorizada a través del valor catastral de los inmuebles, ya que la localización física de estos bienes los hace propicios como indicador municipal de dicha capacidad.

En España, por ejemplo, se utilizan **tasas municipales por recogida y tratamiento de residuos**, que pueden clasificarse como *tasas de usuario*, es decir pagos por servicios co-

⁷ http://noticias.lainformacion.com/mundo/holanda-estrena-cubos-de-basura-inteligentes-te-piden-el-dni-y-te-cobran-segun-los-kilos-de-desperdicios-generados_5m5SCeHEs2rJrJgIByWG04/



lectivos que no guardan una relación directa con el daño ambiental, lo cual no genera un incentivo para la reducción de la contaminación. Las principales tendencias a la hora de establecer una tasa de esta naturaleza para la gestión de los RSU domiciliarios son:

1) Según el callejero fiscal: el método se ajusta a la diferente capacidad económica de los obligados a satisfacer la tasa, en función de un detallado estudio de mercado de la ciudad que estructura la tasa en base a un orden fiscal de calles, de forma tal que las viviendas en zonas de mayor renta pagan más que las de viviendas de otras zonas de menor renta.

Un buen indicador para reflejar la capacidad económica de los sujetos que viven en una determinada calle sería el valor medio de mercado de las viviendas en esa calle. A un determinado nivel de valores de las viviendas, corresponderá un cierto volumen de demanda con un determinado poder adquisitivo, reflejo de su capacidad económica. El sistema discrimina a la población en función de su nivel económico.

El modelo de la Comunidad Cordobesa, por ejemplo, separa dos conceptos: la recogida de los RSU de su posterior tratamiento, aplicando en consecuencia dos tasas diferentes o bien, separando ambos conceptos en el mismo tributo. De esta manera -sostienen- se hace partícipe al ciudadano del esfuerzo que supone la recogida selectiva y el reciclaje que presumen un incremento de los costos (necesidad de mayor cantidad de mano de obra, entre otros). Asimismo, permite ajustar los costos relativos al tratamiento de los residuos, independientemente de los de su recolección.

2) Por barriadas (Pamplona). Es similar al anterior, pero en lugar del nivel de calles, es el de los barrios. La cuota se fija, también en función de la valuación catastral de los inmuebles.

3) Integrados en otros tributos (Madrid), por ejemplo a través de un recargo en el impuesto sobre bienes inmuebles. La principal ventaja que ofrece es la comodidad de cobro.

4) Según el consumo de agua (Sevilla). Se basa en un recargo sobre el volumen de agua facturado por cada vivienda, estableciéndose generalmente una cantidad mínima o fija y una máxima. El método no considera, de ninguna manera la capacidad económica de los sujetos. La bondad radica en su universalidad y facilidad de gestión y cobro, aunque no hace visible para el ciudadano la financiación de la recolección selectiva de los residuos y del reciclaje.

5) Cantidad fija (Santiago de Compostela). Aporta la total uniformidad a la población. Requiere que los núcleos de población no sean elevados y cierta homogeneidad en cuanto a su nivel de vida, a efectos de mantener cierta equidad en los aportes que cada uno provee. La cuota se establece sobre la base de una cantidad fija por "unidad de local", que se



determina según la naturaleza del inmueble.

Financiamiento municipal en la Provincia de Santa Fe

Los Gobiernos Locales deben contar con recursos de tipo humano, técnico y financiero suficientes para una correcta gestión.

En la provincia de Santa Fe, la Constitución Provincial enuncia que constituyen derechos de los ciudadanos y que el gobierno Provincial está llamado a tutelar, entre otros: el cuidado de la salud, la protección del trabajo, la creación de las condiciones necesarias para procurar a sus habitantes un nivel de vida que les asegure su bienestar y el de sus familias, especialmente la alimentación, el vestido, la vivienda, los cuidados médicos y los servicios sociales necesarios, la promoción, estimulación y protección del desarrollo y la difusión de la cultura y la investigación en el campo científico y tecnológico, la racional explotación de la tierra, la protección del suelo de la degradación, entre otros.

Asimismo informa que: "Todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia gobierna por sí mismo sus intereses locales con arreglo a las disposiciones de esta Constitución y de las leyes que se sancionen. Las poblaciones que tengan más de diez mil habitantes se organizan como municipios por ley que la Legislatura dicte en cada caso, y las no reúnan tal condición como comunas..."⁸

La Constitución Nacional llama a las Provincias a asegurar la autonomía municipal. Del análisis de todas las constituciones provinciales⁹ se concluyó que la mayoría de las provincias acuerda a sus municipios, aún antes de la reforma constitucional de 1994, algún grado de autonomía, a saber: Santa Cruz, Corrientes, Tierra del Fuego, Neuquén, San Juan, La Rioja, Catamarca, Chubut, Santiago del Estero, San Luis, Salta, Misiones, Córdoba, Jujuy, La Pampa y Río Negro, cada una con determinadas características, según las leyes orgánicas de municipalidades que se dictaron.

La provincia de Santa Fe no ha recepcionado lo dispuesto por la Constitución Nacional, encontrándose vigente la Constitución sancionada en el año 1962. Establece que en materia de tributos de carácter local los municipios tienen a su cargo una eficaz gestión de los

⁸ Artículo 106 de CP.

⁹ Ameriso, Claudia; Beren, Teresa; Ferullo, Claudio y Sevilla, Jorge; "Marco constitucional a la competencia ambiental de los municipios en materia tributaria."; Jornadas de investigación en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la UNR; Rosario, 2001.



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.

La ley 2.756 -Orgánica de Municipalidades- organiza a los gobiernos locales, establece sus derechos y obligaciones, las atribuciones y deberes de sus órganos de gobierno, el régimen electoral y los supuestos de intervención. En materia tributaria -a través de su artículo 48- establece: "Se declaran impuestos, tasas, derechos, contribuciones y rentas municipales, las que se establezcan sobre corrales y abasto, matrículas de abastecedores y consignatarios de haciendas, alumbrado, arena, canto rodado y cascajo, limpieza pública, barrido, rodado en general, delineación de las casas en construcción, tapias y cercos, refacción del frente de los edificios, derecho de sisa, marcas de pan, empresas de tranvías y ómnibus, teléfonos y telégrafos, gas, diversiones de cualquier clase, espectáculos y baños públicos, rifas, aguas corrientes, lavaderos, pesas y medidas, arrendamientos de puestos y locales en los mercados de abasto y de consumo, carnicerías, introducción e inspección de carnes elaboradas o no al municipio, patentes de mercados particulares, mozos de cordel, letreros, avisos, motores y máquinas, perros, papel sellado y estampillas municipales, estacionamiento de vehículos, entierros, venta y refacción de sepulturas y terrenos en los cementerios municipales, explotación de basuras, hornos de ladrillos, afirmados y conservación de caminos, apertura de calles, numeración de edificios, nivelación de veredas, remoción de las calles y ocupación de las mismas por cables, cañerías, túneles, inspección de análisis de bebidas y artículos alimenticios, multas municipales, espectáculos de boxeo y football profesional, contribución de mejoras al terreno baldío, a la ocupación del suelo y subsuelo de las calles y demás sitios del dominio municipal, y en general cualquiera otra renta no especialmente enumerada en la presente ley, pero que por su índole sea de carácter municipal. La clasificación contenida en este artículo, es de carácter enunciativo y no limita facultades a las municipalidades para crear recursos y nuevas rentas, a condición de que respondan a contribuciones y tasas de servicios y que sean compatibles con la Constitución Provincial y Nacional".

La Ley 8.173/77 sancionó a nivel provincial el Código Tributario Municipal al que deben adecuarse todos los códigos fiscales municipales. Prevé como recursos a las tasas¹⁰, los derechos¹¹ y las contribuciones especiales¹².

¹⁰ Tasas, como las prestaciones pecuniarias que deben obrarse al municipio como retribución de los servicios públicos prestados.

¹¹ Derechos, aquellas obligaciones fiscales que se originen como consecuencia de actividades sujetas



De las leyes de Coparticipación de Impuestos Provinciales no surgen límites en cuanto al tipo de tributos a imponer por parte de Entes Locales.

Constituye entonces la ley provincial 8.173 el marco dentro del cual los municipios podrán crear recursos tributarios y su análisis resulta de suma importancia ya que en ella se los define.

Financiamiento municipal de la problemática de los residuos en el ámbito de la Provincia de Santa Fe

La Ley Orgánica de las Municipalidades de la provincia de Santa Fe, al definir la competencia material, dispone que es atribución y deber de los Concejos Municipales en general dictar ordenanzas sobre higiene, entre otros temas, y sobre los demás objetos propios a la institución municipal. En cuanto al Orden Social le atañe, entre otras cuestiones la higiene general del municipio.

Entre las atribuciones del Intendente Municipal, se halla el velar por la higiene del municipio, comprendiéndose en ella, especialmente la limpieza, la desinfección del aire, de las aguas, de las habitaciones y parajes malsanos, la inspección de sustancias alimenticias, secuestrando e inutilizando aquellas que por su calidad y condiciones fuesen perjudiciales a la salud, sin perjuicio de las demás penas que correspondan; la propagación de la vacuna, el aseo y mejora de los mercados, tambos, caballerizas, mataderos y corrales; la conservación y reglamentación de cementerios, y en general, la adopción de todas las medidas tendientes a evitar las epidemias, disminuir sus estragos y remover las causas que la produzcan o mantengan, y todas las que concurren a asegurar la salud y bienestar de la población, comprendiéndose entre ellas las visitas domiciliarias.

El Código Tributario Municipal de la provincia de Santa Fe -de aplicación obligatoria para todas las municipalidades de la provincia- circunscribe las facultades de los municipios con respecto a la imposición tributaria, definiendo el contenido y alcance de sus tributos, los que comprenden: tasas (prestaciones pecuniarias que deben obrarse al municipio como retribución de los servicios públicos prestados), derechos (obligaciones fiscales originadas como consecuencia de actividades sujetas a inscripción, habilitación, inspección, permiso o licen-

a inscripción, habilitación, inspección, permiso o licencia, u ocupación de espacio de uso público.

¹² Contribuciones de Mejoras, aquellas prestaciones que están obligados, quienes obtengan beneficios o plusvalías en los bienes de su propiedad, o poseídos a título de dueño, y derivados directa o indirectamente de la realización de obras o servicios públicos determinados, sin perjuicio de la realización de obras públicas por cuenta de terceros.



cia, u ocupación de espacio de uso público), y 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). Los tributos en concreto comprendidos y su alcance, son los siguientes:

* Tasas que gravan la Propiedad Inmobiliaria - Tasa General de Inmuebles: El Código Tributario Municipal de la Provincia de Santa Fe la define como la contraprestación pecuniaria que anualmente debe efectuarse al Municipio por la prestación de los servicios de 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 las obras públicas necesarias para la prestación de servicios municipales y los servicios complementarios y conexos que se presten a la propiedad inmobiliaria¹³.

La modificación introducida por ley 11.123 del año 1994 sirvió para definir 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. Por ese motivo, los servicios que pueden ser financiados por la Tasa General de Inmuebles se encuentran limitados a los que sean complementarios y conexos a los inmuebles. Hasta la sanción de la norma de referencia, se permitía que servicios prestados por los municipios que no estuvieren gravados expresamente, fueran financiados a través de esta tasa.

Los gravámenes que recaen sobre la propiedad inmobiliaria tienen un gran consenso en la doctrina como recurso genuino del Estado local, ya que permiten relacionarlos, por su característica de inamovilidad, con el financiamiento de obras públicas y la recuperación de costos de inversiones públicas, así como con la provisión y financiamiento de la infraestructura y servicios urbanos de los municipios. Asimismo, por ser la base del impuesto visible, inmóvil y claramente identificable, presenta pocas dificultades administrativas para su recaudación. Además, por esa misma característica de inamovilidad de la base imponible, en cuanto al componente tierra sobre todo, permite cumplir con el postulado de neutralidad tributaria y evitar la doble imposición horizontal, en contraposición con los gravámenes con base en las actividades comerciales que son más propensos a generar distorsiones económicas ante el hecho de movilizar base por consideraciones de puro carácter tributario.

El hecho imponible de esta Tasa lo constituye cada una de las parcelas que correspon-

¹³ La última parte fue modificada por ley N° 11.123 de la provincia de Santa Fe, Art. 8.



den a inmuebles urbanos, suburbanos o rurales, incluyendo la superficie del terreno y lo edificado, plantado y adherido a ella. Los sujetos pasivos son los propietarios de inmuebles o poseedores a título de dueño.

En cuanto a la base imponible, se delega en la Ordenanza Impositiva la clasificación de los inmuebles en urbanos, suburbanos y rurales y las alícuotas a aplicar sobre la valuación fiscal de la Provincia en el impuesto Inmobiliario, debiendo tenerse en cuenta al momento de asignar alícuotas diferenciales a las distintas categorías establecidas, en todos los casos, los servicios prestados. Los municipios de 1ra. Categoría tendrán a su cargo la ejecución del Catastro¹⁴. Los Municipios establecen tasas mínimas, pudiendo establecer recargos o adicionales (para terrenos no edificados o baldíos y latifundios o por ausentismo, por ejemplo). Y algunos, apartándose de lo dispuesto, establecen la base de imposición en función de la superficie, de los metros lineales o de litros de combustible según la superficie. Los Municipios son quienes fijan las condiciones y términos para su pago.

El Decreto - Ordenanza 9476 / 1978 de la Municipalidad de Rosario (modificado por el Art. 19º de la Ordenanza Nº 7948/05), define el ámbito de la Tasa en forma similar a la ley provincial. En los Municipios de Santa Fe, Casilda y Venado Tuerto ocurre lo mismo.

En Rafaela, el Decreto – Ordenanza Nº 5.213/1978, directamente adopta como Código Tributario Municipal el Modelo que como anexo forma parte de la Ley Provincial.

Con el Código Tributario Municipal de Firmat (provincia de Santa Fe), sucede algo similar a Rosario, pero con la novedad de ampliar el ámbito de aplicación de la Tasa agregando entre otros incisos, como inciso g) la **Defensa del medio ambiente**.

En síntesis, se incluye dentro de los servicios que financia esta Tasa a la actividad de barrido, recolección de residuos, conservación de plazas, paseos, red vial, desagües, etc.

* Tasas o Derechos que recaen sobre Actividades Económicas - Derecho de Registro e Inspección: se lo define como retributivo de los servicios que presta el Municipio destinados a: 1 - Registrar y controlar las actividades comerciales, industriales, científicas, de investigación y toda actividad lucrativa; 2 - **Preservar la salubridad, seguridad e higiene**; 3 - Fiscalizar la fidelidad de pesas y medidas; 4 - Inspeccionar y controlar las instalaciones eléctricas, motores, máquinas en general y generadoras a vapor y eléctricos; 5 - Supervisión de vidrieras y publicidad propia; INCISO NUEVO: Por todos los demás servicios prestados que no estén gravados especialmente. Son contribuyentes las personas físicas o ideales, titulares de actividades o bienes comprendidos en la enumeración anterior, cuando el local en donde

¹⁴ Así lo dispone la Ley provincial Nº 10.921.



se desarrollan aquéllas o se encuentren estos últimos, esté situado dentro de la jurisdicción del Municipio. Hay municipios que establecen que serán sujetos quienes desarrollen actividades en el distrito, aun cuando sus respectivos domicilios o negocios habilitados estuvieren fijados en otras jurisdicciones, lo que genera obstáculos y asimetrías.

Es decir que **este recurso tributario, también debe destinarse a financiar la problemática de la basura.**

Este Derecho es retributivo de los servicios que presta el Municipio, para el ejercicio de su poder de policía sobre el desarrollo de la actividad económica dentro de su jurisdicción, pero deja, con el agregado del último inciso, la posibilidad de que se cobre por cualquier otro no gravado especialmente por un tributo determinado, quedando muchas veces desvirtuada la aplicación de esta tasa o derecho. Asimismo muchas veces los servicios de habilitación ya tributan otras tasas o derechos por servicios administrativos.

Además se dispone que la facultad de los Municipios y Comunas, respecto a temas de salubridad e higiene, es concurrente y deberá ser coordinada con la provincia.

El Decreto - Ordenanza 9476/1978 de la Municipalidad de Rosario, dispone, en consonancia con la legislación provincial, como hecho imponible del DREI, que el Municipio aplicará un Derecho de Registro e Inspección sobre locales ubicados en jurisdicción del municipio, por los servicios que presta destinados a, entre otras cuestiones, **Preservar la salubridad, seguridad e higiene**; permitiendo deducir de la base de imposición, entre otros conceptos, los importes facturados por envases con cargo de retorno.

Rafaela, por Decreto - Ordenanza N° 5.213/1978, adoptó como Código Tributario de la Municipalidad el que como anexo forma parte de la Ley Provincial N° 8.173.

El Código Tributario Municipal de Firmat para el Derecho de Registro e Inspección, al definir su hecho imponible, señala que el mismo se establece por contraprestación de los servicios específicos y públicos prestados por la Municipalidad, referidos al ámbito del comercio, industria y servicios que se ejerzan en su jurisdicción, en lo relativo a **seguridad, higiene, salubridad**, moral y todo aquello, atinente a los mismos, que revista interés local que asegure y provea el bienestar general.

Asimismo, en Firmat se dispone que dicho Derecho lo es para ejercer el poder de policía municipal en cuanto a temas, entre otros, de: seguridad, **higiene**, zonificación, **salubridad** y bromatología; control de 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; y para brindar otros servicios que no se contrapresten especialmente mediante tarifas específicas, aportes o rentas especiales (en concordancia con la legislación provincial).



* Tasa de Actuaciones Administrativas y otras prestaciones: El Código señala que toda gestión o trámite iniciado ante el Departamento Ejecutivo estará sujeto al pago de la Tasa del título en forma de sellado y de acuerdo con los importes que fije la respectiva Ordenanza Impositiva. Quedan especialmente comprendidas en esta Tasa las correspondientes al otorgamiento del Derecho de edificación, reposición de solicitudes, numeración domiciliaria, niveles, líneas de edificación, informes técnicos, mensuras, divisiones comunes y sometidas al régimen de la Ley 13.512, catastro, catastro automático, venta de planos, planos conservados, finales de obra, inscripción de profesionales de la Ingeniería, contratistas, las autorizaciones correspondientes para la circulación de rifas, bonos, tómbolas y todas aquellas prestaciones cuya imposición se establezcan por ordenanzas especiales.

* Otras tasas: en la provincia de Santa Fe, el Código Tributario Municipal establece en particular: Derechos de Cementerio; Derecho de acceso a diversiones y espectáculos públicos; Derecho de Abasto, Matadero e Inspección veterinaria; Derecho de ocupación del dominio público; Permisos de uso y Tasa de Remate. El Municipio de Villa Constitución por ejemplo, percibe además una Tasa Sanitaria. El Municipio de Casilda, percibe la Tasa de Seguridad Alimentaria.

En Firmat, el Código Tributario Municipal, dentro del Derecho de Ocupación del Dominio Público, dispone expresamente que el mismo se aplica con el fin de garantizar la seguridad común, el ordenamiento urbano **y la defensa del medio ambiente.**

Propuesta y Reflexiones Finales

A primera vista puede parecer extraño hacer hincapié en la importancia de un nuevo modelo de desarrollo urbano, en estos tiempos en que las decisiones políticas están condicionadas cada vez más por factores internacionales y las problemáticas socioeconómicas adquieren un carácter decididamente global. Es ésto precisamente lo que hace impostergable que la ciudadanía asuma la participación en la creación y el desarrollo de su nivel social más cercano, su propia ciudad.

Consiguiendo materializar los principios del desarrollo sostenible en el propio entorno que habitamos, no será difícil extrapolarlos luego a nivel regional, nacional y mundial, creando una aldea global procurando que las generaciones futuras se sientan orgullosas de habitar. La Ciudad Sostenible es un concepto claramente ejemplificador de la máxima "piensa global, actúa local", que ya se está comenzando a aplicar en algunos lugares.

Quizá sea el momento de que ciudadanos, movimientos sociales, instituciones y grupos políticos empecemos a ocuparnos de una manera responsable por un cambio en la dirección del desarrollo que están tomando nuestras ciudades.



Una forma concreta de trabajar en ese sentido podría incluir el abordaje de la problemática de los residuos urbanos mediante políticas públicas e instrumentos económicos que las complementen. Serios pasos están siendo dados tanto por parte de la Provincia de Santa Fe cuanto por la mayoría de los Municipios que la integran, según sus posibilidades. Todos Ellos consideran prioritario avanzar en la solución del problema, dado que en los últimos años la cantidad de residuos ha aumentado de forma continuada. Igualmente, se ha observado que ha cambiado su composición, haciéndose más heterogénea e incrementándose su toxicidad. Esta tendencia ha convertido a los residuos en un problema ambiental de primera magnitud, que ha pasado a ocupar un lugar destacado en la agenda política ambiental. En este mismo sentido, las políticas económicas y fiscales que aborden la cuestión de los residuos deben ir asumiendo progresivamente una importancia creciente.

Es imprescindible, no sólo por razones ambientales, sino también por una cuestión de justicia y equidad social, que progresivamente los costos de la generación y tratamiento de los residuos recaigan sobre sus responsables, y por tanto dejen de ser externalidades que asuma la sociedad en conjunto.

En este sentido, dado que el establecimiento de tasas vinculadas a la cantidad de residuos generados ha demostrado en otros países ser una herramienta eficaz para avanzar en la reducción y reciclaje de los residuos urbanos, podría ser estudiada particularmente y ensayada en alguno de nuestros municipios. Es necesario que alguno de ellos sea el pionero y empiece a debatir y definir cómo debiera concretarse el mecanismo en su territorio.

No por ser ambientalmente eficaz la tasa sobre residuos resulta fácil su introducción y/o aplicación. No obstante, avanzar en la concientización social, ambiental, industrial, etc., involucrando a todos los sectores de la sociedad podría ser el primer paso, para que, en un futuro próximo los servicios municipales vinculados con los residuos urbanos –en sus diferentes etapas de su gestión integral- sean desagregados de las tasas que hoy los involucran y se constituyan en el objeto de un instrumento fiscal diseñado especialmente a esos efectos y gestionado de forma independiente.

Dada la dificultad de contar con un sistema práctico de medición de los residuos generados por cada usuario, el ciudadano hoy, podría contribuir en función del uso potencial del sistema de gestión de RSU y no por su utilización real. En todo caso, y a efectos de evitar injusticias, podrán emplearse exenciones, bonificaciones como técnica útiles para procurar la equidad del sistema.

Con ese fin, no parece oportuno considerar una tarifa plana igualitaria, ya que deja de ser solidaria y eficiente desde el punto de vista social, por la heterogeneidad económica y social que hoy se da en nuestras ciudades. Probablemente el parámetro más idóneo, en lo



que hace a la tasa para residuos domiciliarios, por lo menos en una primera aproximación, podría tomar como referencia para los ciudadanos, el valor catastral de los inmuebles como indicador de capacidad económica, tomando en consideración que esta información ya existe.

Tampoco debe olvidarse que la herramienta más competente y por excelencia para incidir en la conducta de las personas es la educación. Sólo ella puede fomentar que las personas, por un lado participen en los programas de reciclaje y que, por otro, en su doble papel de consumidores y ciudadanos, exijan con sus actitudes cambios reales en los patrones de producción y consumo, que es donde radican las causas últimas del problema que los residuos plantean en la actualidad.

Bibliografía

- Ameriso, Claudia C. y Carús Ribalaygua, Luis; Informe Final proyecto de investigación "Financiamiento local para el desarrollo de ciudades sustentables", financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (A/016724/08), año 2009. Coordinadores: por la Universidad de Zaragoza (España) Luis Carús Ribalaygua y por la Universidad Nacional de Rosario (República Argentina) Claudia C. Ameriso.
- Ameriso, Claudia C.; "Residuos sólidos domiciliarios: gestión integral"; Rol y Financiamiento Municipal N° 9; Ed. Foja Cero; Rosario, 2012.
- Ameriso Claudia, Benitez Elida, Ferullo Claudio, Gagliardini Graciela, Maceratesi Georgina, Raffo Adriana y Tapia Alejandrina; "Instrumentos Fiscales que contribuyen al financiamiento de las políticas locales del medio ambiente"; XI Seminario Red Muni, 18 y 19 de octubre de 2012, Universidad Nacional Arturo Jauretche, Florencio Varela, provincia de Buenos Aires.
- Ameriso Claudia, Benitez Elida, Ferullo Claudio, Gagliardini Graciela, Maceratesi Georgina, Raffo Adriana y Tapia Alejandrina; "Desarrollo local: políticas públicas orientadas al logro de la sostenibilidad urbana"; Panel XI Congreso Nacional de Ciencia Política; Paraná, Julio de 2013.
- Ameriso, Claudia C.; "Rol y financiamiento local para la sostenibilidad urbana"; XVIII Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo"; Panel: "Descentralización y desarrollo municipal en las federaciones latinoamericanas"; Montevideo, 29/10 al 01/11 de 2013.
- Argañaráz, Nadin; "Instrumentos de política para enfrentar los desafíos ambientales"; IA-RAF – Informe Económico n° 1, Córdoba, Diciembre de 2008.
- Benitez, Elida M. y Ferullo, Claudio F.; "Políticas fiscales-ambientales locales que contri-



buyen al financiamiento de la problemática de los residuos sólidos urbanos”; Rol y Financiamiento Municipal N° 10, Ed. Foja Cero; Rosario, 2013, en prensa.

- Berbel Vecino, Julio, Ortiz Ots, José María y Otros; “Análisis de ordenanzas fiscales reguladoras de la tasa de gestión de los residuos sólidos urbanos”; Universidad de Córdoba; Revista de Hacienda Local n° 89, Mayo-Agosto 2000.

- D’hers, Victoria; “Asentamientos sobre basurales a cielo abierto. Explotación, segregación y expulsión en el manejo de los residuos”; Revista Desarrollo Local Sostenible, Partes 1 y 2, 2013.

- Gagliardini, Graciela A. y Maceratesi, Georgina; “Ciudad sustentable. La problemática de los residuos”; Rol y Financiamiento Municipal N° 10, Ed. Foja Cero; Rosario, 2013, en prensa.

- Puig Ventosa, Ignasi; “Definición de tasas municipales de gestión de residuos para incidir en la reducción y el reciclaje”; Jornadas “Instrumentos económicos para la preservación y el reciclaje de los residuos urbanos” de la Fundación “Ecología y Desarrollo”; Noviembre de 2000.

- Raffo, Adriana N. y Tapia, María Alejandrina; “ Ambiente, cuando su problemática se convierte en política pública”; Rol y Financiamiento Municipal N° 10, Ed. Foja Cero; Rosario, 2013, en prensa.

- Trivelli, Pablo; “Realidad y desafíos de la ciudad latinoamericana a principios del siglo XXI: equidad, competitividad, sustentabilidad y gobernabilidad”; 4º Curso Centroamericano en gestión urbana y municipal, Guatemala, 2004.