

Mesa de Diálogo

CONTAMINACIÓN ACÚSTICA EN LA CONVIVENCIA CIUDADANA

**Viernes 2 de setiembre, de 14 a 16 hs.
Sala Artigas, Junta Departamental. de Montevideo**

Mesa de Diálogo

CONTAMINACIÓN ACÚSTICA EN LA CONVIVENCIA CIUDADANA

Fecha: Viernes 2 de setiembre de 2011, de 14 a 16 hs.

Lugar: Sala Artigas, Junta Dptal. de Montevideo

Las Mesas de Diálogo, son una herramienta que permite a la Defensoría del Vecino de Montevideo, convocar al diálogo abierto y colectivo entre actores sociales e instituciones con el objetivo de problematizar aquellas situaciones que al entender del Defensor del Vecino están vinculadas a la vulneración de derechos ciudadanos.

Nos orientan en ello las conclusiones y recomendaciones elaboradas y presentadas desde el Primer Informe Anual 2007 hasta el 2010, así como el intercambio permanente con autoridades del gobierno departamental y gobiernos municipales, que se dan lugar desde la coordinación cotidiana por reclamos recibidos en nuestra institución.

La 1ra. Mesa de Diálogo sobre Contaminación Acústica, realizada en el 2008 por la Defensoría, focalizó el debate sobre la necesaria convivencia y conjunción de derechos presentes en el desarrollo de actividades vinculadas al carnaval y la ciudadanía residente de los barrios o zonas, donde esos eventos se desarrollan.

Con esta **2da. Mesa de Diálogo sobre Contaminación Acústica**, pretendemos generar una oportunidad para el debate interinstitucional, sobre la gravedad de los perjuicios causados por este fenómeno en la convivencia urbana, el proceso de reglamentación de la Ley Nº 17.852 de Contaminación Acústica y las competencias asumidas y a asumir por distintos organismos estatales, como pasos necesarios para avanzar hacia la solución de una de las principales problemáticas reclamadas por vecinos y vecinas de Montevideo, no solo en la Defensoría del Vecino.

Serán focos orientadores de la discusión:

- Relevancia de los perjuicios que causa la Contaminación Acústica en la salud humana y en la convivencia comunitaria.
- Principales áreas de producción de Contaminación Acústica, reglamentos y procedimientos institucionales para la prevención y control de la misma. Dificultades y propuestas para la mejor implementación.
- Mapas primarios de factores provocadores de Contaminación Acústica según el territorio montevideano.
- Reglamentación de la Ley N° 17.852 de Contaminación Acústica: elementos necesarios para culminar el proceso.

Para ello estamos invitando al debate, a representantes de las siguientes instituciones, programa y servicios

- ✓ *Junta Dptal. de Montevideo:* Comisión Medio Ambiente y Salud y Comisión de Derechos Humanos.
- ✓ *Intendencia de Montevideo:* Dpto. de Desarrollo Ambiental, Dpto. de Desarrollo Social, Depto. de Acondicionamiento Urbano, Dpto. de Movilidad Urbana, Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación y Pro-Secretaría.
- ✓ *Gobiernos Municipales:* Alcaldes y Alcaldesas de los Municipios de Montevideo
- ✓ *Facultad Ingeniería:* Dpto. de Ingeniería Ambiental del Instituto de Mecánica de los Fluidos e Ingeniería Ambiental (IMFIA)
- ✓ *MVOTMA:* DINAMA
- ✓ *Ministerio de Industria*
- ✓ *Cámara de Industria*
- ✓ *Empresa Otoharmonics*
- ✓ *Red ONGs Medio Ambiente*
- ✓ *Asociación Acústica Uruguay*

Invitamos a presentar los materiales que entiendan puedan aportar a la discusión, ya sea previamente para la realización de duplicados o el mismo día de la reunión.

Mesa de Diálogo

Contaminación Acústica en la Convivencia Ciudadana

Informe inicial para la discusión

Una aproximación al concepto de Contaminación Acústica

La Contaminación Acústica es una problemática conocida tradicionalmente como “ruidos molestos”, lo que ubica al reclamante en 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.

Una vecina lo describe de la siguiente manera¹:

“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”.

¿Cómo distinguir el ruido del sonido?; ¿cuál es el punto de inflexión?; ¿Por qué molesta? Un “portal de lucha contra el ruido”². nos propone una definición de RUIDO que nos parece muy ilustrativa:

“Como muy acertadamente indica la etimología latina (rugitus, rugido) del vocablo castellano (ruidos), la función de la percepción del ruido por los animales, incluido el hombre, es la alarma. En contraste con ello, la de los sonidos no ruidosos es la comunicación. Si bien también la alarma es una clase de comunicación, es la comunicación de que ocurre algo amenazante, a lo que urge prestar atención inmediata, con el consiguiente abandono de la ocupación en curso e incluso del descanso”.

¹ Extractado de carta integrada a un expediente municipal.

² www.ruidos.org

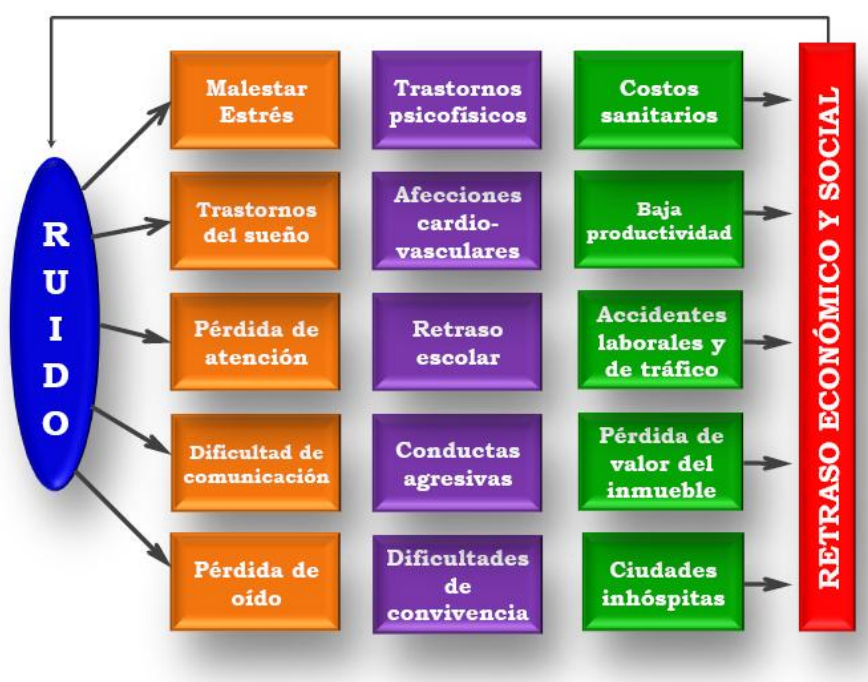
Multidimensionalidad de los efectos que causa la Contaminación Acústica

En las “*Guías para el Ruido Urbano*” (OMS, 1999)³, encontramos un análisis y propuesta sobre cómo administrar y entender el ruido en las ciudades, en la convivencia comunitaria.

Un resumen de lo que este informe plantea, está presentado en el “portal”:

“El ruido actúa a través el órgano del oído sobre los sistemas nerviosos central y autónomo. Cuando el estímulo sobrepasa determinados límites, se produce sordera y efectos patológicos en ambos sistemas, tanto instantáneos como diferidos. A niveles mucho menores, el ruido produce malestar y dificulta o impide la atención, la comunicación, la concentración, el descanso y el sueño. La reiteración de estas situaciones puede ocasionar estados crónicos de nerviosismo y estrés lo que, a su vez, lleva a trastornos psicofísicos, enfermedades cardiovasculares y alteraciones del sistema inmunitario.

La disminución del rendimiento escolar o profesional, los accidentes laborales o de tráfico, ciertas conductas antisociales, la tendencia al abandono de las ciudades, la pérdida de valor de los inmuebles y un largo etcétera son algunas de las consecuencias. No es casualidad que los países y regiones menos desarrollados sean también los más ruidosos”.



³ *Guías para el Ruido Urbano*. OMS, elaborada por un grupo de trabajo de expertos, Londres, Reino Unido. Año 1999

Haciendo referencia al estudio de la OMS.

De una forma muy sucinta, este informe da cuenta de la gran variedad de efectos adversos que dispara la Contaminación Acústica:

- a. Efectos sobre la audición, e interferencia en la comunicación. Más allá de los efectos de disminución auditiva por la exposición a ruido ocupacional, refiere consecuencias sociales vinculadas a la interferencia causada por el ruido para la comunicación oral, la escucha de la conversación cotidiana, la comprensión, e incluso para atender “señales acústicas importantes para la vida cotidiana, tales como el timbre de la puerta o del teléfono, la alarma de los relojes despertadores o contra incendios, otras señales de advertencia y la música”⁴. Esta dificultad está especialmente asociada a la tercera edad y la primera infancia, ya que la pérdida natural de la audición de los primeros, y el proceso de aprendizaje del lenguaje de los segundos, se ve potenciado por un factor externo que profundiza las dificultades de los procesos naturales.
- b. Efectos sobre el sueño. “El sueño ininterrumpido es un prerrequisito para el buen funcionamiento fisiológico y mental”⁵. La perturbación sobre el sueño debe ser uno de los pilares a tener en cuenta, en tanto existen perjuicios claros ya a partir de los 30 decibelios. Las alteraciones en el descanso son desde la dificultad o imposibilidad de dormirse, la interrupción del sueño (que si son repetidas pueden provocar insomnio, y que a partir de los 45 db. ya existe una gran probabilidad de despertar), y disminuye la calidad del sueño volviéndose éste menos tranquilo y provocando alteraciones del ritmo cardíaco, presión arterial, etc, con efectos posteriores de cansancio, fatiga, depresión y reducción del rendimiento.
- c. Efectos sobre las funciones fisiológicas. Refiere a secuelas permanentes luego de exposiciones prolongadas, tales como la hipertensión y cardiopatía asociadas, según las características personales de la persona expuesta.
- d. Efectos sobre la salud mental. Si bien no puede asociarse la exposición a la contaminación acústica como causa de enfermedades mentales, sí facilita que se disparen enfermedades latentes, y se asocia con la ingestión de medicamentos para solucionar problemas de sueño, intranquilidad y otros estados de ánimo que sí son alterados por el ruido.
- e. Efectos en el rendimiento. Tanto en trabajadores como en niños y niñas, el estudio afirma que se ha comprobado una disminución del rendimiento sobre todo en aquellas tareas más complejas, y en el rendimiento cognitivo (sobre todo aprendizaje de la lectura, la atención, solución de problemas y memorización). Además de las dificultades para el desarrollo de estas actividades, el ruido actúa como un factor de distracción permanente, a lo que se agrega la sensación de alarma cuando existen ruidos súbitos que provocan desestabilización en quien está intentando desarrollar una tarea.

⁴ OMS, 1999.

⁵ OMS, 1999.

- f. Efectos sociales y sobre la conducta. *La convivencia con los ruidos permanentes, genera una molestia que no responde solamente al ruido, sino a factores sociales, psicológicos y/o económicos. La molestia que provoca el ruido en sí mismo y ya descrita anteriormente, se refuerza con la impotencia de tolerar la situación sin que se encuentre remedio, la imposibilidad de retomar un proyecto de vida invadido, la imposibilidad de gozar del domicilio libremente, el deterioro de la vivienda (cuando sucede) por rajaduras por las vibraciones, la desvalorización de la propiedad por el contexto ruidoso que le impide incluso mudarse y tomar distancia del problema porque no recupera el valor real invertido, etc.*

Las personas que se ven forzadas a vivir en un medio, donde la contaminación acústica se ha instalado, sufren una alteración de su cotidianeidad que le imposibilita ejercer su derecho a resolver espacios de ocio, estudios, trabajo o descanso, en el momento que necesita o querría hacerlo.

Provoca cambios conductuales, especialmente comportamientos antisociales tales como hostilidad, intolerancia, agresividad, aislamiento social y disminución de la tendencia natural hacia la ayuda mutua.

En términos psicológicos, la contaminación acústica pasa a tener una omnipresencia que invade incluso en momentos en que cesa, ante la amenaza de reanudarse la actividad que la causa. Crea una alerta y sensación de alarma permanente que deriva en trastornos graves a nivel fisiológico, mental, social y actitudinal.

Son muchas las dimensiones, servicios e instituciones que involucra esta temática, y ciertamente plantea un alto nivel de complejidad para su resolución, así como la dificultad para una comprensión cabal de los perjuicios causados por la contaminación acústica, y cómo se relaciona a un conjunto de derechos de la ciudadanía que son vulnerados en un sólo acto.

La Contaminación Acústica, un problema muy sentido...

La Defensoría del Vecino entiende como imprescindible avanzar hacia una clara comprensión de la vulneración que la Contaminación Acústica genera sobre los derechos de quienes la soportan y conviven con ella, e intenta a continuación una presentación muy genérica pero contundente de los perjuicios que implica la falta de control sobre el tema.

En la categorización de reclamos utilizada en el Sistema de Información de la Defensoría, se prioriza en la categoría contaminación ambiental a aquellos vinculados a la contaminación acústica (ruidos molestos) que constituyen fundamentalmente el universo de mayor porcentaje (12%) de los recibidos por la Defensoría.

A modo de reseña y siguiendo la referencia del proceso de los informes anuales dentro de la categoría Contaminación Ambiental, también existen diferencias en cuanto a cómo la temática se presenta en cada uno de los Municipios. Ratificamos que la Contaminación Acústica continúa siendo uno de los principales problemas presentados ante la Defensoría y que se ha extendido en cuanto a su incidencia, a todas las zonas del departamento de Montevideo.

En el tratamiento y gestión de este tema nos hemos enfocado, dentro del marco integrador del concepto de derecho a la ciudad, no sólo en la responsabilidad del Gobierno Nacional, Departamental y Municipal como garantes de un medio ambiente sano y de los derechos a la salud y a la vida de los habitantes, sino también en la responsabilidad directa de las empresas titulares de los emprendimientos contaminantes y/o irregulares, no sólo en la responsabilidad social empresarial, sino en su responsabilidad frente al marco normativo que regula sus actividades, la obligatoriedad del mismo y las graves consecuencias que las violaciones al mismo tienen en el entorno vecinal.

En el Informe Anual de la Defensoría de 2009, presentamos pormenorizadamente la problemática de la contaminación acústica, con un análisis de las dificultades encontradas para su control en Montevideo, los efectos adversos que dispara la Contaminación Acústica y la relevancia del control y prevención de la misma.

Son diversas las situaciones que dan origen a estos problemas de contaminación acústica, las principales son:

- **Espectáculos públicos:** bares y pubs (con actividad en el interior o exterior, por ejemplo con decks o sillas en la vereda), ensayos y espectáculos de carnaval, de teatro o de otros conjuntos musicales en escenarios cerrados o en la vía pública, centros culturales o casas de fiestas infantiles, etc.
- **Actividad comercial e industrial:** obras en construcción, talleres mecánicos y de chapa y pintura, metalúrgicas, utilización de maquinaria en grandes superficies comerciales y en distintos emprendimientos comerciales y productivos (ej. panadería, cochera, lavadero mecánico, etc.), actividades de carga y descarga, etc.
- **Tránsito y Transporte:** aumento de la densidad del tránsito en general y particularmente alta complejidad que caracteriza la misma a nivel departamental, tránsito de camiones de carga por calles barriales o secundarias, motores y escapes fuera de reglamento, etc.
- **Otros:** iglesias, instituciones educativas y deportivas, prostíbulos, ruidos entre vecinos.

Por qué se instala la contaminación acústica

Las denuncias por “ruidos molestos” son las más de las veces ocasionadas por locales industriales o comerciales que se encuentran en situación irregular respecto a la normativa vigente, por una diversidad de factores, que se caracterizan muchas veces por ser acumulativos, y de competencia del gobierno departamental, a saber ;

- no tienen la habilitación correspondiente,
- sí están habilitados, pero no cumplen las condiciones acordadas y reglamentarias,
- Se intima a regularizar, incluso se podrá prever que la petición sea inviable por característica de la zonificación (destinos no compatibles con uso residencial).
- Carencia de una normativa específica que reglamente una determinada actividad, y el control queda supeditado exclusivamente, al logro de las mediciones del sonido que se receptiona en el lugar del perjuicio cuando éste es demandado (casos de

actividades en desarrollo que podrían relacionarse con ensayos de carnaval, templos, gimnasios entre otros.).

- la fragmentación competencial resultante a la interna del Gobierno Departamental, tanto en la viabilidad de uso como en el caso de las habilitaciones, genera una gran complejidad en las actuaciones administrativas inherentes:
 - tiempos y lógicas de actuación independientes, resultando en algunos casos contradictorias.
 - dificultad en el diálogo y en la coordinación intra e interinstitucional.
 - El proceso de búsqueda de diferentes habilitaciones, desarrolla procesos en que los tiempos institucionales no resultan compatibles con los de la ciudadanía, salvo excepciones.

- El aumento de la densidad de una determinada actividad en una misma zona o barrio provoca fenómenos de saturación: empresas en proceso de expansión, multiplicación de empresas/industrias, aumento del tránsito, zafas de actividades (construcción, carnaval, etc). De esta forma sucede que tanto por la emisión de ruidos molestos dentro del local, como fuera del mismo (aumento del tránsito, permanencia de público o trabajadores en el exterior, etc.), al existir una concentración de estas fuentes en un mismo lugar o zona, se multiplican los *efectos negativos sobre la vida cotidiana de vecinos y vecinas circundantes*.

En materia de contaminación acústica, la falta de avances concretos que encontramos también desde el Poder Ejecutivo, es que pese que la ley 17.852 de Contaminación Acústica fue sancionada en el año 2004, continúa sin reglamentación. Este procedimiento permitiría una actuación más eficiente en cuanto a la clarificación de la asignación de competencias a distintas instituciones y organismos del Estado.

La falta de reglamentación de esta ley ha impedido avanzar en estándares de máximos admisibles de contaminación acústica más acordes con una mejor calidad de vida para la ciudadanía, y en medidas de prevención que permitan evitar no sólo conflictos de difícil resolución, sino secuelas en la salud de las personas que tienen un alto costo, el cual no es sólo económico.

La Defensoría del Vecino ha detectado el desconocimiento por parte de dependencias del Ministerio del Interior de las competencias que la ley de contaminación acústica le asigna, a través de las distintas seccionales policiales -que frecuentemente señalan a los reclamantes que no es de su injerencia- cuando son denunciadas situaciones contempladas explícitamente en la ley y explicitada también su competencia.⁶

⁶ Artículo 13. (Tranquilidad pública).- “En caso de actividades extraordinarias o no permanentes, que emitan ruidos que perturben la tranquilidad o el orden público, la Policía Nacional o la Prefectura Nacional Naval estarán en la obligación de ejercer acción inmediata para hacer cesar o impedir tales emisiones.”

Ello, sin perjuicio de la imposición de las sanciones administrativas o penales que correspondieren.

Cómo seguir...

Por parte de la Defensoría se observa que esta temática hace ya un buen tiempo se encuentra en un punto de inflexión, que amerita de parte de las autoridades Nacionales, Departamentales y Municipales toda la atención y acción, posible del punto de vista de la regulación (legislación, reglamentación), implementación, y fiscalización de forma de hacer aplicable el principio de autoridad.

Como resulta de la reseña precedente, encontramos involucradas en la gestión, tanto en lo que hace a los trámites de autorización como al contralor pertinente, a diversas dependencias de los niveles nacionales, departamentales y municipales, con desafíos importantes respecto a la necesidad de articulación y establecimiento de criterios procedimentales, y de una visión de la gestión interdependiente a nivel institucional (centralización versus descentralización). La regulación y ordenamiento de las distintas actividades en el territorio, debe responder y garantizar los intereses que desde distintos grupos de personas y actividades humanas se reclaman, asegurando una convivencia armoniosa que no vulnere ninguna de las partes.

A modo de cierre, y con el objetivo de promover una visión integral entre los diversos actores, la Defensoría entiende;

- la importancia de la presencia del Estado en estos temas como la Contaminación Acústica, responsabilidad a nivel de la Política Pública de cumplir con la obligación de garantizar los derechos de la ciudadanía vulnerados por actores generalmente privados, titulares de emprendimientos que ponen la carga de parte de sus beneficios económicos en los vecinos perjudicados.
- la relevancia de integrar a la Sociedad Civil organizada, a la comunidad, planificando efectivamente el fortalecimiento de la ciudadanía
- se estima posible dejar de percibir a la empresa como un elemento de distorsión del entorno urbano, siempre que ésta a su vez perciba las bondades de este cambio y de la forma de relacionarse con dicho entorno promoviendo la responsabilidad empresarial y,
- sumar a la academia y a aquellos emprendimientos privados que aporten con una matriz innovadora y científica.

La Defensoría del Vecino de Montevideo aspira que se pueda definir un proyecto de ciudad integrador, donde el poder público asuma su rol líder en la transformación urbana, garantizando y protegiendo los derechos de la comunidad, donde las empresas tengan el protagonismo natural enmarcado en un relacionamiento responsable y respetuoso con su entorno social.

Montevideo, agosto 2011