

VII. GESTIÓN EXITOSA DE LA CONTAMINACIÓN SONORA CON ENFOQUE DEFENSORIAL: LA EXPERIENCIA DE LA DEFENSORÍA DEL VECINO DE MONTEVIDEO

Alice Elizabeth González

aliceelizabethgonzalez@gmail.com

INTRODUCCIÓN

“Comprendemos que es difícil para ustedes o para cualquier persona que no viva en nuestros hogares entender claramente lo que vivimos y sentimos a causa de los ruidos generales en ese lugar del cual lamentablemente somos vecinos. Por eso les proponemos que se imaginen que están en sus casas y que una o varias personas entran en ellas a través de sus puertas y ventanas, no a robarlos ni a atacarlos, sino a molestarlos, a no dejarlos estar en paz, a no dejarlos descansar, a elegir qué música van a escuchar y cuándo van a escucharla, a no dejarlos leer, a no dejarlos dormir; e imaginen que esto sucede día tras día, cada vez que esas personas quieren divertirse y con total impunidad; pues bien, así de invadidos en nuestros hogares nos sentimos nosotros”.

El párrafo precedente está tomado de Goiriena y Guinovart (2012), quienes lo toman de una carta que consta en un expediente en la Defensoría del Vecino de Montevideo (en adelante DVM). ¿Es razonable tener que soportar cotidianamente esa situación, ese deterioro de la calidad de vida?

Es frecuente pensar que, si uno es una persona *de buenas costumbres, muy trabajadora* y que *cumple con sus obligaciones* -incluyendo el pago de todos los tributos-, no debería serlo. Lo que no es demasiado frecuente es visualizar que la causa por la que no es razonable no tiene que ver con nuestro comportamiento hacia la sociedad: no es razonable simplemente **porque somos personas**, lo que constituye un argumento por demás poderoso. En una entrevista reciente, el Alcalde de uno de los Municipios de Montevideo se refería así a ello (González, 2012):

“En el 90 % de los casos, la queja viene acompañada de ‘yo pago todos mis impuestos’, no de ‘tengo derecho a vivir en paz porque soy una persona’.”

Goiriena y Guinovart (2012) describen la contaminación acústica en los siguientes términos:

“Contaminación Acústica es una problemática conocida tradicionalmente como “ruidos molestos”, y esa misma nominación ha llevado a focalizar la atención en la “molestia” que

causa en una persona, la que ocupa entonces el lugar del “molestado”, o de la persona “quejosa”, e instala en el imaginario social la idea de una queja desmedida más vinculada con cierta intransigencia de quien denuncia la molestia, que con los perjuicios que realmente causa. Sin embargo, lo que vecinas y vecinos de Montevideo relatan en las entrevistas, refieren a una invasión permanente de su vida cotidiana, que impide el desarrollo de las actividades más sencillas pero imprescindibles, para una calidad de vida digna.”

Y señalan más adelante:

“(…) la contaminación sonora constituye una de las que más claramente vulneran los derechos humanos de los habitantes de Montevideo y que mayor ineficacia ha demostrado el Gobierno Departamental para su abordaje, encontrándose en un horizonte aún muy lejano el camino para su mitigación”.

Efectivamente, la “invasión” que refiere el párrafo transcrito conecta directamente con lo que puede entenderse como una violación de los Derechos Humanos, definidos éstos según enmarca sus actuaciones el Defensor del Pueblo de España:

“De acuerdo con diversas concepciones jurídicas, los Derechos Humanos podrían definirse como aquellos que reconocen las libertades básicas y fundamentales inherentes a la persona por su condición de ser humano y que resultan imprescindibles para garantizarle una vida digna.”

García Manrique (2009) opta por centrarse en los *derechos sociales*, los que define como *“derechos universales (de todos) a cuotas iguales y máximas de ciertos bienes sociales básicos, tales como la salud, la educación o el trabajo”*. En la introducción de su riquísimo artículo, García Manrique advierte acerca de algunas de *“las trampas ocultas de la teoría”*, y afirma que las mismas:

“... nos pueden hacer creer que los derechos sociales han de concebirse como derechos a prestaciones públicas mínimas de salud, educación o trabajo”.

Algunos ejemplos de los que presenta el propio autor para ilustrar este concepto facilitan su comprensión:

“(…) una adecuada comprensión de la idea de derechos humanos exige concebir a los derechos sociales como derechos a cuotas iguales máximas y no como derechos a prestaciones mínimas.

(...) la esencia del derecho [a la salud] consiste en que el sujeto efectivamente disfrute de salud, no en que los demás se abstengan de perjudicarla.

(...) si la igualdad consiste en “tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales”, la idea de los derechos humanos parte de la constatación de la igualdad de todos los

miembros de la especie humana respecto de su capacidad para llevar adelante una vida libre. (...) En el marco de la cultura de los derechos humanos, la justicia aparece como “trato igual de lo igual” más que como “trato desigual de lo desigual” y, por eso, uno puede llegar a confundir igualdad con justicia.”

PRINCIPALES PROBLEMAS DE GESTIÓN DE LA CONTAMINACIÓN SONORA EN MONTEVIDEO

En el marco de una investigación reciente promovida por la Defensoría del Vecino de Montevideo, se caracterizaron las principales dificultades y debilidades de la gestión del ruido en esta ciudad, se elaboró un diagnóstico detallado y se realizó una serie de propuestas basadas en ese diagnóstico, en las posibles formas de “desatar” los nudos críticos identificados y en la visión de un conjunto de actores clave tanto del sistema municipal montevideano como de otras Intendencias y de otras instituciones nacionales que fueron entrevistados al respecto (González, 2012). Algunas de las dificultades de gestión detectadas en ese trabajo se presentan en lo que sigue.

Multiplicidad de actores

Las gestiones vinculadas a temas de ruido y acondicionamiento acústico no están centralizadas ni en el Servicio de Instalaciones Mecánicas y Eléctricas (SIME) de la Intendencia de Montevideo –que es, por defecto, el servicio municipal con que el imaginario colectivo asocia todos los problemas de contaminación sonora- ni en ninguna otra dependencia municipal: son muchos los actores que participan en diferentes instancias, con objetivos y ritmos de trabajo distintos y exigencias que suelen ser disjuntas, lo que agrega complejidad y enlentece sensiblemente los trámites, en especial los de habilitación de locales.

Responsabilidades compartidas

Ante la diversidad de actores con injerencia y responsabilidad parcial en distintos trámites, especialmente en habilitaciones de locales y autorizaciones de localización, se incrementa la cuota de burocracia de muchos trámites. Las responsabilidades se diluyen, lo que promueve tanto la ineficiencia como la ineficacia de las acciones de control. Luego, ante la falta de control y lo prolongado de los plazos para cualquier

trámite, emerge y se magnifica el hacer “*lo que a cada uno le parece*”. Uno de los actores entrevistados manifestó:

“Muchos comerciantes primero hacen las cosas y luego ven cómo regularizarlas. Cuando se llega a acciones punitivas, las acciones son irrisorias.”

Los puntos de vista de diferentes actores en cuanto a responsabilidades y competencias son muy diversos: mientras algunos quisieran asumir mayores responsabilidades para destrabar algunos puntos críticos, otros preferirían no tener que asumir siquiera las que ineludiblemente les corresponden.

Falta de coordinación y comunicación interna

Dentro del propio Palacio Municipal no hay una visión única acerca de las competencias de los diferentes actores en los problemas de contaminación sonora, lo que hace que casos similares sean tratados de forma diferente en función del camino por el que avance el expediente correspondiente. Las cadenas de responsabilidad y la transferencia horizontal de información se deslíen entre tantos actores, llegando al extremo de que, a través del manejo de información e interpretaciones diferentes acerca de una misma cuestión, los resultados de trámites que deberían ser esperablemente similares lleguen a ser muy distintos.

Esto es fruto de un aspecto crítico, que es el de la coexistencia de posiciones incluso encontradas entre diferentes actores clave del sistema. Esto se refleja inevitablemente en las diferentes concepciones y prioridades que se manejan en diferentes sectores y servicios tanto en relación a la gestión de algunos aspectos medulares como a la resolución de ciertos conflictos.

Competencias imprecisas

En contra de lo que muchos montevideanos –incluyendo varios actores clave– consideran, el SIME no es ni el único ni el principal actor municipal en cuanto a gestión de la contaminación sonora en Montevideo: sus competencias se remiten a lo relacionado con ruido proveniente de locales industriales y comerciales, aunque también le corresponde actuar en quejas por ruidos provenientes de cultos religiosos.

La Dirección del Servicio afirma taxativamente y sin la menor duda que NO tiene competencia en los asuntos vinculados con locales de recreación nocturna ni con

control vehicular, temas que corresponden al Departamento de Inspección General y al Servicio de Tránsito respectivamente. A su vez, considera que las medidas preventivas concretas a tomar caso a caso deberían estar a cargo de los Municipios, en virtud de que tienen potestad para autorizar, por ejemplo, la instalación de decks en espacio público.

Aunque alguno de los entrevistados considera que el SIME actúa *“como si quisiera acapararse todos los problemas”*, la visión de las autoridades del Servicio es la opuesta: salvo indicación jerárquica en contrario, se evita actuar en casos en que la competencia del SIME no es explícita.

Burocratización de las gestiones

La burocratización del sistema a niveles extremos, especialmente al instaurarse en 2010 el tercer nivel de gobierno, ha dejado en una zona “de medias tintas” lo relativo a la definición precisa de las competencias de cada nivel. Al no contar con protocolos escritos, la situación se vuelve aún más comprometida. De hecho, resulta como si en vez de haberse generado caminos más directos para la atención de conflictos, se hubieran generado laberintos más oscuros para hacer más compleja su resolución.

“Desde que se crearon los municipios, hay muchas cosas a repensar. Se requiere aclarar bien las competencias para poder montar un plan de acción.”

Politización de las decisiones técnicas

Aunque resulta frecuente escuchar planteos tales como la necesidad de independizar los problemas técnicos de los puntos de vista políticos o bien tratar de incidir a nivel de políticas preventivas concientizando a los actores clave de que la contaminación sonora está considerada a nivel internacional como un problema de salud pública (WHO, 2011), también existe el reverso de la moneda: como si fuera poco complicado el intentar compatibilizar los criterios técnicos de muy diversos actores, aún cuando se logre puede ser de poca utilidad, como lo manifestó uno de los entrevistados:

“Lo frustrante es que el técnico dice una cosa y los políticos deciden otra que no tiene nada que ver.”

De todos modos, aunque haya engranajes de mucho peso que no esté a nuestro alcance destrabar, renunciar a hacer lo que a cada uno le corresponde hacer es una forma muy efectiva de acelerar la debacle...

Deficiencias de la normativa municipal vigente

La normativa de Montevideo incluye un conjunto de Decretos bastante antiguos que abordan más o menos integralmente alguna temática, más otras normas posteriores que en general se refieren a temas puntuales (Tabla VII.1).

Tabla VII.1. Normativa sobre contaminación sonora vigente en Montevideo

	Tema central	Comentarios
Decreto N° 16.556 (1974)	Ruido relacionado con instalaciones mecánicas	Incorporado al Digesto Municipal, Vol. XV, Libro XV, Parte L, Título IX, Cap. II
Decreto N° 17.918 (1976)	Prohibición de producir ruidos molestos, innecesarios o excesivos	Incorporado al Digesto Municipal, Vol. VI, Higiene y Asistencia Social
Decreto N° 20.683 (1982) modificado por Decreto 21.202/983	Planificación de la edificación	Incorporado al Digesto Municipal, Vol. XV, Libro XV, Parte L, Título II, Cap. I, Secc. IX
Resolución N° 2.807 (1988)	Reglamenta el artículo 2° del Decreto N° 23.845	Frecuencia de eventos ruidosos y su nivel sonoro admisible
Resolución N° 1.835 (1998)	Condiciones de funcionamiento de alarmas	Aplica tanto a alarmas de edificios como de vehículos
Circular SIME (1998)	Establece parámetros y sus niveles admisibles en el interior de viviendas.	Considera una posible corrección por ruido de fondo; éste se debe medir como L_{N90} en lapsos de no menos de 15 min.
Resolución N° 2.030 (2007)	Establece niveles sonoros admisibles mayores durante las fiestas tradicionales y la Noche de la Nostalgia ³	Eleva los niveles sonoros admisibles y amplía el período de aplicación para escenarios de Carnaval
Decreto N° 34.032 (2011)	Emisiones sonoras vehiculares excesivas	Endurece sanciones a vehículos por diferentes tipos de infracción, incluido retiro de matrícula por emisiones sonoras excesivas

Resulta necesario adecuar y actualizar toda la reglamentación vigente a la realidad actual, para permitir el desarrollo armónico de diferentes actividades sin lesionar los derechos de nadie. No es un desafío en absoluto sencillo. En un acta de sesión ordinaria de la Junta Departamental en el momento en que se discutía acerca de la normativa de contaminación sonora, consta la siguiente intervención de un Edil:

³ Es una fiesta que se ha impuesto desde hace una veintena de años y consiste en ir a bailar 'oldies'. Es la noche del año en que se registra mayor asistencia de público a locales bailables. Se celebra en la noche del 24 de agosto y hasta altas horas de la madrugada del 25 de agosto, que es feriado no laborable en Uruguay.

“Este tema, como otros, tiene que ver con la articulación de intereses contradictorios en la sociedad, y con que gobernar es administrar contradicciones. Y cuando uno administra contradicciones, obviamente que no todo el mundo queda conforme. Lograr eso es imposible.”

Falta de recursos humanos capacitados

Tanto a nivel de la Intendencia Departamental como de los Municipios, se percibe una importante carencia en cuanto a inspectores: los que hay no son suficientes en número; de ellos son muy pocos los que trabajan por la noche; pero además de la cantidad insuficiente de personal inspectivo, otra gran limitante es el nivel de capacitación de esos funcionarios.

Más allá de que los recursos materiales no abundan (lo que repercute en dificultades para conseguir un vehículo para desplazarse a realizar inspecciones o en las periódicas suspensiones de las “horas extra” que se requieren para mantener el sistema de atención de quejas más o menos en funcionamiento), la falta de recursos humanos capacitados se considera como uno de los aspectos más críticos en la gestión de la contaminación sonora, dado que, al reducirse la capacidad de respuesta, se debilita a todo el sistema y, lejos de resolverse solos, los problemas se multiplican.

Falta de acciones preventivas

Partiendo de la base de que el problema de ruido más fácil de resolver es aquel que no llega a ocurrir, todas las oportunidades de prevenir conflictos deben ser consideradas.

Muchas veces la prevención resulta de pedir a tiempo una cierta información o estudio, de revisar un proyecto de acondicionamiento acústico antes de permitir que algo comience a operar, de analizar casos similares para verificar que no han generado conflictos por ruidos molestos, de ver la historia del padrón y su entorno en cuanto a qué ha habido instalado antes allí y cómo se relacionó acústicamente con el barrio... Son cosas sencillas y realizables que es razonable pensar que no sobrecargarían el sistema, con un potencial preventivo mucho mayor de lo que quizás pueda imaginarse.

Otras veces alcanza con que la preocupación por la contaminación sonora se haga explícita por parte de la Administración, para que el potencial emprendatario no pase por alto el tema. *“Que la gente sepa que la gente sabe”* resulta suficiente.

Algunas medidas preventivas propuestas por los entrevistados fueron:

- *“Impedir la importación de vehículos excesivamente ruidosos”, con énfasis en controlar el posible ingreso de motocicletas baratas pero ruidosas.*
- *“Ser estrictos en los horarios de finalización de actividades tales como los ensayos de Carnaval”. Evitar excepciones, no “hacer la vista gorda”, son cuestiones sencillas en las que García Sanz y Garrido (2003) enfatizan como claves para el éxito.*
- *“Contar con mapas preventivos de problemas potenciales de contaminación sonora a partir de relevamientos de la realidad apoyados con mediciones realizadas por los inspectores que toman la información durante sus rondas nocturnas de inspección⁴.”*

Una vez que una fuente de emisión sonora -cualquiera sea su naturaleza- entra en operación, ha pasado la etapa preventiva por excelencia y comienza la etapa más compleja, de la que uno de los actores entrevistados ha dicho:

“El problema con el ruido es su gestión⁵ y control. Se complica porque el control se va un poco de las manos por un tema cultural.”

En efecto, iniciada la fase operativa, se ha agotado el tiempo para la prevención y todo lo que se manifieste como conflicto debido a ruidos molestos pasa primero a ser solventado de un modo u otro por el damnificado, por lo general con un desgaste físico y mental debido al estrés ocasionado por el ruido. De ahí que el mismo actor manifestó en otro momento de la entrevista:

“El problema del ruido debe abordarse en Planificación, que es en donde se puede aplicar prevención.”

Por lo menos en lo que hace a locales de ocio nocturno, muchos conflictos podrían ser evitados si se estableciera *“la obligatoriedad de un control previo de los proyectos acústicos por parte del SIME ANTES de autorizar la apertura al público de un local de recreación.”*

De lo contrario, si al entrar en funcionamiento surgen –como resulta ser usual- problemas con el vecindario, innegablemente se deberán atender en una etapa de mayor complejidad en cuanto a relacionamiento y más onerosa en cuanto a costos, a sabiendas de que pudieron preverse e incluso “desactivar” a tiempo.

⁴ Actualmente esto se realiza para verificar si los decks que están funcionando están autorizados. Los inspectores municipales miden además los niveles sonoros en el lugar y, si es necesario, comunican en el momento a Espectáculos Públicos.

⁵ En este caso, el entrevistado se refiere a la gestión en fase operativa.

Dificultades en la tramitación de habilitación de locales

Los trámites de habilitación de locales son extremada, patéticamente lentos. Esto hace que la práctica de comenzar a funcionar y después ocuparse de obtener los permisos necesarios esté muy difundida. Con igual laxitud se maneja la renovación de las habilitaciones: un emprendimiento cuya habilitación se vence, puede presentar el trámite de renovación de la misma hasta un año después de la fecha en que caducó, plazo que parece ser permisivo por demás.

Un aspecto a señalar es que, para obtener la *habilitación* de un local, es *necesario* que éste esté *en funcionamiento*. Aunque no parece ser un criterio preventivo, y partiendo de la base de que se requiere verificar lo adecuado de las condiciones de funcionamiento, la verdadera debilidad no radica en que sea necesario comenzar a funcionar para poder ser habilitado, sino en que no se tomen medidas preventivas fuertes que permitan oponer una rápida respuesta si al verificar las condiciones de funcionamiento éstas se apartan de las previstas.

Sin embargo, cuando se requiere un Certificado de Habilitación del SIME, el Servicio de Contralor de la Edificación otorga la Habilidad Comercial o Industrial *condicionada a que el emprendatario culmine el trámite* de obtención de los Certificados respectivos, pero NO ESPERA a que el SIME expida su Certificado. En consecuencia, no sólo resulta que la habilitación es bastante laxa en materia de medidas preventivas y pasa casi directamente a la fase operativa sino que, en caso de que esté previsto que haya una revisión y control previo del proyecto de acondicionamiento acústico para conceder la habilitación, siquiera se espera a contar con ese resultado para otorgar la Habilidad Municipal.

Falta de planificación “real” del territorio

La falta de planificación real del territorio se relaciona con algunos problemas difíciles de salvar: el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (POT) ha sido extremadamente teórico ya desde su primera versión (1998); a veces “*se aparta de las condiciones que impone la realidad construida*”, es decir, parece no tomar en cuenta la realidad de la ciudad consolidada como un obligatorio punto de partida; en consecuencia, define zonificaciones poco realistas, dado que el territorio sobre el que

se trabaja tiene no sólo una franca consolidación sino rasgos identitarios y vocaciones de uso definidos. Uno de los entrevistados manifestó al respecto:

“Es necesario partir de la realidad preexistente para poder ver desde allí qué puede hacerse en función de lo que ya está. De lo contrario, el ejercicio es teórico, académico, pero los problemas después son reales...”

Desde el punto de vista de algunos entrevistados:

“...el POT trata de “drenar” de la trama urbana todos aquellos destinos del suelo que podrían ser molestos.”

Pero la realidad marca grandes diferencias con “lo planificado”; de ahí que, ante la pregunta acerca de qué medidas tomaría para atacar el problema del ruido en Montevideo si tuviera presupuesto infinito y pudiera elegir desde qué lugar actuar, en una de las entrevistas se manifestó –en alusión a obligar a trasladarse a emprendimientos en operación-:

“Si tuviera presupuesto infinito, haría una zonificación real, porque mover lo que existe debería ser subvencionado por el Estado.”

En lo que tiene que ver con ruido de ocio, uno de los problemas de más difícil gestión, los diferentes actores coinciden en que *“los locales de recreación deben hacerse cargo también de lo que sucede fuera de él a causa de SU público”*. Aunque muchos boliches ya se ocupan de lo que sucede fuera de su local, es necesario contar con legislación al respecto. Es que la realidad actual de la vida nocturna en Montevideo muestra que los principales problemas de ruido no ocurren en el interior de los locales, sino en la vía pública: la aglomeración de jóvenes en el exterior de los locales, generando un ruido más o menos estable que resulta ser una especie de “murmullo de multitudes”; los “motoqueros”, que hacen rugir los motores para que no haya dudas de que están allí; y los aparatos de audio que tienen en los vehículos quienes están participando de la diversión y que en algún momento encenderán.

Dado que hay coincidencia a nivel mundial en cuanto a que el ordenamiento del territorio y la zonificación son las medidas de gestión por excelencia en este tipo de

casos, se consultó a algunos de los entrevistados a propósito de su opinión acerca de implementar zonas ZAS⁶ o “zonas rosa”⁷. Alguien respondió:

“Montevideo no está preparada para un ordenamiento que lleve a “guetizar” el ocio.”

Sin embargo, no sería razonable descartar de antemano esta opción sin intentar generar propuestas proactivas válidas y dar la correspondiente discusión al respecto.

Falta de efectividad en el control y en la aplicación de sanciones

Muchos y muy diversos son los caminos que la Intendencia de Montevideo ha recorrido en materia de gestión de la contaminación sonora. Pese a ello, el control del cumplimiento de la normativa municipal existente es aún insuficiente –particularmente en actividades que no se realizan “en horario de oficina”-. En ciertos casos, aun la Intendencia infringe su propia reglamentación.

En una entrevista se manifestó la necesidad de *“colaborar a que los procesos administrativos sean más fluidos, a que los controles sean más eficientes y que también lo sean las sanciones”*.

Las herramientas punitivas “clásicas” son sólo dos: multa y clausura.

Las *multas* tienen por lo menos tres inconvenientes:

1. Tardan mucho en sancionarse.
2. Los montos suelen ser extremadamente bajos, por lo que el infractor prefiere pagar y esperar a recibir otra multa. Con esa filosofía, y de acuerdo con las Actas que obran en el sitio Web oficial de la Intendencia de Montevideo, el récord en cantidad de multas en los últimos años lo tendría un conocido local bailable, que llegó a abonar ¡29 multas! en el año 2005.
3. Las multas cuyo monto es significativo deben ser aprobadas por la Junta Departamental, por lo que no sólo el trámite es aún más lento y prolongado sino que hay más posibilidades de que, entre tanto, se logre que la sanción

⁶ Las Zonas Acústicamente Saturadas (ZAS) surgen en España en la década de los '90. Al declararse reglamentariamente como tales, se impide la instalación de nuevos locales de recreación nocturna allí, a la vez que se acota el horario de funcionamiento de los existentes.

⁷ Se designan como “zonas rosa” las que agrupan muchos locales de recreación nocturna próximos entre sí; por lo general, se evita al máximo la existencia de residentes permanentes en ellas.

quede sin efecto (por ejemplo, cuando se discute en la Junta). Como manifestaba uno de los entrevistados:

“(...) tiene que ser más caro pagar que hacer las cosas bien. O cerrar en pleno espectáculo con 400 personas allí. O no autorizarlos. Pero TIENE que ser algo que les duela de verdad.”

La *Clausura* (o “*Prohibición de funcionar*”, como prefieren llamarle algunos de los actores clave entrevistados) es una sanción más contundente, pues el emprendatario queda privado de ganar al no poder funcionar ni siquiera a nivel basal. Durante mucho tiempo, este tipo de sanción era realmente inusual. Un interesante efecto positivo que se dio al incrementarse el número de clausuras a alrededor de una docena por año fue que el número de multas bajó radicalmente: dado que la clausura es una sanción mucho más ejemplarizante, contribuyó indirectamente a mejorar el desempeño de otros actores.

Falsa oposición entre trabajo y contaminación sonora

En un acta de sesión ordinaria de la Junta Departamental de Montevideo, consta:

“Con relación al tema decibeles, somos muy respetuosos de que los vecinos puedan dormir, puedan descansar, pero también somos muy respetuosos de los puestos de trabajo. Cualquier resolución apresurada, sin el debido estudio, podría perjudicar a muchísimas personas; muchísimos trabajos dependen de la noche, del ruido.”

Es que un argumento que se suele esgrimir frecuentemente por parte del responsable de un emprendimiento que genera problemas de ruido en su barrio es la importancia del local en cuanto a fuente de empleo. Si se parte de esa falsa incompatibilidad entre trabajo y cumplimiento de la normativa, se cercenan de antemano muchas posibilidades en la discusión.

“Hay gente que depende de ese trabajo, de ese sueldo.”

Tal aseveración simplemente no es de recibo: quien debe responsabilizarse de los trabajadores ante la clausura temporal o definitiva de un local NO es la Intendencia, sino el empleador. Es este último quien se escuda en sus empleados para que la Administración asuma responsabilidades y costos sociales que no le corresponden, por velar por la salud y los derechos elementales de los vecinos.

Cuando el generador de ruido no se hace cargo de la contaminación que provoca, *alguien* está asumiendo esa externalidad. Aunque puede que la Intendencia considere

que está asumiendo ese costo, **quienes verdaderamente pagan** por esa externalidad **son los vecinos** perjudicados. Y aunque siempre **pagan con sus derechos**, muchas veces **también pagan con su salud**.

Falta de conciencia en algunos actores municipales clave

Aunque resulte un poco sorprendente, sigue vigente la vieja frase:

“No queremos una ciudad gris.”

para fundamentar la realización de espectáculos al aire libre, la promoción de actividades y ensayos de Carnaval en las plazas, y otras actividades afines.

Los elevados niveles de presión sonora pueden desencadenar un conjunto de respuestas fisiológicas involuntarias, encabezadas por secreciones hormonales de adrenalina y noradrenalina, que aumentan la agresividad de las personas al extremo del descontrol y llevan a cometer actos de extrema violencia, incluso homicidios.

En la sociedad actual, bombardeada por estímulos sonoros de todo tipo y signada por la intolerancia, parece muy preferible tener una ciudad “gris” y no fomentar que vire hacia una ciudad “roja”...

LA FIGURA DEL DEFENSOR DEL VECINO

La Defensoría del Vecino de Montevideo (DVM) se crea por Decreto N° 30.592 de la Junta Departamental de Montevideo de diciembre de 2003, pero el primer Defensor del Vecino de Montevideo (DV) asumió sus funciones recién tres años después, en diciembre de 2006. La DVM tiene dos grandes orientaciones en su accionar:

- *La vigilancia, contralor y promoción de que las políticas públicas departamentales y municipales, garanticen, protejan y respeten los derechos humanos.*
- *La promoción y educación en derechos ciudadanos, propiciando el empoderamiento de los montevideanos y montevideanas como sujetos titulares de esos derechos.*

Los derechos que la DVM defiende son los que, en el decir de Goirieta y Guinovart (2012), *“impide(n) el desarrollo de las actividades más sencillas pero imprescindibles para una calidad de vida digna.”*

Entre los derechos humanos vulnerados por la Contaminación Acústica, las autoras identifican los siguientes:

“Derecho al honor, a la vida privada y a la información; derecho a la inviolabilidad del domicilio; derecho a la protección de la honra y de la dignidad; derecho a la salud; derecho a la propiedad; derecho al ambiente; derecho al descanso y a su aprovechamiento.”

A través de la sistematización de los reclamos que recibe, la DVM realiza un análisis a nivel macro de las políticas públicas del departamento y, desde esa base, se constituye en promotora de que el enfoque de Derechos Humanos sea incluido en ellas.

La DVM vista por algunos actores municipales clave

A lo largo de las entrevistas realizadas a actores municipales relevantes, se detectó algo realmente inesperado: no todos los entrevistados tenían claro el rol del DV y, en consecuencia, manifestaban desde molestia a profundo enojo por su accionar. Dado que todos los entrevistados ocupan posiciones de responsabilidad de conducción o similar, quizás esto contribuya a explicar por qué sistemáticamente la Administración ha desestimado los Informes y recomendaciones de la DVM. En lo que sigue se comentan dos opiniones que son asaz representativas de otras menos explícitas.

“El Defensor del Vecino tendría que dedicarse a cosas que afectan a miles de personas y no a problemas entre dos o tres vecinos”

En una de las entrevistas, un actor planteó su interés en hacer saber *“algo que nos preocupa mal”* acerca de la DVM:

“En una visión amplia de lo que debe ser la Defensoría del Vecino, nos preocupa que sean tan insidiosos con algunos aspectos, con un expediente, con un problema de vecinos cuando hay cosas que deberían atenderse en forma mucho más seria porque afectan a mucho más gente.

(...) El Defensor del Vecino debería preocuparse por otras cosas y no andar atrás de cada expediente.”

Aunque la preocupación parece centrarse en la cantidad de tiempo y recursos que el DV asigna a conocer en qué situación se halla cada uno de los expedientes acerca de los que hay un reclamo en curso en la DVM, es posible que también hubiera un tinte de incomodidad por las frecuentes llamadas de la DVM al Servicio, dado que el sector a que se hace referencia es uno de los que genera más reclamos ante la DVM. Debe tenerse en cuenta que este actor se siente a su vez agobiado por limitantes

externas que le impiden dar curso a muchos de esos casos, por lo que considera que tales limitantes serían causas tan dignas de desvelo para el DV como lo son para él.

Seguramente al releer las obligaciones y competencias del DV, se visualice mejor que los casos que atiende son los que le corresponde atender, que los atiende como se espera que lo haga en el marco de su rol pero, por sobre todo, que las abundantes llamadas carecen absolutamente de malas intenciones, es decir: ***sin dudas la Defensoría ES insistente⁸ pero NO insidiosa⁹***.

“La Defensoría quiere decirnos lo que tenemos que hacer”

La DVM carece de competencia para indicar acciones técnicas a realizar por parte de los funcionarios municipales; tampoco legisla ni impone sanciones. Apenas intenta servir de “catalizador” en procesos que no parecen ser ni ágiles ni eficientes.

El comentario que titula este acápite alude a la molestia que sobrevino en cierto servicio municipal debido a las abundantes llamadas telefónicas de la DVM. La reiteración de las llamadas no obedecía a ninguna causa encubierta sino a conocer del avance de cada reclamo en curso: una vez que el actor correspondiente ha definido el paso a dar, el DV, en cumplimiento de su deber, se mantiene informado del resultado obtenido una vez que efectivamente se concreta esa acción. Las insistentes llamadas sólo reflejaban que, por alguna razón, no se estaba logrando concretar la acción decidida por el servicio. Lo que interesaba a la DVM era que SE REALIZARA la acción que el actor correspondiente había definido como la más idónea, pero QUE EFECTIVAMENTE SE REALIZARA, es decir, que ocurriera algo, que algo cambiara. Sin embargo, se interpretaba como si la DVM tuviera un interés específico en que se realizara ESA acción. De ahí a que el actor en cuestión se sintiera “mandado” por la Defensoría, la distancia es muy corta...

⁸ **Insistente:** que insiste.

Insistir (Del lat. *insistĕre*): **1.** intr. Instar reiteradamente. **II 2.** intr. Persistir o mantenerse firme en algo. **II 3.** intr. Repetir o hacer hincapié en algo.

⁹ **Insidioso, sa** (Del lat. *insidiōsus*): **1.** adj. Que arma asechanzas. U.t.c.s. **II 2.** adj. Que se hace con asechanzas. **II 3.** adj. Malicioso o dañino con apariencias inofensivas.

Asechanza (De *asechar*): **1.** f. Engaño o artificio para hacer daño a alguien. U.m.en pl.

LA CONTAMINACIÓN SONORA EN EL ACCIONAR DE LA DEFENSORÍA DEL VECINO DE MONTEVIDEO

Desde que comenzó a funcionar la DVM, la Contaminación Acústica ha sido uno de los temas por los que se ha presentado mayor número de reclamos: en el período 2006–2011, representan el 10,9 % del total de casos atendidos por la DVM.

La Tabla VII.2 muestra la cantidad de reclamos por contaminación sonora iniciados anualmente ante la DVM entre 2007 y 2011.

AÑO	2007	2008	2009	2010	2011
Casos de contaminación sonora iniciados en la DVM	79	44	19	19	33
Porcentaje del total de casos iniciados en la DVM	7,0 %	11,1 %	8,3 %	3,9 %	10,6 %

Tabla VII.2. Cantidad de casos de contaminación sonora presentados anualmente ante la DVM

En la figura VII.1 se muestra, con paso bimensual, la evolución temporal de los casos de contaminación acústica iniciados ante la DVM. El segmento inferior de cada barra se refiere a casos vinculados a emisores relacionados con trabajo; el segmento central es el asociado con recreación; y el segmento superior corresponde a otros emisores. La curva punteada indica el total de casos de contaminación acústica iniciados en el bimestre. Cuando ésta no coincide con el alto de la barra es porque en ese bimestre hay casos que no fueron clasificados por falta de algún dato.

La recurrente aparición de reclamos por casos de contaminación sonora motivó que el DV decidiera priorizar esta temática más allá de llevar adelante la (nada) simple atención de todos los reclamos. Así, en diciembre de 2007, la DVM y el Departamento de Desarrollo Ambiental de la Intendencia de Montevideo organizaron el *“Primer Encuentro de Discusión y Reflexión sobre la Contaminación Acústica en la Ciudad”*, en ocasión de estar “en efervescencia” la problemática de los ensayos de Carnaval. En el año 2008 se realizó otra Mesa de Diálogo sobre Contaminación Acústica, orientada a la problemática de los festejos de Carnaval y a la búsqueda de caminos que condujeran a la convivencia respetuosa entre esas actividades y su entorno. Una nueva convocatoria de la DVM reunió a una diversidad de actores en setiembre de 2011, en una nueva *Mesa de Diálogo sobre Contaminación Acústica y Convivencia Ciudadana*.

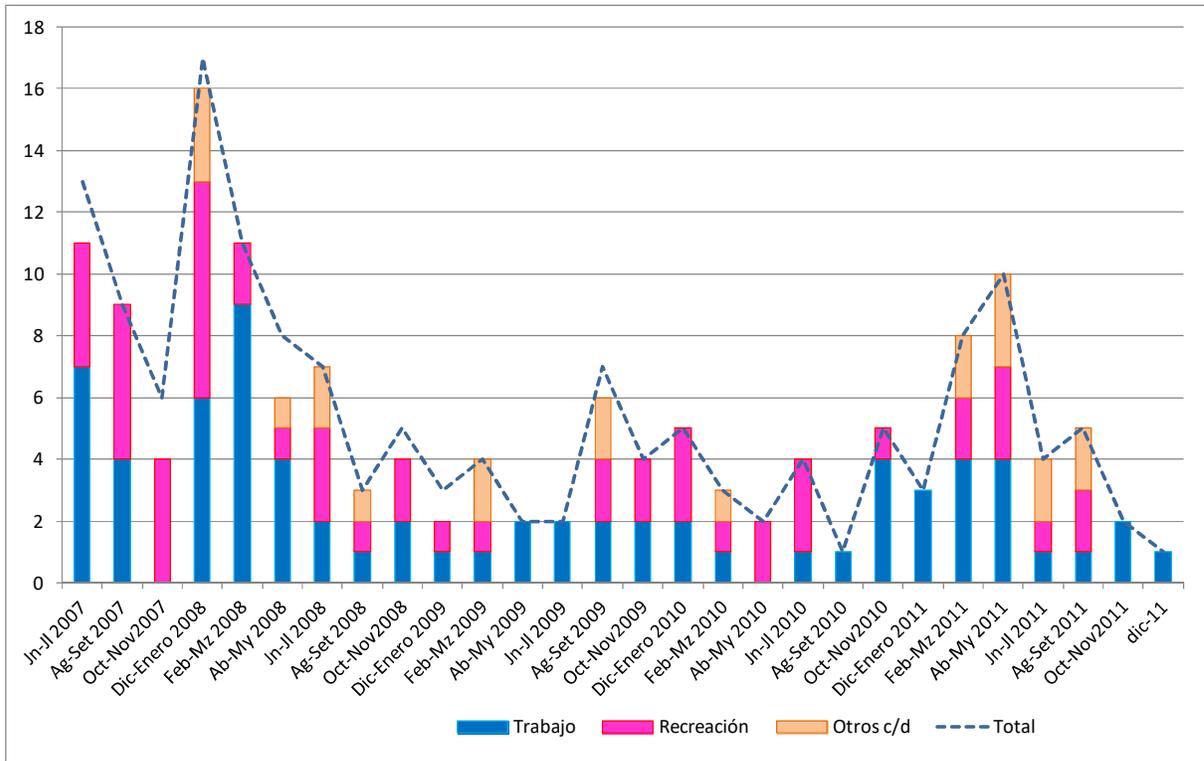


Figura VII.1. Evolución temporal de los casos de contaminación acústica iniciados ante la DVM

INCIDENCIA DE LA GESTIÓN DE LA DVM EN LA GESTIÓN MUNICIPAL

Para analizar posibles relaciones entre la evolución de la gestión de la contaminación sonora a nivel municipal y de la Defensoría, se trabajó sobre las 456 resoluciones municipales acerca del tema que aparecen como sancionadas entre 2006 y 2011 en el sitio Web de la Intendencia Municipal.

En primera instancia, se analizó la evolución temporal de las resoluciones municipales totales y de las que están, de algún modo, referidas a temas de ruido. Estas últimas muestran una tendencia francamente decreciente entre 2006 y 2008, desde donde comienza a notarse un pequeño crecimiento que ha sido monótono desde entonces (Tabla VII.3).

Como primer comentario, vale la pena remarcar que la cantidad de reclamos por casos de contaminación sonora que ha recibido la DVM se ha situado, a partir de 2009, en no más de la mitad del número de resoluciones sobre temas de ruido que se han sancionado a nivel departamental. Esto refleja una mejora en la atención de esta

temática, que se manifiesta en un **menor número de reclamos recibidos** por la DVM y que puede interpretarse como un **mayor nivel de satisfacción** al respecto por parte de los vecinos. Quizás la insistencia de las llamadas haya dado sus frutos...

	Máx. Nº Res. IM	Res. Ruido IM	Res. Ruido / Máx. Nº Res.	Casos ruido iniciados en DVM	Casos DVM / Res. Ruido IM
2005	5547	90	1,6 %	--	--
2006	4531	74	1,6 %	--	--
2007	5285	61	1,2 %	79	130 %
2008	5755	53	0,9 %	44	80 %
2009	5437	57	1,0 %	19	30 %
2010	5926	58	1,0 %	19	30 %
2011	5384	63	1,2 %	33	50 %

Tabla VII.3. Casos de contaminación sonora presentados anualmente ante la IM y la DVM

En la tabla VII.4 y la figura VII.2 se incluyen el tipo de actuaciones definidas en resoluciones municipales (multas y clausuras) y el número de reclamos relativos a contaminación sonora iniciados ante la DVM.

	Res. Ruido IMM	Multas	Clausuras	Multas + Clausuras	Casos iniciados en DVM	Casos DVM / (Multas + clausuras)
2005	90	68	7	75	--	--
2006	74	45	8	53	--	--
2007	61	43	3	46	79	172 %
2008	53	30	13	43	44	102 %
2009	57	8	11	19	19	100 %
2010	58	7	11	18	19	106 %
2011	63	8	10	18	33	183 %

Tabla VII.4. Perfil de las resoluciones municipales en relación a contaminación acústica

Se puede observar que a partir el año 2008 ocurre un cambio cualitativo muy marcado: si bien el número anual de resoluciones municipales vinculadas a ruido se mantiene e incluso experimenta un leve incremento, la cantidad de actuaciones (multas + clausuras) tiene una *reducción abrupta* entre 2008 y 2009. En ese período está

concluyendo la “puesta en marcha” de la DVM: ya ha pasado la “euforia” inicial que hacía que se recibiera una exorbitante cantidad de reclamos de todo tipo, el perfil de los reclamos se va depurando hacia los que el DV debe atender, el número anual de casos desciende y tiende a estabilizarse.

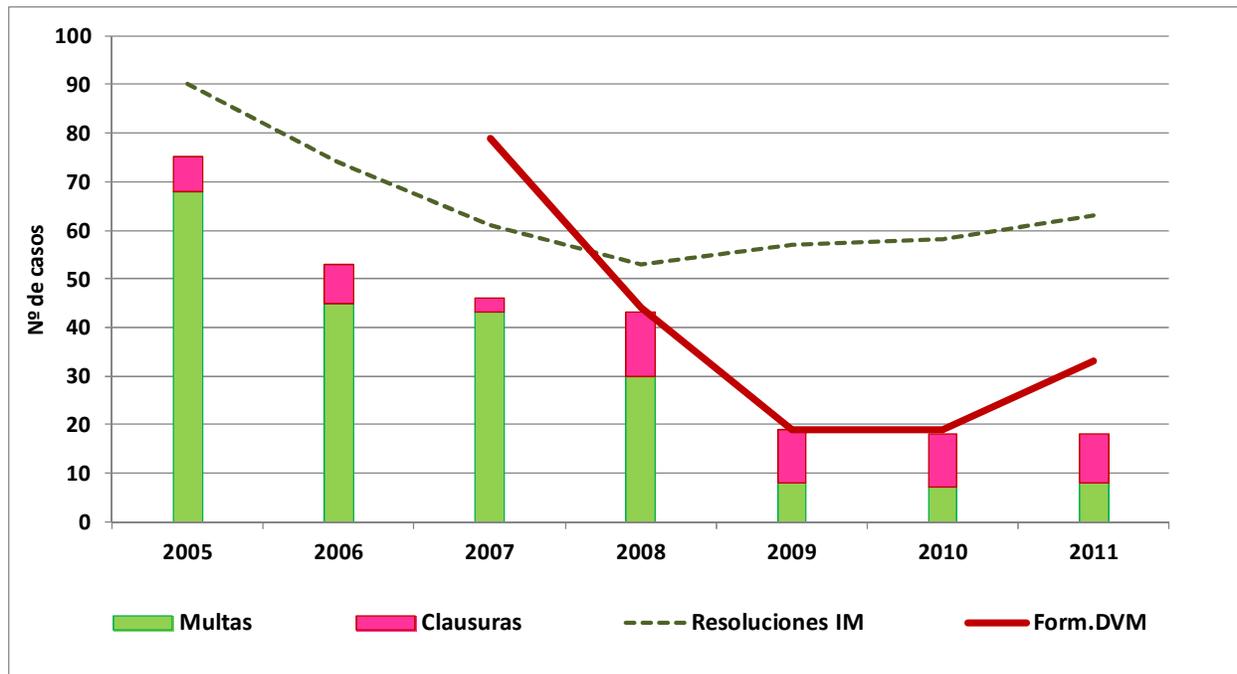


Figura VII.2. Evolución de resoluciones municipales y de casos iniciados ante DVM

Lo más notorio es que la reducción en la cantidad y perfil de las actuaciones municipales es acompañado por el número de casos ingresados a la DVM: ambas curvas son casi idénticas entre 2008 y 2010.

También en 2008 cambia el perfil de las actuaciones municipales: crece notoriamente el número de clausuras, que luego se mantiene en el orden de 10 por año, en tanto las multas se reducen a menos del 30 % y se pasa de varias decenas de multas anuales a menos de 10 por año.

En la figura VII.2, al representar las multas y clausuras con barras apiladas, se evidencia que la curva que corresponde al número de casos recibidos por la DVM, acompaña exactamente el tope de las barras entre 2008 y 2010.

Este gráfico resulta por demás emblemático como respuesta a la pregunta acerca de si la gestión de la DVM ha incidido en la gestión de la contaminación sonora en Montevideo: no sólo se ha atendido más de un centenar de reclamos en la temática sino que el enfoque defensorial ha incidido en la estrategia municipal, llevando un accionar basado en muchas pero inefectivas multas a pocas pero ejemplificantes clausuras, que han mejorado la gestión no sólo de los sancionados sino de otros actores que buscan evitar recibir el mismo tipo de sanción (como reza una sabia máxima: *“cuando veas las barbas de tu vecino arder, pon las tuyas en remojo”*). También se ha reducido el tiempo que el Ejecutivo ha debido dedicar a tratar y promulgar resoluciones acerca de estos temas.

El accionar de la DVM, y en particular su insistente sistema de seguimiento de expedientes para catalizar que las acciones que se requiere tomar se hagan efectivas, ha dado sus frutos: se ha reducido el número de reclamos sobre contaminación sonora que se presentan ante la DVM, lo que refleja un incremento en el nivel de satisfacción de los ciudadanos; y la adopción de medidas punitivas más drásticas en las situaciones que lo ameritaban, ha reducido notoriamente la cantidad de casos a resolver.

REFLEXIÓN FINAL

En Uruguay se ha demostrado que, cuando un objetivo está claramente fundamentado y permite atender o resolver una demanda real, cuanto más alto sea el nivel jerárquico de compromiso que se logre, mayores y más rápidas serán las repercusiones¹⁰ y, en consecuencia, los beneficios para la sociedad en su conjunto.

Las metas ambientales que impone la Unión Europea llevan a que los países hagan esfuerzos por abatir sus niveles sonoros ambientales y logren resultados concretos y cuantificados.

¿Por qué allá se puede y acá no?

Quizás acá no se puede porque existen muchas cosas de las que se hacen *“porque se puede”* que es hora de que *“dejen de poderse”*...

¹⁰ Piénsese, por ejemplo, en la prohibición de fumar en locales cerrados, que fue promovida directamente desde la Presidencia de la República.

AGRADECIMIENTOS

La autora agradece sinceramente a la Dra. Martha Georgina Orozco, y al equipo humano de la Defensoría del Vecino de Montevideo por la inmensa riqueza del camino compartido y del aprendizaje en el trabajo conjunto.

REFERENCIAS

DEFENSOR del Pueblo de España. Sitio Web oficial: <http://defensordelpueblo.es>

DEFENSORÍA del Vecino de Montevideo. Informes Anuales 2007, 2008, 2009, 2010, 2011. Disponibles en: www.defensordelvecino.gub.uy

GARCÍA MANRIQUE, Ricardo. Los enemigos ocultos de los Derechos Sociales (cinco creencias erróneas sobre los Derechos Humanos). Texto elaborado a partir de la ponencia presentada en el Taller “La protección de los derechos sociales por las Defensorías del Pueblo”, Cartagena de Indias (Colombia), febrero de 2009. El texto se ha beneficiado de las observaciones y comentarios de los participantes. Cuadernos Electrónicos N° 5 Articulación entre Defensorías del Pueblo y Sociedad Civil. Derechos Humanos y Democracia.

GARCÍA SANZ, Benjamín y GARRIDO, Francisco Javier. La contaminación acústica en nuestras ciudades. © Fundación “La Caixa”, 2003. Edición electrónica disponible en Internet: www.estudios.lacaixa.es

GOIRIENA, Elena y GUINOVART, Laura. “De la contaminación acústica a una convivencia urbana más humana. La contaminación acústica en el Departamento de Montevideo, una cuestión de derechos humanos. La actuación de la Defensoría del Vecino de Montevideo en la promoción de una política pública departamental con enfoque de derechos en esta materia.” Tesina (Diplomado Internacional de Especialización en derechos sociales, políticas públicas y gestión global 2011-2012). FLACSO, marzo de 2012.

GONZÁLEZ, Alice Elizabeth. Contaminación Sonora y Derechos Humanos. Serie Investigaciones: Derechos Humanos en las Políticas Públicas. N° 2. Investigación realizada para la Defensoría del Vecino de Montevideo. Equipo de la Defensoría del Vecino de Montevideo: Coordinación: Ps. Soc. Fernando Rodríguez Herrera, Defensor del Vecino de Montevideo; Supervisión: A.S. Elena Goiriena, Responsable Área Incidencia en Políticas Públicas, 463 pp., 2012.

INTENDENCIA Municipal de Montevideo, Agencia Española de Cooperación Internacional, Junta de Andalucía, Universidad de la República. Plan Montevideo - Plan de Ordenamiento Territorial 1998-2005, 300 pp. 1998. [ISBN 9974-600-07-3]

INTENDENCIA de Montevideo. Sitio oficial: www.montevideo.gub.uy

JUNTA Departamental de Montevideo. Decreto 30.592: Creación de la Defensoría del Vecino de Montevideo (2003).

WHO. World Health Organization, Regional Office for Europe. Burden of disease from environmental noise. Quantification of healthy life years lost in Europe. 2011. [ISBN: 978-92-890-0229-5]