

# **Mapeo y Herramientas de recolección de datos en la búsqueda de Ordenanzas tributarias ambientales en la Provincia de Córdoba.**

ACHAD, María Virginia, ZANOTTI, Pablo y ORTEGA, Santiago.

Cita:

ACHAD, María Virginia, ZANOTTI, Pablo y ORTEGA, Santiago (2022). *Mapeo y Herramientas de recolección de datos en la búsqueda de Ordenanzas tributarias ambientales en la Provincia de Córdoba. XI Congreso de Administración del Centro de la República. VII Congreso de Ciencias Económicas del. Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales de la UNVM, Villa Marìa.*

Dirección estable:

<https://www.aacademica.org/xi.congreso.de.administracion.del.centro.de.la.republica.vii.congreso.de.ciencias.economicas.del/57>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/er0M/VBH>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.

Para ver una copia de esta licencia, visite

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite:*  
<https://www.aacademica.org>.

# **“Mapeo y Herramientas de recolección de datos en la búsqueda de Ordenanzas tributarias ambientales en la Provincia de Córdoba.”**

Ponencia sobre avances de investigación: Eje nro 7 LEGISLACIÓN IMPOSITIVA, LABORAL Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

## Autores:

Achad, Virginia. Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales /UNVM/Av.  
Arturo Jauretche 1555/Villa María/mvachad@unvm.edu.ar

Ortega, Santiago. Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales /UNVM/Av.  
Arturo Jauretche 1555/Villa María/sortega@unvm.edu.ar

Zanotti Aichino, Pablo Alejandro. Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales /UNVM/Av. Arturo Jauretche 1555/Villa María/pzanotti@unvm.edu.ar

Palabras Claves: tasas – ambientales – metodología

## INDICE

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| Introducción                    | 3  |
| Objetivos y Metodología         | 5  |
| Muestreo y Mapeo                | 6  |
| Aproximaciones al marco teórico | 10 |
| Hallazgos inesperados           | 11 |
| Consideraciones Finales         | 13 |
| Bibliografía                    | 14 |

## I) INTRODUCCION

En el marco de la investigación “Relevamiento y análisis de las ordenanzas municipales tributarias ambientales vigentes de la Provincia de Córdoba. Aportes al fortalecimiento de las autonomías municipales”, se parte de la hipótesis que sostiene que: “Los municipios de la Provincia de Córdoba tienen una débil política fiscal y escasamente utilizan como herramienta de política ambiental, la creación de tasas o incentivos tributarios, para dar respuestas adecuadas a los desafíos que requiere el cuidado del ambiente”; en consecuencia, se busca aportar una mirada más clara vinculada a la estructura tributaria local y su incidencia en favor del diseño y aplicación de las políticas ambientales, que recaen principalmente, dado su cercanía, en las incumbencias municipales.

En función del régimen legal vigente de coordinación de potestades tributarias, que desde el año 1994 goza de reconocimiento normativo constitucional, se prohíbe la aplicación de gravámenes locales análogos a los establecidos y distribuidos a nivel nacional, dejando solo a salvo de la prohibición a determinados impuestos provinciales que se encuentran allí especificados y, en cuanto interesa al objeto de investigación, a las tasas retributivas de servicios efectivamente prestados. Tal como lo ha consagrado la Corte Suprema de Justicia de la Nación, “la tasa es una categoría tributaria derivada del poder de imperio del Estado, que si bien posee una estructura jurídica análoga al impuesto, se diferencia de éste por el presupuesto de hecho adoptado por la ley, que consiste en el desarrollo de una actividad estatal que ataña al obligado y que, por ello desde el momento en que el Estado organiza el servicio y lo pone a disposición del particular, éste no puede rehusar su pago aun cuando no haga uso de aquél, o no tenga interés en él, ya que el servicio tiene en miras el interés general”. Dicho ello, tenemos que el Máximo Tribunal de Justicia, mantiene inalterable su inveterada doctrina en virtud de la cual, “el cobro de las tasas presupone la existencia de un requisito fundamental como es que al cobro de dicho tributo debe corresponder siempre la concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio relativo a algo no menos individualizado (bien o acto), del contribuyente”.

Es entonces, que el diseño metodológico mediante el relevamiento de la normativa vigente, y la recolección de datos en los municipios, se transforma en parte central de la investigación ya que será, necesariamente, la plataforma, desde la cual realizar los

diferentes análisis y de corresponder las propuestas de mejoras que eventualmente favorezcan el fortalecimiento de los municipios locales.

Se propone socializar la metodología utilizada para la búsqueda y la identificación de las ordenanzas tributarias ambientales en la provincia de Córdoba, que crean tasas ambientales o promueven incentivos fiscales ambientales en el ámbito de las ciudades de la Provincia de Córdoba, en la medida que exigió la asunción de una serie de decisiones metodológicas que debían circunscribirse en clave temporal y espacial y que tienen una gravitación especial en la obtención de los resultados.

Luego de describir los objetivos generales y específicos de la investigación (fundamentales para comprender luego las decisiones metodológicas que se adoptan) el artículo se estructura en tres secciones, la primera dedicada a las herramientas y técnicas utilizadas para el MUESTREO y MAPEO, otra que describe la perspectiva teórica desde la que nos permitirá realizar el ANÁLISIS CUALITATIVO y finalmente una tercera sección que aborda el descubrimiento incipiente, de acuerdo al estado de avance de la investigación, de algunos hallazgos inesperados vinculados con la dimensión de GOBIERNO ABIERTO.

## II) OBJETIVOS Y METODOLOGIA

En la búsqueda de alcanzar los objetivos planteados, se conformó un equipo interdisciplinario para abordar el análisis desde las diferentes dimensiones disciplinarias, tales como el derecho, lo tributario, lo contable y la economía.

Teniendo presente que los objetivos generales, son: i. Relevar las ordenanzas municipales vigentes que crean tasas ambientales o promueven incentivos fiscales ambientales en el ámbito de las ciudades de la Provincia de Córdoba. ii. Analizar la estructura jurídico – tributaria - constitucional de las cargas y de los incentivos relevados. iii. Identificar los efectos económicos (impacto, traslación e incidencia) que estas tasas e incentivos pueden producir en el ámbito local regional y la existencia de la declaración de la finalidad extra fiscal en el texto legislativo. iv. Generar herramientas que les permitan a los gobiernos locales la revisión y actualización de la normativa vigente en materia tributaria – ambiental.

Se establecieron, además, los siguientes objetivos específicos: i. Recopilar las ordenanzas tributarias ambientales vigentes de las ciudades de la Provincia de Córdoba. ii. Ordenar las Ordenanzas recopiladas por Departamento determinando la ubicación geográfica y la identificación de las características productivas locales - regionales. iii. Describir las características jurídico – tributarias de cada una de las piezas legislativas recolectadas. iv. Examinar el cumplimiento de los requerimientos constitucionales vinculados con la distribución del poder fiscal. v. Analizar el impacto económico que pueden producir las tasas o incentivos relevados en el contexto productivo local – regional en el que se insertan. vi. Analizar los posibles efectos de traslación e incidencia tributaria. vii. Elaborar instrumentos útiles para transferir a los gestores públicos herramientas para el diseño de las políticas públicas que permitan ejecutar sus programas de gobierno.

### III) MUESTREO Y MAPEO

#### 1) Relevamiento

Para el relevamiento se definió un muestreo, tomando como universo la totalidad de las ciudades cordobesas y atendiendo a la división en 26 departamentos, para asegurar la representación geográfica a lo largo y a lo ancho de la provincia. De cada uno de los departamentos se seleccionarán las ciudades cabeceras, esto arroja un universo teórico de 26 municipios a relevar a lo largo de todo el territorio provincial. A su vez, a los fines de obtener diferentes lecturas y atendiendo a la heterogeneidad de la densidad demográfica de la provincia se clasificó a los municipios cabecera de cada departamento en:

- Pequeños: aquellos cuya población no excede los diez mil habitantes.
- Medianos: aquellos cuya escala de población va desde los diez mil hasta los treinta mil habitantes.
- Grandes: aquellos cuya población supera los treinta mil habitantes.

#### 2) Conformación de equipos:

Una vez aprobado el proyecto de investigación, se procedió organizar los grupos de trabajo; para ello se dividió a la Provincia de Córdoba en 6 regiones:

1. Córdoba (por capital) Alta Gracia (por Santa María) y San Agustín (por Calamuchita) asignando un equipo de trabajo a cada uno.
2. Santa Rosa del Río Primero (por Río Primero); Villa del Rosario (por Río Segundo) y Oliva (por Tercero Arriba).
3. Villa Tulumba (por Tulumba); Villa del Totoral (por Totoral); San Francisco del Chañar (por Sobremonte) y Villa de María (por Río Seco).
4. Jesús María (por Colón); Cosquín (por Punilla); Cruz del Eje (por Cruz del Eje) y Dean Funes (Por Ischilin).
5. Minas (por San Carlos); Salsacate (por Pocho); Villa Dolores (por San Javier) y Villa Cura Brochero (por San Alberto).
6. Río Cuarto (por Río Cuarto); La Carlota (por Juárez Celman); Laboulaye (por General Roque Sáenz Peña) y Villa Huidobro (por General Roca).



### 3) Tareas Previas:

Realizada la distribución de los equipos, nos encontramos actualmente en la etapa previa a la visita a los municipios, para realizar entrevistas y recolección de datos, encontrándonos abocados a realizar la investigación preliminar en busca de algunos antecedentes históricos, comerciales, industriales, geográficos de cada municipio que nos permitan anticipar un primer aprendizaje de la realidad de cada uno y así poder organizar una visita más eficiente a cada localidad. Dentro de este armado previo se están reuniendo los antecedentes históricos, culturales, comerciales, industriales, páginas web y otros, datos de contacto para coordinar entrevistas, y un primer relevamiento de los datos disponibles de sus cartas orgánicas, ordenanzas tarifarias y/o generales vinculadas a la temática de análisis.

#### 4) Encuesta

En ese sentido en un primer momento se procederá a la recolección de datos a través de la encuesta que tendrá un cuestionario estructurado de manera semi- abierta con preguntas relacionadas con la estructura tributaria local, la presencia de parques industriales, la identificación de las actividades productivas y de servicios predominantes en la zona, la existencia de políticas ambientales municipales y la descripción de las acciones en ese sentido. Estarán dirigidas a los funcionarios públicos de mayor jerarquía institucional como Intendentes, Secretarios de Gobierno o funcionarios del área Economía, Hacienda, Presupuesto, etc., y se completarán de manera personal o telefónica o por correo electrónico.

En principio y aunque aún se encuentra en plena elaboración se estima que los puntos centrales de la encuesta se vincularán con los siguientes datos:

1. Datos Personales (Nombre y Apellido, domicilio, teléfono de contacto).
2. Datos del cargo que ocupa (Cargo o función, período para el que fue electo o designado).
3. Datos del Municipio (densidad poblacional, cantidad de industrias, cantidad de comercios habilitados, principal o principales actividades económica, comercial o productiva).
3. Datos vinculados con la estructura tributaria local (identificar los ingresos tributarios que tiene el municipio, cuál de ellos es el de mayor impacto en la recaudación).
4. Datos vinculados con la presencia de parques industriales (¿existen parques industriales, características, cuantas industrias se encuentran radicadas, existen beneficios asociados a la radicación?).
5. Datos vinculados la existencia de políticas ambientales municipales y la descripción de las acciones en ese sentido (identificación de los principales problemas ambientales que debe enfrentar el municipio, Identificación de las principales políticas ambientales municipales).
6. Existen ordenanzas tributarias que impongan tasas o incentivos fiscales vinculados con las políticas ambientales municipales?

Asimismo, se espera que los municipios aporten o puedan facilitar o indicar el libre acceso a la información documental, tales como ordenanzas tributarias y presupuesto anual aprobado y ejecutado. También se realizarán entrevistas a informantes clave y la sistematización y análisis de cruces de datos recogidos y vinculados con el corpus de legislación, jurisprudencia y doctrina seleccionados.

### 5) Mapeo

Concluida la tarea de relevamiento y encuesta, la información recogida a lo largo y a lo ancho de la provincia de Córdoba nos permitirá realizar un mapeo territorial en el que se podrá visibilizar la información colectada.

Aspiramos a que esta herramienta nos permita la visibilización de la situación en las distintas regiones geográficas de la provincia y facilite el cruce de variables para el posterior análisis y conclusiones.

Construir una o varias imágenes nos permitirán descubrir comparativamente homogeneidades o heterogeneidades en las distintas realidades geográficas y sociales.

Con respecto a esta herramienta, debemos decir junto con Fernandez Romero (Fernandez Romero Francisco, 2021) que la utilización en las ciencias sociales de esta metodología es muy frecuente y han sido utilizados en una amplia gama de contextos. Aunque existe una diversidad de definiciones de ellos desde diferentes perspectivas teóricas, concluimos con el autor que aún perviven aún ciertos vacíos en la literatura académica sobre este tema desde el punto de vista teórico- metodológico, aunque creemos que en el contexto de la investigación resultará importante contar con esta herramienta que servirá de disparador para el cruce de variables, la visibilización de los resultados y luego también como herramienta para la divulgación de los resultados.

#### IV) APROXIMACIONES AL MARCO TEÓRICO

Utilizaremos la perspectiva que ofrece el trialismo (CIURO CALDANI, 2020) , en el entendimiento de que la complejidad normativa solo puede ser abordada multidimensionalmente en nuestro caso lo haremos desde la perspectiva normológica, sociológica y dikelógica (que deriva del griego “dike” voz que significa justicia), entendiendo que las conductas son comportamientos humanos y las normas son sólo descripciones y captaciones lógicas de esas conductas y que el valor justicia se realiza a través de los hombres en el mundo jurídico, lo que nos permite valorar esas conductas. El enfoque será cualitativo y cuantitativo, es por esto que luego del relevamiento y obtención de los datos cuantitativos del relevamiento normativo vinculado con la existencia de tasas o incentivos fiscales ambientales, analizaremos la eficacia de la norma, su validez y la posibilidad de realización del valor justicia.

A los efectos de analizar la dimensión sociológica se abordarán casos particulares, mediante la realización de encuestas y entrevistas cuya muestra se determinará por saturación teórica a través de entrevistas a informantes clave y encuestas a los funcionarios de gobierno municipales de mayor jerarquía de los municipios a relevar.

La dimensión axiológica surgirá como consecuencia de la reflexión del equipo investigador sobre el análisis de los datos colectados, las encuestas y las entrevistas realizadas y el cruce de datos que permitirán analizar diferentes variables vinculadas con la ubicación geográfica del municipio, su tamaño y las principales actividades productivas de la zona, en ese sentido entendemos que el aporte del mapeo constituye una herramienta valiosa.

La valoración desde la visión trialista de la realidad nos permitirá el análisis normativo en conjunción con los fenómenos fácticos y con las estimaciones valorativas que permitirán captar diversos matices de los procesos sociales y probablemente constituir un aporte que dé lugar al fortalecimiento de la autonomía municipal.

## V) HALLAZGOS INESPERADOS, DATOS SOBRE GOBIERNO ABIERTO

El actual estado de avance de la investigación nos permite comenzar a obtener algunos resultados parciales vinculados con el mayor o menor acceso a la información pública (HERNANDEZ BONIVENTO, JOSÉ, 2016), que, aunque no se plantearon inicialmente como objetivos de la investigación, resultarán, estimamos, importantes al momento de realizar el análisis final cualitativo y contribuirán, seguramente, a fortificar las propuestas de mejora de la calidad institucional municipal.

En ese sentido y a poco de avanzar en la investigación hemos advertido que algunos municipios de la provincia carecen de página web, o la misma se encuentra desactualizada, en otros casos no brindan la posibilidad de acceder a la normativa local o a los digestos normativos que tienen disponibles en la página solo muestran resultados parciales o debe contarse con el número de ordenanza y el año de su sanción para poder acceder a ella.

En muchos casos y siempre advirtiendo que se trata de resultados preliminares, advertimos que el menor o mayor acceso a la información pública de manera remota no tiene una relación directa con el tamaño o densidad geográfica del municipio.

Siguiendo al mismo autor citado, éste reconoce que, no sin algunos debates, la mayoría de los autores reconoce ciertas características esenciales que definen si un gobierno es abierto o no:

- Transparencia: un gobierno abierto debe contar con mecanismos para el libre acceso a la información pública, de manera que la ciudadanía logre conocer de primera mano lo que sucede al interior de sus administraciones y gobiernos;
- Rendición de Cuentas: debe contar a su vez con herramientas de protección al ciudadano y control institucional para evitar opacidades, fomentar la revisión constante de los procesos y promover la fiscalización de políticas públicas por parte de la ciudadanía;
- Participación: debe crear, a su vez, espacios institucionales que fomenten la intervención constante y el involucramiento activo de los diversos actores sociales en la toma de decisiones gubernamentales;
- Colaboración: por último, debe buscar vías de acción que sean compartidas y corresponsables, con el objetivo de solucionar problemas, generar oportunidades y alcanzar metas de beneficio colectivo y de común acuerdo.

Asimismo afirma que: “ de estos principios, tanto el tema de participación ciudadana como de transparencia gubernamental son considerados atributos indiscutibles por todos los autores, mientras que en el caso de colaboración y rendición de cuentas suele haber algo más de debate, en función de que puesto que la colaboración puede entenderse como un atributo de la participación ciudadana (Prieto–Martín & Ramírez–Alujas, 2014) mientras la rendición de cuentas podría considerarse atributo de la transparencia gubernamental (Lathrop & Ruma, 2010; Meijer et. Al, 2010). En todo caso, sea de manera implícita o explícita, todos los autores mencionados señalan la necesidad de una participación que involucre y colabore con los diversos actores sociales, y una transparencia que permita la fiscalización y el seguimiento constante de los ciudadanos frente a sus gobernantes.”

## VI) CONSIDERACIONES FINALES

Describir el abordaje metodológico de una investigación implica transparentar el proceso y fundamentar las decisiones que se van tomando en función de los paradigmas elegidos y las perspectivas teóricas desde donde va construyéndose el proceso y desde las cuales se ubica el posicionamiento del equipo investigador.

El diseño de la metodología de investigación construido específicamente para este proceso y vinculado con los objetivos planteados inicialmente reconoce la necesidad de repensarse en cada uno de los pasos reconociendo que los escenarios de intervención son diversos y dinámicos y esto aleja la posibilidad de atenerse a estructuras metodológicas rígidas e inmutables.

En el marco de la especial convocatoria de este congreso y en particular en miras al fortalecimiento de la investigación de las ciencias económicas, parece indispensable socializar y compartir el estado de avance del proceso de investigación. Creemos que la descripción del objeto de estudio, la explicitación del diseño del conjunto de herramientas elegidas especialmente para su abordaje y la descripción del estado de avance puede (y esperamos que así sea) contribuir a esos objetivos.

## VII) BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA, Gloria. (2015); coordinación general de ACCOTTO, Alejandro López; MACCHIOLI, Mariano. "LA ESTRUCTURA DE LA RECAUDACIÓN MUNICIPAL EN LA ARGENTINA: ALCANCES, LIMITACIONES Y DESAFÍOS",1º edición.Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
2. ALURRALDE, Aldo M.; CATINOT, Silvia G.; MORDINI, José S.; (s.f)."ECOTRIBUTOS E INCENTIVOS TRIBUTARIOS". THOMSON REUTERS.
3. ÁLVAREZ ECHAGUE, J. M. "LAS TASAS ECOLÓGICAS. Un análisis desde la perspectiva de la normativa de los municipios bonaerenses", Agosto de 2015.
4. CASÁS, José O."DERECHO TRIBUTARIO MUNICIPAL". Editorial Ad-Hoc, 2005
5. CIURO CALDANI, Miguel Angel, "Una teoría trialista del derecho. Comprensión Ius filosófica del mundo jurídico" Ed. Astrea, 2020
6. FERNANDEZ ROMERO, Francisco, "Cartografías emergentes: prácticas e investigaciones en cartografías sociales en Argentina" Revista Universitaria de Geografía, vol. 30, núm. 1, pp. 13-41, 2021, Universidad Nacional del Sur, extraído de <https://www.redalyc.org/journal/3832/383267985001/html/>
7. HERNANDEZ BONIVENTO, JOSÉ, "Diseño institucional para el gobierno abierto municipal: propuesta de medición y análisis del caso chileno", extraído de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-37272016000200004](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272016000200004)