

RInCE

**Revista de Investigaciones del Departamento de Ciencias Económicas de
La Universidad Nacional de la Matanza**

Título:

**"Participación Ciudadana y Contaminación Ambiental en el partido de La
Matanza"**

Autores:

Elizabeth Bobadilla, Marco Heredia, Leandro Pugliese, Santiago Ragno

Resumen

El presente trabajo se enfoca en la problemática de la contaminación industrial y la participación ciudadana como eje para lograr la eficacia de las políticas públicas y el fortalecimiento de la democracia en el partido de La Matanza. En tal sentido se analizaron los instrumentos legales, a saber: audiencias públicas y estudios de impacto ambiental obligatorios, las instituciones competentes y se evaluó mediante encuestas la participación y el conocimiento ciudadano sobre el tema abordado. Los resultados obtenidos dan cuenta de niveles predominantemente bajos de conocimiento y participación en esos aspectos y se analiza la posible relación entre ellos.

Como resultado se propone el aprovechamiento de las instituciones existentes incorporando la participación ciudadana con el fin de utilizar y generar espacios de diálogo directo con los vecinos permitiendo el aporte de la comunidad en las políticas públicas en estas cuestiones.

Palabras clave:

Políticas públicas - Contaminación industrial - Participación ciudadana - Calidad de vida - Democracia.

Abstract

The present work focuses on the problematic of the industrial pollution and the citizen participation as axis to achieve the efficiency of the public policies and the strengthening of the democracy in the district of La Matanza. In such way was analyzed the legal instruments, to know: public audiences and mandatory environmental impact studies, the competent institutions and it evaluated through quizzes the participation and the citizen knowledge on the studied subject. The obtained results show the predominantly low levels of knowledge and participation in these aspects and the possible relationship between them is analyzed.

As a result its intends the harnessing of the existing institutions incorporating the citizen participation so as to use and generate opportunities for direct dialogue with the neighbors allowing community contributions into public policy on these issues.

Key words:

Public policies - Industrial pollution - Citizen Participation - Quality of life - Democracy.

Elección del Tema

Al observar la situación actual del partido de La Matanza en materia de desarrollo industrial y su impacto en el ambiente del lugar donde los residentes desarrollan sus vidas, se ha presentado la inquietud de conocer cuál es el nivel de participación que tiene la comunidad a fin de resguardar su derecho constitucional de vivir en un ambiente sano y apto para el desarrollo humano.

Se cree que la concientización ciudadana en materia de participación y potenciación del capital social es fundamental para el desarrollo de la comunidad y la eficacia de las políticas públicas de abajo hacia arriba. Es por eso que el tema elegido aborda la problemática medioambiental producto del desarrollo industrial en zonas residenciales del municipio y la participación de los residentes en la toma de decisiones facultadas a los órganos competentes de habilitar la instalación y el funcionamiento de las industrias.

Por otro lado, se considera importante que la normativa vigente y las instituciones incorporen las opiniones y experiencias de los vecinos a fin de consolidar un desarrollo local competitivo y sustentable con base en una democracia cada vez más madura, evolucionando de manera que el Estado, el sector productivo y los ciudadanos sean responsables del desarrollo de La Matanza como un territorio innovador, competitivo y sustentable.

Definición del Problema

Desde el año 2003 el partido de La Matanza ha comenzado a tener una notable recuperación de la actividad productiva, impulsado por la instalación de industrias en zonas residenciales y cuyo proceso fue facilitado por Ordenanza Municipal N°10.833 del año 2000¹. Este crecimiento virtuoso en pos del incremento del empleo (estimado en más de 200.000 puestos de trabajo al año 2014) se tornó en un problema para ciertos sectores de la comunidad de La Matanza que convive con la actividad industrial por la falta de planificación.

Actualmente se estima que el municipio cuenta con más de 7500 establecimientos industriales distribuidos principalmente en el llamado primer cordón (70%) y el resto localizados en el segundo y tercer cordón, conviviendo con una población total, según el censo del año 2010 realizado por el Instituto Nacional De Estadística y Censos (INDEC) de 1.775.816 habitantes.

Dentro del conjunto de los establecimientos industriales se encontraron empresas que, de acuerdo a su complejidad ambiental, están categorizadas por el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) y la ley de la provincia de Buenos Aires N° 11.459/96² como establecimientos industriales de tercera categoría. Este tipo de industrias sólo pueden ser emplazadas en zonas industriales exclusivas ya que su funcionamiento constituye un riesgo para la seguridad, salubridad e higiene de la población u ocasiona daños graves a los bienes y al medio ambiente.

En La Matanza, según trámites en curso en la Comisión Especial de la Ordenanza N° 10.833, existen 1.300 establecimientos fuera de uso de suelo apto, algunas de ellas solicitando Zona Industrial Exclusiva (contemplado en el Decreto Ley

8.912/77³). Esto sucede por haber sido categorizadas de tercera categoría, lo que implica en la práctica la necesidad de ser trasladadas a un parque industrial. Así es como las autoridades del municipio estiman que los establecimientos fuera de zona apta, sean en realidad el doble de la cantidad que ha iniciado su trámite.

En este contexto la Constitución Nacional (art. 41⁴), la Constitución Provincial (art. 28⁵) plasmado en el plexo normativo ambiental provincial Ley 11.723 (arts. 11,16, 17, 18, 26)⁶ y municipal (Anexo A art. 4 Dec. N°1853 regl. De la Ord. N°22.658)⁷ contemplan derechos y obligaciones tanto para el Estado como para el sector productivo y la ciudadanía en defensa de un ambiente sano para las generaciones presentes y futuras.

Es aquí donde se encuentra un problema para los residentes del partido de La Matanza y un desafío para el municipio a fin de garantizar a los ciudadanos no solamente el acceso al trabajo sino también un ambiente que no perjudique el desarrollo saludable de sus vidas.

Antecedentes (Marco Teórico o Conceptual)

El partido de La Matanza se ha caracterizado históricamente por su enorme población y su extensión este-oeste de 325,72 km², distribuidas en 15 localidades, pasando por la proliferación de industrias (más de 7500) principalmente en el primer cordón (70%), barrios residenciales de diferentes niveles socio-económicos, villas y extensas zonas rurales como González Catán y Virrey del Pino.

El primer cordón, es el área limítrofe con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En general, los habitantes acceden a los servicios de agua potable y cloacas, la gran mayoría de las calles están asfaltadas y, por lo tanto, los vecinos tienen mayor facilidad para asistir a las escuelas y a los centros de salud. En esta zona, la ubicación de villas y asentamientos representan un número menor comparado al resto del distrito. En referencia al uso de los servicios de salud, los vecinos utilizan los de la zona pero además se atienden en Capital Federal, por distancia y prestaciones. Por último, es la zona de mayor recaudación fiscal y de menores índices de pobreza e indigencia.

En el segundo cordón se alcanzó una cobertura casi total de servicios de agua potable y cloacas que al momento del desarrollo del Plan Estratégico de La Matanza (PELM)⁸ era sólo del 50%. De la misma manera, sólo la mitad de las calles se encuentra asfaltada. El acceso a los servicios depende de la distancia que existe con las rutas N°3 y N°4. Los niveles de ingreso de la población son mayoritariamente estables, en gran medida provenientes del sector productivo formal y de la actividad comercial minoritaria y en cuanto a la recaudación impositiva, la misma es deficitaria comparada con el cordón anteriormente descripto.

El tercer cordón, es la zona de mayor vulnerabilidad. La mayoría de los vecinos no posee agua potable ni cloacas, aunque se ha avanzado en obras en ese sentido, sigue siendo el territorio donde existe el mayor déficit en términos de infraestructura y social.

Desde mediados hasta fines del siglo XX La Matanza fue sede de grandes industrias que generaban un cúmulo de puestos de trabajo infringiéndole un fuerte perfil obrero e industrial al distrito.

Tabla 1: Evolución de los establecimientos industriales del partido de La Matanza

Evolución de los establecimientos industriales del partido de La Matanza									
Año	1935	1947	1954	1964	1974	1984	1994	2004	2011
Establecimientos	136	407	1638	2792	3791	3914	3929	2794	7500
Variación	---	199,26%	302,45%	70,45%	35,78%	+3,2%	+0,38%	-28,87%	168,00%

Fuente: Plan de Desarrollo Productivo Matanza 2020

La década de 1990 y los principios del siglo XXI encontraron al partido en una crisis política, económica y social plasmadas en la destitución del ex intendente Héctor Cozzi en 1999 por motivos de corrupción, la proliferación de piquetes y cortes de rutas, sumados al surgimiento de muchas actividades de subsistencia como el trueque y las ollas populares, además del nacimiento de algunas de las organizaciones sociales más importantes de Argentina.

En el año 2000, la situación del municipio así como la del país en general y del conurbano bonaerense en particular era crítica y las soluciones evidenciaban la necesidad de complejas políticas integrales de desarrollo. En este contexto bajo la ordenanza municipal N° 10.786 se declaró la emergencia laboral y social en el distrito, y se intentó impulsar la actividad económica solucionando los casos de zonificación de industrias y talleres a través de la ordenanza municipal N° 10.833, facilitando de esta manera el aumento del empleo y la recaudación.

Actualmente, la actividad económica de mayor peso es la industria manufacturera, seguida en niveles progresivamente menores por los servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler, el transporte, el almacenamiento y las comunicaciones, el comercio al por mayor y al por menor y las reparaciones.

En el caso de la industria manufacturera es destacable su alta participación en cuanto a infraestructura, llegando al 33,70%.

En cuanto al empleo, en función de datos del Censo 2001, la tasa de desempleo de la población económicamente activa llegaba al 69%, siendo en el 2011 de 7,9% según la Encuesta de Indicadores de Mercado de Trabajo del Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, reducción notable debido a la reactivación de numerosas industrias y el crecimiento económico generalizado del país que impulsó la generación de empleo.

Actualmente está en proceso de construcción el Polo Industrial del Calzado en la localidad de Gregorio de Laferrere y también ya fue instalado en Virrey del Pino, el Parque Industrial de La Matanza (PILM), de propiedad privada, que cuenta con 55 hectáreas y donde ya se han vendido el 50% de las parcelas de la primera etapa de un total de tres en que consta el plan de construcción previsto por el proyecto.

Estos acontecimientos contemporáneos se dan gracias al desarrollo y concreción del Plan Estratégico La Matanza (PELM) apoyados en uno de los pilares que ha sido promover el emplazamiento de más y nuevas industrias en todo el municipio. Pero para ello fue necesaria la aplicación de la mencionada ordenanza N° 10.833 del año 2000 en la cual se crea una comisión especial cuyo fin es resolver a nivel municipal el problema de zonificación de las industrias mientras dure la emergencia laboral. Si

bien, por lo expresado anteriormente, no se considera que el municipio se encuentre en una situación de emergencia, lo cual es un orgullo del que forman parte todos los habitantes de La Matanza, la normativa sigue vigente y en la actualidad se siguen otorgando partidas provisorias que permiten el funcionamiento de industrias de tercera categoría.

Se entiende que la ordenanza N° 10.833 fue útil y necesaria para la reactivación económica, permitiendo eludir la aplicación del decreto ley 8.912/77 y la ley provincial 11.459/96. Pero la aplicación de la ordenanza ha provocado la instalación poco planificada de industrias en el entramado residencial y este es un problema expresado en el Plan de Desarrollo Productivo 2020⁹, proyecto realizado por la Municipalidad de La Matanza, y que supone una predisposición a fin de reorganizar el entramado industrial.

Dentro de este contexto y desde el lugar que ocupa la comunidad en la sociedad política, en el marco del plexo normativo nacional, provincial y local, la participación de los ciudadanos de La Matanza puede aportar soluciones que enriquezcan las políticas públicas locales y fortalezcan los vínculos entre la comunidad, las empresas y el municipio, pilares fundamentales para un verdadero desarrollo local, tornándose ineludible en esta instancia conceptualizar la participación ciudadana para lo cual se han considerado relevantes las siguientes definiciones compartidas:

“En una esfera estrictamente sociológica la participación ciudadana significa intervenir en los centros de gobiernos de una colectividad, participar en sus decisiones de la vida colectiva, de la administración de sus recursos, del modo como se distribuyen sus costos y beneficios.” (Merino, 1996)

“La participación ciudadana es la clave para transformar el espacio de lo estatal en un espacio público y contribuir a crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática. Porque la participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación, (política, comunitaria, etc.) se refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales). Pero para que esta participación sea efectiva deben generarse compromisos y condiciones

institucionales y, sobre todo, existir el convencimiento de que la deliberación pública y la interacción social, la aceptación y el respeto por el pluralismo ideológico, son valores y prácticas positivos y esenciales para vivir en democracia; valores y prácticas que pueden y deben ejercerse en primer término en el ámbito de lo cotidiano y en el espacio local, que es donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos” (Ziccardi, 1998).

“Propiciar la participación comunitaria con base en la educación ambiental significa buscar el desarrollo sustentable, hacer que la sociedad se involucre en acciones de conservación del medio ambiente, pero también hacer que ésta exija a la empresas y autoridades correspondientes, el cumplimiento a la legislación vigente y obtener respuestas concretas a favor de la naturaleza.” (Humberto Palos Delgadillo, Educación ambiental, participación comunitaria y desarrollo sustentable: los casos de los municipios de Juanacatlán y El Salto, Jalisco, 2006)

“A partir de fines de los años 80 y principios de los años 90, la participación ciudadana ha tomado una relevancia que anteriormente no tuvo: ahora el público no sólo quiere participar en el diseño de las políticas públicas en materia de medio ambiente, sino también en su implantación y evaluación, de manera que la participación ciudadana resulta una condición sine qua non para el éxito de los programas de protección del medio ambiente.” (Raúl Pacheco Vega, 2001)

En efecto, la participación ciudadana ha sido una actitud recurrente a partir del devenir de la democracia en nuestro país, tendencia que también fueron contempladas a partir de la reforma constitucional de 1994, incorporando los recursos de referéndum y de iniciativa popular en la Constitución Nacional (Artículos 39 y 40 CN)¹⁰ además de otros institutos como la Defensoría del Pueblo, la Auditoría y el Ministerio Público.

En el mismo sentido la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, garantiza a todos los habitantes de la Provincia “la efectiva participación de todos en la organización política, económica y social” (Artículo 11) e introduce el referéndum y

la iniciativa popular en su Artículo 67 inc. 1 y 2. Además, y de forma innovadora, la Constitución Provincial en el Artículo 67 inc. 5 deja abierta la posibilidad de incorporar, con dos tercios de votos del total de los miembros de cada Cámara, otras formas de participación popular.

Continuando con la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, la misma establece que "la Ley Orgánica de las Municipalidades deberá contemplar la posibilidad que los municipios accedan a los institutos de democracia semidirecta" (Sección X Artículo 211 de las Disposiciones Transitorias). De este modo, los instrumentos señalados se incorporan a la vida ciudadana de forma complementaria al sistema representativo de gobierno, posibilitando la participación ciudadana en la adopción de medidas y acciones vinculadas al bien común de la sociedad en su conjunto.

Yendo a lo fáctico, cabe entonces citar el interesante caso del plebiscito realizado en el año 2003 en la localidad de Esquel, Provincia de Chubut, donde el "no a la mina" (www.noalamina.org/esquel, 2015) ganó por el 85% de los votos. El plebiscito se realizó porque los vecinos de esa ciudad se oponían a la instalación de una mina de oro en la región, donde se utilizaría cianuro para obtener el metal, por considerarlo peligroso para el medio ambiente y la vida de la población. Aunque el resultado del plebiscito no obliga a dar marcha atrás con el proyecto, el intendente municipal cambió su postura inicial luego del resultado y anunció que no permitiría la instalación de la mina, postura a la que también se adhirió el gobernador.

Retomando los instrumentos legales de participación ciudadana, en la temática ambiental, emergió con carácter obligatorio en varias jurisdicciones la figura de la audiencia pública.

En efecto, este instrumento contemplado en el Artículo 20 de la Ley Nacional General del Ambiente N°25.675, de aplicación en todo el país, también llamada de Presupuestos Mínimos ya que contiene principios de valoración y de aplicación de cualquier normativa relativa a ejecución de políticas públicas referidas al medio ambiente, establece que las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización

de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente.

Embarcadas en este compromiso, las provincias fueron adoptando diferentes modalidades al incorporarlas en sus jurisdicciones, dándole carácter obligatorio y vinculantes como el caso de La Pampa (L.1914,art.8)¹¹ y Rio Negro (L. 3266 arts. 7 y 9)¹² y en otros casos facultando a la Autoridad de Aplicación decidir sobre su necesidad, tal es el caso de la Ley Ambiental de la Provincia de Buenos Aires N°11.723 en sus Artículos 18 y 19 que contempla la figura de la audiencia pública en cuestiones ambientales, pero la decisión de su convocatoria es una facultad de la Autoridad de Aplicación. En tanto, desde la Municipalidad de La Matanza, a través del Decreto Municipal N°1.853, Artículo 4 del Anexo A que reglamenta la Ordenanza N°22.658 se contempla el derecho de los vecinos a efectuar la denuncia ante la Secretaria de la Producción/Dirección de Industria, organismos competentes en la actualidad. Si la Autoridad de Aplicación constata, tras la denuncia de vecinos, que la empresa contamina, inicia un proceso, otorgando un plazo a la empresa para que subsane el daño, vencido el plazo sin cumplimiento lo clausura.

Para la norma nacional general del ambiente "la participación ciudadana es uno de los ejes centrales en la generación de políticas públicas en materia ambiental" (Ley N° 25.675, 2002).

Con base en estos antecedentes, diferentes experiencias de audiencias públicas se desarrollaron en municipios bonaerenses, como por ejemplo las celebradas en el año 1999 en el partido de Avellaneda. Uno fue el Proyecto Puente De la Serna y el otro el Plan Urbano Ambiental del municipio, los cuales fueron convocados, en el primer caso, por el Banco Mundial (organismo financiador del proyecto) y en el segundo, por el propio gobierno municipal¹³.

Debe tenerse presente que la audiencia pública como espacio de participación requiere de otro instituto también tutelado, cual es el derecho a la información. Vale decir, que la sociedad a través de las autoridades públicas debe poner a disposición todos los antecedentes del tema: la información ambiental. La información ambiental es entendida como aquella información en cualquier forma

de expresión o soporte relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable.

Para el caso, la Ley de la Provincia de Buenos Aires N°11.723 pone a disposición de la comunidad la información obrante en poder de las entidades públicas y lo considera una obligación.

Es oportuno recordar también el conocido "Fallo: Mendoza Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios de la Corte Suprema de Justicia de la Nación"¹⁴, debido a que se trató justamente de la participación ciudadana que judicializó su reclamo ante los graves problemas de salud con riesgos para la vida misma de muchos vecinos afectados por la contaminación ambiental. En efecto, esta situación llevó a los vecinos a iniciar un reclamo judicial que dio surgimiento a nuevos mecanismos de gestión pública ambiental coordinada y participativa, tal el caso de la conformación de un ente denominado Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR).

ACUMAR es un órgano interjurisdiccional que nació en el año 2006 por la Ley Nacional 26.168. Lo integran un Consejo Directivo presidido por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y los representantes de las tres jurisdicciones (Nación, Provincia de Buenos Aires y municipios), un Consejo Municipal con representantes de los 14 municipios que conforman la cuenca, y una Comisión de Participación Social con la sociedad civil abierto a su integración por cualquier organización con intereses en el ámbito territorial de la cuenca Matanza-Riachuelo. Asimismo, se ha conformado un Foro de Universidades de la Cuenca (FUCUMAR). Este organismo tiene a su cargo la ejecución del Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca del Río Matanza-Riachuelo.

Por otro lado, también desde 1992, la comunidad internacional manifestada en la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 y sus posteriores reuniones, advierte que "el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda". (Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992)¹⁵.

Con este fin, se planteó en nuestro país y en los demás países de América Latina y el Caribe la necesidad de avanzar en la formulación de políticas sobre la base de un proceso más participativo y con mayor información (Conferencia de Rio + 20, 2012).

Por lo expuesto a través de las experiencias participativas, las instituciones con injerencia ambiental y la normativa en la materia, se evidencia un reconocimiento cada vez mayor, tanto en la sociedad civil como en los gobiernos, acerca de la importancia de la participación ciudadana como elemento esencial para lograr un desarrollo local sostenible y para la consolidación de una democracia más representativa.

Ahora bien, se han señalado mecanismos de participación institucionalizados como el referéndum, la consulta popular y las audiencias públicas sin perjuicio de otras modalidades participativas existentes en la sociedad, tornándose en esta etapa ineludible conceptualizar que se entiende por ambiente y contaminación ambiental. A tal efecto, se tomarán los conceptos establecidos en la Ley de ambiente de la Provincia de Buenos Aires que señala que el ambiente es un "sistema constituido por factores naturales, culturales y sociales, interrelacionados entre sí, que condicionan la vida del hombre a la vez que constantemente son modificados y condicionados por éste" (Ley de la Provincia de Buenos Aires N° 11.723 Glosario Anexo I). La misma norma define a la contaminación ambiental, como la "alteración reversible o irreversible de los ecosistemas o de alguno de sus componentes producida por la presencia en concentraciones superiores al umbral mínimo o la actividad de sustancias o energías extrañas a un medio determinado" (Ley de la Provincia de Buenos Aires N° 11.723 Glosario Anexo I).

En definitiva, la participación como un hecho innato al hombre como ser social, está garantizada desde lo normativo e institucional mediante el acceso a la información ambiental y la posibilidad de efectuar denuncias ante la Autoridad de Aplicación, dándose las condiciones para una participación ambiental activa en La Matanza, no obstante advertir que sería recomendable incorporar la audiencia

pública como una instancia obligatoria a fin de reforzar la democracia en el municipio.

Justificación del Estudio

Se considera que la participación ciudadana incide minimizando las problemáticas ambientales y protegiendo las condiciones y calidad de vida de los vecinos lindantes a los establecimientos industriales, lo cual es un aporte esencial a las tareas realizadas por los organismos oficiales en la generación y ejecución de políticas públicas eficaces. A partir de los datos obtenidos de los casos testigo que hemos podido abordar se evidencia una influencia positiva en el cambio de agenda de las políticas públicas cuando la participación ciudadana acaece. También debe tenerse presente que la Municipalidad de La Matanza ha desarrollado una iniciativa para solucionar el tema abordado en el presente trabajo de industrias localizadas en zonas residenciales, a través del Plan de Desarrollo Productivo Matanza 2020. No obstante, si bien el citado plan contempla la participación del sector público, del sector productivo, Universidades y cámaras empresariales, no prevé la participación ciudadana, por lo que resultaría importante la incorporación de los mismos conjuntamente con los restantes actores en el municipio a fin de efectuar aportes para solucionar la problemática de la contaminación ambiental de manera superadora. En efecto, la participación ciudadana en las políticas públicas ha permitido en muchos casos eliminar situaciones de conflictos o intereses entre los vecinos y el sector productivo, y en otros casos, lo ha prevenido con soluciones aportadas de antemano por todos los actores involucrados en el municipio, es decir, la comunidad, el gobierno local, el sector productivo, cámaras, sindicatos, universidades. Además se observa que la Municipalidad de La Matanza se encuentra en una postura de apertura hacia la sociedad en busca de soluciones comunes, reflejo de ellos es el llamado "Consejo Participativo del Plan de Desarrollo Estratégico" creado en el año 2007.

Limitaciones

La falta de tiempo y de recursos otorgados por el programa no ha posibilitado profundizar el estudio abordado y la imposibilidad de contar con estudios estadísticos previos impidieron poder analizar la evolución en el tiempo de los parámetros estudiados.

Alcances del trabajo

El alcance del presente trabajo es el partido de La Matanza y a todos los residentes del municipio.

Objetivos

- Determinar el nivel de participación ciudadana referente al aporte de soluciones a la problemática de la contaminación industrial en el municipio y mecanismos de participación utilizados.
- Identificar mecanismos institucionales que permitan la participación de los residentes de La Matanza a fin de lograr minimizar los riesgos de impacto ambiental y proteger la salud de la población, promoviendo la participación ciudadana en la generación e implementación de las políticas públicas del municipio.
- Determinar el nivel de conocimiento que tienen los residentes de La Matanza acerca de las instituciones encargadas del cuidado del medio ambiente y la existencia de una relación entre el nivel de participación y el conocimiento de estas instituciones.
- Determinar si existe voluntad de participar en temas vinculados al cuidado del medio ambiente por parte de los residentes del distrito.
- Determinar el nivel de confianza en los organismos de control ambiental por parte de los residentes del municipio.

Hipótesis

El acceso a la información pública referida a temas medio ambientales por parte de los residentes del partido de La Matanza incide en sus posibilidades de participar en los procesos de gestión para generar reclamos en pos de la disminución de la contaminación industrial en el distrito.

Material y Métodos

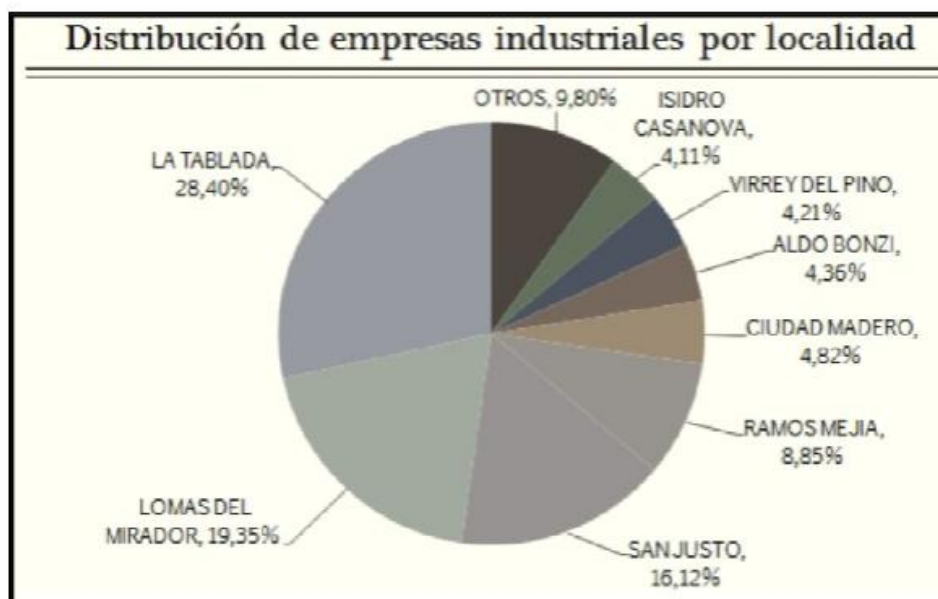
La investigación se llevó a cabo entre Agosto y Noviembre de 2015. El objeto de estudio es la participación ciudadana de los residentes mayores de 18 años de La Matanza en temas relacionados con problemáticas de contaminación ambiental generadas por las industrias de la zona.

Se optó por el método combinado de investigación teórica (recopilación de datos, informes, plexo normativo) e investigación de campo utilizando encuestas cerradas¹⁶ como instrumento de medición con el fin de analizar dos variables distintas y la relación existente entre ellas:

- El conocimiento de mecanismos institucionales para participar activamente en el control ambiental.
- La participación ciudadana de los residentes del municipio.

Se realizó un corte poblacional por localidad y se obtuvo por cada una de ellas unidades de análisis que respetaran proporcionalmente la distribución industrial instalada de acuerdo al siguiente gráfico:

Gráfico 1: Distribución de empresas industriales por localidad



Fuente: Planificación para el ordenamiento y determinación de uso de suelo industrial – Programa PROFIP II -2014

Es decir, de acuerdo a la cantidad de industrias instaladas en cada localidad se tomó una muestra representativa de residentes de cada una de ellas, considerando como corte etario a los mayores de dieciocho años. El tamaño de la muestra ha sido de 100 encuestas quedando distribuida de la siguiente manera:

Tabla 2: Distribución de encuestas por barrios del partido de La Matanza

Localidad	Encuestas	Localidad	Encuestas
La tablada	28	Ciudad Evita	1
Isidro Casanova	4	González Catán	2
Virrey del Pino	4	Gregorio de Laferrere	2
Aldo Bonzi	4	Rafael Castillo	1
Ciudad Madero	6	Tapiales	2
Ramos Mejía	9	20 de Junio	1
San Justo	16	Villa Luzuriaga	1
Lomas del Mirador	19		

Fuente: Elaboración Propia

Resultados¹⁷

Se encontró que el nivel de participación actual de los residentes del partido de La Matanza en lo relacionado al cuidado del medio ambiente y al desarrollo industrial es predominantemente bajo, siendo representado por el cincuenta y dos por ciento de la muestra. Esto implica, no sólo la ausencia de participación activa en organizaciones, sino también un bajo conocimiento de la problemática de la contaminación industrial y de sus derechos. No obstante, el cuarenta y dos por ciento de la población encuestada posee niveles medios de participación, de conocimiento y preocupación por la situación ambiental, el conocimiento de sus derechos y una predisposición a participar notable.

Finalmente, un seis por ciento de los residentes poseen alto nivel de conocimiento en el tema estudiado, que participan en organizaciones abocadas al cuidado del medio ambiente o han hecho denuncias a fin de pedir a las autoridades competentes su intervención para solucionar alguna problemática de contaminación.

El nivel de conocimiento de los mecanismos institucionales de participación es notablemente bajo. Así es que el cincuenta y nueve por ciento de los individuos encuestados posee un nivel de conocimiento bajo de los organismos estatales encargados del control de los establecimientos industriales, las tareas que realizan y los medios para encausar denuncias a fin de hacer cumplir sus derechos.

El treinta y tres por ciento de los encuestados posee un nivel medio de conocimiento de los mecanismos institucionales de participación, compuesto mayoritariamente por personas que conocen alguna de las instituciones encargadas del cuidado medioambiental pero no saben con certeza que tareas realizan y tampoco saben cómo realizar denuncias.

Sólo un ocho por ciento de la muestra posee un alto nivel de conocimiento sobre los mecanismos institucionales de participación. Está integrado principalmente por personas más informadas, que conoce a las instituciones, las tareas que realizan y también los medios para canalizar un reclamo.

Al momento de establecer una relación entre la participación ciudadana y el conocimiento de los mecanismos institucionales, cruzando las variables mediante una tabla dinámica, no se ha encontrado relación directa entre ellas. Es posible encontrar individuos con niveles medios de participación con bajos niveles de conocimiento de mecanismos institucionales. Por otro lado, niveles altos de participación no se corresponden necesariamente con niveles altos de conocimiento de los mecanismos institucionales de participación.

Del análisis de indicadores abordados en el cuestionario a través de preguntas concretas, se desprenden resultados individuales de gran valor a los fines de este trabajo. A partir de estos indicadores se observa que el ochenta y ocho por ciento de los encuestados cree que la contaminación industrial afecta al partido de La Matanza en su conjunto, pero sólo la mitad percibe algún tipo de contaminación en la localidad donde reside.

Se identifica que el nivel de percepción sobre el grado de contaminación puede estar relacionado con la falta de información sobre la situación de su localidad, ya que el noventa y tres por ciento de los encuestados considera que no recibe suficiente información sobre la situación ambiental del lugar donde vive.

El setenta por ciento de los encuestados estaría dispuesto a participar en un comité municipal para tomar decisiones referentes al cuidado del medio ambiente de su localidad. Lo cual vislumbra el potencial ciudadano para colaborar en la búsqueda de soluciones a la problemática ambiental en conjunto con las autoridades competentes.

Además, el noventa y seis por ciento de los encuestados cree que la participación ciudadana es importante para controlar el medioambiente de su localidad.

Sólo el trece por ciento de los encuestados efectuó alguna denuncia sobre contaminación ante organismos, instituciones públicas y/o empresas.

Se considera que este nivel tan bajo de denuncias efectuadas está estrechamente relacionado con que sólo el once por ciento conoce los medios de denuncia para canalizar sus reclamos en materia de contaminación ambiental generadas por las

industrias, además que apenas el dieciséis por ciento conoce cuáles son las instituciones gubernamentales encargadas del control de las industrias en materia de medioambiente en el municipio donde vive.

El ochenta y ocho por ciento de los encuestados consideran necesaria una mayor difusión sobre las actividades realizadas por estas instituciones ACUMAR, OPDS, Secretaría de Medioambiente del municipio de La Matanza.

Y finalmente, el setenta y uno por ciento de los encuestados creen que la actividad de los organismos de control no es suficiente.

Adicionalmente a los resultados de la encuesta que se ha realizado, se ha solicitado el registro de denuncias a la Secretaría de la Producción de la Municipalidad de La Matanza. Si bien la secretaría ha brindado información al respecto¹⁸, no hay un registro que muestre con exactitud las denuncias recibidas. Sin embargo, se puede concluir que desde el año 2012 al año 2014 el número de inspecciones realizadas es del orden de doscientas cincuenta anuales y que las mismas no solamente derivan de denuncias sino que la secretaría lo puede hacer de oficio.

Discusión

Se considera que el rol del ciudadano en el ejercicio de la democracia está evolucionando en el rumbo correcto y hacia el camino del que nunca debió alejarse, que es el de la participación y el involucramiento. En este mismo sentido se encuentran las instituciones gubernamentales, las cuales se encuentran en un proceso de apertura y desburocratización de procesos para escuchar de forma directa al conjunto de la sociedad. Reflejo de esto son las iniciativas llevadas adelante por la Municipalidad de La Matanza a través del Consejo Participativo del Plan de Desarrollo estratégico y el futuro Foro de Responsabilidad Social, entre otros. Tanto representantes como representados encuentran en el camino del diálogo directo la solución a sus problemas que surgen de vivir en sociedad.

Se pretende con el presente trabajo la profundización de este proceso, debido a que hay posibilidades de promover un desarrollo sustentable y competitivo en el

municipio. En búsqueda de ello se considera que, además de los esfuerzos que ya se está haciendo en el municipio, son necesarias algunas otras reformas en pos de la mejora en la calidad de vida de los residentes de La Matanza. En tal sentido, las reformas propuestas son:

- Incluir a los vecinos en la Comisión Especial de la ordenanza municipal N° 10.833 a fin de que tenga voz y voto.
- Proponer la modificación de la ordenanza municipal N° 22.658 adicionando una cláusula en la que se prevea la publicación periódica en el sitio web del municipio, de los informes de impacto ambiental de las industrias que presentan su solicitud de registro.
- Incorporar la obligatoriedad de la audiencia pública previo a la habilitación para el ejercicio de cualquier actividad que genere un impacto ambiental, sea positivo o negativo en La Matanza.
- Proponer la modificación de la conformación de los siguientes órganos surgidos de la iniciativa Plan de Desarrollo Productivo Matanza 2020:
 - a) Consejo de Planeamiento Económico y Productivo Municipal: se considera necesario modificar parte de la ordenanza N° 22.961 que la regula, ya que la designación de los miembros está definido por el Departamento Ejecutivo y el Presidente del Honorable Concejo Deliberante para que contemple la participación de los residentes del partido de La Matanza.
 - b) Agencia Para el Desarrollo Económico Productivo Integral Sustentable Matanza 2020 (ADEPISU 2020 SAPEM) y su Unidad Ejecutora Transitoria: se propone la incorporación permanente al "Comité Asesor" a residentes del distrito.
 - c) La Junta Local de Promoción Industrial: se propone incorporar a residentes de la localidad donde se lleven adelante proyectos industriales. De esta manera, el consejo derivado de la junta brindado al Poder Ejecutivo Municipal contará con una visión completa de todos los actores del municipio.

Se considera que estas reformas son necesarias a fin de incrementar el fortalecimiento de la democracia para regular en forma conjunta y directa el desarrollo de la vida de los residentes del partido en forma sana y armónica con el crecimiento competitivo del sector productivo.

Si bien aquí se ofrece una perspectiva de análisis enfocada en la situación ambiental, en relación con la contaminación generada por las industrias y la participación de los residentes en la búsqueda de una solución, a lo largo de la investigación se encontraron otras problemáticas relacionadas con la proliferación de basurales, la falta de espacios verdes y su deterioro, contaminación visual y auditiva. De modo que futuros trabajos podrían tomar las consideraciones planteadas y ampliar el análisis.

Adicionalmente, se considera que los canales de comunicación utilizados por los organismos oficiales encargados del cuidado del medioambiente no son eficaces ya que del relevamiento de la encuesta ha resultado que gran cantidad de vecinos ignora la existencia y funciones de la Secretaria de Medio Ambiente de la Matanza, ACUMAR y OPDS, no saben cómo realizar reclamos, considera que recibe poca información y cree necesaria una mayor difusión sobre el tema. Es por ello que un análisis profundo sobre las causas de esta falencia y en búsqueda de revertirla, podría aportar un avance importante en materia de productividad y eficacia de las políticas públicas y para la participación de la población.

Este trabajo podrá ser potenciado con la profundización del mismo a través de futuras investigaciones, proyectos y acciones en los cuales se estará dispuesto a colaborar.

Conclusiones

Partiendo de la definición que participar es "ser parte de" y considerando que el noventa y seis por ciento de los encuestados matanceros manifestaron la importancia de la participación en las cuestiones ambientales de su localidad, así como también el setenta por ciento expresó su interés en "ser parte con el Estado y

el sector privado” en la resolución de los temas que los impacta, se torna ineludible la necesidad de realizar las reformas propuestas en la normativa e instituciones vigentes, tal se ha manifestado en el apartado “Discusión” del presente trabajo, en función de la apertura al diálogo en forma directa de las instituciones abocadas al desarrollo local en materia de promoción de las actividades industriales. Esto consistirá en utilizar los espacios existentes y en generar nuevos ámbitos para que los residentes de La Matanza puedan opinar, aconsejar, tomar decisiones sobre su territorio y cumplirlas. Los vecinos de La Matanza han manifestado su preocupación sobre la problemática de la contaminación industrial en el municipio y creen en la participación ciudadana como herramienta para revertir la problemática.

Si bien se advierte que no hay una relación directa entre la participación ciudadana y el conocimiento de las instituciones abocadas al cuidado del medioambiente, el ochenta y ocho de los encuestados consideran necesario mejorar los canales de comunicación para que todos los vecinos posean conocimientos suficientes sobre las herramientas institucionales de protección y defensa del derecho a un ambiente saludable y de las instituciones encargadas del control, sus funciones, obligaciones, objetivos, a fin de conocer cuál es la situación ambiental en la que se encuentra su localidad y efectuar aportes en pos de su cuidado. Un vecino desinformado puede convertirse en un cuestionador crónico de las políticas públicas. Por el contrario, promover y convocar a los vecinos genera un vecino informado, convirtiéndolo en un sujeto empoderado, garante y actor inevitablemente involucrado en el cuidado del medio ambiente y con su municipio.

La concreción de estas medidas con certeza contribuirá a la consolidación de una democracia de alta intensidad (Kliksberg, 2011) y un desarrollo competitivo y sustentable de La Matanza que implique crecimiento económico y calidad de vida para todos sus habitantes.

Bibliografía

- Artículo 11 . (s.f.). *Constitución de la Provincia de Buenos Aires* .
- Conferencia de Río + 20. (2012).
- Gaba, M. L. (2000). *Documentos Debate: Estado, Administración Pública y Sociedad; n° 6. Abril. XVI Concurso de Ensayos del CLAD.*
- Humberto Palos Delgadillo, J. S. (2006). *Educación ambiental, participación comunitaria y desarrollo sustentable: los casos de los municipios de Juanacatlán y El Salto, Jalisco.*
- Humberto Palos Delgadillo, J. S. (2006). *Educación ambiental, participación comunitaria y desarrollo sustentable: los casos de los municipios de Juanacatlán y El Salto, Jalisco.*
- Kliksberg, B. (2011). *¿Cómo enfrentar lapobreza y ladesigualdad? ¿Quién le teme a la participación?*
- Ley de la Provincia de Buenos Aires N° 11.723 Glosario Anexo I. (s.f.).
- Ley N° 25.675. (2002). *Ley Nacional General del Ambiente* .
- Merino. (1996). *La Participación Ciudadana en la Democracia Ilpes*. Quito: CEPAL.
- Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1992).
- Raúl Pacheco Vega, O. V. (2001). *Dos modalidades de participación ciudadana en política ambiental; Economía, Sociedad y Territorio III, núm. 9, 2001, 25-62 25 , vol. III, núm. 9, 2001, 25-62.*
- Sección X Artículo 211 de las Disposiciones Transitorias. (s.f.). *Cosntitución de la Provincia de Buenos Aires* .
- www.noalamina.org/esquel. (15 de Septiembre de 2015).
- Ziccardi, A. (1998). *Los actores de la participación ciudadana, Instituto de Investigaciones Sociales*. México: UNAM.

Notas finales

¹ [Ordenanza Municipal N°10.833 del año 2000](#)

² [LEY N° 11.459 de Radicación Industrial del año 1996](#)

³ [Decreto Ley 8912/77 de la Provincia de Buenos Aires - Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo](#)

⁴ [Artículo N° 41 de la Constitución Nacional](#)

⁵ [Artículo N° 28 de la Constitución de la Provincia de Bs. As.](#)

⁶ [Ley N° 11.723. Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.](#)

⁷ [Decreto reglamentario N° 1853/13](#)

⁸ El Plan Estratégico de La Matanza es un documento elaborado entre mayo y noviembre del 2004 y publicado en 2005 por la Secretaría de Gobierno del municipio de La Matanza, en coordinación con profesionales de otras secretarías, con el fin de "optimizar la gestión de gobierno y permitiendo la activa participación del municipio, aún contra las limitaciones y la falta de recursos, en la generación de crecimiento y bienestar en el marco de una comunidad organizada", ofreciendo a la vez un diagnóstico profundo de la actualidad socio-económica, infraestructural, territorial, medioambiental e institucional del municipio de La Matanza.

⁹ [Plan de Desarrollo Productivo Matanza 2020](#)

¹⁰ [Artículos 39 y 40 de la Constitución Nacional](#)

¹¹ [LEY PROVINCIAL N°1914 DE LA PROVINCIA DE LA PAMPA.LEY AMBIENTAL PROVINCIAL. SANCIONADA EL 21/12/2000, PROMULGADA: 02/02/01. \(B.O. 2408\)](#)

¹² [LEY PROVINCIAL N°3266 DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO.LEY EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL. SANCIONADA: 16/12/98 PROMULGADA: 07/01/99 - DECRETO NUMERO 6 \(BO 3642\)](#)

¹³ "La participación ciudadana en la gestión de gobierno a través de audiencias públicas. Administración Pública y Ciudadanía" (Gaba, 2000).

¹⁴ [Fallo: Mendoza Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios de la Corte Suprema de Justicia de la Nación](#)

¹⁵ (Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992.Conferencia de las Naciones sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992) Argentina lo aprobó en el 2003 mediante ley 25.841 en el marco del MERCOSUR)

¹⁶ Anexo 2: [PARTICIPACION CIUDADANA - Encuesta \(Preguntas\)](#)

¹⁷ Anexo 3: [PARTICIPACION CIUDADANA - Tablas y resultados finales](#)

¹⁸ Anexo 1: [PARTICIPACION CIUDADANA - DIRECCION DE INDUSTRIA DENUNCIAS 2011-2014](#)