UNER
Facultad de Trabajo Social

“Re-formulando los problemas públicos a partir de la participación. Un análisis de la Audiencia Pública en Paraná en el año 2008.”

Fornero Leonardo



Tesina de grado
Licenciatura en Ciencia Política

Directora de Tesis
Catalina Bressán

Paraná, Octubre 2023

RESUMEN

En el presente trabajo de investigación nos propusimos analizar cuál es la incidencia que tiene la participación ciudadana en el proceso de toma de decisión a partir de la utilización de la Audiencia Pública como instrumento de participación.

El caso que estudiamos es el proceso de instalación de la planta de tratamiento de residuos sólidos urbanos (RSIU) de la ciudad de Paraná que la gestión municipal encabezada por el Dr. José Carlos Halle pretendió llevar adelante en el año 2008.

A partir del análisis de la información obtenida proveniente de nuestras entrevistas y del análisis documental sostenemos que la participación de los actores sociales permitió un nuevo diagnóstico del problema público que se estaba discutiendo pudiendo reformular el problema social por el cual fue convocada la audiencia. La reformulación del problema de la basura se realizó desde un abordaje holístico, teniendo en cuenta elementos sociales, económicos, políticos, culturales, educativos ambientales y legales pudiendo configurarse desde una mirada integral y no solo ambiental.

AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIAS

Dedicatoria

A mis hijos, Abril, Fiona, Thiago y Tiziano

A mi nieta Agustina

A mi madre y a mi padre

Agradecimientos

La gratitud de haber culminado esta etapa es muy importante, en primer lugar, en la formación profesional, algo que anhelé desde el día cero, y en lo personal un logro que me merecía yo y mis cuatro hijos por el tiempo que a ellos les tocó ceder y a mi por el esfuerzo de una obligación más.

El agradecimiento a mis padres en la crianza de mis hijos y el acompañamiento en los primeros años de la carrera no podía faltar , hoy ya no los tengo físicamente, pero es un logro que con ellos quiero compartir.

Por eso quiero agradecer profundamente:

A la Facultad de Trabajo Social, por ayudarme a ser un poco más humano todos los días

A Catalina Bressan, mi Directora de tesis, por su dedicación y paciencia

A mis hijos y nieta, por acompañarme y sostenerme siempre

A mi amiga y compañera de militancia Analía, por provocar en mí este desafío

A mi familia, por confiar

A la Dra. Rosario Romero y Gustavo Zaballo por permitirme ocuparme

A los entrevistados y entrevistadas por su tiempo y disposición

A Sol y Malena, primero compañeras y luego amigas con las que pude compartir y aprender

A Meli y Lourdes, amigas de “la facu” con las que sigo aprendiendo y compartiendo la vida

A mis amigos y amigas que me acompañan siempre hasta el final y terminan ayudándome en mis desafíos

A todos y todas, MUCHAS GRACIAS !!!

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....7

CAPÍTULO 1.....11

ESTRATEGIA METODOLÓGICA Y ANTECEDENTES. DEMOCRACIA (S) Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....11

1. Estrategia metodológica, enfoque y técnicas.....11

1.1 Cómo medir y explicar la participación..... 12

2. Antecedentes.....17

2.1 El reclamo popular y la participación ciudadana en las Audiencias Públicas... 17

3. Democracia(s) y participación ciudadana.....22

3.1 Democracia. La transformación de su formato en América Latina.....22

3.2 La participación ciudadana como motor de lo público.....27

3.3 La participación ciudadana como herramienta de integración..... 29

3.4 La Audiencia Pública desde la mirada de las políticas públicas..... 30

3.5 La Audiencia Pública en la legislación argentina.....33

CAPÍTULO 2.....38

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CIUDAD DE PARANÁ.....38

4. Algunos antecedentes de la participación ciudadana en la ciudad de Paraná.....38

4.1 Plan estratégico para el desarrollo de Paraná (PedeP).....38

4.2 La descentralización municipal..... 39

4.3 Presupuesto Participativo..... 40

4.5 Audiencia Pública.....41

5. Audiencia Pública. La planta de tratamiento de residuos y la cuestión social.. 44

CAPÍTULO 3..... 47

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MOVIMIENTO. TENSIONES, OBSTÁCULOS Y DESAFÍOS..... 47

6. Emergentes. Caracterización y análisis..... 47

6.1 Conflicto. Gobierno municipal y nacional..... 47

6.2 La planta de tratamiento de residuos. Tensiones y desafíos..... 50

6.3 Actores. Vínculos y Posiciones..... 54

6.4 Impacto social y ambiental..... 56

6.5 Participación Ciudadana, su devenir en el proceso..... 57

6.6 Dispositivos de Participación. La Audiencia Pública y sus virtudes..... 60

6.7 Legitimidad y políticas de Gobierno..... 62

7. Consideraciones finales..... 64

BIBLIOGRAFÍA..... 69

ANEXO..... 73

ANEXO I: Entrevistas..... 73

ANEXO II: Audiencia Pública Teatro 3 de Febrero. Intervención Facultad de Trabajo Social..... 92

ANEXO III: Documento institucional proporcionado por la Municipalidad de Paraná “Informe sobre la Audiencia Pública”..... 98

INTRODUCCIÓN

En el marco de este trabajo de investigación abordamos la Audiencia Pública sobre el tratamiento de residuos sólidos urbanos (RSU) llevada a cabo en la ciudad de Paraná durante el año 2008. Nos interesa analizar la incidencia que la participación ciudadana produjo durante el proceso desatado en torno a la instalación de la Planta de Tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos. Es por ello que nos preguntamos: ¿Cuál fue la incidencia de la participación de los actores sociales en el proceso de toma de decisiones que se dió en el marco de la audiencia pública sobre la gestión de residuos sólidos urbanos en Paraná llevada a cabo en el año 2008?

Este análisis lo realizaremos a partir del trabajo de los siguientes objetivos:

- Indagar bajo qué circunstancias se prevé la realización de la Audiencia Pública en la normativa, según la problemática de referencia.
- Describir y caracterizar las formas de participación que esta herramienta genera en la gestión municipal.
- Analizar el rol de los distintos actores involucrados en el proceso de la Audiencia Pública tanto de los actores sociales como de los actores políticos y técnicos.

Si bien las audiencias públicas son objeto de debate en cuanto a su carácter decisional dado que en general no tienen carácter vinculante, nos interesa poner el foco en el funcionamiento del espacio como mecanismos de participación de actores sociales para poder describir las ventajas y los desafíos que presenta esta herramienta para la participación ciudadana.

Luego de analizar la Audiencia Pública sobre el tratamiento de residuos sólidos urbanos (RSU) en la ciudad de Paraná podemos sostener que la participación de los actores sociales permitió un nuevo diagnóstico del problema público que se estaba discutiendo pudiendo reformular el problema social por el cual fue convocada la

audiencia. La reformulación del problema de la basura se realizó desde un abordaje holístico, teniendo en cuenta elementos sociales, económicos, políticos, culturales, educativos ambientales y legales pudiendo configurarse desde una mirada integral y no solo ambiental.

En este sentido, coincidimos con Cintia Pinillo (2012) cuando sostiene que las políticas participativas parecen estar cambiando la morfología de la toma de decisiones públicas en distintos escenarios de la región y los ciudadanos parecen reconocer formas alternativas y complementarias a las tradicionales formas de canalizar sus demandas para resolver sus problemas comunes.

Dentro de los mecanismos de participación ciudadana, la Audiencia Pública es entendida como una instancia de participación formal, habilitada por los organismos competentes para poner en contacto a autoridades del gobierno con todos aquellos que puedan verse afectados o posean un interés particular o sectorial en momentos previos a la toma de una decisión pública.

Este mecanismo promueve que los sectores sociales puedan expresar sus opiniones al respecto y que sean escuchados, a sabiendas que sus opiniones carecen de efectos vinculantes. Por el lado del Estado permite a las autoridades de gobierno, conocer las opiniones de los distintos actores involucrados antes de tomar decisiones sobre las acciones que pretende llevar adelante como Estado (López A. 2018).

La audiencia llevada a cabo en la ciudad de Paraná fue convocada para exponer el proyecto y escuchar la opinión de los vecinos en relación a la instalación de la Planta de Tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos. La misma se propuso debido al descontento social que existía en gran parte de la población, sobre todo en los vecinos cuyos domicilios estaban próximos a la ubicación pretendida para la planta y su principal preocupación giraba en torno a la posible contaminación que produciría en la zona.

Cómo resultado de la Audiencia Pública se consiguió rever uno de los puntos de mayor sensibilidad del proyecto que fue la localización de la planta de tratamiento.

Producto de esto, el gobierno municipal tomó la decisión de dejar sin efecto el convenio marco con la firma Sanchez Granel S.A para la construcción de la planta de tratamiento de residuos.

En cuanto a la justificación y relevancia de esta investigación la misma se sustenta en la importancia de conocer los resultados que produce la participación de los actores sociales en las políticas públicas participativas municipales pudiendo detectar también el perfil que el municipio tiene con respecto a este tipo de políticas. Asimismo, vale mencionar que todavía no existe ningún estudio sistemático sobre este caso en particular, por lo que este trabajo puede ser el puntapié inicial para contrastarlo luego con otros estudios.

El presente trabajo cuenta con tres capítulos cuya información se encuentra distribuida de la siguiente manera:

En el primer capítulo abordamos nuestro marco teórico, la estrategia metodológica y los antecedentes de la investigación. Destacamos la importancia de la participación en la legitimidad de las acciones de gobierno, la fortaleza que produce en las políticas públicas y la integración de los distintos actores a partir de la condición de cercanía de este tipo de gobierno; terminando con la caracterización y antecedentes de la Audiencia Pública como instrumento de participación y la propuesta metodológica para medir la participación ciudadana.

En el segundo capítulo nos abocamos a la descripción de los distintos procesos de participación ciudadana que se han dado en la ciudad de Paraná a partir de la implementación de políticas públicas como el PedeP, la Descentralización, el Presupuesto Participativo y la Audiencia Pública, culminando con lo que denominamos "la cuestión social" del proyecto de instalación de la planta de tratamiento de resíduos sólidos urbanos. (RSIU)

Para culminar, en el tercer capítulo realizamos un análisis de nuestro caso a partir de ciertas categorías que pudimos advertir y tomar de nuestros entrevistados y

entrevistadas, poniéndolas en tensión con la teoría utilizada en nuestra investigación y con las variables y valores propuestos para su análisis.

Finalizamos con nuestra reflexión sobre los distintos puntos trabajados, destacando como el principal emergente, el rol que debe cumplir el Estado en la promoción de procesos participativos que permitan el fortalecimiento de sus políticas y la legitimidad de sus acciones.

CAPÍTULO 1

ESTRATEGIA METODOLÓGICA Y ANTECEDENTES. DEMOCRACIA (S) Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

---

1. Estrategia metodológica, enfoque y técnicas

En la estrategia metodológica se aplicó un método de análisis cualitativo donde utilizamos dos tipos de fuentes: primarias sustentadas en entrevistas semiestructuradas a actores claves del proceso conformado tanto por actores sociales como políticos. Esto nos permitió nutrirnos de las percepciones y evaluaciones de los actores respecto a esta herramienta y del tipo de utilización que hace el Estado municipal de la participación.

En relación a la muestra, la elección de las y los entrevistados tuvo como objetivo poder indagar y recolectar las percepciones y significaciones de los distintos actores claves involucrados en la temática de nuestra investigación. A continuación como primer paso pondremos en conocimiento a cada uno de ellos:

- Entrevista N°1: Magister Sandra Arito, Decana de la Facultad de Trabajo Social (UNER).
- Entrevista N°2:Lic. Ricardo Goñi, Secretario de Medio Ambiente-Municipalidad de Paraná año 2008.
- Entrevista N°3: Bioingeniero, Joel Tornero, Coordinador de Relaciones con la Comunidad para la temática ambiental-Municipalidad de Paraná año 2008.
- Entrevista N°4: Gabriela Martínez, presidenta Comisión Vecinal “Los Tilos”.
- Entrevista N°5: Adriana Rodríguez, Alfredo Manfroni y Sergio Daniel Verzeñassi, integrantes del Foro Ecologista de Paraná.

El análisis de las entrevistas se realizó bajo la técnica de análisis de contenido, siendo su objetivo principal el de comprender los sentidos otorgados por los actores al proceso.

La fuente secundaria de tipo documental fue recopilada en el ámbito local y vinculada con aspectos políticos, sociales y económicos de la audiencia pública local. En primera instancia los datos provienen de una visita al Archivo General de la Provincia y de diarios en formato papel del Diario UNO (2008) y El Diario de Paraná (2008). En un segundo momento se relevó información de documentos entre los cuales se encuentran: el Informe de la Audiencia Pública realizada en el año 2008 entregada por la Municipalidad de Paraná y la presentación realizada por la Facultad de Trabajo Social (UNER) en el marco de la audiencia (ver Anexo II y III, páginas 92-110).

1.1 Cómo medir y explicar la participación

La participación ciudadana constituye un pilar fundamental para la toma de decisiones democráticas en las políticas públicas. Los autores y autoras que estudian la temática todavía no han llegado a proponer una metodología para medir y explicar los resultados de la participación sino que existe una gran variedad de criterios clasificatorios por lo que se hace necesario definir criterios de ordenamiento de las experiencias.

Adriana Rofman (2007), propone apoyarnos en Cabrero (2004) para poder distinguir la intensidad de la participación a partir del grado en que agentes gubernamentales y no gubernamentales interactúan en torno a una política pública específica; a partir de esto, identifica y describe tres niveles de participación:

-De intensidad baja, cuando los beneficiarios y beneficiarias se posicionan más en función de receptores que cómo sujetos, se trata de una modalidad más relacionada con los programas asistenciales.

-De intensidad media, donde los ciudadanos y ciudadanas se convierten en sujetos actuantes mediante mecanismos de consultas, generación de propuestas y otras modalidades, cómo por ejemplo programas de autoconstrucción y cooperación; y

-De intensidad alta, cuando los ciudadanos y ciudadanas, beneficiarios y beneficiarias asumen una participación estratégica en la orientación y desarrollo de la política pública en cuestión.

Cuando las instancias participativas están relacionadas con esta última caracterización, dice el autor, podría hablarse de auténticas redes de política pública con elementos claros de corresponsabilidad e institucionalización (Rofman, 2007).

Analizando el contexto político, Schneider y Welp (2015) proponen tener en cuenta las siguientes dimensiones a la hora de caracterizar las instituciones de participación ciudadana, como: la demanda ciudadana, la promoción que se le da desde los diferentes niveles de gobierno y el grado de polarización y conflicto en el ámbito local para tratar de comprender los resultados posteriores. De esta manera se pueden identificar: **a)** Instituciones de participación deliberativa, con una convocatoria abierta a ciudadanos, ciudadanas y organizaciones, en las cuales además puede existir o no la elección de un delegado representante; **b)** Instituciones de participación semi representativa o delegada donde los convocados son ciudadanos y ciudadanas electas o nombradas por el gobierno, con tiempos de deliberación más extendidos que la anterior y con competencias específicas que pueden ser consultivas o vinculantes e incorporar mecanismos de autogestión, y **c)** Instituciones de participación directa, donde los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho al voto y conlleva a la toma de decisiones en las urnas y sus tiempos son concretos y acotados (Scheider C. y Welp Y. 2015).

Las Instituciones de participación deliberativa, son las más consideradas en América Latina, Europa y otros lugares del mundo, promoviendo la deliberación como medio a través del cual conocer posiciones, intercambiar información, dirimir disensos y construir consensos para la toma de decisiones, entre ciudadanos, ciudadanas y

organizaciones civiles y sociales, que demuestren residencia y que estén previamente registradas.

Finalmente, las autoras dan cuenta cómo el origen de las Instituciones de participación, no surgen de la confluencia de buenos deseos y por la decisión de élites políticas progresistas con ideario de una democracia participativa, sino de la puja política entre distintos actores en conflicto que van a configurar las características de las instituciones participativas.

Para analizar nuestro caso de estudio y siguiendo con la tipología propuesta por Scheider C. y Welp Y. (2015) podemos decir que la Audiencia Pública se ubicaría dentro de las instituciones de participación deliberativa donde el objetivo central es conocer la opinión de los ciudadanos que se ven involucrados o afectados por una decisión pública.

Ahora bien, para poder describir la experiencia de la Audiencia Pública desarrollada en la ciudad de Paraná en el año 2008 y poder analizar la dinámica y los resultados que produjo ese vínculo entre el Estado y los actores sociales necesitamos analizar otras dimensiones que nos permitan conocer más en profundidad nuestro caso. En el siguiente cuadro se explicitan las dimensiones de análisis y la metodología que se utiliza en esta investigación.

Cuadro N° 1: Dimensiones de análisis

Dimensión	**Variable**	**Valores**
Participativa	Nivel de participación	Alta/media/baja
	Pluralidad Actoral	Individual/colectiva/mixta
	Grado de transparencia de las decisiones	Alto/medio/bajo
	Acceso	Restrictivo (sectorial/ geográfico) /Amplio

Política	Alcance de los resultados	Corto plazo/largo plazo
	Producto obtenido	Dictamen, propuesta, diagnóstico, entre otros
Deliberativa	Formas del intercambio	Testimonios en primera persona/ argumentos generales
	Grado de deliberación	Alto/medio/bajo

Fuente: elaboración propia

Dimensión participativa: aquí miramos el nivel de participación de los actores sociales convocados al espacio haciendo referencia a si reúnen a variados actores sociales o si solo sirven para la participación de unos pocos. Si bien estos datos son difíciles de contestar sin estudios empíricos específicos intentamos hacer una aproximación a partir de la reconstrucción que hicimos desde la voz de los entrevistados.

En la variable pluralidad actoral hacemos referencia a los modos/ formas de participación: ¿Se produce de forma asociativa, individual o de ambas formas? Es asociativa cuando sólo se permite el acceso a ciudadanos organizados bajo asociaciones, vecinales, clubes, escuelas, etc. Individual: cuando posibilitan el acceso de ciudadanos de a pie. Mixta: cuando combinan ambas estrategias, individuales y asociativas. En el grado de transparencia de las decisiones miramos en qué medida lo que se discute y resuelve dentro del espacio se torna información de fácil acceso público. La transparencia en el accionar de los espacios puede resultar un motor importante para profundizar su democratización en cuanto a expandir el número de personas y organizaciones que incidan en ellos, al tomar conciencia de su funcionamiento y potencial (CIPPEC, 2008).

Acceso: aquí miramos el grado de apertura del proceso en cuanto a si sólo se convoca a la participación a aquellos sectores directamente afectados en la decisión en

términos sectoriales y/o geográficos o el grado de apertura es amplio y no existen restricciones de acceso al respecto.

Dimensión política: en esta dimensión miramos el alcance de los resultados a mediano y largo plazo de la participación en estos espacios. A pesar de que muchas veces los resultados que produce el instrumento de participación no tengan consecuencias directas en las decisiones que se toman sobre las políticas públicas, pueden funcionar como espacios de creación de nuevas ciudadanías, nuevas prácticas de transparencia y rendición de cuentas por parte de gobernantes, y laboratorios de resolución de conflictos y generación de consensos (CIPPEC, 2008).

Identificamos dos tipos de resultados, atendiendo a la cuestión de su inmediatez. Por un lado, es importante identificar cuál es el producto concreto que surge de la participación por ejemplo, dictámenes, propuesta, diagnóstico, y por otro, relevante por su carácter más sostenible aquellos resultados de largo plazo, producto del impacto de la acción cotidiana sobre aquellas cuestiones sobre las que se pretende influir como objetivo final es decir, todo aquello que incida a través de cambios efectivos en las políticas públicas (CIPPEC, 2008).

Dimensión deliberativa: aquí miramos el tipo de intercambios que se producen en este espacio y si se presentan en forma de testimonios personales o si los intercambios contienen propuestas más generales que involucren a la ciudadanía en su conjunto. En cuanto al grado de deliberación miramos en qué medida se produce un intercambio tanto entre los actores sociales entre sí como entre actores sociales, políticos y técnicos.

2. Antecedentes

2.1 El reclamo popular y la participación ciudadana en las Audiencias Públicas

Desde comienzos del presente milenio y a lo largo de todo el territorio argentino, se han multiplicado las manifestaciones cotidianas de conflictos ambientales siendo la cara más visible de tantas expresiones que denotan una creciente conflictividad en relación al acceso, disponibilidad y gestión de los recursos naturales. Estas manifestaciones han logrado ganar la calle y expresar en el espacio público la preocupación por el medio ambiente. Aunque el campo de la política ambiental en la Argentina es todavía un ámbito en construcción, no podría decirse que la multiplicación de los conflictos ambientales siga una dinámica al margen de las instituciones.

Los grupos de autoconvocados y asambleas ciudadanas ambientales son la representación de la organización social que se han desarrollado a partir de los conflictos ambientales, constituyéndose en un formato de acción colectiva instalado a partir de la crisis institucional de 2001 con plena vigencia en la actualidad como forma de articulación de los diferentes actores sociales, políticos, y económicos que reclaman por sus derechos, afectaciones al territorio y medio ambiente. Cuando los actores definen colectivamente cuáles son los espacios que hay que proteger, elaboran y promueven proyectos para buscar soluciones a sus reclamos.

En lo que refiere a estas movilizaciones es importante destacar que a pesar del fuerte contenido democratizador que expresan en el espacio público, hay una resistencia a la utilización de mecanismos institucionales que permitirían avanzar en modelos más inclusivos de participación ciudadana y reclamo de derechos.

Como uno de los antecedentes de manifestación ciudadana por conflicto ambiental puede nombrarse la cuestión del saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo el cual era un reclamo de las organizaciones territoriales, algunas

ONG preocupadas por el medio ambiente y la Defensoría del Pueblo de la Nación. Estos actores habían llevado adelante acciones a partir de informes de seguimiento sobre la situación del riachuelo, pero no habían logrado que el tema ingrese en la agenda pública del gobierno.

En 2004, ciudadanos y ciudadanas que viven y trabajan en las proximidades de una empresa petroquímica en la desembocadura misma del Riachuelo y a poca distancia del centro de la ciudad de Buenos Aires, formalizaron el reclamo ante las autoridades judiciales por el daño ambiental colectivo que se estaba produciendo y exigieron la aplicación de la legislación ambiental argentina por intermedio de la Ley General del Ambiente del año 2002 que plantea la obligación del Estado y de los actores privados que contaminan, a reparar lo dañado en nombre del derecho colectivo al ambiente sano

Ante este escenario el 20 de junio de 2006, la Corte Suprema de Justicia Argentina decide reactivar una demanda judicial interpuesta por los vecinos quienes estaban afectados por la contaminación, intimando a la provincia de Buenos Aires y al Gobierno de la Ciudad a que presenten un plan integrado de saneamiento para la cuenca Matanza-Riachuelo y un estudio de impacto ambiental sobre las actividades contaminantes que desarrollan las empresas de la zona. Este proceso de competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación habilitó un trámite judicial con Audiencias Públicas que se llevaron a cabo durante los años 2006 y 2007, habilitando un ámbito de trabajo coordinado entre los distintos actores.

Como consecuencia de estas acciones en el año 2006 mediante la Ley N° 26.168, el gobierno nacional crea la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), un organismo público, autónomo y autárquico encargado de llevar adelante el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA), articulando políticas públicas entre Estados que gobiernen: la Nación, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el objetivo principal de desarrollar una estrategia sobre la Cuenca para los próximos veinte años con la participación de todos

los actores involucrados, considerado como un valor fundamental para la conformación de cualquier plan estratégico.

Podemos ver cómo una vez más desde el punto de vista metodológico, la construcción de una visión compartida, que integre la participación de todos las y los protagonistas involucrados, es tenida en cuenta para lograr políticas públicas efectivas y que puedan ser sostenidas en el tiempo.

Otro caso emblemático en cuanto antecedentes de audiencias públicas fue el conflicto que provocó la instalación de emprendedores inmobiliarios en el partido de Tigre en la zona norte del Gran Buenos Aires sobre las adyacencias del Delta, que si bien representa la principal cuenca hídrica y humedales de nuestro país, concentra además la mayor concentración humana e industrial del continente, que por distintas políticas de los gobiernos locales se autorizó la construcción de complejos habitacionales cerrados que afectan la naturaleza y alteran la disposición ecológica del lugar. A partir de esta situación, se comienza a utilizar la Audiencia Pública como un instrumento de participación ciudadana para canalizar las distintas demandas de los vecinos de la zona.

De esta manera podemos ver cómo la Audiencia Pública constituye un escenario donde se pueden expresar las controversias y opiniones de los actores involucrados en la problemática dando lugar a un Plan de Manejo del Delta como modelo de participación ciudadana anunciado por Sergio Massa en el año 2009.

El siguiente antecedente que traemos a colación refiere al 16 de septiembre de 2016 cuando el gobierno nacional decide convocar a Audiencia Pública para discutir el nuevo cuadro tarifario en el servicio de gas para usuarios residenciales; esto se debe a la notoria muestra de interés por participar que ha demostrado la ciudadanía a partir del llamado a la misma. Cabe señalar que la convocatoria se dispuso luego de que la Corte Suprema de Justicia falló a favor de frenar los aumentos de las tarifas de gas para los usuarios residenciales y refacturar los consumos al cuadro tarifario vigente al 31 de marzo del mismo año.

De esta manera el Centro de Estudios para la promoción de la Igualdad y la Solidaridad (CEPIS) promovió una acción de amparo colectivo contra el Ministerio de Energía y Minería de la Nación (MINEM) con el objeto de que se garantizara el derecho constitucional a la participación de los usuarios y que mediante suspenda la aplicación del nuevo cuadro tarifario previsto por ese ministerio hasta tanto se haga efectiva la participación de la ciudadanía entendida como "todo aquel usuario del servicio de gas que no contó con la posibilidad de que sus intereses sean representados con carácter previo al aumento de la tarifa" (CEPIS).

También adhirieron a la demanda, la Asociación Consumidores Argentinos, asociación para la Defensa, Educación e Información de los Consumidores; las Cámaras de Comercio e Industria, concejales, diputados, senadores e intendentes en representación de sus localidades.

Dada las circunstancias y gravedad del caso, la Corte Suprema de Justicia consideró que se puso en juego la interpretación de la Constitución Nacional, generando un conflicto de legitimación de características excepcionales que compromete los principios básicos del debido proceso constitucional en la tutela de los derechos de los usuarios y del Estado Nacional.

"Ante la exigencia de participación efectiva de los usuarios y consumidores contenida en las normas legales, reglamentarias y constitucionales, no es posible realizar una interpretación que, de tan mezquina, resulte negativa. No es una simple exigencia formal consistente en reunir un grupo de representantes de organizaciones al sólo efecto de validar una decisión tomada por la administración. Esto equivale a vaciar de sentido el reconocimiento de estos derechos en el plexo jurídico. Siguiendo a Carbonell, cuando se refiere a los derechos sociales en una visión amplia, los derechos "…obligan, no son buenos deseos o programas políticos, sino simplemente normas jurídicas y que como tales deben ser vistos, analizados y aplicados" (Miguel Carbonell, Neoconstitucionalismo y Derechos Fundamentales, Buenos Aires, Editorial Ad Hoc, 2013, págs. 84 – 85). En esta línea de pensamiento, se puede afirmar que "…no hay derechos legalmente exigibles allí donde no hay deberes legalmente

exigibles" (conf. Stephen Holmes y Cass R. Sunstein, El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos, Siglo XXI editores, Buenos aires 2011, pág. 64)".

En la ciudad de Paraná, en consecuencia por la implementación de la Audiencia Pública cómo instrumento de participación, la ciudadanía comienza a apropiarse y hacer uso de las facultades que ésta les concede por lo que, además del ejemplo trabajado anteriormente, en el mes de abril del año 2010, usuarios del transporte de pasajero y distintas organizaciones sociales y políticas, realizan una campaña de recolección de firmas para que el ejecutivo municipal convoque a audiencias públicas ante el pedido de los empresario para poder aumentar la tarifa del boleto urbano de pasajeros; de ésta manera, el Dr. Halle, quien fuera intendente en ese momento, decide convocar a esta instancia de participación en las distintas áreas descentralizadas de la municipalidad para escuchar la voz de los vecinos y vecinas y, a partir de ello decidir si acceder o no al pedido de los empresarios.

"Así cómo durante los años 2008 y 2009 se pusieron en marcha sistemas participativos en distintos barrios, en lo se denomina Mesa de Tránsito y Transporte, hoy no tenemos ningún problema en convocar a Audiencia Pública para que se discuta la petición de las empresas prestatarias del servicio de transporte automotor (Dr. Marcelo Baridón. Subsecretario de Tránsito y Transporte-Municipalidad de Paraná).

En ese momento, Rosario Romero, titular de la Secretaría de Planeamiento e Infraestructura del municipio realizaba un breve recorrido en la implementación de la audiencia pública y confirmaba la realización de nuevas instancias por este tema:

"Esta gestión puso en marcha en la ciudad la audiencia pública para temas de interés general, celebrando en 2008 aquella en la que se discutió sobre la posibilidad de instalar una planta de tratamiento de residuos sólidos urbanos; por lo que ante el reclamo de los usuarios del transporte público de pasajeros, habilitaremos los mecanismos de audiencia pública en las distintas unidades descentralizadas del municipio".

3. Democracia(s) y participación ciudadana

3.1 Democracia. La transformación de su formato en América Latina

De Sousa Santos y Avritzer (2003) analizan cómo la democracia había pasado de un corte revolucionario en el siglo XIX a un eslogan universal vacío de contenido en el siglo XX pero que sin embargo se constituyó en uno de los ejes centrales del campo político en esta época.

Según los autores, el siglo XX fue un momento de intensos debates sobre la cuestión democrática que suscitó distintas perspectivas en torno al contenido que la misma debía contener. El debate se sustentaba en dos posturas. Por un lado, se pensaba en una forma de democracia deseable como forma de gobierno y que pudiera producir cierto nivel de bienestar general para la mayoría de los ciudadanos y ciudadanas, y por otro, una propuesta más hegemónica que se presentaba a partir de sostener la democracia como un procedimiento electoral y no se ponía el foco en las formas de participación más allá del acto eleccionario. El concepto central del que parte esta postura sigue siendo el de la democracia representativa como meta y como fin de la democracia.

No debemos dejar de mencionar que la teoría hegemónica de la democracia coincide con el fin de la Guerra Fría y un profundo proceso de globalización con un escenario de debate entre una democracia representativa y una democracia participativa, principalmente en aquellos países que cuentan con una heterogeneidad étnica con la consecuente dificultad para el reconocimiento de sus derechos; y en los países con diversidad de intereses de las elites económicas.

Finalizada la Segunda Guerra Mundial se llevó adelante un segundo debate interesado sobre las condiciones estructurales de la democracia en estrecha relación con el capitalismo en los años 60 que permitía advertir y proponer una tipología de acuerdo a la existencia de países con propensión democrática y países sin propensión

democrática; un conjunto de características estructurales explicaría la baja densidad democrática en la segunda mitad del siglo XX como: el papel del Estado en el proceso de modernización y su relación con las clases agrarias; la relación entre sectores agrarios y sectores urbanos y el nivel de ruptura provocado por el campesinado a lo largo del proceso de modernización, evidenciando claramente la tensión entre el capitalismo y una democracia que pondría límites a la propiedad e implicaría la distribución de las ganancias con los sectores menos favorecidos.

Es por esto que Sousa Santos y Avritzer (2003) sostienen que en el seno de este debate se van discutir modelos de democracia alternativos al modelo liberal, como la democracia participativa, la democracia popular en los países de la Europa del Este y la democracia desarrollista en los países recién llegados a la independencia.

La discusión sobre la democracia participativa emerge como respuesta a las características elitistas y excluyentes de las democracias electorales y a las teorías que fundan esta comprensión limitada y limitante de las mismas. En este marco general se inscribe la implementación de nuevas formas institucionales que plantean revitalizar al Estado y acercarlo a los ciudadanos para profundizar la democracia.

Es así que, desde hace tres décadas se iniciaron en América Latina, y especialmente en Brasil, una serie de experiencias calificadas como políticas participativas. Los procesos de incorporación de estas políticas han surgido fundamentalmente en los espacios locales. Se inicia así un proceso de democratización del espacio local que tiene como eje central "repensar las relaciones entre el Estado y la sociedad como eje articulador de la reflexión sobre la democracia" (Dagnino E, Olvera A y Panfichi A, 2006).

Las políticas participativas en América Latina pueden comprenderse a partir de la crisis de representación y de la pérdida de centralidad de las instituciones tradicionales de la democracia representativa - como los parlamentos y partidos- que en Argentina muestran su cristalización en la crisis del 2001.

A su vez, la promoción de políticas participativas a nivel local se dio en un escenario de fuerte impulso de la descentralización orientado desde los Estados nacionales hacia los niveles subnacionales; de esta manera, a la transición democrática y ampliación de su componente electoral, la descentralización participativa se convirtió en un lema y objetivo en todos los países de América del Sur, entendida como la transferencia de poder, recursos y competencias, creando las bases para la democracia participativa (Schneider y Welp, 2015).

En este mismo sentido, Rofman, da cuenta de cómo en América Latina estas profundas transformaciones se dan a partir de la reformulación de la intervención estatal, especialmente en la implementación de las políticas sociales en las últimas décadas; las acciones de privatización, desregulación y descentralización marcaron el fin del Estado keynesiano y benefactor llevando a redefinir el papel de la ciudadanía en la gestión de las cuestiones públicas.

La incorporación de políticas participativas por parte de los gobiernos locales genera fuentes alternativas de legitimidad de la acción pública dado que en estas latitudes lo público estatal se venía desarrollando en un espacio relativamente cerrado donde la ciudadanía no tenía capacidad para influir en la toma de decisiones (Pinillos, 2012).

La escala local y la proximidad del Estado municipal permiten que organizaciones de base territorial como vecinales, organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos y ciudadanos y ciudadanas de a pie, entre otros, se vean favorecidos para su intervención en la definición y formulación de políticas públicas.

Como sostiene Pinillos (2012) los espacios de participación promovidos por los gobiernos locales permiten la construcción de ciudadanía desde abajo asociada al conjunto de prácticas y no solo a la noción de derechos.

Desde esta perspectiva, la participación ciudadana en los procesos de políticas públicas puede ser entendida como la intervención ordenada de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil para cooperar con las acciones de un gobierno, lo

que la constituye en una fuente de poder que logra prestigio hacia arriba y mayor integración hacia abajo.

Las políticas participativas presentan diversos formatos y formas de institucionalización pero entre las más conocidas podemos nombrar al presupuesto participativo, la banca abierta, el Concejo en los barrios, la audiencia pública, entre otras.

En el marco de la investigación, es necesario tener en cuenta el concepto de Cheresky (2015) sobre democracia continua, en referencia a la articulación entre sistema representativo y acciones ciudadanas, para dar cuenta de esa porción de soberanía que no se delega en el acto eleccionario y habilita la intervención directa de los ciudadanos en los asuntos públicos donde la participación no se da sólo cuando el estado abre sus puertas a la ciudadanía, sino también por iniciativa de las y los actores que la componen que nos lleva a poder diferenciar entre una "participación institucionalizada" que es convocada por el Estado para que las ciudadanas y ciudadanos formen parte del proceso de las políticas bajo reglas reconocidas y aceptadas que le otorgan un mínimo de previsibilidad a la resolución del problema; y "una participación no institucionalizada" promovida para provocar una incidencia, por fuera de los dispositivos creados por el Estado y por instituciones sociales, ONG, asociaciones vecinales, educativas, etc.

Estos dispositivos se caracterizan por desarrollarse en el espacio público y adquirir diversas formas como, movilizaciones, campañas mediáticas, etc., su interlocutor actúa de mediador con la autoridad pública dando a conocer las demandas puntuales (Díaz, et al, 2020).

Sousa Santos y Avritzer (2003) dan cuenta a partir del aumento de la participación social hubo que modificar la solución no participativa y burocrática a nivel local y como el éxito de las experiencias participativas en los países del Sur recientemente democratizados, tuvo que ver con la posibilidad de los actores sociales en transferir sus prácticas e informaciones del nivel social al nivel administrativo, a lo

que Castoriadis define como la instauración de un nuevo "eidos", es decir, una nueva determinación política basada en la creatividad de los actores sociales.

Sousa Santos y Avritzer (2003) consideran que esta innovación en cuanto a la participación ampliada de distintos actores sociales en los procesos de toma de decisión, eran hasta entonces ignoradas por el sistema político fundamentalmente en los niveles locales de gobierno.

En este sentido los autores dan cuenta de la resistencia a la participación ciudadana que existe en los países centrales que consolidaron una concepción hegemónica de la democracia liberal, por considerar que la participación tanto individual como colectiva, pone en riesgo la prioridad de la acumulación sobre la redistribución, considerando que esto da lugar a una sobrecarga al régimen democrático a partir de la inclusión política de grupos sociales anteriormente excluidos y por las demandas "excesivas" que hacían a la democracia.

Sin embargo, el análisis que realizan los autores sobre la participación en los casos de Brasil y la India nos muestran las bondades que ésta tiene a la hora de incorporar a los ciudadanos en los procesos de decisión de políticas públicas en los gobiernos locales; en el caso brasilero se puede ver a partir del art. 14 de la Constitución de 1988 que garantiza la iniciativa popular como iniciadora de los procesos legislativos y otros artículos que requirieron la participación de las asociaciones civiles en la implementación de políticas de salud y asistencia social, dando lugar un reconocimiento institucional de la democracia participativa.

A partir de esto, puede verse como entre las diversas formas de participación, el presupuesto participativo en Brasil se tornó de gran relevancia ya que se manifiesta en tres características principales que Sousa Santos identifica a partir de: la participación abierta de todos los ciudadanos sin tener en cuenta su estatus, la combinación de una democracia directa y representativa, y la combinación de acuerdos generales y técnicos con la acción gubernamental; por lo tanto el presupuesto participativo en Brasil se presenta como una forma exitosa que combina elementos de la democracia

representativa y elemento de la democracia participativa donde los ciudadanos participan de un proceso de negociación y deliberan sobre las prioridades de los bienes públicos.

Otro autor que nos habla sobre la importancia de la participación ciudadana es Amartya Sen (2000), argumentando que la democracia no solo se trata del acto de votar, sino de empoderar a las personas para que participen activamente en la vida pública y en la formulación de políticas. En su obra "Desarrollo y Libertad" el autor habla del desarrollo y capacidades de las personas, y en este contexto considera a la participación ciudadana como fundamental para el desarrollo de las mismas, sosteniendo que la democracia y la participación política son elementos muy importantes para el empoderamiento de las personas a partir del involucramiento de la sociedad en la formulación de políticas y la toma de decisiones de los gobiernos.

3.2 La participación ciudadana como motor de lo público

Durante los últimos cincuenta años, la participación ciudadana se ha vinculado con procesos de innovación en la gestión de políticas públicas, principalmente en la búsqueda de una mejor prestación de servicios públicos en un contexto cada vez más complejo y demandante; y las y los ciudadanos se han ido involucrando en los diversos momentos del proceso de la hechura de estas políticas, obligando a los gobiernos a tener que ofrecer programas y ámbitos que contengan elementos participativos.

La participación como motor de la toma de mejores decisiones de gobierno nos permite observar cómo el desarrollo de comunidades exitosas está ligado a la gobernabilidad y a la calidad de sus instituciones que cumplen y hacen cumplir reglas de juego a partir del compromiso de todos los actores involucrados. De esta manera, es preciso que podamos ver a la participación ciudadana como un elemento fundamental de estos tiempos que nos permita concebir a la democracia moderna no solo como el acto de elección de representantes, sino sobre todo, lo que ocurre entre elección y

elección, cuando se vuelve sustancial el rol de la ciudadanía para definir y sustentar los propósitos y la dirección de la comunidad (Oyhanarte 1992).

Desde la expectativa de la teoría democrática y desde una versión más representativa es vista como algo que atenta contra el espíritu y estabilidad del sistema por lo que se desalienta su incorporación en las tareas y actividades de gobierno; desde otra óptica más representativa, se sostiene que la implicación de la ciudadanía es necesaria para gestionar los procesos de las acciones del gobierno; desde este lugar, la participación ciudadana constituye la materia prima por excelencia del proceso político, contribuyendo a la vitalidad de la comunidad política con una administración de gobierno más transparente e inclusiva (Díaz Aldret, 2017).

En esta misma sintonía, la "teoría mínima o revisionista" de la democracia (Schumpeter, 1983; Dahl, 1987), las elecciones constituyen la decisión fundamental de las ciudadanas y los ciudadanos quienes participan a través del voto sobre quienes pretenden que los gobierne y la dirección que tomará el gobierno, por tanto, para los autores, la democracia funciona cuando todas las ciudadanas y todos los ciudadanos tienen la oportunidad de participar del proceso (Díaz Aldret, 2017).

Por otro lado desde un modelo más republicano, se reivindica la implicancia de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas más intensas de lo que normalmente pretende el modelo representativo, con el objetivo de lograr ciudadanas y ciudadanos activos e involucrados en los asuntos públicos en pos del bien común.

Por lo tanto no debemos perder de vista que la participación ciudadana puede extenderse a las políticas públicas y consolidarse como una intervención ordenada de personas y organizaciones que se ponen de acuerdo para afrontar obstáculos que pudieran existir, y colaborar con las acciones de solución pretendidas por el gobierno; constituyendo un proceso transformador que requiere de canales de comunicación entre gobernantes y gobernados que permita la intervención de la sociedad civil en diferentes etapas del proceso de construcción de una política pública, tanto en su diseño como en su implementación, monitoreo y evaluación de la misma. Podemos ver

que es un proceso que al integrar a numerosos actores, constituye una experiencia educativa que pone de manifiesto redes, intereses y valores involucrados en la acción pública

Si bien la institucionalización de la participación no ha sido un proceso lineal hasta nuestros días, se ha ido acumulando un gran número de experiencias impulsadas desde arriba (top-down) en muchos países y en todos los continentes; así puede verse cómo los gobiernos a nivel nacional y local, promueven instrumentos y experiencias para incorporar a los ciudadanos en algunas actividades de gestión (Díaz Aldret, 2017).

También podemos ver que la participación ciudadana se fortalece a partir de la propagación de los valores de la democracia por lo que los gobiernos se ven obligados a legitimar cada vez más sus acciones frente a una ciudadanía que demanda ser tenida en cuenta; por lo tanto el desarrollo de políticas públicas participativas no solo responde a esto último, sino también a la necesidad del gobierno en legitimar sus políticas.

3.3 La participación ciudadana como herramienta de integración

Desde una concepción relacional de las políticas públicas que reconoce un rol fundamental al Estado, pero incluye al mismo tiempo la participación de una diversidad de actores públicos y privados, en este marco las políticas públicas son entendidas como un proceso social complejo, en el que intervienen una multiplicidad de actores provenientes de diversos sectores, con historias, marcos analíticos, recursos e intereses diversos, en pos de orientar la resolución de una cuestión. En este sentido la proximidad representante-representado supone que la cercanía de las autoridades hace que estén disponibles para escuchar las peticiones de los ciudadanos y puedan buscar soluciones en forma conjunta para los problemas planteados, constituyendo un camino para la incorporación de nuevas temáticas en las agendas públicas del gobierno municipal (Díaz, Crudo y Monti, 2020).

La proximidad es un concepto clave hoy en día, un principio operativo de la legitimidad democrática; constituye un vínculo político que se caracteriza por el rechazo de la distancia que existe entre la sociedad civil y la clase política. (Annunziata R. 2009). Sin embargo la proximidad que existe entre el ciudadano y el Estado pueden generar una participación “no clásica” donde el ciudadano se acerca a la autoridad comunal o municipal, golpean la puerta y plantean problemas sin ningún tipo de filtro previo; este nivel de contacto directo afecta la dinámica de incidencia del ciudadano sobre la decisión pública ya que la misma se da en un marco de interacción personalizada por fuera del espacio público (Díaz, Crudo y Monti, 2020).

En cuanto al rol de la ciudadanía, en regímenes democráticos representativos, los ciudadanos son los sujetos donde reside la soberanía, pero solo pueden ejercerla por medio de sus representantes; frente a este panorama surgen concepciones de democracias con valores como justicia social, activismo ciudadano y la disuasión pública, donde la ciudadanía representa un papel activo y fundamental en el que problematiza temas o situaciones de interés común, lleva adelante iniciativas, fiscaliza a los gobernantes y colabora en la formulación, ejecución y monitoreo el desarrollo de las políticas de gobierno (Díaz, et al, 2020).

3.4 La Audiencia Pública desde la mirada de las políticas públicas

¿Qué hace que algunas demandas puedan ser procesadas por mecanismo de participación institucionalizados y otras no? Una cuestión central es la definición del problema social que se realice del asunto en cuestión. Siguiendo a Subirats (1989) una situación problemática puede entenderse como la percepción o apreciación acerca de una porción de la realidad que difiere de lo que uno o más actores consideran que es o debería ser. Dicha situación problemática se transforma en un problema público cuando merece la atención del Estado, siendo esto un momento crucial en el proceso de las políticas; los problemas públicos son el resultado de las relaciones de fuerza, de

luchas y contradicciones sociales, de la argumentación y concertación sobre dichos problemas entre distintos actores involucrados y de ellos con el Estado

Por tanto, la definición del problema es importante para la incorporación a la agenda de gobierno, donde la propuesta para la solución también lo es. Es en este momento donde los ciudadanos, carentes de recursos cognitivos suficientes, tanto teóricos como prácticos para proponer una solución que sea técnica y políticamente viable, necesitan el asesoramiento de expertos y dispositivos participativos para que las soluciones que plantean, sean expresadas de tal manera que permitan ser abordables por el Estado (Díaz, et al, 2020).

En nuestro caso de estudio, el descontento social que provocó la ejecución de la primera etapa del proyecto de la planta, llevó a que la comunidad organizada en ONG, Comisiones vecinales y grupos de vecinos autoconvocados comience con manifestaciones en contra de la decisión ya tomada.

El gobierno tuvo la necesidad de transparentar sus acciones mediante la convocatoria a la audiencia pública, sin embargo el llamado a destiempo de esta, provocó un mayor descontento en la ciudadanía. La necesidad de ser escuchados que tuvieron las y los vecinos/as fue notablemente el principal objetivo que tuvo la audiencia, logrando a partir de esta, la reformulación de la política pública que se pretendía implementar y una nueva configuración del problema en términos sociales, políticos y económicos.

Otra cuestión importante al momento de definición del problema es la interacción de diferentes factores relacionados con los recursos de los actores sociales, las coyunturas políticas, las capacidades estatales y las creencias e ideología de los gobernantes.

Las relaciones cotidianas entre el Estado y la sociedad, están marcadas por problemas y demanda de soluciones, conflictos y arbitrajes que sin dudas visibilizan cual es la elección que toman los gobiernos sobre algunos asuntos y prioridades que van a definir su agenda; y que por la heterogeneidad del Estado deberá definir a qué

cuestiones le da primacía de atención. De esta manera algunos temas logran ingresar a la agenda gubernamental y otros no logran despertar su atención (Díaz, Monti, Crudo y Bianchi, 2020).

Por otro lado, existe en paralelo, lo que Aguilar Villanueva (1993) describe como asuntos en los que los miembros de una sociedad consideran relevantes y merecedores de la atención pública y que conforman parte de la agenda social o sistémica. “El tránsito de cualquier cuestión de una agenda a otra, está relacionado en gran medida con los actores involucrados y/o afectados por el problema, el contexto, los posibles impactos sociales de esa cuestión y sus posibilidades de solución” (Díaz, et al, 2020).

En este sentido debemos aclarar que existen dos tipos de agendas de gobierno; una “agenda pública o sistémica” integrada por todas las cuestiones en la que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de la atención pública y de su competencia; y otra agenda llamada “institucional o gubernamental” definida por el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración por parte de cualquier organismo gubernamental en sus tres niveles, local, provincial o nacional (Villanueva, 1993).

Es fundamental el reconocimiento de las agendas antes mencionadas y cómo se influyen mutuamente para poder analizar los procesos de participación ciudadana en las políticas públicas. Hay asuntos donde el Estado decide intervenir que fueron propuestos por actores sociales y otras veces es una prioridad estatal que influye sobre la agenda ciudadana.

3.5 La Audiencia Pública en la legislación argentina

La Audiencia Pública es un mecanismo institucional de participación ciudadana que habilita a las personas, a título individual o en representación de un colectivo, a exponer, en pie de igualdad y ante las autoridades responsables de la toma de decisión,

su opinión y/o propuesta respecto de una política pública que afecta directa o indirectamente; la participación de los ciudadanos, organizaciones y especialistas. Este mecanismo no es vinculante para las autoridades a cargo de la medida, quienes pueden o no tomarlas en cuenta en su formulación final, siempre que ofrezcan una justificación de cómo la incorporaron o por que la descartaron.

Este mecanismo y otros de la democracia participativa y directa, como la iniciativa popular, la consulta popular, la revocatoria de mandato y otros tantos institutos similares, fue incluido como parte de las reformas políticas llevadas a cabo por varios países, con mayor fuerza a partir de los años 80 y en medio de un proceso conocido como "crisis de la representación de masas y transición a la democracia de audiencia". Frente al descrédito cívico general y la desconfianza ciudadana respecto a las instituciones clásicas de la democracia indirecta como: partidos políticos, las elecciones, los órganos de gobierno y los representantes, la participación ciudadana emergió como una vía posible de contrarrestar dicho fenómeno a partir de la intervención directa o semidirecta de la población en los procesos de política pública (Eberhardt, 2007).

En la Argentina la Audiencia Pública no fue incorporada como mecanismo participativo en la Constitución Nacional, sin embargo en su Artículo 42 da pie a la apertura de espacios institucionales (como las Audiencias Públicas) en tanto procedimiento legal previsto para la prevención y solución de conflictos.

Art.42° "...La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de los interesados en las decisiones a cargo del organismo de control."

Además, la Audiencia Pública constituye parte del procedimiento obligatorio en algunos casos que interesan al medio ambiente.

Ley 25.675/ Art.20 "Las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de

aquellas actividades que pueden generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente. La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la Audiencia Pública o consulta, deberán fundamentarla y hacerla pública.-

El objetivo de la Audiencia Pública, es lograr una instancia de participación en el proceso de toma de decisiones en la cual la autoridad responsable habilita un espacio institucional para que todas y todos aquellos que pudiesen verse afectadas y afectados por una norma o tuviesen un interés particular en ella, puedan expresar su opinión sobre la misma. Esta herramienta puede adoptar diferentes formas según sea obligatoria para la sanción de una ley o la ejecución de una política pública (como las restricciones existentes en materia de medio ambiente y servicios públicos a nivel nacional y varias jurisdicciones locales), o facultativa; pudiendo ser convocada también por petición de la ciudadanía.

Cravacuore (2009) da cuenta de cómo la participación ciudadana ha marcado la agenda local en Argentina a partir de los años 90 como valor estratégico para el fortalecimiento del sistema político y el fortalecimiento del Estado ante las crisis recurrentes de esos momentos. En este sentido, el nivel local emerge como el ámbito natural de la participación ya que es donde interactúan el gobierno y la sociedad civil, constituyendo la primera instancia del reclamo ciudadano.

El gobierno municipal y su característica, influye fuertemente sobre la diversidad de instrumentos de participación ciudadana, ya que, en su mayoría, muchos de ellos cuentan con un marco normativo que influye en las y los ciudadanos y sus organizaciones a la hora de intervenir en los asuntos públicos.

El autor describe algunos de los principales instrumentos existentes a nivel local en Argentina como:

-*Presupuesto Participativo:* en este dispositivo, los ciudadanos definen en instancias participativas el destino de parte de los egresos del gobierno local; constituye uno de

los tópicos del municipalismo argentino buscando el incremento del compromiso social con la ciudad a través de la planificación, provocando la predisposición de la ciudadanía en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

A pesar de frágil legalidad, este instrumento dota a los gobiernos locales de un perfil innovador en cuanto a la participación de los ciudadanos en la gestión de gobierno, aunque la decisión allí tomada tenga que ser aprobada por el Honorable Concejo Deliberante en última instancia; además de la baja proporción del presupuesto municipal destinado para este tipo de instrumento de participación.

-*Audiencia Pública:* en este caso se habilita la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones dentro de un espacio institucional en el que los actores afectados, manifiestan su opinión y debaten acerca de las posibles soluciones, en posturas individuales y colectivas.

Las audiencias públicas pueden elaborar dictámenes, con o sin efecto vinculante; se caracterizan por ser abiertas al público y regirse por principios de publicidad, accesibilidad, informalismo, inmediatez, oralidad actuada y amplitud de participación.

En algunas provincias argentinas como Corrientes, La Rioja y Neuquén, este dispositivo de participación encuentra amparo legal dentro de sus constituciones; y en otras Cartas Orgánicas y ordenanzas municipales. En algunos casos son de obligatoriedad para el análisis presupuestario o para el tratamiento legislativo de proyectos urbanísticos o modificaciones del patrimonio estatal, pero dado que los dictámenes elaborados en las audiencias, en su mayoría, son de carácter no vinculante, las mismas suelen ser poco valoradas por la opinión pública, refiriéndose emitir la opinión a partir de los medios de comunicación y de las protestas callejeras.

Por último, Cravacuore (2009) sostiene que existe una escasa información brindada a la ciudadanía en cuanto a la importancia de los instrumentos jurídicos de participación, que, sumado a la crisis de representatividad de la clase política, genera un descreimiento generalizado sobre las instituciones republicanas y sobre las posibilidades de cambio social que ellas prometen, por lo que el autor considera que la

promoción de la participación ciudadana, necesitará de una fuerte convicción colectiva para fortalecer la democracia desde una escala local.

En la provincia de Entre Ríos, la Audiencia Pública se encuentra regulada como instituto de participación en el artículo 51 de su Constitución Provincial.

Art.51° "La Legislatura, el Poder Ejecutivo y los municipios pueden convocar a Audiencia Pública, y los habitantes solicitarla, para debatir asuntos concernientes al interés general. La Audiencia Pública será consultiva y no vinculante. La autoridad deberá explicar los fundamentos del acto bajo pena de nulidad, indicando de qué manera ha considerado las opiniones de la ciudadanía."

Y mediante la Ley N° 10.529 del 21 de noviembre de 2017 la Legislatura entrerriana establece las disposiciones para su instrumentación e injerencias de la misma.

"Artículo 1 ° .- Establécese por la presente ley la regulación del instituto de audiencia pública prevista en el Artículo 51 de la Constitución Provincial, como instancia de participación en el proceso de toma de decisiones administrativas y/o legislativas. El objetivo de toda audiencia pública es que la autoridad responsable de tomar una decisión pueda oír las distintas opiniones sobre el tema en forma simultánea y en pié de igualdad a través del contacto directo con los interesados y acceder a sus fundamentos.-"

En este mismo sentido, la Municipalidad de Paraná mediante la Ordenanza N° 8276, establece y regula la institución de Audiencia Pública.

Art.1° "La presente Ordenanza establece y regula la institución de Audiencia Pública. La Audiencia Pública constituye una instancia de participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisión administrativa o legislativa en el cual la autoridad responsable de la misma habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un derecho o interés particular o difuso, expresen su opinión respecto de ella. El objetivo de esta instancia es que la autoridad responsable

de tomar la decisión acceda a las distintas opiniones sobre el tema en forma simultánea y en pie de igualdad a través del contacto directo con los interesados."

CAPÍTULO 2

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CIUDAD DE PARANÁ

---

4. Algunos antecedentes de la participación ciudadana en la ciudad de Paraná

La participación ciudadana ha sido un tema presente en la agenda política de la ciudad de Paraná desde hace por lo menos 3 décadas. Podemos observar cómo, a través de distintas políticas se ha tratado de acercar el Estado a la ciudadanía para hacerla partícipe de las distintas cuestiones públicas. En este capítulo presentaremos -de forma exigua- algunos antecedentes de políticas participativas llevadas a cabo en la ciudad que nos ayudan a entender mejor cómo se ha configurado el vínculo entre el Estado y la sociedad civil de la ciudad.

4.1 Plan estratégico para el desarrollo de Paraná (PedeP)

Hacia el año 1998 se lleva adelante en la ciudad de Paraná un Plan estratégico de desarrollo (en adelante PedeP) impulsado por la intendencia de Humberto Varisco, con el objetivo de generar políticas públicas a partir de la participación de los vecinos y vecinas de la ciudad de Paraná. El Pedep consistió en poder establecer una planificación a futuro que indique cuales son las metas prioritarias a alcanzar y las acciones que se llevarán adelante para su ejecución. Sin dudas, hablar de una planificación estratégica, nos permite pensar en ámbitos de participación ciudadana donde se pueda debatir y lograr consensos para lograr las mejores políticas públicas.

De esta manera la municipalidad propició la creación de un espacio por fuera del ámbito estatal donde los ciudadanos pertenecientes a algún colectivo social como,

vecinales, ongs, empresarios y otros, participaron en la construcción de la imagen de la ciudad que deseaban y que aspiraban a partir de la identificación de los problemas para alcanzar los objetivos propuesto.

El PedeP constituye una práctica de democracia participativa local, donde quienes viven y comparten un determinado territorio, una historia y costumbres, interactúan a través de sus instituciones con las instituciones del Estado para poner en común sus prioridades generando un proyecto colectivo a partir de la mayor participación de los distintos actores involucrados.

Es necesario destacar que el PedeP sólo llegó al momento de diagnóstico dado que luego su implementación quedó trunca. La misma puede explicarse porque se produjo un cambio de gobierno que no continuó con esta política de planificación. No obstante, este documento se transformó en un importante insumo donde quedaron plasmados algunos de los principales problemas públicos de la ciudad y ejes estratégicos armados en forma conjunta entre el Estado y sociedad civil local.

4.2 La descentralización municipal

Otro de los antecedentes que resultan de fundamental importancia para el desarrollo de políticas participativas con anclaje territorial es la descentralización municipal llevada a cabo entre los años 2007-2011 durante la intendencia de Carlos Halle. En una primera etapa del proceso la ciudad quedó dividida en cuatro zonas, donde se establecieron Unidades Municipales. Allí se desarrollan actividades vinculadas a la desconcentración operativa y funcional de los servicios tales como: barrido, alumbrado público, limpieza y mantenimiento de plazas y parques, entre otras. Es interesante destacar que en una segunda etapa , en el año 2014, se creó una nueva Unidad Municipal llamada “Unidad Sur” a partir del reclamo y la participación de los vecinos , especialmente a través de las vecinales, quienes lograron una nueva división territorial para alcanzar mayor cercanía en la prestación de los servicios públicos.

Esta relación más estrecha y de cercanía entre la municipalidad y el vecino fue imprescindible para promover acciones que conduzcan a reducir algunas las desigualdades en la prestación de ciertos servicios esenciales que presta el municipio, promoviendo la participación de las y los ciudadanos en la búsqueda de una mayor eficiencia y distribución de los recursos estatales para cada zona de la ciudad.

4.3 Presupuesto Participativo

Otras de las políticas participativas llevadas a cabo en la ciudad fue el Presupuesto Participativo el cual fue sancionado en 2012 mediante la Ordenanza N°9040 (reglamentada a partir del decreto N°1749), durante la Intendencia de Blanca Osuna. Ese mismo año se llevó a cabo una prueba piloto del mismo, poniéndose en marcha íntegramente en 2013.

En la Ordenanza N° 9490 el PP es definido como "un proceso de participación e intervención directa, voluntaria y universal, en el cual los vecinos, conjuntamente con el gobierno de la ciudad, deliberan y deciden la asignación de recursos del presupuesto participativo, los cuales serán democráticamente destinados a la realización de obras públicas y acciones sociales dentro de la ciudad".

Durante el proceso de las entrevistas, el Presupuesto Participativo fue mencionado como una herramienta bien instrumentada por el gobierno local ya que existe una real convocatoria a las Comisiones Vecinales. No obstante, se objeta que las obras que entran en el proceso de votación son impuestas desde el Ejecutivo de forma inconsulta.

"Con respecto al Presupuesto Participativo que lleva adelante la actual gestión municipal del intendente Bhal, se nos convocó a quienes pertenecemos a distintas comisiones vecinales, a participar del mismo, sin embargo se nos impuso de una manera totalmente arbitraria el listado de obras por el que teníamos que votar para llevar adelante las obras, por ejemplo la puesta en valor de algunas plazas

emblemáticas de la ciudad de Paraná cuando sin embargo existen otro tipo de obras que hubieran sido prioridad para las zonas respectivas" (A. Rodríguez, A. Manfroni, S. Verzeñassi, 4 de Noviembre de 2022).

De esta experiencia de participación podemos decir que los proyectos de la ciudadanía se materializaron en un gran porcentaje, donde la tendencia era ejecutar los proyectos ganadores. Empero, a partir de finales de 2015 se produce un estancamiento en la financiación de los proyectos y muchos de los que tenían que ejecutarse no se realizaron.

4.5 Audiencia Pública

La ciudad de Paraná cuenta desde hace muchos años con un volcadero de basura a cielo abierto donde se llevan todo tipo de desechos y de distintos tipo de origen, que con el transcurrir de los años ha provocado la proliferación de grandes columnas de humo a partir de la quema de residuos que allí se realiza como estrategia para disminuir la cantidad de basura acumulada con la consecuente contaminación del medio ambiente y la afectación directa de los ciudadanos que habitan la zona.

Esta situación provocó que en el año 2007 el Foro Ecologista de Paraná realizara una acción de amparo contra la Municipalidad por contaminación ambiental originada por los focos ígneos provocados por la acumulación de residuos, donde se insta a la comuna a realizar acciones que tiendan a la erradicación de basurales que provocan incendios y humo altamente contaminante para el medio ambiente y efectos nocivos en la integridad física de los habitantes de la ciudad.

De esta manera, la justicia entrerriana homologó un acuerdo entre la ONG y las autoridades locales donde se instó a las mismas a través de la Subsecretaría de Gestión Ambiental a llevar adelante medidas de mantenimiento y ejecución de los sistemas de detección de columnas de humo y sofocar los focos ígneos especificados en el expediente; así mismo las autoridades deben atender las denuncias que pudieran

efectuar los particulares e informar a la población, de modo claro y comprensible, los lugares y teléfonos en los que puedan radicar las mismas.

En éste contexto, vecinas y vecinos de distintos puntos de la ciudad, principalmente de sectores que se verían afectados por el traslado del volcadero, comienzan a organizarse de diferentes maneras para lograr ser escuchados por las autoridades de la comuna local.

Manifestaciones frente al edificio de la Municipalidad por parte de vecinos del Acceso Norte, marcaron el inicio de una movilización social que provocó el retroceso de la postura de las autoridades en cuanto a la instalación en ese lugar de la planta para el tratamiento de la basura por considerar que esta decisión no debería ser tomada sin un previo debate con la ciudadanía.

Entre las exigencias de las y los habitantes de la zona, surgió la necesidad de realizar un estudio de factibilidad para evitar futuras contaminaciones del medio ambiente y la filtración de los desechos hacia las napas de agua existentes en el lugar; como así también el posible traslado de las familias que trabajan y viven en el actual volcadero de la ciudad.

Otro factor puesto sobre debate fue el tránsito en la zona del Acceso Norte, donde además de la alta circulación por ser uno de los accesos a la ciudad, se debería incorporar el movimiento de camiones recolectores que a diario transportan la basura de toda la ciudad; como así también la desvalorización que podrían sufrir sus propiedades a partir de la instalación de la planta, por lo que propusieron realizar el proyecto de la comuna dentro del predio del mismo volcadero para no provocar un foco mas de contaminación y proteger de alguna manera el trabajo de la gente que vive de la manipulación de la basura; por lo que solicitaron ser escuchados por las autoridades.

Otro ámbito de debate sobre el tema fue la Universidad Católica Argentina de Paraná, convocado por el Centro de Estudiantes de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, en esta oportunidad se escuchó la voz de los funcionarios municipales entendidos en el tema, alumnos de la UCA y vecinos del Acceso Norte.

La misma inquietud y necesidad de debate se provocó en las familias que viven en inmediaciones y dentro del mismo volcadero, ya que la instalación de la planta de tratamiento de residuos comenzaría con la aplicación de la separación de los residuos en los hogares paranaenses por lo que no convenció a las personas que sobreviven de los que recogen del volcadero, ya que a este lugar, solo llegarían los desechos inorgánicos para trabajo de los cartoneros y el resto, los residuos orgánicos serian llevados al Acceso Norte para ser tratados en la planta instalada para este fin. Según lo informado por la Facultad de Trabajo Social que desarrolló un acompañamiento a los vecinos del lugar, el reclamo no solo contempló la necesidad de conservar su fuente de trabajo, sino que además desean asegurar su comida y la de sus animales de corral.

Ante este escenario las autoridades municipales comenzaron con un ciclo de reuniones con vecinos e instituciones en distintos puntos de la ciudad para difundir y lograr el consenso necesario para la ejecución del proyecto sobre la instalación de la nueva planta de tratamiento de residuos sólidos urbanos, convocando por primera vez a una Audiencia Pública contemplada en la Ordenanza N° 8726 y la Ley Nacional de Ambiente N° 25675 que habilita una instancia de participación ciudadana en el proceso de la toma de decisión por parte del Estado.

Con carácter de “no vinculante” y previo registro de los interesados en participar de la Audiencia, se convoca a la misma para el día miércoles 26 de noviembre de 2008 a las 8:30 hs, en el Teatro 3 de Febrero de la ciudad de Paraná; considerado como un instrumento de participación fundamental para el gobierno municipal como forma de legitimar su futura decisión al respecto, de tal modo que lo dicho en la Audiencia, es una oportunidad muy valiosa para consolidar estas instancias de participación y gestión de lo público

Este proyecto, fue sin lugar a dudas una decisión del gobierno local que más controversias trajo, ya que la defensa de las y los distintos sectores que estaban a favor y en contra de la obra, culminó con la utilización de la Audiencia Pública como instrumento de mediación entre el gobierno municipal y la ciudadanía.

5. Audiencia Pública. La planta de tratamiento de residuos y la cuestión social

Sobre este tema, el proyecto de instalación de la planta de tratamiento de residuos en la ciudad de Paraná resultó muy complejo, por un lado, ocasionó un malestar en las y los vecinos que vivían en las adyacencias de los lugares propuestos para la instalación que veían con preocupación el gran cambio que esto significaba tanto para la cotidianidad de sus actividades como para la salud de todas las familias; y por el otro, la inquietud de quienes habitaban en la zona del volcadero y desarrollaban sus actividades de sustento dentro del mismo.

En este sentido, no fue visto con agrado por las y los trabajadores informales de la basura que realizan la separación in situ de los residuos ya que esto en primera instancia les permite hacerse de los materiales reciclables que luego son vendidos a distintas empresas de la ciudad como es el caso del cartón, el vidrio y los plásticos.

Además estas personas reclamaban poder seguir teniendo el control de los desechos orgánicos que necesitaban para alimentar sus animales como los caballos, gallinas y chanchos. Pero principalmente reclamaban seguir teniendo acceso a su alimento personal ya que muchas familias comían de los que allí se encontraba.

"Queremos que nos dejen nuestra fuente de trabajo" (Vecino del volcadero)

Esta fue una de las frases más escuchadas de estos vecinos en las distintas asambleas barriales que comenzaron a realizarse una vez instalado el debate por el proyecto por temor a la pérdida de lo único que tienen como es la basura que llega al volcadero y que no solo utilizan como sustento familiar sino que además los venden a otras personas para el mismo fin.

"La gente no va a comer plástico o cartón" (Vecino del volcadero)

Fue otra de las frases más resonantes de las reuniones que se hicieron entre las vecinas, vecinos y personal de la Facultad de Trabajo Social quien puso a disposición de

las autoridades un trabajo realizado sobre este tema por la casa de altos estudios y poder ofrecer otras alternativas.

En este sentido queremos rescatar en palabras de la Decana de la Facultad de Trabajo Social (UNER) Sandra Arito, un título de la Profesora Griselda Anzola quien realizó varios trabajos y que de alguna manera sintetiza esta problemática: ***"Cuando ganarse la vida, significa perderla"*** a partir del cual nos atrevemos a pensar como una innumerable cantidad de personas, siempre invisibilizadas por las autoridades y la mayoría de la sociedad, viven y conviven con su propia incertidumbre de vida.

"Hoy los residuos sólidos urbanos, constituyen la dimensión sintomática más crítica de la crisis ambiental en Paraná…La necesidad de intervención y participación de todas y todos los actores involucrados va a posibilitar la construcción de un proceso de gestión asociada" (S.Arito. Decana de la FTS).

De esta manera podemos ver cómo se refuerzan las distintas posturas que sostienen que las mejores políticas públicas son aquellas que se logran a partir del aporte y consenso entre quienes son destinatarios de las mismas y aquellos que tienen el poder de decisión para hacerlo.

Sobre las y los trabajadores o recicladores informales traemos algunos fragmentos de un trabajo *"Ganar y perder la vida trabajando la basura"* de Luxardo y otros (2021) quienes describen la situación de esta categoría de actores y que nos sirve para conocer un poco más cuál era su situación y la posición que tomaron sobre el proyecto de la planta.

"El sueldo que nosotros cobramos del Plan Social... En mi caso, la plata dura dos días (…) el sueldo queda en un almacén, esa platita que nosotros cobramos... va a parar al almacén, es por eso que tengo que recurrir… seguir recurriendo al Volcadero" (Volcadero Municipal, Paraná, Entre Ríos. Febrero de 2019. Julio César Bello.).

"La mayoría de los que trabajan en limpieza y mantenimiento tienen el salario social complementario. Salario social que es la mitad del mínimo vital y móvil, en este

momento $5800 que es lo que tienen por mes para sostenerse (...) hay algunos casos en los que van y cumplen el horario de trabajo del salario social y después van a trabajar al Volca. Van a sacar cosas para vender, para juntar algo… para terminar el mes, sería" (Registro de campo. Paraná, Entre Ríos. 2019. Natalia Luxardo).

"Como le dije por acá si se necesita comprar un azúcar, o se necesita comprar un pan. Por ahí uno lo encuentra en el Volca, pero no todos los días (...) por ahí voy cuando estoy muy ahorcado, no es que estoy bajando continuamente, ya viví bastante también ahí". "Hay momentos que cuando no tenemos para... comprar algo, venimos y... juntamos algo acá y... lo entregamos para poder... para poder comprar lo que nos hace falta, digamos" Registros de campo y audiovisuales". Paraná, Entre Ríos. 2019. Fernando Sassetti).

Por otro lado la cuestión social quedó evidenciada por aquellos vecinos que se oponían a la construcción de la planta en lugares cercanos a sus domicilios cuyo principal argumento fue el cambio en su modo de vida.

León Acosta, representante de los jubilados y pensionados del departamento Paraná consideró estar en desacuerdo con proponer el sudoeste y este de la ciudad para el emplazamiento de la planta ya que *"posee un una enorme contaminación por el Parque Industrial como para agregarle más aún"*.

En oposición como lugar al Acceso Norte, Daniel Ricker, vecino del lugar manifestó que "*el proyecto estaba hecho con contradicciones, ya que por un lado dicen que habrá playones para la separación de la basura y por otro dicen que no"*.

Por su parte un grupo de vecinas y vecinos autoconvocados de la zona sur de la ciudad, sostenían tener pocas certezas sobre el proyecto y que avizoraba "el traslado del volcadero a la zona sur"; sin embargo solicitaron a las autoridades la resolución definitiva al tema de la basura pero que esto no implique problemas para otras áreas de la ciudad ya que según ellos la localización en el sur de la ciudad, es una zona con muchos habitantes y en pleno crecimiento urbano.

CAPÍTULO 3

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MOVIMIENTO. TENSIONES, OBSTÁCULOS Y DESAFÍOS

---

6. Emergentes. Caracterización y análisis

Esta descripción generalizada del problema nos permite adentrarnos a nuestro tema de interés en nuestra investigación como es la utilización por parte del Estado de instrumentos participativos como la Audiencia Pública cuando se busca dirimir conflictos entre las acciones que lleva adelante el Estado y las condiciones que reclama la ciudadanía.

Si bien pudimos advertir algunas categorías de análisis comunes en nuestras entrevistadas y entrevistados, también podemos apreciar que algunas otras varían de acuerdo a su formación y lugar que ocupaban dentro de la estructura social de la ciudad de Paraná como también producto de sus distintas percepciones sobre el proceso.

La información completa en relación a las entrevistas se encuentra en el Anexo II, página 73.

6.1 Conflicto. Gobierno municipal y nacional

Como mencionamos anteriormente, el conflicto entre el gobierno Municipal a cargo del Dr. José Carlos Halle y el gobierno Nacional representado por la Dra. Cristina Fernández de Kirchner fue uno de los principales emergentes a la hora de analizar el tratamiento que se le dio al proyecto de instalación de la planta de Tratamiento de Residuos Sólidos y Urbanos en la ciudad de Paraná.

A partir de la postura que habían tomado las autoridades locales con respecto a la resolución N° 125 del gobierno nacional que contemplaba la creación del Fondo Solidario, también llamado "Fondo Sojero" por la aplicación de retenciones móviles a sectores del campo cuya recaudación era transferida de forma directa a municipios de nuestro país para uso exclusivo en pequeñas obras.

En la entrevista N° 1 podemos observar cómo se transparenta esta situación cuando se pone de manifiesto la dificultad que existió a la hora de realizar una visita al volcadero de autoridades del gobierno central y profesionales de la Facultad de Trabajo Social por parte del gobierno local que impidió la realización de la misma, siendo que la entidad educativa había realizado un trabajo con anterioridad en la zona que denotaba los beneficios que traería la ejecución del proyecto, principalmente en las condiciones de vida de los habitantes de la zona, cartoneros, cirujas y la ciudadanía en general.

"Quiero resaltar los enfrentamientos que existían entre el gobierno municipal y las autoridades del gobierno nacional que hasta se impidió la visita de profesionales de la FTS y funcionarios del gobierno central a la planta de tratamiento que se estaba instalando, no se terminó de hacer todo bien, se pudo ver la mezquindad que existía a nivel político local" (S.Arito, 18 de Noviembre de 2022).

El aporte que se había hecho desde la alta casa de estudios, contemplaba, además de conocer en profundidad la problemática social de los trabajadores y trabajadoras de la basura; la creación de un hogar en forma conjunta con ONGS que permitiera la contención de jóvenes con distintas tareas de recreación como así también la creación de una cooperativa de cartoneros que los ayude a dar formalidad a su trabajo, además de otros aportes que veremos reflejados más adelante.

En la misma línea, en la entrevista N°2 nuestro entrevistado hace referencia a cómo desde su punto de vista, "la política y la ideología guían las acciones humanas" y no se pudo advertir las diferencias que existían fuera y dentro del mismo gobierno local con respecto a las distintas aristas del proyecto, haciendo foco en las diferentes y determinantes posiciones que se tomaron desde el gobierno municipal a partir del

conflicto desatado por la aplicación de la Resolución 125 por parte del Ejecutivo Nacional y que mencionamos anteriormente.

"La construcción de un gobierno municipal hacía pensar que se estaba trabajando dentro de una homogeneidad de ideas que lejos estuvo de esto, por lo que hubo un sector dentro del gobierno que no entendió el proyecto" (R. Goñi, 22 de noviembre de 2022).

Pudimos advertir que además de las distintas posiciones que se asumieron desde los gobiernos nacional y municipal con respecto a la aplicación de la Resolución N° 125, se sumó la falta de entendimiento entre funcionarios pertenecientes al gobierno local en cuanto al proceso de llamado a licitación para la ejecución del proyecto de instalación de la planta, ya que según nuestro entrevistado, "cuando la tecnología es única y no existen erogaciones por parte de las arcas de gobierno, la obra se puede exceptuar del proceso licitatorio"; asumiendo que no se pudo explicar debidamente la financiación del proyecto a partir de la entrega de Bonos de Carbono por parte de Naciones Unidas.

"Se realizó una propuesta a los cartoneros desde el municipio que consistió en que el municipio les cedía los residuos orgánicos y la parte inorgánica la debían entregar ya que era la parte que Naciones Unidas requería que se traducían en bonos con valor de dinero para el financiamiento de la planta durante el plazo de diez años, situación que también trajo conflictos ya que se argumentaba que ésta parte orgánica de la basura, formaba parte del alimento para sus animales, se buscó la posibilidad de acceder a alimentos específicos para estos, pero tampoco prosperó"(R. Goñi, 22 de Noviembre de 2022).

Algo que nos pareció importante resaltar sobre el saneamiento del volcadero que se pretendía con la instalación de la planta de tratamiento de residuos es como hoy a más de diez años de realizada la presentación del proyecto, no se ha llevado ningún plan o política pública destinada a tratar este tema de manera integral, ya que si bien existe

una incipiente política de separación en origen y reciclaje de los residuos, el destino último de la basura sigue siendo el volcadero de la ciudad.

De acuerdo a la dimensión deliberativa que propusimos, podemos decir que en este tema se caracteriza por los intercambios de testimonios personales y la participación de diversos actores sociales y políticos que marcaron los debates y desacuerdos sobre el proyecto.

6.2 La planta de tratamiento de residuos. Tensiones y desafíos

Ante esta problemática de carácter ambiental y social, la municipalidad de Paraná decidió llevar adelante un proyecto que contemplaba la construcción de una planta de tratamiento de residuos sólidos y urbanos cuyos principales objetivos estaban focalizados en mejorar la calidad de vida de las y los vecinos, trabajadores y trabajadoras de la basura y aminorar el impacto ambiental que provocaba la quema de residuos que se realizaba dentro del volcadero municipal.

Así pudimos advertir la coincidencia en nuestras y nuestros entrevistados sobre los beneficios a corto y largo plazo que hubiera traído la instalación de la planta, ya que el tema abordado desde un integralidad socio-ambiental permitiría dar solución a esta problemática.

Desde el aporte que realizó la Facultad de Trabajo Social, podemos dar cuenta de la valorización al trabajo de campo que se llevó adelante ya que permitió conocer fehacientemente las condiciones de vida de las personas que vivían y trabajaban de la basura, y a partir de esto trabajar en un proyecto más amplio que abarcara otros aspectos sociales como: la informalidad y la dignidad del espacio y tiempo laboral con la creación de espacios educativos que les permitiera a las y los trabajadores desarrollar sus actividades de sustento.

"Yo diría que lo más valioso fue el trabajo que se hizo en territorio, un trabajo mucho más extenso y complejo que no solo implicaba al volcadero, sino que también se armó un proyecto para la creación de un jardín maternal nocturno para los trabajadores informales que debían dejar sus hijos para salir por las noches, fue parte de las acciones de la facultad, es decir, fue valioso pero para nosotros fue una acción más" (S.Arito, 15 de Noviembre de 2022).

El aporte que se realizó desde un sector de la sociedad civil organizada como son las comisiones vecinales, nuestra entrevistada, quien era presidenta de la comisión vecinal "Los Tilos" en ese momento, fue buscar y promover la inclusión social de las familias que desarrollaban tareas en el volcadero y que no solo representaba una forma de trabajo informal, sino que además era su fuente de subsistencia familiar, ya que aprovechaban lo que se podía comer y lo que servía para alimento de sus animales, promoviendo desde la política de gobierno, mejorar la calidad de vida de estos vecinos a través de la capacitación y conformación de cooperativas de trabajo.

A su entender, además de esto, el principal objetivo del proyecto fue dar solución al problema de la quema de basura que no solo afectaba al medio ambiente sino también a los habitantes de la zona y a toda la ciudadanía en general.

Por su parte el Lic. Goñi, destacó sobre este punto cuales serían los beneficios en un corto y mediano plazo del proyecto, destacando que la posibilidad de hacer visible el problema de la basura en la ciudad de Paraná y poder debatirlo con los distintos actores; fue un objetivo que si bien no era consecuencia directa del funcionamiento de la planta, pudo instalarse en la sociedad un tema tan importante como es la contaminación del medio ambiente.

"A mi criterio, lo más valioso de la experiencia que se tuvo durante la gestión de José Carlos Halle, fue hacer visible el tema y ponerlo en debate, en el sentido de que se empezó a debatir cual es la solución a este problema de tal magnitud" (R. Goñi, 22 de Noviembre de 2022).

Se menciona como uno de los principales beneficios desprendidos del uso de la planta es que la basura deja de estar depositada a cielo abierto por lo que se disminuye la contaminación del suelo y de las napas de agua subterráneas y superficiales cuando aumentan los niveles de agua por lluvias o inundaciones, como así también se logra disminuir la contaminación de la atmósfera por la emisión de gases que el acopio de basura provoca.

Sin lugar a dudas podemos ver como la contaminación ambiental ha sido uno de los ejes principales de preocupación de las autoridades del gobierno local para promover la instalación de la planta de tratamiento de residuos sólidos y urbanos como así también poder lograr el mejoramiento en la calidad de vida de las y los habitantes de la ciudad de Paraná, enfocándose principalmente en las personas que conviven y viven del volcadero municipal.

Poder tratar la solución al tema de la basura de una manera integral, fue el andamiaje social y político que se buscó dar al proyecto, sin embargo las consecuencias que esto traería no fue bien comprendido por el universo de vecinos que por distintas razones habitan en el volcadero ya que suponía el cierre definitivo del mismo y la reubicación del destino de la basura.

La falta de comprensión a este desafío no fue solo de las y los afectados/as directamente por su concreción, sino también por una parte de la sociedad que veía amenazada su forma de vida, ya que la reubicación del volcadero implicaría indefectiblemente otro lugar para su funcionamiento con una nueva impronta para esa zona.

"Si bien los objetivos del proyecto fueron mejorar la calidad de vida de la población al eliminar la principal causa de contaminación ambiental en la ciudad y los efectos sobre la salud de las personas, la falta de conocimiento de las características del proyecto y el cabal entendimiento por parte de la sociedad de sus implicancias ambientales, generó importantes interrogantes que fueron magnificados por la divergencia de

criterios entre las autoridades promotoras del proyecto y algunos sectores de la población local" (J.Tornero, 29 de Noviembre de 2022).

La postura tomada por el Foro Ecologista de Paraná no fue tan optimista a la hora de rescatar lo positivo del proyecto, ya que desde la perspectiva de las y los entrevistados/as la resolución al grave problema de la basura en la ciudad no podía solucionarse de un momento para otro y en un corto plazo; por lo tanto más que una posición sobre el tema, se tomó la decisión de acompañar los reclamos de aquellos sectores que estaban en contra del proyecto sobre la planta de tratamiento de residuos.

En este tema podemos ver algunos aspectos relacionados con la dimensión participativa; destacando la participación activa de la sociedad civil organizada en Comisiones Vecinales, ONG y grupos de vecinos autoconvocados cuyos objetivos fueron mejorar la calidad de vida de las familias, las y los cartoneros que vivían de la basura como así también bregar por el bienestar de toda la sociedad en su conjunto. Desde la variable de pluralidad, la diversidad de actorxs que participaron de la audiencia fue notable, desde vecinxs que lo decidieron hacer de manera individual hasta distintos agrupamientos que se produjeron por la coincidencia de sus acciones.Desde una dimensión deliberativa queda evidenciada la falta de comprensión y distintas posiciones en la sociedad en cuanto a las implicancias del proyecto lo que demuestra un debate y discusión entre los distintos actores involucrados con una fuerte presencia del Foro Ecologista de Paraná que acompañaba los reclamos en contra de la instalación de la planta.

Podemos ver que la falta de conocimiento y apertura del proyecto, y la transparencia de las decisiones del gobierno, constituyen uno de los principales obstáculos de consenso entre las autoridades del gobierno local y la sociedad civil.

6.3 Actores. Vínculos y Posiciones

En esta categoría de análisis nos propusimos destacar los aspectos más importantes que cumplía cada uno de los actores durante el proceso del proyecto y su interrelación, no sólo a partir de su participación en la Audiencia Pública sino en su accionar como ciudadanas y ciudadanos, tanto de forma independiente o agrupada en alguna organización civil, y de carácter estatal o privado.

La identificación clara del actor estatal como es el gobierno municipal nos permitió reconocer algunos aspectos que hacen a esta categoría y que fueron cuestionados a la hora de ponerlos en juego.

En nuestro caso podemos ver cómo un grupo de funcionarios públicos, políticos y personal técnico administrativo, trata de llevar adelante la ejecución de una política pública pensada en el bienestar general de la población, sin embargo la ausencia de un consenso con los otros actores involucrados, trajo como consecuencia la movilización de la sociedad civil que reclamaba tener una participación más activa dentro del diseño del proyecto de instalación de la planta.

En quienes fueron autoridades de gobierno se puede advertir que la falta de una estrategia para dar a conocer los beneficios del proyecto, fue uno de los disparadores de su posterior fracaso, ya que la dimensión económica en cuanto al financiamiento para su ejecución fue otro de los disparadores resaltado por quien fuera el funcionario encargado del mismo.

La falta de información y de espacios para la participación de la ciudadanía en decisiones de gobierno para temas tan importantes como en este, hizo que se acrecentaran las dudas sobre el proyecto y el accionar del gobierno local, constituyéndose en el eje central de las y los demás entrevistados/as.

Las comisiones vecinales, por su lado y como organizadoras de los lugares que representan, también tuvieron una participación muy activa en ese momento, ya que no solo eran receptoras de las inquietudes de las y los vecinos/as de su zona, sino que

funcionaban dentro de una organización más integradora como lo es la Asamblea Ciudadana conformada por ONG de distintas procedencias.

Por su lado el Foro Ecologista de Paraná conformó un frente bien marcado de oposición al proyecto, discutiendo y poniendo en dudas el funcionamiento de la planta y la disposición que se le iba a dar a la basura dentro del volcadero, considerando que la solución a un tema tan importante de contaminación no sería tan fácil de llevarlo adelante. Sumado a esta postura el Foro también fue crítico de las distintas alternativas que ofrecía la municipalidad para la ubicación de la nueva planta poniendo de manifiesto el importante cambio urbano y social que traería aparejado su asentamiento en cualquiera de las opciones propuestas.

Desde la dimensión participativa, podemos identificar elementos claves; en primer lugar evidenciamos la participación activa de la sociedad civil organizada representada principalmente por el Foro Ecologista de Paraná y las comisiones vecinales quienes desempeñaron un rol fundamental al expresar sus opiniones y preocupaciones sobre el proyecto lo que demuestra un grado de participación tanto individual como asociativa.

Desde la dimensión participativa y la aplicación de la variable sobre los niveles de participación, podemos dar cuenta que la falta de consenso entre los actores involucrados, incluyendo al gobierno municipal, provocó una importante movilización de la sociedad civil que buscaba una participación más activa en la elaboración del proyecto.

Además se menciona que la falta de información y de espacios para la participación ciudadana en decisiones de gobierno generó dudas sobre el proyecto, una clara característica de nuestra variable de análisis sobre el grado de transparencia de las decisiones.

Estos elementos resaltan la importancia de la dimensión participativa en el proceso del proyecto, donde diferentes actores expresaron sus opiniones y preocupaciones, contribuyendo así al proceso de la toma de decisiones.

6.4 Impacto social y ambiental

Esta categoría propuesta fue compleja a la hora de su análisis ya que la debimos abordar desde dos perspectivas muy distintas.

En un principio pensamos que la cuestión ambiental iba a ser la fortaleza de nuestro material luego de realizadas las entrevistas, sin embargo, la característica que primó en la mayoría de nuestras y nuestros entrevistados fue el impacto social que traería la instalación de la planta.

El impacto social también tuvo dos aristas muy marcadas, por un lado relacionado con lo que uno de nuestros entrevistados lo denominó la existencia de una "tolerancia social" (Goñi, 22 de Noviembre de 2022), presente cuando la sociedad acepta algunas acciones que el gobierno lleva adelante en búsqueda de su bienestar, y por el otro, una resignación de quienes viven de la basura y consideran al avance de la tecnología, en este caso para terminar con el problema del volcadero, como una amenaza para su subsistencia.

La informalidad de las y los recicladores informales de la basura era tal que a pesar de esta situación, existía un cierto orden jerárquico dado a partir de quienes se convertían en "dueños" de los camiones de la basura, luego estaban las y los "separadores" quienes determinaban que parte de la basura se entregaba y por un último lugar las mujeres y niños que se apropiaban del resto.

Esta situación nos permitió reconocer cómo existe un entramado social que a pesar de la vulnerabilidad de las condiciones de vida, se fortalecen los lazos a la hora de sentir amenazada su economía familiar y medios de subsistencia por las acciones del gobierno.

"Pensar acerca del conflicto que suscitan los residuos sólidos en la ciudad de Paraná, implica relacionar diferentes dimensiones constituyentes del momento histórico,

cultural y social tanto a nivel local cómo en el contexto más amplio. Al hablar de sustentabilidad, hablamos no solo de lo ecológico, sino también del fenómeno del desarrollo y de su realización en el plano de la justicia social y de la ética. No podemos mirar para otro lado" (S.Arito, 15 de Noviembre de 2022).

Analizando este tema desde la variable deliberativa en el contexto del proyecto de la planta de tratamiento de residuos sólidos y urbanos en Paraná, observamos que las entrevistas revelaron un nivel significativo de deliberación en las opiniones de las y los entrevistados/as.

Un claro ejemplo de esto se puede ver en las palabras de Sandra Arito quien reflexiona profundamente sobre el conflicto que provoca los residuos sólidos en la ciudad de Paraná, no solo a partir del hecho en sí, sino que aborda una deliberación más profunda en varios temas relacionados con la ecología, el desarrollo, la justicia social y la ética, llevando el análisis del problema a dimensiones más profundas y no tan superficiales.

La entrevista a Ricardo Goñi también nos demuestra una posición de análisis más profundo sobre el problema de la basura en la ciudad de Paraná, tomando otras aristas del proyecto relacionadas con la forma de vida establecida dentro del volcadero que involucra a hombres, mujeres y niñxs.

6.5 Participación Ciudadana, su devenir en el proceso

La participación ciudadana es un tema muy importante en nuestra investigación ya que no la concebimos como el solo hecho de cumplir con el acto eleccionario, sino como una herramienta fundamental en estos tiempos donde se tiende más a una democracia participativa que busca rescatar el valor sustancial de la ciudadanía y que puede fortalecer y legitimar las acciones de un gobierno (Oyhanarte 1992).

La falta de información y la necesidad de conocer más sobre el proyecto de instalación de la planta de tratamiento de residuos, fue una constante en el diálogo con nuestrxs entrevistadxs.

En este sentido quienes fueran autoridades de gobierno y llevaban adelante el proyecto hacen referencia a la falta de comunicación que existió en la ciudadanía que derivó en la presentación de un recurso de amparo por parte del Foro Ecologista para que la municipalidad brindara toda la información sobre el proyecto de la planta.

Por otro lado comenzaron a realizarse en distintos puntos de la ciudad como clubes, comisiones vecinales y otros, asambleas de vecinas y vecinos organizados y autoconvocados para escuchar las inquietudes y fortalecer sus reclamos ante las autoridades municipales, principalmente relacionados con los lugares propuestos para la instalación de la planta.

En el otro extremo, estaban presentes los reclamos de quienes vivían en el volcadero y desarrollaban sus tareas dentro de este, que significaban el sustento de vida de sus familias y les garantizaba la alimentación de sus animales que ocupaban cómo elementos de trabajo.

Como mencionamos anteriormente el Foro Ecologista jugó un papel importante en ese momento tomando una postura muy firme de oposición al proyecto y considerando inviable cualquier tipo de avance sobre el mismo. Destacaron además la necesidad de promover la participación de la sociedad civil en cuestiones ambientales.

En este punto queremos recatar la posición de la Decana de la Facultad de Trabajo Social en cuanto a que el contacto que se tiene desde la institución con todos los grupos de vecinos y organizaciones ecologistas, les permitió advertir sobre algunas posiciones que se toman desde estas últimas que son llevadas al extremo, con un fundamentalismo que muchas veces es contraproducente para el desarrollo de la ciudad.

“Hay obras que tienen un alto impacto sobre la ciudad y los vecinos y a veces por algunos fundamentalismos extremos no se pueden llevar adelante y me recuerda mucho a cuando hace unos años con el proyecto de la costanera, grupos ecologistas no querían que se saquen los sauces para poder emplazar la obra, sin embargo, hoy se puede apreciar como es uno de los pulmones más visitados de la provincia” (S.Arito, 15 de Noviembre de 2022).

Por último se destaca la necesidad de incorporar en el proceso de toma de decisiones de los gobiernos locales a las y los ciudadanos involucrados en las mismas, ya que son los verdaderos conocedores de la realidad y conviven con su cotidianidad.

Durante nuestras entrevistas, identificamos una constante necesidad de información y una falta de conocimiento sobre el proyecto de la planta de tratamiento de residuos sólidos y urbanos en Paraná.

Se enfatiza la necesidad de incorporar a las y los ciudadanos involucrados en el proceso de toma de decisiones de los gobiernos locales, ya que son los verdaderos conocedores de la realidad y conviven con ella en su cotidianidad.

Este análisis refleja la dimensión deliberativa al resaltar cómo se produjeron intercambios de opiniones y discusiones en diversos espacios, como asambleas y debates públicos donde la ciudadanía pudo expresar sus preocupaciones y opiniones, generando propuestas y discutiendo de manera más amplia y colectiva sobre el proyecto.

También demuestra cómo hubo un grado de deliberación entre actores sociales, políticos y técnicos lo que contribuyó a la toma de decisiones y a la participación ciudadana en el proceso.

6.6 Dispositivos de Participación. La Audiencia Pública y sus virtudes

Sobre esta dimensión de análisis es preciso aclarar que a las y los entrevistados/as se les consultó de forma directa sobre la Audiencia Pública, su experiencia y la trascendencia que tuvo ya que constituye nuestro principal tema de investigación.

Cravacuore describe a la Audiencia Pública como un dispositivo de participación en el que se habilita a la ciudadanía a integrarse en el proceso de toma de decisiones dentro de un espacio institucional, donde los distintos actores opinan y debaten sobre un tema en particular buscando posibles soluciones a partir de posturas individuales y colectivas.

A pesar de que en su mayoría los dictámenes de las Audiencias Públicas son de carácter no vinculante, su proceso es valorado por las autoridades de gobierno ya que en ella pueden expresarse todas las opiniones y a partir de ahí, seguir adelante o cambiar el rumbo de su decisión.

En nuestro caso podemos ver como la utilización de la Audiencia Pública se implementa luego de la protesta social ocasionada principalmente por el desconocimiento que existía sobre el proyecto de instalación de la planta de tratamiento de residuos y llega después de muchas instancias de reclamos por parte de ciudadanxs y ONG relacionadas con el medio ambiente.

Poder contar con estos espacios de interacción entre la ciudadanía y las autoridades convocantes de la audiencia es tomado como muy valioso ya que permite la apertura de proyectos e insta a las y los ciudadanos/as interesados/as a realizar sus aportes como primeros destinatarios de la política pública.

"Si los actores sociales se apropian del proyecto, es lo más importante, yo creo que nadie defiende aquello que desconoce o no está convencido" (S.Arito, 15 de Noviembre de 2022).

El objeto de esta instancia es que la autoridad responsable de la tomar decisión acceda a las distintas opiniones sobre el tema en forma simultánea y en pie de igualdad a través del contacto directo con los interesados.

En voz de las y los vecinos que participaron de la misma, fue considerada como una real iniciativa institucional de participación ciudadana, una verdadera muestra de democracia participativa, sin embargo manifestaron su desacuerdo en cuanto al carácter no vinculante y el momento en que se realizó la audiencia siendo que ya se había licitado el proyecto.

En el mismo sentido, se resalta cómo en esos años (2008-2011) se incentivó la participación ciudadana a partir de asambleas que realizaban los vecinos en distintos puntos de la ciudad y que abarcaban temas como: transporte público de pasajeros, costos del pasaje, planta de tratamiento de residuos y el presupuesto participativo, destacando lo valioso de integrar a la ciudadanía en el proceso de decisión del gobierno que permite el ajuste de las políticas públicas que se llevan adelante.

A esta variable la vamos a mirar desde la dimensión participativa, ya que la Audiencia Pública se constituyó como un dispositivo que habilitó una alta participación ciudadana e integrarse al proceso de toma de decisiones en un espacio institucional; este proceso de participación fue muy significativo dado el nivel de protesta social y desconocimiento que rodeaba el proyecto.

Esta instancia permitió la participación tanto de ciudadanas y ciudadanos en forma individual como de organizaciones ambientalistas y grupos comunitarios, reflejando según nuestra propuesta de análisis una participación de forma mixta ya que involucra a ciudadanos de a pie como aquellos organizados en ONG y Comisiones Vecinales.

En cuanto al grado de transparencia, la Audiencia Pública permitió que todas las opiniones y posturas, individuales y colectivas fueran expresadas y debatidas más allá del reclamo que tuvo la condición de “no vinculante” de la audiencia. A pesar de

esto, la apertura del proyecto posibilitó la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones.

Así, la dimensión participativa se evidenció en la Audiencia Pública como un espacio en el que los actores sociales y políticos tuvieron la oportunidad de expresar sus puntos de vista y participar en las decisiones del gobierno local con respeto al proyecto de instalación de la planta de tratamiento de residuos sólidos y urbanos.

6.7 Legitimidad y políticas de Gobierno

El recorte temporal propuesto para nuestra investigación fue sin lugar a dudas un momento donde la participación de los vecinxs de la ciudad estuvo muy presente, ya que desde la municipalidad se fomentaron varias instancias para fortalecer este mecanismo; así queda demostrado en el testimonio de nuestrxs entrevistadxs.

"La necesidad de contar con la participación de la sociedad civil en cuestiones ambientales, es fundamental a la hora de la toma de decisiones de los gobiernos locales, ya que la proximidad de sus políticas impactan directamente en la calidad de vida de los vecinos" (A. Rodríguez, A. Manfroni, S. Verzeñassi, 4 de Noviembre de 2022).

No solo se menciona como positivo la posibilidad de que los actores directamente o indirectamente involucrados en el tema sean escuchados sino que además el hecho de hacerlos parte del proceso de decisión, hace que las y los ciudadanos se apropien de los proyectos y puedan mejorarlos a partir de sus aportes.

Sin embargo podemos ver como la incorporación de los distintos sectores de la sociedad fueron promovidos a participar en las políticas del gobierno local a partir de las manifestaciones que se dieron en diferentes temas en la opinión pública.

Nos parece importante destacar dos cuestiones que emergieron de las entrevistas, por un lado, como la participación ciudadana en algunos casos hace visible

posicionamientos muy rígidos e ideologías muy marcadas de algunos grupos de vecinos y organizaciones civiles que a ponen en jaque decisiones de gobierno que serían de gran beneficio para toda la comunidad; el otro punto que nos parece loable destacar es el papel de algunos medios de comunicación que por su línea de editorial aprovechaban este descontento para ejercer presión sobre las autoridades.

Promover instancias y lugares reconocidos institucionalmente para la participación ciudadana es la principal demanda en este caso. La necesidad de ser escuchados y tenidos en cuenta de las y los distintos actores no solo es positivo para la construcción de una democracia más participativa sino que además genera una relación entre gobierno y gobernados más sólida desde el punto de vista participativo y legitima las acciones que se pretenden llevar a cabo.

"Es importante buscar los mejores dispositivos de participación, pero siempre es bueno que se puedan abrir los proyectos, he visto un cambio en la actual gestión de intentar hacer una apertura a la participación. Por ejemplo las reuniones que el Intendente ha tenido con los vecinos de plaza Sáenz Peña por las obras que allí se realizan se demuestra su alto valor. Que el Intendente y sus funcionarios se sienten con los vecinos, como primeros destinatarios de las mejoras, es para destacar y hacer bancar el proyecto" (S.Arito, 15 de Noviembre de 2022).

Nuestras entrevistadas y entrevistados coinciden en que las políticas públicas deben estar diseñadas desde una mirada inclusiva donde confluyen quienes tienen la capacidad de poder decidir y todas y todos aquellos que se sientan con la necesidad de participar del proceso, no solo porque le da sustancia a la participación ciudadana sino que fortalece y legitima las decisiones del gobierno, promoviendo la creación de un tipo de asesoría y seguimiento de las políticas que emergen desde el consenso.

Si miramos el tema de legitimidad de gobierno desde la dimensión política en nuestra investigación podemos observar que en el periodo estudiado la participación activa de las y los vecinos de la ciudad fue notable. La municipalidad promovió

diversas instancias para fortalecer la participación ciudadana, como lo confirman los testimonios de nuestrxs entrevistadxs.

Por ejemplo, el Foro Ecologista enfatizó la importancia de contar con la participación de la sociedad civil en cuestiones ambientales, ya que las políticas locales tienen un impacto directo en la calidad de vida de las y los ciudadanos. Además, señalaron que involucrar a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones permite que se apropien de los proyectos y puedan contribuir a mejoras significativas a través de sus aportes.

Sin embargo, también identificamos que la incorporación de diferentes sectores de la sociedad en la toma de decisiones del gobierno local fue producto de la manifestación y descontento social sobre diversos temas.

En resumen, promover instancias y lugares institucionales para la participación ciudadana es una demanda fundamental. Escuchar y considerar a los diferentes actores no solo enriquece la democracia participativa, sino que también fortalece y legitima las decisiones gubernamentales. Esto promueve la creación de un sistema de asesoría y seguimiento de políticas que surgen del consenso y contribuye al fortalecimiento de la legitimidad del gobierno.

7. Consideraciones finales

A partir del recorrido realizado en el desarrollo de nuestro trabajo, nos propusimos dar cuenta de cómo la participación ciudadana puede incidir en el proceso de las políticas públicas que se pretenden llevar adelante desde el gobierno municipal de la ciudad de Paraná, poniendo el foco en la Audiencia Pública como instrumento de participación ciudadana en el proyecto de instalación de la planta de tratamiento de residuos sólidos y urbanos (RSIU).

Nuestro objetivo fue conocer más en profundidad los aspectos participativos, normativos y procedimentales de la Audiencia Pública y lo primero que nos llamó la atención luego de la información obtenida de distintas fuentes y de nuestras y nuestros entrevistados, fue que a pesar de estar regulada como obligatoria en la Ley nacional de Ambiente N° 25675/Art.20 que contempla la responsabilidad gubernamental en la provisión de información, educación y participación ciudadana en temas ambientales, haya sido convocada por las autoridades locales posteriormente a ser presentado el proyecto.

La ausencia de diálogo entre las autoridades locales y la sociedad civil organizada hizo que se llevaran acciones contra el municipio, no solo del tipo legal y administrativa, sino también a través de reclamos canalizados en asambleas barriales y movilizaciones callejeras como método de visibilizaciòn del conflicto; la falta de conocimiento e información sobre el proyecto en gran parte de la comunidad, provocó un descontento social muy importante.

Nos parece importante destacar luego de haber conocido un poco más en profundidad sobre el proyecto, que él mismo tenía como principal objetivo terminar con la fuente de contaminación que significa el depósito a cielo abierto de la basura en una ciudad de más de trescientos mil habitantes y mejorar sustancialmente la calidad de vida de miles de familias que vivían de la basura y de toda la sociedad en su conjunto.

Pudimos advertir la complejidad que presenta el tema de "la basura", no solo como unidad de contaminación ambiental, sino como objeto para el sustento de muchas personas que se realizan a partir de su manipulación y cubren sus necesidades básicas de alimentación; por otro lado pudimos dar cuenta de los intereses económicos de algunos privados que por nada, se hacían del material proporcionado por los trabajadores informales de la basura para luego reciclarlo y volverlo nuevamente al mercado

Ir y venir sobre nuestra investigación nos hizo prestar mucha atención en la "cuestión social", que retomando la definición de Wanderley *"es posible hablar de cuestión social cuando el conflicto se expresa en la escena pública como demanda*

política" nos hizo ver que ésta no sólo se manifestaba en el descontento que desencadenó el proyecto, sino que puso ante nuestros ojos la forma de vida que llevaban quienes vivían dentro del volcadero y que encontraron en este conflicto, la posibilidad de ser escuchados por las autoridades del gobierno local.

Ver amenazada su principal fuente de trabajo y subsistencia, sumado a la falta de integración que tuvieron por parte de las autoridades, cirujas, cartoneras,cartoneros y familias enteras que desarrollaban sus actividades dentro del volcadero, se sumaron a la postura de oposición al proyecto, haciendo pesar esta situación a la mejora significativa que la planta traería para ellas y ellos.

Una vez más la participación ciudadana e integración de las y los principales actores en el proceso de las políticas públicas se nos presenta como un requisito fundamental para el consenso que demandan las decisiones de gobierno, siendo el municipio el lugar más adecuado para el desarrollo de estas instancias participativas por la cercanía con las y los vecinos.

Tener una ciudadanía activa interesada en los problemas públicos no es una tarea sencilla, a veces la indiferencia y la falta de credibilidad en quienes ejercen la política y toman decisiones, son dos factores predominantes de la conflictividad que se produce luego de implementada una política pública, por eso, siguiendo la postura de Stein y Tomasi, se deben fortalecer los lazos de cooperación de los distintos actores involucrados en el proceso para generar políticas públicas de calidad y lo suficientemente fuertes para ser sostenidas en el tiempo; y el Estado debe ser garante de estos ámbitos institucionales para el debate público y fortalecimiento de políticas participativas no solo en tema ambientales, sino en todas aquellas acciones de gobierno que necesitan del consenso ciudadano.

El tema de la basura y la contaminación habían sido objetos de demanda judiciales contra el municipio y el proyecto buscaba darle una posible solución a este problema, sin embargo pudimos encontrar en quienes tenían responsabilidad política en ese momento, que no pudieron advertir el malestar ocasionado en la comunidad.

Sumado a esto, la cuestión política también fue central con la prosperidad del proyecto, ya que no solo existían diferencias entre los niveles de gobierno nacional y municipal como describimos en nuestro trabajo, sino que hacia adentro del funcionariado municipal la divergencia de criterios, hizo tomar posiciones diferentes con la instalación de la planta.

Ante este escenario las autoridades buscaron en la audiencia el respaldo necesario para continuar con su objetivo, pero la condición de "no vinculante" que tuvo la misma, también se sumó a las críticas de las y los vecinos/as que se vieron sorprendidos una vez más.

Esta situación queda plasmada en la definición de A. López (2018) cuando menciona que para que la Audiencia Pública no sea un espacio que informa sobre una decisión ya tomada, se debe ir hacia un control social que forma parte de un procedimiento público donde prime la pluralidad de visiones en la resolución de los problemas planteados.

Hasta aquí podemos ver cómo se constituye un problema público, cuánto puede contener en términos sociales y cómo las políticas públicas pueden mejorar sustancialmente la vida de las personas, reforzando la idea que si son logradas por el consenso ciudadano mucho mejor.

Vemos que el llamado a Audiencia Pública por el volcadero intentó la incorporación de las y los distintos actores al proceso de toma de decisión, pero la convocatoria a destiempo y la forma de presentar el proyecto que tuvo el gobierno, pusieron en duda los beneficios de esta instancia, sin embargo el intercambio entre los potenciales afectadxs mediante la exposición en la audiencia y a pesar de su condición de "no vinculante" posibilitó la escucha de las distintas posturas de los actores lo que culminó con la reformulación del problema público nombrado ahora no sólo como un problema ambiental en torno de la basura como un problema social y político que presenta múltiples aristas .

Para finalizar, queremos resaltar la importancia que tiene el Estado como gestor de políticas públicas para legitimar sus acciones, pero también la necesidad de buscar consenso y una participación ciudadana efectiva que involucre a los diversos actores en todas las etapas de las políticas públicas y se constituyan de mejor calidad y sostenibles en el tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

-AGUILAR VILLANUEVA, Luis. “Problemas Públicos y Agenda de Gobierno”. México 1993.

-ANNUNZIATA, Rocío. “La participación ciudadana: nuevas formas y conceptos”. V Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires. 2009.

-CRAVACUORE, D. “La participación ciudadana en los procesos locales argentinos” en: DELAMAZA,G.; FLORES, D. (Eds.); Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana. Universidad de Los Lagos. Santiago (Chile) 2009.

-DÍAZ ALDRET, Ana en Gestión y política pública. “Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas”. México 2017.

- DÍAZ, Cristina, CRUDO, Silvio Alejandro y MONTI, María del Mar “Participación ciudadana en proximidad: nudos problemáticos y desafíos” en “Gobierno, política y gestión local en Argentina”. P.214-222. Universidad Nacional de Quilmes 2020.

-DÍAZ, Cristina, MONTI, María del Mar, CRUDO, Silvio Alejandro y BIANCHI, Melina. “¿Qué participación ciudadana? Institutos y momentos en el ciclo de la política pública” en “Gobierno, política y gestión local en Argentina”. P.68-75. Universidad Nacional de Quilmes 2020.

-EBERHARDT, Maria L. “Audiencias Públicas en la ciudad de Buenos Aires. El caso de la reforma del Código Contravencional porteño”. Buenos Aires 2007.

-LÓPEZ, Andrea. “Audiencia Pública y participación social en el control de los servicios públicos: la experiencia argentina” en Estado abierto Vol. 3. Buenos Aires 2018.

-LUXARDO, Natalia, SASSETTI, Fernando y BELLO, Julio Cesar.Trabajo y Sociedad. “Ganar y perder la vida trabajando la basura 1”. Unse-Indes-Conicet. Nº 37, Vol. XXII, 12 de abril de 2021, Santiago del Estero, Argentina.

-OYHANARTE, A. (1992) en “Frutos de la Democracia. Manual de Implementación del Programa Auditoría Ciudadana. Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios”. Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2009.

-ROFMAN, Adriana. “VI Conferencia Regional de ISTR para América Latina y el Caribe” San Salvador. Brasil 2007.

-SEN, Amartya. “Desarrollo y libertad”. Editorial Planeta. Buenos Aires. 2000

-SCHNEIDER, Cecilia y WELP, Yanina. “Diseños institucionales y (des) equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa” en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México N° 224. México 2015.

-DE SOUSA SANTOS, Boaventura y AVRITZER, Leonrado. “Introducción: para ampliar el canon democrático”. 2003.

-STEIN, Ernesto y Tomasi, Mariano. “Política y Gobierno”. México 2006.

-WANDERLEY, Luiz (1996) “La cuestión social en el contexto de la globalización: el caso latinoamericano y caribeño”, en Castel, Robert, Luiz Wanderley y Mariángela Belfiore Wanderley. Desigualdad y Cuestión Social.

Periódicos consultados

- Diario UNO. (2008, 25 de abril). Inquietud en el volcadero. p.7.

- Diario UNO. (2008, 18 de septiembre). Firmaron ayer convenio para construir la planta de residuos. p.8.

- Diario UNO. (2008, 27 de septiembre). Controversia por la planta de residuos en el Acceso Norte. p.8.

- Diario UNO. (2008, 3 de octubre). Abren al debate vecinal la planta de residuos. s/p

- Diario UNO. (2008, 27 de octubre). Abre hoy el registro para inscribirse a la audiencia por la planta de residuos. p.7.

- Diario UNO. (2008, 27 de noviembre). Apoyos y críticas a la planta de residuos al pasar por la audiencia. p.7.

- Diario UNO. (2008, 8 de noviembre). Audiencia Pública.Ordenanza N°8276/ Decreto N°1359/08. Convocatoria. s/p.

Sitios digitales consultados

- Informedigital.com.ar. (2008, 17 de agosto). “Ahora juntan firmas contra la planta de residuos”. Política. https://www.informedigital.com.ar/noticia/112397

-Informedigital.com.ar. (2010, 11 de abril). “Paraná: habrá audiencias públicas para discutir el aumento del boleto”. Transporte Público. https://www.informedigital.com.ar/noticia/128060

-El Diario de Paraná. (2011, 5 de agosto). Entre Ríos. “Analizan un nuevo proyecto para sanear el volcadero”. http://ars.org.ar/noticias-nacionales/entre-rios-analizan-un-nuevo-proyecto-para-sanear-el-volcadero/

-“Plan Integral Matanza-Riachuelo”. Defensoría del Pueblo de la Nación. (2007, 6 de julio) https://www.dpn.gob.ar/documentos/r-plan-integral.pdf

-La construcción social de la cuestión ambiental en el partido de Tigre. (2019, 12 de septiembre) https://cdsa.aacademica.org/000-034/829.pdf

Normativas

-Ley nacional General del Ambiente N°25.675

-Ley provincial para la regulación de la Audiencia Pública N°10.529. (Entre Ríos)

-Ordenanza N°8.276. Audiencia Pública. Municipalidad de Paraná.

-Decreto Municipal N°204/09. Creación Unidades Municipales

ANEXO

ANEXO I: Entrevistas

Entrevistado/a: Lic. Ricardo Goñi

Organización: Municipalidad de Paraná

Cargo en la Organización: Secretario de Medio Ambiente

Tesista: Fornero Leonardo

Fecha: 22 de noviembre de 2022

La planta que actualmente se encuentra en el volcadero de Paraná es una planta de reciclaje y no de tratamiento de residuos sólidos y urbanos como la que se pretendía en su momento.

1-¿Cómo describiría Ud. en general el proyecto de instalación de la planta de tratamiento de residuos sólidos urbanos en la ciudad de Paraná?

El proyecto original en ese momento en primera instancia era el siguiente; en su momento, casi hace trece años atrás, el volcadero a cielo abierto de la ciudad de Paraná recibía trescientas cincuenta toneladas de basura diaria, de lo cual el cincuenta por ciento aproximadamente, es material que se puede reciclar o recuperar como el plástico, cartón, vidrio, lata, etc, el otro cincuenta por ciento, es material orgánico que si no tiene algún tipo de tratamiento, inexorablemente va a parar a un basural de cielo abierto, es decir que con una planta de reciclaje solo se resolvía una parte del problema, por lo que se debía pensar que se hacía con el resto.

Desde la secretaría de medio ambiente, se nos ocurre una alternativa y a partir de la vigencia del Protocolo de Quiotto y las imposibilidades de financiación del municipio, adquirir bonos de carbono para su financiamiento; una planta que iba a funcionar como en otros países de Europa.

2-¿Qué significa una planta?

Se recupera la porción que admite la basura y el resto es tratado de tal manera que vaya a un sitio de disposición final, sin afectar al medio ambiente. Como no se pudo instalar esa planta en el periodo de nuestra gestión, hubo posteriormente otras experiencias como la planta de reciclaje, la parte orgánica de los residuos, sigue sin tratamiento y depositados a cielo abierto.

3- ¿Cuáles cree Ud. que fueron los aspectos más valiosos de la experiencia?

A mi criterio, lo más valioso de la experiencia que se tuvo durante la gestión de José Carlos Halle, fue hacer visible el tema y ponerlo en debate, en el sentido de que se empezó a debatir cuál es la solución a este problema de tal magnitud. En la actualidad el volcadero de la ciudad de Paraná se ha convertido en un espacio muy reducido, por lo que ya se encuentra colapsado como espacio de volcadero a cielo abierto y no podía albergar a la planta que se pretendía en el proyecto, por lo que había que buscar otro lugar para su instalación, una localización en otro sitio de la ciudad, por lo que creo que aparejó el mayor conflicto, ya que nadie quería tener la planta cerca.

Las alternativas que la ciudad podía ofrecer fueron el acceso sur y el acceso norte lo que contó con la oposición de los vecinos de la zona y organizaciones ambientalistas entre otros, pero el fracaso del proyecto no estuvo relacionado con esto último, si no con lo económico financiero.

4- Según su opinión, ¿Cuál fue el principal objetivo del proyecto?

Los beneficios a todas luces por el funcionamiento de esta planta o de otras, ya que existen otras alternativas tecnológicas, es que la basura deja de estar depositada a cielo abierto, un basural a cielo abierto implica, contaminación del suelo, del agua a través de

las napas subterráneas, y superficiales cuando hay inundaciones o lluvias torrenciales, sin olvidarnos que el volcadero está próximo al ría Paraná, sin contar los perjuicios enormes que causa con respecto a la contaminación de la atmosfera. La fracción orgánica de la basura, mediante un proceso de emisión de gases del tipo invernadero entre ellos el metano y dióxido de carbono.

Esto se puede apreciar a la entrada de la ciudad de Paraná, que según la rotación del viento se aprecian olores, humos generados por esos propios gases y también provocados por los recicladores informales de la basura. En forma directa el impacto es de una magnitud tremenda sobre las personas que habitan ahí en el lugar, indirectamente afecta a toda la ciudad. En una oportunidad vinieron los técnicos de Naciones Unidas por la gestión económica que se pretendía realizar a través de ellos y advirtieron que en un camión recolector se volcaban residuos patológicos que son los que se diferencian en bolsas color rojo, siendo uno de los primero problemas a resolver ya que hay microorganismos que van a la atmósfera, solucionándose durante nuestra gestión; hoy estos son tratados conforme a lo que requiere Naciones Unidas y son tratados fuera de volcadero.

En general los países subdesarrollados o del tercer mundo, los problemas ambientales están asociados por lo general a problema sociales agudizados, en el sentido que la gente, los propios habitantes del volcadero, son las primeras víctimas de los desequilibrios ambientales que ocurren en el lugar. Luego aparecen conflictos de todo tipo, políticos, económicos por interés sobre la basura porque es un recurso muy valioso ya que materiales como el plástico o cartón, es comprado por grandes acopiadores a los trabajadores informales, a un precio mucho más inferior que el del mercado, convirtiéndolo en un tema muy complejo.

En la ciudad de Paraná, a pesar de que el volcadero se encuentra a quince cuadras del centro de la ciudad, es un problema que no es o no quiere ser visualizado por las autoridades políticas, por lo que las soluciones son difíciles, ya que la gente que trabaja y convive con este problema, tiene todo una trayectoria dentro del mismo, sumado a lo que se denomina la tolerancia social, es la aceptación por parte de la sociedad de

algunas acciones o políticas que son muy contraproducentes para la misma sociedad en tanto son aceptadas con resignación como si no hubieran otras alternativas para solucionar el problema; sumado a la resignación que también se asume por parte de la gente que vive de la basura por considerarlo como que es eso lo que les tocó y que no tienen otras posibilidades de futuro por lo que también fue una de las principales resistencia que se tuvo sobre el proyecto.

Se palpa además un orden jerárquico en esa población con una escala de valores que hacen que los denominados dueños de la basura, los "dueños de los camiones" ya que cada camión tiene su dueño con un derecho que le permitía sacar lo más valioso de la basura, luego venían los repasadores que eran los que se tenían que arreglar con los que le quedaba de la basura; luego venían las mujeres en la última escala, por lo que se veían venir una disputa por quién iba a ser el dueño de la basura, transformando el problema en una realidad muy compleja, fogoneada por algunos medios de la ciudad y algunos dirigentes políticos que hizo imposible su resolución.

Se realizó una propuesta a los cartoneros desde el municipio que consistió en que el municipio les cedía los residuos inorgánicos y la parte orgánica la debían entregar ya que era la parte requerida por Naciones Unidas requería que se traducían en bonos con valor de dinero para el financiamiento de la planta durante el plazo de diez años, situación que también trajo conflictos ya que se argumentaba que ésta parte orgánica de la basura, formaba parte del alimento para sus animales, se buscó la posibilidad de acceder a alimentos específicos para estos, pero tampoco prosperó.

5-Ahora si le pregunto por la Audiencia Pública que se convocó en el año 2008, ¿Qué podría decirme sobre esa experiencia? ¿Recuerda cuáles fueron los motivos por lo que el ejecutivo municipal convocó a la Audiencia Pública?

La Audiencia Pública se convoca porque era una exigencia de Naciones Unidas, una cuestión formal que se debía cumplir; en la misma se escucharon distintas voces que se expresaron a favor y en contra con un balance positivo de su desarrollo. En la misma se destacó que las organizaciones ambientalistas, no se oponían al tratamiento de la basura,

pero si a la posible ubicación de la planta, por otro lado la cuestión política hicieron notar que hay sectores que no quieren que las soluciones aparezcan ya que de llevar adelante este proyecto, se realizaba un salto cualitativo de nuestra gestión.

Me toco asistir a quince o veinte asambleas barriales a explicar el proyecto, en la mismas pude comprobar la presencia de iguales personas en los distintos lugares que insistían con el volumen de cal que se necesitaba para el tratamiento de la basura, que también estaba hablado y acordado con un empresario de la provincia de Córdoba. La basura es un recurso muy valioso que nos permitió ver cómo se oponía a su tratamiento desde distintos sectores con intereses completamente diferentes, negocios de gran magnitud y millonarios.

La política y la ideología es lo que guía las acciones humanas. Una autocrítica que me hago, fue no advertir los intereses que estaban en juego y largarme a hacer declaraciones como que estaba todo solucionado y eso fue un disparador de todo un movimiento anti proyecto.

Sumado a todo esto, en 2009 y 2010 se produce en EEUU la crisis de Wall Street, los bonos de carbono que estaban a 45 euros, bajaron a 5 euros de un momento a otro, por lo que a nivel global, esta crisis también afectó la financiación que se pretendía para estos proyectos; además se afectó la negociación con las empresas europeas que iban absorber o comprar los bonos de carbono que tornó la situación más adversa aun para nuestro proyecto.

Hasta el día de hoy se puede observar como no ha sido resuelto de manera integral el tema de la basura.

Hoy a más de diez años de haber terminado nuestra gestión, no se ha escuchado ninguna propuesta que esté destinada a resolver de forma integral el tema de la basura en Paraná, muy valorable la separación en origen y reciclaje de la basura pero eso no alcanza por que la basura termina en el volcadero.

6-¿A propósito de esa experiencia, Ud. cree que se han fortalecido las instancias de participación ciudadana en la gestión local?

En términos generales, en nuestro periodo de gobierno, se incentivó la participación ciudadana con instancias muy puntuales que no tuvieron continuidad, las Audiencias Públicas tienen relativa importancia, permiten la manipulación de los participantes de la misma. Se deben buscar instancias de participación que puedan ser sostenidas y evaluadas de forma permanente en cada una de las etapas, que permitan ajustes durante la ejecución de las políticas públicas donde los interesados, los actores realmente sean protagonistas de las esas acciones de gobierno y que luego también participen en el proceso y evaluación de las mismas, de forma seria.

7-¿Qué opinión tiene Usted sobre las instancias de participación ciudadana en las políticas para la gestión local?

Si bien el gobernante debe llegar con un plan de gobierno, debe legitimarse luego con la participación de los actores; el problema del volcadero por ejemplo, lo conoce la gente que convive con eso, que permita su modificación y replanteo para lograr su aceptación. Lo importante es la instancia donde se convoca a la participación ciudadana, debe darse desde la primera instancia y con la participación activa de los actores, que se comprometan a estar de alguna manera durante todo el proceso

8-¿Cuáles fueron los puntos críticos y tensiones en términos políticos que se dieron durante el diseño y puesta en marcha del proyecto?

La relación tensa que existía entre los distintos niveles de gobierno, tanto provincial como nacional con nuestro gobierno municipal a partir del conflicto de la resolución 125, afectó mucho porque se produjeron luchas políticas en distintos sectores que integran los gobiernos.

La construcción de un gobierno municipal hacía pensar que se estaba trabajando dentro de una homogeneidad de ideas que lejos estuvo de esto, por lo que hubo un sector dentro del gobierno que no entendió el proyecto en especial cuando se planteó el tema

de la licitación para la instalación de la planta, según la ordenanza que regula este proceso, la licitación tiene dos excepciones, cuando la tecnología es única y cuando no existen erogaciones o gastos, y en esta oportunidad se cumplía con los dos requisitos, sin embargo pude apreciar como no se pudo no supe explicar más en profundidad el tema de los bonos de carbono para el financiamiento del proyecto (28 millones de euros) que generó un conflicto interno y hacia afuera.

Entrevistado/a: Magister Sandra Arito

Organización: Facultad de Trabajo Social UNER

Cargo en la Organización: Decana

Tesista: Fornero Leonardo

Fecha: 15 de noviembre de 2022

1-¿Cómo describiría Ud. en general el proyecto de instalación de la planta de tratamiento de residuos sólidos urbanos en la ciudad de Paraná?

Para comenzar, quiero resaltar los enfrentamientos que existían entre el gobierno municipal y las autoridades del gobierno nacional que hasta se impidió la visita de profesionales de la FTS y funcionarios del gobierno central a la planta de tratamiento que se estaba instalando, no se terminó de hacer todo bien, se pudo ver la mezquindad que existía a nivel político local.

Fue un proyecto que la facultad avaló porque entendía que mejoraba sustancialmente las condiciones de vida de los habitantes de la zona, cirujas y cartoneros.

2-¿Cuáles cree Ud. que fueron los aspectos más valiosos de la experiencia?

Yo diría que lo más valiosos fue el trabajo que se hizo en territorio, un trabajo mucho más extenso y complejo que no solo implicaba al volcadero, sino que también se armó un proyecto para la creación de un jardín maternal nocturno para los trabajadores informales que debían dejar sus hijos para salir por las noches, fue parte de las acciones de la facultad, es decir, fue valioso pero para nosotros fue una acción más.

3-¿Cuál fue el principal objetivo del proyecto?

Para la facultad, fue parte de un conjunto de acciones y de un proyecto que entendimos mejoraba las condiciones de vida de la gente, condiciones laborales, dignificaba mucho más el espacio y tiempo laboral, desde ese punto de vista se suma la facultad.

4-¿Con relación al funcionamiento de la planta, cuales serian los beneficios para el medio ambiente en el mediano y largo plazo?

Desde la intervención que realizó la Facultad desde un tiempo atrás a la presentación del proyecto de la planta de tratamiento de residuos, pudimos advertir, y por eso acompañamos su ejecución, que la mejora en las condiciones de vida de los habitantes de la zona y de quienes vivían en el volcadero eran mejoradas notablemente, no solo por que se iba a sanear ese lugar que desde hace mas de cien años ocupa el depósito a cielo abierto de la basura sino que también representaba un abordaje integral sobre el tema socio-ambiental.

5-¿Recuerda cuál fue el aporte que realizó la Facultad de Trabajo Social para la Audiencia Pública

Tal como mencioné anteriormente, la Facultad había realizado un trabajo de investigación técnico-operativa que nos permitió evaluar el estado de situación de la municipalidad como responsable de la gestión de los residuos sólidos y urbanos.

Pusimos énfasis en la necesidad de incorporar en el proceso de la toma de decisiones a los distintxs actorxs involucrados ya que a todas luces era una de las principales cuestiones que afloraban en la sociedad, la integración de todas las voces.

Las condiciones de la salud de la población en general también la incorporamos, pero nuestro eje estuvo en la salud de quienes manipulaban la basura, sumidos dentro de la informalidad y las condiciones de vida de sus familias, por lo que propusimos su capacitación y organización en cooperativas de trabajo como así también la construcción de un lugar para sus hijas e hijos cuando ellas/os tenían que trabajar, casi siempre en horario nocturno.

6-¿Qué impacto tuvo la participación ciudadana de vecinos autoconvocados, y grupos ecologistas en ese contexto?

Nosotros tenemos vínculos con todos los grupos de vecinos y organizaciones ecologistas, pero existen ciertas acciones de estos grupos que llevadas al extremo son contraproducentes para la población en general, en este sentido para nosotros era escuchar la voz de la gente que está viviendo en el barrio y la que labura con el tratamiento de la basura; colaborar con una línea de política pública que pudiera mejorar esas condiciones, a veces los extremos por conservar determinadas cosas no se hacen obras que tendrían un impacto mucho más alto y positivo para toda la población.

Hay obras que tienen un alto impacto sobre la ciudad y los vecinos y a veces por algunos fundamentalismos extremos no se pueden llevar adelante y me recuerda mucho a cuando hace unos años con el proyecto de la costanera, grupos ecologistas no querían que se saquen los sauces para poder emplazar la obra, sin embargo, hoy se puede apreciar como es uno de los pulmones más visitados de la provincia.

7-¿Cuáles considera Usted que fueron los motivos por lo que el ejecutivo municipal convocó a la Audiencia Pública?

La falta de acuerdos en general y la necesidad de legitimar una decisión a partir de diversas voces.

8-¿Ahora si le pregunto por la Audiencia Pública que se convocó en el año 2008, ¿Qué podría decirme sobre esa experiencia?

Para la comunidad académica fue bueno, ya que mi participación en la misma no fue solo como decana sino como síntesis de un recorrido que la facultad tenia, en ese momento era sobre un trabajo realizado sobre los llamados cirujas, la creación de un hogar a partir de una ONG para contener a jóvenes con distintas actividades recreativas, una experiencia que dejó marcas importantes en la comunidad, hoy esos chicos son jóvenes que podemos apreciar el reconocimiento a la labor profesional y humano de nuestros y nuestras compañeras como el caso de Griselda en toda esa barriada.

Lo de la Audiencia Pública es puntual, fue novedosa, como decana he asistido a dos audiencias, es importante más aún cuando se tocan disciplinas de nuestra facultad, se recogen experiencias que involucran nuestro recorrido en un todo por nuestra facultad.

9-¿Qué opinión tiene Usted sobre las instancias de participación ciudadana en las políticas para la gestión local?

Es importante buscar los mejores dispositivos de participación, pero siempre es bueno que se puedan abrir los proyectos, he visto un cambio en la actual gestión de intentar hacer una apertura a la participación. Por ejemplo las reuniones que el Intendente ha tenido con los vecinos de plaza Sáenz Peña por las obras que allí se realizan se demuestra su alto valor. Que el Intendente y sus funcionarios se sienten con los vecinos, como primeros destinatarios de las mejoras, es para destacar.

10-¿La organización de trabajadores y trabajadoras de la basura en cooperativas, puede ser considerada un aspecto positivo de esta política local?

Si los actores sociales se apropian del proyecto, es lo más importante, yo creo que nadie defiende aquello de lo que desconoce o no está convencido y sin lugar a dudas que la posibilidad de convocar a las y los cartonerxs, manipuladores de la basura y recicladoras y recicladores para que puedan constituirse en sus propios administradores, fue un aspecto muy positivo que se resaltó en la audiencia.

-11¿Cree Ud. que el aspecto “no vinculante” de la Audiencia Pública fue una de las cuestiones centrales expuestas por los vecinos?

En el contexto que se convocó la Audiencia Pública, el aspecto no vinculante, también puso en protesta a los vecinos y organizaciones que se oponían al proyecto ya que no solo veían como un desinterés a ser escuchados por parte de las autoridades, si no que había una sensación de ¿para qué?

Entrevistado/a: Bioingeniero Joel Tornero

Organización: Municipalidad de Paraná

Cargo en la Organización: Responsable de Relaciones con la Comunidad

Tesista: Fornero Leonardo

Fecha: 2 de noviembre de 2022

1-¿Cómo describiría Ud. en general el proyecto de instalación de la planta de tratamiento de residuos sólidos urbanos en la ciudad de Paraná?

En general el proyecto de instalación de la planta de tratamiento de residuos sólidos y urbanos en la ciudad de Paraná, tuvo como principal objetivo abordar el tema de la basura de manera integral, ya que no solo se pretendía el cierre del volcadero a cielo abierto sino también el saneamiento del lugar donde se encontraba emplazado y el mejoramiento de la calidad de vida de los vecinos de la ciudad directamente afectados por la actividad que allí se realiza.

2-¿Cuáles cree Ud. que fueron los aspectos más valiosos de la experiencia?

Si bien los objetivos del proyecto fueron mejorar la calidad de vida de la población al eliminar la principal causa de contaminación ambiental en la ciudad y los efectos sobre la salud de las personas, la falta de conocimiento de las características del proyecto y el cabal entendimiento por parte de la sociedad de sus implicancias ambientales, generó importantes interrogantes que fueron magnificados por la divergencia de criterios entre las autoridades promotoras del proyecto y algunos sectores de la población local.

3-¿Cuál fue el principal objetivo del proyecto?

El principal objetivo del proyecto fue terminar con la contaminación ambiental y mejorar la calidad de vida de los vecinos cercanos al lugar del volcadero a cielo abierto y de la población en general, ya que las actividades que se desarrollaban en el mismo por parte de los trabajadores de la basura y de familias enteras que tenían a la basura como fuente de su economía familiar y medio de subsistencia, provocaban la quema de la misma con su posterior emanación de humo y gases que afectaban a toda la ciudad.

4-¿Con relación al funcionamiento de la planta, cuáles serían los beneficios para el medio ambiente en el mediano y largo plazo?

Los beneficios a mediano y largo plazo para el medio ambiente que se pretendieron conseguir con la instalación de la planta fueron en primer lugar, empezar a trabajar el tema del volcadero de una manera integral sobre la problemática para abordar las diferentes aristas que se desprenden de la misma; es así que si bien lo principal a resolver fue el tema de los residuos sólidos y urbanos que se generaban en la ciudad, también se debió atender el lugar de emplazamiento de la planta que luego fue uno de los principales cuestionamientos de la ciudadanía en su conjunto. El funcionamiento de la planta buscaba lograr el saneamiento del actual lugar del volcadero a partir del tratamiento de los residuos con una tecnología de avanzada que permitiría dar solución a este problema para el medio ambiente y sobre la salud de las personas que viven y conviven con la basura.

5-¿Qué implicancia tuvo el accionar de los distintos actores sociales que se dieron en ese momento?

En su momento cuando se decidió por parte de la municipalidad elaborar el proyecto para la instalación de la planta se tuvieron en cuenta varios aspectos que luego con el transcurrir del tiempo, organizaciones ambientalistas presentaron un recurso de amparo para que el municipio brindara toda la información que ellas consideraban necesarias que se dieran a conocer a la población.

Sumado a este reclamo, también se provocó inquietud en los vecinos que vivían en las inmediaciones del acceso norte, lugar previsto para localizar la planta. Ellos argumentaban que ese lugar estaba rodeado de quintas y emprendimientos hortícolas por lo que desestimaban rotundamente que fuera ese lugar.

6-¿Qué implicancia tuvo el accionar de los distintos actores sociales que se dieron en ese momento?

En aquel momento que circulaba ya la información de la planta se presentaron ante la justicia acciones de amparo por grupos ambientalistas, entre ellos Eco Urbano y M'Biguá, ya que consideraban que no había la suficiente información por parte del municipio en el tema ambiental. Por este motivo y el tiempo que restaba para acceder a los beneficios de financiación de Naciones Unidas para el financiamiento de la planta, el ejecutivo decide llamar a audiencia pública el 26 de noviembre de 2008.

7-¿A partir de esta experiencia, cree Ud. que se han fortalecido las instancias de participación ciudadana para mejorar la calidad de las políticas públicas?

En el gobierno del Dr. Halle yo tuve una relación muy estrecha con la comunidad en la Sub Secretaria de Medio Ambiente, de hecho mi función tuvo que ver con atender los reclamos ciudadanos en temas de ambiente.

Hubo varios momentos donde se activaron políticas participativas, el caso del volcadero no fue la única, el tema del transporte público de pasajeros también ameritó la intervención de la secretaría correspondiente cuando los usuarios se oponían al incremento del pasaje y cuestionaban los recorridos de las distintas líneas y el mal estado de las unidades.

Otra experiencia fue la realización del presupuesto participativo, en esta instancia también se vio mucha participación social, por lo que creo que con respecto a la pregunta, esto fue una decisión acertada del Intendente Halle en hacer partícipes a los vecinos de su gestión.

8-¿Cree que es importante para la ciudadanía y el gobierno local, promover espacios de encuentros para el debate y consenso que permitan políticas públicas de calidad?

Pasado el tiempo mi posición con respecto a la participación en temas públicos, se ha fortalecido, no me caben dudas que la ciudadanía debe ser escuchada y tenida en cuenta en la implementación de las políticas públicas.

9-¿Cuáles fueron los puntos críticos y tensiones en términos políticos que se dieron durante el diseño y puesta en marcha del proyecto?

En términos de política partidaria y posicionamientos internos voy a decir que pude ver mucha "interna" entre los funcionarios del gobierno y quedaba manifiesta en las posturas que varios adoptaron con nuestro objetivo. Es verdad que hoy podemos hacer la autocrítica que nos faltó pasar más información del proyecto, pero esto, y las peleas que había con el gobierno provincial y nacional con nuestro gobierno, terminaron por debilitar nuestro objetivo.

Entrevistado/a: Sra. Gabriela Martínez

Organización: Comisión Vecinal "Los Tilos"

Cargo en la Organización: Presidenta

Tesista: Fornero Leonardo

Fecha: 18 de noviembre de 2022

1-¿Cómo describiría Ud. en general el proyecto de instalación de la planta de tratamiento de residuos sólidos urbanos en la ciudad de Paraná?

El proceso de instalación de la planta de tratamiento de residuos sólidos urbanos fue propuesto como una solución al grave problema ambiental del volcadero.

2-¿Cuáles cree Ud. que fueron los aspectos más valiosos de la experiencia?

Los aspectos más valiosos fueron la inclusión social de las familias que vivían de la recolección de la basura, abriendo un nuevo proceso al tratamiento de la basura que también trajo aparejado la capacitación y conformación de cooperativas de trabajo.

3¿Cuál fue el principal objetivo del proyecto?

El principal objetivo para mi fue dar parte de solución al problema ambiental que generaba el volcadero para la ciudad, como por ejemplo la quema de basura.

3-¿Con relación al funcionamiento de la planta, cuáles serían los beneficios para el medio ambiente en el mediano y largo plazo?

El beneficio ha sido el tratamiento de la basura, la capacitación a las personas que vivían de este recurso y la organización con la intervención de empresas y entidades no gubernamentales que colaboraron con el proceso.

5-¿Recuerda cuales fueron los motivos por lo que el ejecutivo municipal convocó a la Audiencia Pública?

La ley nacional de Ambiente N° 25675 contempla la responsabilidad gubernamental en la provisión de información, educación y participación ciudadana en temas ambientales.

En la ciudad de Paraná la ordenanza 8276 sancionada en 2001 establece estos mecanismos de participación. Esta herramienta utilizada en 2008 fue la convocatoria específica de audiencia pública por el volcadero, planteada después de varias instancias y reclamos por los ciudadanos, organizaciones y personas relacionadas con el medio ambiente.

6-¿A partir de esta experiencia, cree Ud. que se han fortalecido las instancias de participación ciudadana para mejorar la calidad de las políticas públicas?

Creo que la participación ciudadana siempre fortalece las políticas públicas, siempre y cuando estas opiniones sean tomadas en cuenta. Las audiencias públicas habilitan un

espacio consultivo no vinculante donde el Estado debe dar cuenta de que manera contempla las opiniones de quienes participan de las mismas.

7-¿Cree que es importante para la ciudadanía y el gobierno local, promover espacios de encuentros para el debate y consenso que permitan políticas públicas de calidad?

Siempre es importante generar espacios de participación y debate, muchas veces esto genera cambios en las políticas a aplicar si son tenidas en cuenta.

8-¿Considera que los principales puntos planteados por los vecinos en la audiencia fueron tenidos en cuenta por las autoridades del municipio?

No conozco cuáles fueron los puntos planteados en la audiencia con respecto al volcadero, pero como expresé anteriormente, el Estado debe informar que tratamiento se le dio a las opiniones o sugerencias de quienes participaron.

9-¿A partir de esta experiencia, cómo considera que influye la organización ciudadana en la decisiones del gobierno local?

La organización ciudadana, la considero siempre importante, y el Estado debe garantizar más ámbitos donde se pueda debatir distintos temas y generar información que llegue a amplios sectores de la comunidad.

Entrevistado/a: Adriana Rodríguez, Alfredo Manfroni y Sergio Daniel Verzeñassi

Organización: Foro Ecologista de Paraná

Cargo en la Organización: Integrantes de la ONG

Tesista: Fornero Leonardo

Fecha: 2 de diciembre de 2022

1-¿Cómo describiría Ud. en general el proyecto de instalación de la planta de tratamiento de residuos sólidos urbanos en la ciudad de Paraná?

La pretensión de instalar la planta fue un propuesta de funcionarios de la gestión de Blanca Osuna como legisladora nacional, pero que en ese momento solo contemplaba la separación y reciclaje de los residuos, luego se retoma el proyecto en la gestión del intendente Halle pero mediante una técnica denominada "Obsalor", que consistía en tapar con veinticinco centímetros de tierra toda la extensión donde a lo largo de los años se habían depositados residuos a cielo abierto en el actual volcadero municipal a partir de una denuncia que se hizo en la justicia entrerriano. Esto fue considerado como inviable por parte de los vecinos con conocimientos sobre el tema.

2-¿Cuáles cree Ud. que fueron los aspectos más valiosos de la experiencia?

La necesidad de contar con la participación de la sociedad civil en cuestiones ambientales, es fundamental a la hora de la toma de decisiones de los gobiernos locales, ya que la proximidad de sus políticas impactan directamente con la calidad de vida de los vecinos.

3-¿Cuál fue el principal objetivo del proyecto?

El principal objetivo del proyecto que se dejó trascender desde las autoridades locales, fue ponerle fin al problema de la basura, lograr sanear la zona del volcadero y mejorar la calidad de vida de quienes vivían de la basura.

4-¿Recuerda cuáles fueron los motivos por lo que el ejecutivo municipal convocó a la Audiencia Pública?

La convocatoria se desarrolló en el club Paracao de la ciudad de Paraná, organizada por un grupo de vecinos de la zona que veían o advertían que si instalaba la planta de tratamiento de residuos en la zona, el movimiento de vehículos, como así también de personas, podrían ocasionar inconvenientes a su desarrollo diario, objeciones que también fueron planteadas por los vecinos del acceso norte donde también era una alternativa la instalación de la planta.

5-¿A partir de esta experiencia, cree Ud. que se han fortalecido las instancias de participación ciudadana para mejorar la calidad de las políticas públicas?

La pretensión de querer resolver un problema de tantos años de un día para otro fue lo más descabellado que habíamos escuchado, igual creemos que la influencia sobre las políticas públicas que puede ejercer la sociedad civil, es muy parcial, pero sí fue muy productivo el hecho de convocar a la audiencia pública. Es imposible no hacer un parangón con las recientes intervenciones del gobierno del intendente Bahl en algunas obras de la ciudad donde la participación de los vecinos ha sido fundamental para la definición de los proyectos como por ejemplo la obra de plaza Sáenz Peña, calle Racedo y av. Zanni.

6-¿Cree que es importante para la ciudadanía y el gobierno local, promover espacios de encuentros para el debate y consenso que permitan políticas públicas de calidad?

Desde la organización, la participación la llevamos adelante desde la convicción de que hay que hacerlo, con muy poca expectativas de poder incidir, hay muy poca conciencia social de participar en estas instancias. Nosotros llevamos adelante la ronda de los días martes, por si acaso la número 173 y la sociedad aún no ha reaccionado a lo perjudicial que resultan los agrotóxicos para la vida humana.

En su momento también activamos nuestro movimiento cuando se empezó por parte del ejecutivo municipal a retirar todo tipo de tierra del parque nuevo “Cayetano Varisco” ya que fue declarado como área protegida y no se respetaba la ordenanza que lo declaraba.

Con respecto al presupuesto participativo que lleva adelante la actual gestión municipal del intendente Bahl, se nos convocó a quienes pertenecemos a distintas comisiones vecinales, a participar del mismo, sin embargo se nos impuso de una manera totalmente arbitraria el listado de obras por el que teníamos que votar para llevar adelante las obras, por ejemplo la puesta en valor de algunas plazas emblemáticas de la ciudad de Paraná cuando sin embargo existen otro tipo de obras que hubieran sido prioridad para las zonas respectivas.

En este mismo sentido, los diseñadores oficiales de la estética de las plazas, han retirado la arena de los lugares de juego e incorporado el caucho como amortiguador de para las caídas de las y los niños/as, sin embargo sabemos que este tipo de material es nocivo para los seres humanos, lo hemos planteado y nada se ha hecho al respecto en clara oposición a lo que desde las autoridades se sostienen como participación ciudadana, cuyo principal eje es poder escuchar la opinión de los vecinos.

7-¿Considera que los principales puntos planteados por los vecinos en la audiencia fueron tenidos en cuenta por las autoridades del municipio?

En la audiencia pública fue muy escueto el tiempo de exposición que se le dio a los referentes anotados en lista de participantes, ya que se habían llevado adelante distintas asambleas en los barrios con numerosa participación de los vecinos y se priorizó la opinión de los oradores propuestos por el ejecutivo y se notó la predisposición que había para la escucha de estos.

8-¿A partir de esta experiencia, cómo considera que influye la organización ciudadana en la decisiones del gobierno local?

Una vez más podemos insistir en la necesidad de que se contemple desde las autoridades de gobierno, poder conformar un tipo de asesoría y seguimiento de las políticas públicas que salen desde el consenso de la ciudadanía y el gobierno.

Los PROMEBA es un caso que podemos advertir cómo la incorporación de los vecinos y organizaciones de la sociedad civil se integran a las distintas etapas de ese programa que lleva adelante las distintas obras para mejorar la calidad de vida de las personas que habitan la zona, consideramos fundamental este tipo de decisión.

ANEXO II: Audiencia Pública Teatro 3 de Febrero. Intervención Facultad de Trabajo Social.

Paraná
Miércoles 26 de noviembre de 2008

AUDIENCIA PÚBLICA TEATRO 3 DE FEBRERO

IMAGEN 1La Facultad de Trabajo Social de la U.N.E.R., ha recorrido un largo camino de trabajo con la comunidad de trabajadores informales de la basura, lo que nos hace estar presentes –como siempre- con el único y mas fuerte vínculo de compromiso que fue, es y será con las familias que hacen del cirujeo su medio de vida.

IMAGEN 2 Desde hace mas de 19 años se han llevado adelante actividades de docencia, investigación y extensión en relación a las condiciones de vida y trabajo de este sector de nuestra población ....La Prof. Griselda Anzola es quien ha coordinado y dirigido estas actividades junto a muchos estudiantes y colegas graduados. Es autora de numerosos trabajos de los que sólo rescataré un título –que a pesar de ser utilizado en diferentes medios- le pertenece: "Cuando ganarse la vida significa perderla..."

IMAGEN 3 Para ir focalizando en el tema. ..
La problemática de los residuos da cuenta del tipo de sociedad que se estructura. En este sentido si hacemos un recorrido histórico en la construcción de Paraná como ciudad urbana, observamos claroscuros, ambigüedades y negación de situaciones y hechos. Hablamos de una ciudad que no mira hacia atrás, que tiende a desconocer sus orígenes y no casualmente, tampoco ha trabajado demasiado en prever su futuro, por lo que los ciudadanos tendemos a vivir en un eterno presente.
IMAGEN 4 Podemos decir que hoy los residuos sólidos urbanos constituyen la dimensión sintomática más crítica de la crisis ambiental de Paraná. Sintomática porque es lo que aparece, molesta y está dando cuenta de la desorganización que la sociedad produce para poder "paradójicamente" ordenarse.
Desde una lectura compleja se puede decir que dicho desorden es mayor a la capacidad de organización, por lo tanto se producen reacomodamientos no sustentables.

IMAGEN 5 A partir de una de las investigaciones realizadas en nuestra facultad, se abordó la dimensión técnico-operativa a través de la evaluación del estado de situación del Municipio de Paraná como responsable de la gestión de los RSU, se realizaron propuestas acordes a esa situación. También se acentuó la necesidad de la intervención y participación

de todos los actores involucrados, es decir, el Municipio, organizaciones y agentes de la sociedad civil, posibilitando de esta manera la construcción del proceso de gestión asociada. Para esta investigación, el eje central está en la dimensión política y social que tiene la implementación de políticas públicas medioambientales sustentables.

IMAGEN 6 En sociedades como las nuestras, donde la desigualdad es base de su reproducción, los riesgos no se reparten por igual. Por el contrario, los sectores más vulnerables, los que se desenvuelven en crecientes niveles de pobreza, son los que más padecen las consecuencias de la contaminación ambiental y la degradación de su propio hábitat.

Hablamos de la situación de los trabajadores informales de la basura, por lo tanto, toda política ambiental debe contener una fuerte dosis de equidad social, que permita contrarrestar las desventajas ambientales que suman vulnerabilidad a la condición de riesgo social en que ya se encuentran.

Desde este punto de vista, establecimos nuestro compromiso para generar condiciones de encuentro real y adaptación de aquellos aspectos que sean necesarios modificar entre los trabajadores informales y el gobierno municipal. Entendemos que esto forma parte de la construcción de equidad social con que se deben encarar las transformaciones en la gestión de los RSU.

IMAGEN 7 Pensar acerca del conflicto que suscitan los residuos sólidos en la ciudad de Paraná implica relacionar diferentes dimensiones constituyentes del momento histórico, cultural y social tanto a nivel local como en el contexto más amplio. Al hablar de sustentabilidad, hablamos no sólo de lo ecológico, sino también del fenómeno del desarrollo y de su realización en el plano de la justicia social y de la ética. No podemos mirar para otro lado.

Es sabido que la relación entre el trabajo y la salud es multicausal y recíproca. ... no me referiré a cuestiones orgánicas, pero quiero expresar lo que desde otro proyecto de investigación, denominado: "Incidencia de las condiciones ambientales en la salud del trabajador ciruja del Volcadero Municipal de Paraná" (1996 y 1998), se confirmó una realidad que hiere y a la cual muchos no miraron...
Se construyó un perfil de salud-enfermedad de esta población, ajustando el análisis al concepto elaborado por el Programa Internacional para el Mejoramiento de las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (PIACT)[1] de la OIT.

[1] OIT. Programme PIACT. Doc. GB 200/PFA/10. 200ª. Reunión. Géneve. Mayo-Junio 1976

IMAGEN 8 En sentido estricto, la definición aludida comprende, entre otros aspectos:

1. Higiene y seguridad en el trabajo.
2. Enfermedades profesionales y ligadas al trabajo.
3. Carga física y mental del trabajo.
4. Ambiente físico (temperatura, ruido, ventilación, vibraciones, iluminación, contaminación del aire con polvos suspendidos y productos tóxicos).
5. Duración y estructura de trabajo.
6. Organización y contenido.
7. Transferencia de tecnologías.
8. Sistemas de remuneración según el rendimiento, y por último, pero no por ello no menos importante, la ergonomía[2]. ("es el conjunto de conocimientos científicos relativos al hombre y necesarios para concebir los útiles, las máquinas y los dispositivos que pueden ser utilizados con el máximo de confort, seguridad y eficacia".

Lamentable y obviamente, podemos afirmar que el trabajo del cirujeo[3] en nuestra ciudad no cumple satisfactoriamente con ninguno de los elementos que componen esta definición.....

IMAGEN 9 La Facultad ha intervenido en distintas líneas de acción que acompañaron esfuerzos por cambiar esta realidad:

- Ejecución del "Proyecto de creación de una organización informal de aprovechamiento de residuos urbanos en el barrio Antártida Argentina" con la colaboración de la Iglesia Evangélica del Río de la Plata. Programa "Pan para el mundo" Sede Alemania. 1989. Recibió mención especial.
- Participación en la Comisión Técnica Mixta para el Tratamiento de los Residuos Sólidos Urbanos de la Municipalidad de Paraná, 1991.
- IMAGEN 10 Aprobación y financiación de la continuidad del "Proyecto organización informal de aprovechamiento de residuos urbanos" por parte del Gobierno Español a través de las Organizaciones Estudiantes Solidarios. 1991 y 1992.
- Proyecto: Salud y Reciclaje de Residuos Urbanos, 1995.
- IMAGEN 11 Aprobación y financiación del Proyecto "Reciclando la Esperanza". Creación de una guardería nocturna para hijos de trabajadores cirujas. Diciembre 2002.

---

[2] Según Wisner, la ergonomía "es el conjunto de conocimientos científicos relativos al hombre y necesarios para concebir los útiles, las máquinas y los dispositivos que pueden ser utilizados con el máximo de confort, seguridad y eficacia".

[3] Cirujeo entendido como el trabajo informal de la basura tendiente a la supervivencia y al autoconsumo, mediante la recuperación de materiales de deshecho, para reincorporarlos al sistema productivo, realizado en condiciones de suma precariedad por trabajadores excluidos de los beneficios del mismo, determinando así un modo de vida propio".

- Aprobación y financiación del Proyecto "Gurises de mi Barrio: un trabajo de todos solo para ellos", tendiente a contribuir desde el abordaje comunitario, al fortalecimiento del proceso de inserción y mantenimiento de la escolaridad a los niños de los barrios del sud-oeste de la ciudad, reforzando los vínculos familiares y apoyando la labor docente. 2005-2008.
- IMAGEN 12 Se creó la Asociación Civil "Gurises de mi Barrio", a fin de dar visibilidad y legalidad a la red de trabajo que espontáneamente se ponía en acción cuando era necesario atender alguna necesidad barrial. Esta iniciativa significó un soporte desde donde comenzar a construir otras alianzas estratégicas entre la Comisión Vecinal, la Parroquia, el Centro de Salud, las Escuelas, las madres cuidadoras, nuestra Facultad y la fundación empresarial (ARCOR).
- Diseño y coordinación de una "Red en favor de la infancia" que involucra a las distintas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en la zona aledaña al volcadero municipal de basura. 2008.
- IMAGEN 13 Diseño y coordinación del Proyecto de Capacitación Laboral "Madres Cuidadoras" presentado ante la Subsecretaria de Promoción y Fomento de Empleo del Ministerio de Salud y Acción Social de la provincia. El objetivo es brindar capacitación a madres de la comunidad, para la atención de niños y niñas pequeños/ñas en ámbitos domésticos y como salida laboral, generando personal local especializado en desarrollo infantil.2008.
- En el transcurso de 2006 y 2007, Trabajadores informales de la basura junto a estudiantes de la Facultad de Trabajo Social han participado en encuentros en distintas ciudades del país, organizados por el Movimiento Nacional de Cartoneros (MOCAR). Instancias en las cuales los trabajadores de la basura pudieron conocer otras experiencias de trabajo asociativo o emprendimientos productivos en torno a la basura.

IMAGEN 14 Este año, en el marco del Programa FACULTAD-GOBIERNOS LOCALES se firmó un convenio de cooperación y asistencia con la Municipalidad de Paraná, para la implementación de un **Programa Integral de Gestión de los residuos sólidos urbanos** que tiende a resolver la problemática de los residuos en la capital de la Provincia.

La Facultad desde su inserción e historia en la zona del Volcadero, Barrio Antártida Argentina y Barrio General Mosconi, se asumió responsable de generar diagnósticos situacionales y proyectar acciones conjuntas frente a una problemática compleja, urgente, como es la atención de los niños y niñas de la zona sud-oeste de la ciudad cuyas familias trabajan en el Cirujeo conformando verdaderas unidades productivas. Allí, cada uno,

inclusive los niños pequeños, tienen un rol, cumplen una función en ese andamiaje, estamos hablando de trabajo infantil.

Ante esta realidad los distintos actores gubernamentales, las Organizaciones No Gubernamentales, la comunidad a través de sus organizaciones, la Universidad pública, las fundaciones empresariales de acción en la ciudad, los distintos cultos, se vieron en la obligación de repensar y organizarse en una red que contuviera a nuestros niños y niñas. Este es el desafío, que empezamos a recorrer, y desde esta mirada inscribimos las iniciativas que Barrio Mosconi empezó a transitar, e intenta sostener en cada proyecto.

IMAGEN 15 El trabajo infantil aparecía bajo mil caras y todas ellas repercutían en la escolaridad, la salud, en el juego, en definitiva en su niñez. Se trabajó estableciendo prioridades, una de ellas fortalecer la pequeña pero sólida red de trabajo barrial ya instalada. Es en esa red donde descansa la sustentabilidad del proyecto y la garantía de continuidad.

El lugar es una Escuela del barrio con influencia en toda la zona sudoeste. Trabajadores informales de la basura, mujeres voluntarias, con la coordinación de nuestra Facultad y con un pequeño apoyo económico, comenzaron así a desplegar este sueño desde 2003 y, hasta hoy, se brinda un lugar donde los padres que recorren la ciudad con sus carritos pueden dejar sus hijos al cuidado maternal de sus vecinas organizadas.

IMAGEN 16 Algunos datos:

- Ya son más de 160 los niños que han pasado por sus salitas.
- Todos han ingresado al sistema escolar.
- Ninguno de ellos desempeñó actividades laborales durante su permanencia en las salitas.
- Se han realizado en seis oportunidades –dos por año- consultas médico-odontológicas en los horarios que los niños concurren, donde se actualizaron las vacunas, se controló la talla y el peso, y se llevaron adelante derivaciones médicas para tratamientos específicos. De los seguimientos médicos puede comprobarse que se han revertido más de veinte casos de desnutrición
- Se realizaron los trámites para la obtención del Documento Nacional de Identidad de los niños indocumentados.
- Se han incorporado hábitos de higiene y de cuidado de la salud.

IMAGEN 17 Se capacitó a las madres cuidadoras en cuidado infantil, atención de primeros auxilios, estimulación temprana y alimentación infantil.

- La salita "Reciclando la Esperanza" fue declarada de interés parlamentario por la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

En la tarea cotidiana, silenciosa, solidaria y en articulación, cada noche en Barrio Mosconi de Paraná, muchos vecinos aquí presentes trabajan en la reparación del derecho a estudiar, a la identidad, a la recreación, a la salud, a la alimentación de sus chicos.

IMAGEN 18 Hoy también, estamos trabajando en proyectos de capacitación para adolescentes a desarrollarse durante los próximos tres meses y en un proyecto recreativo para los más chicos.
Entonces, como cuando se gestionó apoyo y se creó la Cooperativa de trabajo "La Leonor" en homenaje a una de las mujeres que acompañaba y sostenía junto con la facultad esta iniciativa y que aún se suma acompañando a estos trabajadores.
Creemos que, como esa y tantas otras veces, se pudo demostrar la potencia del trabajo de la unión de la universidad y los trabajadores, por eso creemos que hoy también se puede.
IMAGEN 19 Para pensar el problema de los Residuos Sólidos Urbanos en Paraná desde una perspectiva colectiva, integral, intersectorial, interinstitucional se requiere en principio, de ser capaces de mirar más allá del propio ombligo y cooperar colectivamente.
...estamos convencidos que es posible transformar esta realidad, necesitamos como diría un maestro ser capaces de 'Planificar la esperanza...'

ANEXO III: Documento institucional proporcionado por la Municipalidad de Paraná “Informe sobre la Audiencia Pública”

Municipalidad de Paraná

Audiencia Pública

Instalación de una Planta de Tratamiento de Residuos Sólidos Urbano y Saneamiento del actual vertedero a cielo abierto

Principales emergentes

30 de Diciembre de 2008

El proyecto para la construcción de una Planta de Tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos –RSU- y el cierre del actual Volcadero ha generado un importante nivel de debate público y la expresión de diversos sectores de la ciudadanía. Allí se han puesto de manifiesto los efectos más importantes de la ausencia de un sistema de tratamiento de los RSU, y en particular las consecuencias que produce el basural a cielo abierto sobre la población directamente afectada por mismo.

Si bien los objetivos apuntan a aumentar la calidad de vida de la población, al eliminar la principal causa de contaminación ambiental en la ciudad y sus efectos en la salud de las personas, la falta de conocimiento de las características del proyecto y el cabal entendimiento por parte de la sociedad de sus implicancias ambientales ha generado importantes interrogantes, los que fueron magnificados por la existencia de divergencias de criterios entre las autoridades promotoras del proyecto y algunos sectores de la población local. Sin embargo, la participación y consenso de la comunidad –licencia social- en la implementación del mismo juega un rol fundamental para lograr el éxito de la iniciativa, razón por la que el gobierno municipal pone mayor empeño en saldar tales divergencias.

El marco normativo

Desde un punto de vista normativo, tenemos primeramente el Artículo 41 de la Constitución Nacional que establece: *"Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a* ***la información*** *y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos."*

En segundo lugar, la Ley Nº 25.675 "Ley general del ambiente", sancionada el 6 de noviembre de 2002, en su artículo 2, inciso "i", insta a que la política ambiental debe cumplir con el objetivo de *"Organizar e integrar la información ambiental y*

asegurar el libre acceso de la población a la misma;". Esta misma ley, en sus artículos 16 y 20, establece que las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, deberán proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan; y 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. Es importante destacar que la opinión u objeción de los participantes no resulta vinculante –en términos jurídicos- para las autoridades convocantes; no obstante si éstas deciden en forma contraria a los resultados de la audiencia o consulta pública, deberán fundamentar y hacer pública la argumentación para sostener la referida determinación.

El artículo 21 de la mencionada ley otorga importancia a la participación pública, ya que pauta que *"La participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados."*

Por su parte, la Ley Nº 25831 –del 26 de Noviembre de 2003- "Régimen de libre acceso a la información publica ambiental", que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental, define como información ambiental a *toda aquella información en cualquier forma de expresión o soporte relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable*, estableciendo que el acceso a esta será *libre y gratuita para toda persona física o jurídica, a excepción de aquellos gastos vinculados con los recursos utilizados para la entrega de la información solicitada.* Esta ley complementa los principios generales sobre acceso a información ambiental contenidos en la ley 25.675.

Por Decreto Nº 1172 -del Poder Ejecutivo Nacional- del 3 de Diciembre de 2008, se aprobaron los Reglamentos Generales de Audiencias Públicas para la Publicidad de la Gestión de Intereses, la Elaboración Participativa de Normas, el Acceso a la Información Pública y de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos, etc.

El principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 muestra cuál es la forma actual de tratar los temas ambientales, mediante la participación de los ciudadanos interesados. Para ello, se debe garantizar

el acceso a la información pública y la participación en los procesos de toma de decisiones en cuestiones ambientales. Es por ello que la participación ciudadana se transforma en uno de los pilares en el proceso de implementación de un proyecto como por ejemplo, el caso de la instalación de la planta de tratamiento de residuos en la ciudad de Paraná. *"El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes".*

La Audiencia Pública

Desde la Municipalidad de Paraná, se han cumplimentado los requisitos de difusión, comunicación e información del proyecto, al punto de haber sido rechazada una acción de amparo iniciada por grupos ambientalistas exigiendo justamente, información. La Cámara Segunda de Paraná (STJ) se expidió sobre el amparo presentado contra la Comuna por organizaciones ambientalistas -entre ellas Eco Urbano y M´Bigua-, interesadas en el libre acceso a la información ambiental, considerando que la Municipalidad procedió a informar los puntos requeridos.

Sin lugar a dudas, la actividad de mayor relevancia en cuanto a instancia de difusión y participación ciudadana llevada a cabo por el Municipio fue la Audiencia Pública, realizada el día 26 de noviembre de 2008, según lo dispuesto por la Ordenanza Nº 8276, del 17 de abril de 2001, que establece y reglamenta el instituto de Audiencia Pública en el ámbito del la ciudad de Paraná. En resumen, ésta constituye una instancia de participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisión administrativa o legislativa en el cual la autoridad responsable de la misma habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados, o tengan un derecho o interés particular o difuso expresen su opinión respecto de ella. El objeto de esta instancia es que la autoridad responsable de tomar la decisión acceda a las distintas opiniones sobre el tema en forma simultánea y en pie de igualdad a través del contacto directo con los interesados.

Es importante destacar que la Municipalidad nunca había realizado una audiencia pública a pesar de contar con la normativa, desde hace más de siete años. La convocatoria a Audiencia se concretó a través del Decreto Nº 1359, del 15 de octubre de 2008.

En una instancia absolutamente inédita de participación ciudadana, se inscribieron 152 ciudadanos para tomar parte de la Audiencia en calidad de participantes mientras que el Estado municipal invitó a 10 expositores:

1. Secretario de Medio Ambiente Lic. Ricardo Goñi, quien presentó el Proyecto;
2. Bioingeniero Joel Tornero, quien expuso los lineamientos de la gestión integral de los RSU y describió el Proceso de tratamiento;
3. Lic. Martha Benedetto, Defensora del Pueblo, quien señaló algunos puntos a tener en cuenta, desde la perspectiva administrativa, en el desarrollo del proyecto;
4. Secretario de Coordinación económica del Municipio, Cr. Eduardo Macri, quien explicó la estrategia de financiamiento del Proyecto a través de los bonos de Carbono;
5. Decana de la Facultad de Trabajo Social de la UNER Magíster Sandra Arito, quien describió la participación de la UNER en la definición de la Estrategia Social de abordaje en forma complementaria al establecimiento de una política integral de gestión de los RSU;
6. Directora del Centro de Salud San Martín, Dra. Cristina Marroquín Delgado, quien explicó el impacto del "volcadero" sobre la salud de la población, especialmente en la zona de referencia del mencionado centro sanitario;
7. Profesora en Biología, Belén Fritzler, docente de UADER, quien delineó una estrategia para la rehabilitación ecológica del "volcadero";
8. Licenciado y Dr. En Ciencias Biológicas, Pablo Aceñolaza, quien describió el proceso de realización de la evaluación del impacto ambiental de caras al proyecto;
9. Subsecretario de Planificación, Arq. Eduardo Loréfice, quien fundamentó la posible localización de la Planta de Tratamientos de Residuos Sólidos Urbanos en un predio sobre el Acceso Norte y la accesibilidad al mismo.

10. Subsecretario de Derechos Humanos, Dr. Álvaro Piérola, quien expuso sobre la incumbencia de los Derechos Humanos en la problemática social en torno a los Residuos Sólidos Urbanos.

La Audiencia Pública, llevada a cabo en el Teatro "3 de febrero", fue abierta por el Intendente de la Ciudad de Paraná, Dr. José Carlos Halle, luego tuvo lugar la presentación de los expositores y, finalizada esa instancia, comenzaron a tomar la palabra los participantes, en el orden de inscripción, con un tiempo de 5 minutos cada uno. Al final de la jornada se formularon preguntas por escrito que fueron respondidas por los expositores, cerrando la instancia de participación, luego de 12 horas de iniciada y 95 exposiciones.

De las exposiciones de los participantes se pudo observar una división en tres grandes grupos: el primer grupo conformado por los vecinos de la zona de La Floresta, Bº San Agustín, Bº San Martín, Bº Anacleto medina, etc., que en general estaban a favor del proyecto y de la localización elegida para la planta de tratamiento de RSU; el segundo grupo lo conformaron los vecinos de la posible zona de instalación de la planta de tratamiento de RSU –Acceso Norte-, que en su mayoría estaban de acuerdo con la iniciativa de gestionar los RSU y cerrar el volcadero, pero objetaron el lugar elegido para la instalación y, el tercer grupo compuesto por personas de ideología y representación de intereses heterogéneos, entre ellos ambientalistas de diferentes organizaciones no gubernamentales y de distintos extractos políticos, que manifestaron desacuerdos variados como por ejemplo: la licitación pública realizada, la tecnología utilizada, el modelo aplicado, etc. De este último grupo, cabe señalar algunas iniciativas que tuvieron ciertas ONGs e individuos particulares involucrados con la temática, en su experiencia con diferentes proyectos relacionadas a la problemática, como por ejemplo; la separación en origen de los RSU en algunos barrios de la ciudad, emprendimientos privados de reciclado de RSU, etc.

Resulta fundamental resaltar que la amplia mayoría de los participantes celebraron la realización de la audiencia pública, considerándola una real iniciativa institucional de participación ciudadana, una verdadera muestra de democracia participativa; no obstante algunos de ellos manifestaron su desacuerdo en cuanto al carácter de "no vinculante" y el momento de la realización en que ésta tuvo lugar, "siendo que ya se había licitado el proyecto, se definió el lugar de radicación de la Planta y se rubricó el convenio con la empresa adjudicataria para su concreción".

En el mismo sentido, queda claro a partir del análisis de las opiniones vertidas en la audiencia pública, que existe una real voluntad de la mayoría de la ciudadanía en

abordar la problemática de los residuos sólidos urbanos, entendiéndola como una deuda histórica por parte de los gobiernos municipales. Es decir que el saneamiento del volcadero concita un genuino consenso de los vecinos.

Naturalmente, un proyecto de estas características e impacto para la vida actual y futura de la ciudad, genera en un sector de la población, y principalmente en el potencialmente "afectado" por la obra, un cierto grado de incertidumbre, explicado fundamentalmente por la sensación de falta de información sobre el proyecto; información disponible, pero que, por diferentes motivos, no alcanza a satisfacer las expectativas ciudadanas al respecto. Es imposible soslayar aquí la novedad del planteo municipal para la gestión de los residuos y, por ende, la dificultad o imposibilidad de comparación o contraste con una experiencia o situación similar, echo que profundiza la incertidumbre y la consecuente resistencia a lo nuevo.

Específicamente en el marco de las presentaciones realizadas en la Audiencia pública, la principal demanda fue la localización de la futura Planta de tratamiento de RSU, problema que es común a este tipo de emprendimientos y que genera controversias tanto en nuestra ciudad, como en cualquier ciudad del mundo.

Principales emergentes de la Audiencia Pública

Las conclusiones o emergentes de la Audiencia Pública acerca del Proyecto municipal de gestión integral de los RSU, pueden dividirse en tres grupos:

I). Argumentos favorables a la iniciativa de gestionar los residuos sólidos urbanos:

1. Abordaje integral de la Gestión Municipal al problema de la basura en la ciudad, de más de 80 años de existencia y que afecta tanto al ambiente como a la salud de las personas (directamente a los vecinos del Volcadero e indirectamente a todos los paranaenses).
2. Búsqueda de una solución a la situación laboral de los trabajadores informales de la basura (cartoneros, cirujas), dignificación de su trabajo y generación de mecanismos para erradicar el trabajo infantil, teniendo en cuenta que hay más de 700 familias que viven de la basura en condiciones precarias en el volcadero.
3. Acciones inmediatas para dar solución en el corto plazo a los vecinos de la zona de barrio San Martín, directamente afectados por la problemática.
4. El hecho de constituir un primer paso en pos de empezar a solucionar la compleja problemática de la gestión de los RSU –se citaron distintas iniciativas

que no prosperaron como por ejemplo, la conformación de una comisión ambiental en 1990, una ordenanza (7670) de 1994 al respecto y la implementación del programa Punto Limpio en 1993.

5. Estrategia de financiamiento para el proyecto, en tanto no implica una inversión por parte del Municipio.
6. Se celebró que se presente una alternativa concreta de abordaje, luego de tantos años de convivir con el problema y la falta de iniciativas para solucionarlo.
7. Inédito nivel de diálogo, debate y participación ciudadana en torno al tema en la historia de la ciudad.
8. Importancia del abordaje holístico del tema de la basura, teniendo en cuenta elementos sociales, económicos, políticos, culturales, educativos, ambientales y legales.
9. Coordinación inter institucional mediante la participación de los profesionales y especialistas de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos y la Universidad Autónoma de Entre Ríos, en el tratamiento de las problemáticas sociales imperantes en la zona, y la búsqueda de alternativas acordes a su realidad cotidiana.
10. Los elementos de inclusión social que se valorarán a la hora de desarrollar el proyecto.
11. La implementación, por primera vez en la historia de la Ciudad, de un Plan Integral de Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos.

II). De la otra parte, los aspectos que algunos participantes consideraron desfavorables en cuanto a la iniciativa municipal para la gestión de RSU se sintentizan en los siguientes:

1. Algunos participantes, vecinos de la zona del posible emplazamiento, argumentaron que el sitio está rodeado por quintas y emprendimientos hortícolas, considerando esto incompatible con el emprendimiento de la planta de tratamiento. En este sentido también se manifestó el posible riesgo de colocar la planta aguas arriba del río Paraná, respecto de la actual toma de agua.
2. Se plantearon dudas respecto a que la planta de tratamiento genere algún tipo de contaminación (de agua subterránea y arroyos cercanos a futuro,

emanación de olores, etc.), como así también se observó desconfianza sobre la posibilidad de contar con recursos municipales suficientes para afrontar los costos que se generarían en combustible, equipamiento mecánico, capacitación del personal y las obras complementarias de accesibilidad a la Planta de tratamiento.

3. Se cuestionó la vida útil de la planta y la sustentabilidad del proyecto, por el mantenimiento y la reinversión necesaria, teniendo en cuenta el descrédito del ciudadano hacia los cambios políticos de las distintas gestiones municipales.
4. Se manifestó la sensación de falta de consulta sobre el proyecto en espacios educativos, para conocer la opinión de docentes y sobre todo de alumnos, quienes a futuro recibirán el legado de estas decisiones.
5. Se expresó duda sobre el funcionamiento del "playón de reciclaje" en relación a que no se convierta en un nuevo basural a cielo abierto.
6. Hubo observaciones sobre la escasa experiencia que tiene la empresa ganadora de la licitación en construcción de plantas de tratamiento de RSU y la falta de antecedentes en el país sobre este tipo de tecnología; también hubo reparo sobre el tratamiento de ciertos elementos inorgánicos como las pilas y gomas.
7. En relación a la localización, se cuestionó el cambio de lugar probable, primero en la zona sur de la ciudad y, luego, en el Parque Industrial.
8. Se alertó sobre un posible aumento de accidentes de tránsito en la zona del Acceso Norte donde podría funcionar la planta, en virtud de la circulación de los camiones recolectores.
9. Se criticó el haber tomado la decisión sin antes consultar a los ciudadanos y que la Audiencia pública se haya realizado en una instancia en la que ya se definieron los lineamientos generales del proyecto y no antes.

III). Por último, varios de los participantes realizaron diferentes aportes y propuestas en cuanto al proyecto para la gestión de los RSU:

1. Brindar mayor información sobre el proyecto y la tecnología a usar.
2. Conformar una comisión municipal de medioambiente.
3. Abordar de manera integral la situación actual de los trabajadores informales de la basura, abarcando fundamentalmente la dimensión social y laboral. Para ello se propuso realizar un registro de los mismos, implementar programas

especiales, talleres de capacitación y acompañarlos en la creación de cooperativas que los agrupen y les permitan obtener un mayor rédito de su labor.

4. Realizar un refulado de arena para acondicionar una porción del terreno del actual volcadero (unos 20 metros de la montaña de basura, se citó), consolidando el suelo, saneando el lugar y para construir la planta sobre 7 de las 30 hectáreas del predio.
5. Realizar un abordaje regional de los residuos que comprenda a todo el Departamento Paraná.
6. Concientizar a la ciudadanía sobre el tratamiento de la basura y la ampliación de la separación en origen de la misma, aprovechando la experiencia que se realiza desde hace un tiempo en un sector de la parte sur de la ciudad, junto con la recolección diferenciada. Además, se sugirió colocar contenedores diferenciados por tipo de RSU, a los efectos de mejorar la eficiencia en la recolección.
7. Establecer una solución integral, fundamentalmente cultural, basada en la educación y el incentivo a los cambios de hábitos, aprovechando el recurso humano disponible en los establecimientos educativos y otras organizaciones.

Como se puede apreciar en los párrafos anteriores, hubo una importante cantidad de participantes que aportaron un gran número de ideas constructivas al proceso iniciado por el Municipio. Además, existió un grupo que manifestó inquietudes genuinas, con un claro interés y compromiso por su ciudad.

Algunas aclaraciones necesarias

Respecto a las principales inquietudes manifestadas, es menester dejar plasmado en este informe que cada uno de los aspectos expresados fue analizado en detalle a la hora de impulsar el proyecto de la instalación de la planta de tratamiento de RSU, a saber:

- Tecnología utilizada en planta de tratamiento: La tecnología a utilizarse en la Planta de Tratamiento se basa en la estabilización química de la fracción orgánica de los RSU, con un reactivo a base de óxido de calcio. La tecnología utilizada por la empresa Oxalor, ya fue aprobada por normas de calidad tecnológica y ambiental de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la

Unión Europea (UE) y su producido, tiene la aprobación para su comercialización, otorgado por el Ministerio de Agricultura y Pesca de Francia. Dentro de esta tecnología existen diferentes marcas, una de las cuales es "Oxalor", que es la que se implementará en Paraná. Existen en Francia dos plantas de las mismas características, junto con una planta en Bélgica, construidas por la empresa Oxalor.

- Vida útil de la planta y sustentabilidad del proyecto: La sustentabilidad del proyecto, desde la perspectiva del mantenimiento, está garantizada en tanto los costos operativos no son significativos para el presupuesto municipal; por otra parte la sustentabilidad encuentra garantías en la disponibilidad del óxido de calcio, que en Argentina no resulta un inconveniente puesto que existen reservas suficientes. Además, la Municipalidad firmó un convenio con la empresa constructora que garantiza la asistencia técnica por el período de 10 años de duración del convenio. Finalmente, un grupo de profesionales estará abocado a las tareas de seguimiento, control y monitoreo del funcionamiento de la planta, así como también al control de la ejecución, en tiempo y forma, de los mantenimientos preventivos y, dado el caso también correctivos, necesarios para su funcionamiento. Finalmente, este grupo de profesionales, en conjunto con la Universidad Nacional de Entre Ríos, la Universidad Autónoma de Entre Ríos, otras instituciones educativas y el sector privado, llevarán a cabo investigaciones y desarrollos asociados al producido de la planta como por ejemplo el diseño de estrategias innovadoras de reciclado, diseño y desarrollo de nuevos productos y el fomento de emprendimientos productivos (incubadora de empresas). Este grupo investigará y desarrollará los procedimientos necesarios para adecuar tecnológicamente la planta de tratamiento, a lo largo del tiempo, al advenimiento de las nuevas tecnologías que pudieran surgir.
- Empresa ganadora de la licitación: La empresa ganadora de la licitación, Sánchez Granel S.A., tiene la licencia para la comercialización y construcción de la planta de tratamiento de RSU en Argentina, otorgada por la empresa Oxalor, que es la que provee la tecnología y realiza el diseño de la planta de tratamiento. La empresa Sánchez Granel tiene una experiencia de más de 50 años en el rubro de la construcción, fundamentalmente caminera y hoy es una de las constructoras más importantes del país. Esta empresa no solo opera en el orden nacional, sino también internacional, tanto latinoamericano como en Europa (principalmente Francia). Su trayectoria en el rubro de la construcción,

le da el respaldo necesario a los efectos de la construcción de la planta de tratamiento de RSU.

- Problemática social y su abordaje: Desde la Municipalidad se viene trabajando mancomunadamente con la Facultad de Trabajo Social de la U.N.E.R., que lleva más de 20 años trabajando en el lugar y con los trabajadores informales de la basura, a los efectos de poder dilucidar las dinámicas de integración-exclusión social en el contexto de los RSU, en busca de comprender de forma amplia esta problemática y definir políticas de acción adecuadas para brindar la contención social necesaria. Para ello, se suscribió un Convenio con la Facultad de Trabajo Social (UNER) para ejecutar los siguientes proyectos de intervención: (a) alternativas habitacionales para población del "volcadero"; (b) generación de nuevas fuentes de trabajo; (c) mejoras de condiciones laborales de Cartoneros, organizativas (cooperativas) y socio-sanitarias, y (d) erradicación progresiva del trabajo infantil vinculado al reciclaje. De esta forma se revertirá el deterioro de las condiciones del entorno y de vida de esa población, como las viviendas sobre terrenos inundables, exposición directa a la acción de contaminantes sin ninguna protección, marginalidad social, etc., y será dignificada su labor.
- **Zona del posible emplazamiento**: El punto de mayor sensibilidad del proyecto es la localización de la planta de tratamiento, responsabilidad que necesariamente, en cuanto a la decisión final, es de las autoridades municipales, receptando las diversas sugerencias que surgieron de la audiencia pública y de las instancias participativas desarrolladas en distintas reuniones en la ciudad. En tal sentido, advertimos que el peor camino es el que la ciudad ha admitido hasta hoy, es decir, que se vuelquen los desechos en un vertedero a cielo abierto sin tratamiento alguno. Superar tan inhumana situación, requiere una cuota de tolerancia que deben aportar aquellos que estarán cerca del emplazamiento de la planta, que no contaminará ni provocará ninguno de los efectos que hoy padecen miles de habitantes de la ciudad. La Municipalidad eligió el Acceso Norte en función de los estudios realizados en su seno, no obstante lo cual luego de los aportes realizados se analizan actualmente otras alternativas. Sin perjuicio de ello, sabemos que cualquiera sea la decisión final, se procurará obtener la mayor licencia social posible, siendo conscientes de que jamás se logrará unanimidad, en razón de que siempre habrá quienes rechacen la idea de una planta de tratamiento cerca. El

fenómeno no es original, ya que en el mundo, en todas las experiencias de tratamiento de residuos, se advierte que la mayor discusión se produce en torno al lugar de su emplazamiento. Las plantas de tratamiento de la empresa Oxalor, que se encuentran en Francia y Bélgica, análogas a la que se instalará en la Ciudad, están localizadas en áreas periurbanas, aunque, sin embargo, se encuentran emplazadas numerosas viviendas a escasos metros de las mismas, sin registrar ningún tipo de perjuicio ambiental, ni comprometer la salud de la población.

- Información y consultas sobre el proyecto: Desde la Municipalidad de Paraná, se ha dado cumplimiento a la Constitución Nacional, la Ley General del Ambiente (ley 25.675), que establece el Régimen de libre acceso a la información publica ambiental (ley 25.831) en cuanto al desarrollo del mismo, al punto de haber sido rechazada una acción de amparo por supuesta falta de acceso a la información, iniciada por algunos grupos ambientalistas. Además, se están llevando a cabo una serie de actividades de difusión e información del proyecto de instalación de la planta de RSU en la ciudad. La difusión masiva se desarrolla por medios radiales, televisivos y gráficos, incluyendo prensa y material institucional informativo, con un promedio de frecuencia semanal de noticias sobre el tema. El sitio web de la Comuna –www.parana.gov.ar- cuenta con amplia información sobre el proyecto disponible para cualquier ciudadano. Se han realizado distintos encuentros con vecinos, instituciones y organizaciones tanto gubernamentales como no gubernamentales, sumando hasta la fecha más de 30 instancias. Se contestó una recomendación de la Defensora del Pueblo, brindando las explicaciones que la funcionaria pidió sobre aspectos técnicos, legales y financieros del proyecto. Para la participación en la audiencia pública, cada uno de los 152 inscriptos contó con una fotocopia del expediente de la licitación y un dossier explicativo sobre la planta. Igual procedimiento se adoptó respecto de toda persona que concurrió a requerir información.

Paraná, 30 de Diciembre de 2008