



Subsecretaría para la Reforma Institucional  
y Fortalecimiento de la Democracia  
Jefatura de Gabinete de Ministros  
PRESIDENCIA DE LA NACION

**CIPPEC**

CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO

# Construyendo confianza

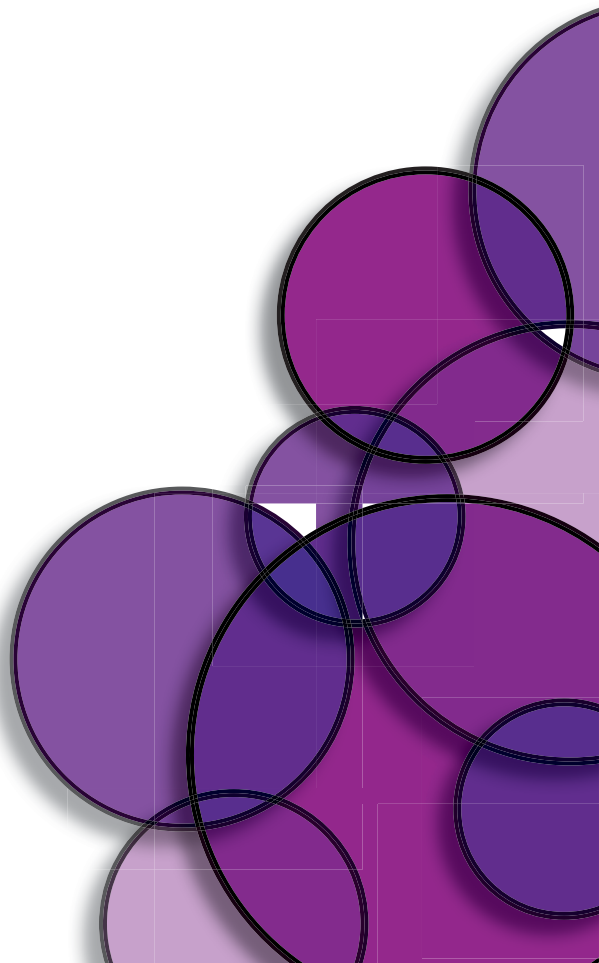


Hacia un nuevo vínculo  
entre Estado y Sociedad Civil

*Volumen II*



Argentina





# Construyendo confianza

Hacia un nuevo vínculo  
entre Estado y Sociedad Civil

*Volumen II*

Construyendo confianza : hacia un nuevo vínculo entre estado y sociedad civil /Alejandro Belmonte ... [et.al.]. - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación CIPPEC: Fund. CIPPEC. Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación., 2009.  
v. 2, 160 p. ; 24x17 cm.

ISBN 978-987-1479-11-5

1. Políticas Públicas. I. Belmonte, Alejandro  
CDD 320.6

ISBN: 978-987-1479-11-5

### **Coordinación de la publicación**

Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación  
Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)

### **Edición general y producción de textos**

Alejandro Belmonte

### **Colaboran con esta publicación:**

Julián Bertranou, Miguel Braun, Adrián Camerano, Pablo Camuña, María Elena Caramuto, Mirta Carabajal, Martín Carné, Daniel Chémez, José Luis Esteves, Alberto Ford, Salvador González Nadal, Rafael Kohanoff, Guillermo Harris, Mónica Iturburu, Claudia Laub, Maite Narvarte, Oscar Oszlak, Marta Oyhanarte, Noemí Pulido, Germán Stalker

### **Diseño Gráfico**

Patricia Peralta

Agradecemos el apoyo de la Fundación Ford al evento que dio origen a esta publicación

Las opiniones de los participantes no reflejan necesariamente las opiniones oficiales de las instituciones organizadoras y/o auspiciantes.

Primera edición: 1500 copias

Impreso en: Artes Gráficas Integradas S.A.

William Morris 1049

CBA1602D Florida

Buenos Aires – Argentina

[www.agi.com.ar](http://www.agi.com.ar)

### **Fundación CIPPEC**

Av. Callao 25, 1º piso

C1022AAA, Buenos Aires, Argentina

Tel: (54-11) 4384 9009

Fax: (54-11) 4371 1221

Email: [infocippec@cippec.org](mailto:infocippec@cippec.org)

[www.cippec.org](http://www.cippec.org)

# ÍNDICE

## Construyendo confianza • Volumen II

Introducción.....	5
Palabras de apertura del encuentro. Por Marta Oyhanarte.....	7
<b>Capítulo 1.</b>	
<b>Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico.</b> Por Oscar Oszlak. ....	9
<b>Capítulo 2.</b>	
<b>Desafíos de la participación en la implementación de políticas públicas.</b> Por Alberto Ford y Martín Carné .....	49
<b>Capítulo 3.</b>	
<b>Casos de implementación conjunta de políticas públicas entre estado y OSC .....</b>	<b>81</b>
Introducción .....	81
3.1. La gestión asociada en las políticas de control de armas de fuego. Por INECIP. ....	82
<b>3.2. Contaminación ambiental por metales pesados y salud humana     en San Antonio Oeste. Por María Elena Caramuto, Maite Narvarte,     Mirta Carbajal, José Luis Esteves y Guillermo Harris. ....</b>	<b>91</b>
3.3. Casas de Justicia. La colaboración estratégica entre el estado y la sociedad civil ¿Una iniciativa exitosa o no exitosa para el acceso a la justicia? Por Pablo Camuña.....	98
3.4. Programa Productivo, Tecnológico y Social de dispositivos asistivos para las personas con discapacidad. Por Rafael Kohanoff. ....	101
3.5. Fortaleciendo el vínculo entre el estado y la sociedad civil para la reforma institucional. El caso de la reglamentación del Decreto Nº 1172/2003 Mejora de la Calidad de la Democracia y sus Instituciones. Por Germán Stalker.....	105
3.6. Programa Huerta Urbana. Por Salvador González Nadal .....	107
3.7. Incluir para democratizar. Una experiencia del Foro Cívico de Diamante. Por Daniel Chémez .....	108
3.8. Conclusiones .....	109

**Capítulo 4.**

**Reflexiones personales sobre la implementación participativa**

**de políticas públicas. . . . . 111**

    Introducción . . . . . 111

    4.1. Potencialidades y restricciones en la implementación participativa  
    de políticas públicas. Por Mónica Iturburu. . . . . 111

    4.2. Compatibilizar equidad con democracia. Experiencias desde  
    El Ágora. Por Claudia Laub. . . . . 118

    4.3. Estado y participación ciudadana: una experiencia de continuidades  
    y rupturas. Por Noemí Pulido. . . . . 125

    4.4. Hacia una cultura fueguina en Derechos Humanos.  
    Por Adrián Camerano. . . . . 132

    4.5. Conclusiones . . . . . 137

**Capítulo 5.**

**Mirando hacia el futuro: una rica agenda de trabajo . . . . . 139**

**Palabras de cierre del encuentro. Por Miguel Braun. . . . . 147**

4 |

**Anexo 1.**

**Agenda de la jornada . . . . . 153**

**Anexo 2.**

**Los participantes del Segundo Encuentro Nacional *Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil.* . . . . . 155**

se podrá superar el clásico rol del reclamo y trabajar constructiva y sólidamente en propuestas.

## 3.2 Contaminación ambiental por metales pesados y salud humana en San Antonio Oeste

Por MARÍA ELENA CARAMUTO\*, MAITE NARVARTE\*\*,  
MIRTA CARBAJAL\*\*\*, JOSÉ LUIS ESTEVES\*\*\*\* Y GUILLERMO HARRIS\*\*\*\*\*

### 3.2.1 Presentación de la experiencia

El proceso participativo que se describe a continuación se inició en julio de 2005 con el propósito de encontrar soluciones que permitieran resolver un problema ambiental con consecuencias para la salud humana de más de 30 años de existencia pero que pasó desapercibido gran parte de ese tiempo.

Esta experiencia tuvo lugar en la ciudad de San Antonio Oeste, ubicada al noroeste del Golfo San Matías, en la provincia de Río Negro en la Patagonia argentina. Esta ciudad cuenta con una población de 13.776 habitantes (Censo 2001) y sus actividades económicas más importantes son la pesca en sus distintas modalidades, la producción de soda Solvay (carbonato de sodio) por la empresa ALPAT S.A., de puesta en funcionamiento reciente. A 15 km al sur de San Antonio Oeste se encuentra la localidad de Las Grutas, con una población de 2.710 habitantes (Censo 2001), que depende administrativamente de San Antonio Oeste y en la cual el turismo es la principal actividad económica.

En la zona costera patagónica prácticamente no existen actividades mineras que liberen metales hacia el ambiente. Sin embargo, la excepción es la Bahía de

\* Fundación Patagonia Natural y Plan de Manejo de la Zona Costera Patagónica. Marcos A. Zar 760 (9120), Puerto Madryn, Chubut, Argentina. Correo electrónico: caramuto@infovia.com.ar.

\*\* Instituto de Biología Marina y Pesquera "A. Storni". Av. Costanera s/n (8520), San Antonio Oeste, Río Negro, Argentina.

\*\*\* Fundación Inalafquen, (8520), San Antonio Oeste, Río Negro, Argentina.

\*\*\*\* Fundación Patagonia Natural y Plan de Manejo de la Zona Costera Patagónica, Marcos A. Zar 760 (9120), Puerto Madryn, Chubut, Argentina. CENPAT-CONICET, Bv. Brown 3000 (9120), Puerto Madryn, Chubut, Argentina.

\*\*\*\*\* Presidente de la Fundación Patagonia Natural y miembro del Plan de Manejo de la Zona Costera Patagónica. Marcos A. Zar 760 (9120), Puerto Madryn, Chubut, Argentina. Miembro de Wildlife Conservation Society. Marcos A. Zar 760 (9120), Puerto Madryn, Chubut, Argentina.

San Antonio, donde una antigua pila de una mina produjo, con el tiempo, una dispersión de diversos metales, particularmente plomo, cobre y zinc. La mina, conocida como “Gonzalito” se encuentra a unos 107 km de la ciudad de San Antonio Oeste y fue explotada desde la década del sesenta hasta la del ochenta, extrayéndose minerales de plomo, zinc, plata y vanadio, por la empresa Geotécnica S.A.

Los residuos provenientes del proceso eran depositados a cielo abierto en diferentes lugares de los alrededores de la ciudad, muy próximos a la Bahía, especialmente en el sector ubicado en cercanías del acceso al balneario Las Grutas. Los remanentes de algunas de estas pilas se fueron incorporando dentro del radio urbano, y se construyeron viviendas sobre ellos.

En diciembre de 1994 y octubre de 1995 la Fundación Patagonia Natural, en el marco del Proyecto Plan de Manejo Integrado de la Zona Costera Patagónica (Commendatore, Gil, Colombo y Esteves, 1997) apoyado por las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (Gil, Harvey y Esteves, 1999) realizó una evaluación de metales pesados en sedimentos de toda la costa patagónica, y detectó en esta zona valores importantes de cadmio, cobre, plomo y zinc, significativamente más elevados que en el resto de la costa patagónica.

Los metales analizados provenían de un origen común, fuertemente asociado a la pila de depósito de metales pesados donde se encontraron las concentraciones más elevadas de esos elementos. Diferentes investigaciones<sup>15</sup> demostraron una migración de metales desde la pila, por procesos de lixiviación, hacia el Canal del Puerto, y señalaron que estos depósitos podrían generar drenaje ácido. Estos ácidos ponen en solución metales pesados los cuales, a su vez, pueden ser diluidos y transportados por el agua de lluvia, los vientos y las mareas extraordinarias. Estas investigaciones identificaron, además, la existencia de por lo menos tres pilas menores de metales pesados distribuidas en la Ciudad.

Desde el descubrimiento de los niveles de contaminación en la Bahía, se realizaron denuncias y reclamos por parte de organizaciones ambientales que no llegaron a concretar acciones que contribuyeran al abordaje de la situación. No fue sino hasta fines de 2004 que una pediatra del lugar, llevada por una hipótesis de posible contaminación en los habitantes de la zona, inició una investigación de los niveles de plomo en sangre en algunos de sus pacientes. Los resultados

15 Bonucelli et al. (2004).



confirmaron sus temores. Esta situación, más la presentación pública de una investigación sobre la contaminación de mejillines en algunas zonas de la Bahía (Vázquez, 2005), movilizó a la pequeña comunidad tras la búsqueda urgente de medidas de salud pública y remediación. La situación requería la implementación de mecanismos eficientes para informar y enfocar los esfuerzos del conjunto hacia la resolución del problema dentro de un marco de contención social.

### **3.2.2 Descripción de las actividades**

Diferentes líderes de la comunidad, del sector público y de organismos del sector civil se organizaron rápidamente para la gestación y desarrollo de **un proceso participativo** que generó acciones para ampliar el conocimiento de la situación y poner en marcha mecanismos para la remediación ambiental de la zona afectada.

El grupo inicial, el núcleo de personas que comenzó a motorizar la iniciativa, estaba conformado por una pediatra de la localidad, investigadores del Instituto de Biología Marina y Pesquera de San Antonio Oeste, un investigador del CONICET experto en contaminación, una médica toxicóloga y miembros del equipo de las áreas de contaminación y participación pública de Fundación Patagonia Natural.

El grupo consideró que la presentación pública de las investigaciones realizadas constituía una oportunidad para instalar la temática en la agenda pública. Se limitarían a presentar los datos conocidos, dándoles suficiente relevancia como para generar una respuesta adecuada, sin llegar a alarmar. Para ello se consideró primordial la necesidad de ajustar todas las reuniones a los mecanismos de participación comunitaria. Este primer grupo se organizó para que participaran del evento la mayor cantidad posible de actores de la sociedad de San Antonio Oeste y las autoridades provinciales y municipales de primer nivel. El grupo tenía en claro que la manera de resolver esta problemática era generando un espacio plural que contara con una metodología participativa, de modo de facilitar y fortalecer el proceso. Se organizaron dos eventos:

- Presentación de la información existente sobre contaminación por metales pesados en sedimentos y en organismos marinos (mejillín), se invitaron a diferentes actores sociales gubernamentales y no gubernamentales de San Antonio Oeste (18/07/05).
- Reunión con actores gubernamentales para comprometerlos con la solución de la problemática (18/07/05). Los representantes gubernamentales asistieron a la presentación y a la reunión, se **sumaron a la iniciativa**

**y aceptaron la metodología participativa de gestión asociada.** Se incorporaron al grupo representantes de: el CODEMA (Consejo Provincial de Ecología y Medio Ambiente), el Ministerio de Salud provincial (con el Departamento de Epidemiología Provincial), el Ejecutivo municipal de San Antonio Oeste y el Concejo Deliberante de San Antonio Oeste.

Fue a partir de estas reuniones que se desarrolló un **proceso participativo de gestión asociada** que creció y se consolidó a través de la inclusión progresiva de diferentes actores: Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR), el responsable del Centro Patagónico de Toxicología (CEPATOX), el consultor geólogo Renzo Bonuccelli, ALPAT S.A, Dirección de Minería de la provincia, Fundación Inalafquen, Hospital (Directora, pediatras, bioquímico, médico generalista), Pastoral Social, Instituto de Formación Docente Continua, Templo Cristiano, medios de comunicación (Radio Yacaré, FM Marítima–Diario Noticias de la Costa, FM de la Bahía, Semanario La Zona–FM 92.7, El Grutense–FM Éxitos, Diario Río Negro, Semanario La Zona). También se incorporaron las direcciones de Epidemiología y Toxicología de la Nación y la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA).

A partir de esta conformación del grupo, comenzaron a desarrollarse reuniones plenarias con una frecuencia quincenal. Progresivamente se fueron incorporando nuevos actores necesarios en el proceso. Estas reuniones contaron con facilitación y registro que se circulaba entre todos los participantes vía e-mail para ser completado o corregido por los asistentes y para información de los ausentes. El estricto registro de cada reunión plenaria permitió la documentación de todo el proceso, pieza clave en la posterior obtención de recursos para la remediación. El proceso se constituyó como un espacio de discusión y decisión.

Todas las reuniones plenarias eran convocadas por mail, reforzadas telefónicamente, con agenda de puntos específicos a tratar en cada reunión. Cada reunión finalizaba con tareas que debían ser realizadas para la próxima reunión, que principalmente correspondían a autoridades que debían dar explicaciones de lo hecho al principio de la siguiente reunión. Este diseño permitió que la iniciativa avanzara. En estas reuniones fue clave la facilitación, porque había necesidad de hablar con total transparencia del problema y esto, en cierto modo, afectaba al estado que no había enfrentado adecuadamente el problema.

La diversidad de aspectos a tratar llevó a que se organizaran grupos de trabajo temáticos con objetivos específicos para agilizar la implementación de las acciones. Las reuniones plenarias se espaciaron y se utilizaron para la puesta en común de los avances de los grupos de trabajo y para definir líneas estratégicas

de acción. **Se conformaron cuatro grupos: salud, remediación, comunicación, educación.** Cada uno de estos grupos tomó iniciativas planteadas en los plenarios y las desarrolló traduciéndolas en acciones concretas. Estas acciones involucraron diversas instancias: internacional, nacional, provincial y municipal. A continuación se describen las más importantes.

En el grupo responsable del tema **salud**, se realizó una reunión con el Dr. Fernando Díaz Barriga (Director de un centro colaborador de la Organización Panamericana de la Salud, y Toxicólogo de la Universidad de San Luis Potosí, México). Se contactó al Ministerio de Salud de Nación y se organizó una visita de los responsables de Epidemiología y Toxicología para comenzar con el diseño del muestreo para los estudios de sangre de la población infantil (entre 6–8 años). Se iniciaron contactos con la UBA para realizar los estudios. En octubre de 2005, con aportes de la Fundación Patagonia Natural, se efectuaron 200 análisis de plomo en sangre. Asimismo, con aportes del policlínico privado de San Antonio Oeste, se llevaron adelante estudios complementarios de hierro.

En este contexto, el Ministerio de Salud de la provincia de Río Negro, en forma conjunta con el municipio de San Antonio Oeste y el grupo de trabajo formado por organizaciones intermedias de la comunidad y con la colaboración del Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación, realizó, desde agosto a noviembre de 2005, un estudio para conocer el riesgo ambiental de la posible contaminación con plomo en escolares de la localidad. El estudio consistió en una encuesta aplicada a una muestra representativa de la población de niños de 6 a 8 años de edad. Se aplicó un cuestionario a las madres para determinar los principales factores de exposición, se realizó una evaluación clínica y una medición de plomo en sangre. La encuesta tuvo 96% de aceptación, y de los 200 escolares escogidos al azar, 195 fueron incluidos en el estudio. Un 20% de los niños estudiados presentó valores por encima de 10 µg/dl, valor de intervención educativa para población infantil adoptado por el Centro de Control y Prevención de Enfermedades (CDC, EEUU) y recomendado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Debe aclararse que ya 1 µg/dl de plomo en sangre es indicio de una absorción inadecuada por parte de la población, ya que el plomo no participa en ningún proceso metabólico natural en la especie humana. El límite recomendado fue reduciéndose desde que el problema comenzó a estudiarse durante la primera revolución industrial, al fines del siglo XIX y principios del siglo XX.

Por su parte, el grupo de **remediación** diseñó y propuso un plan de remediación provisorio, elaborado por un consultor de la zona y profesionales de Alcalis de la Patagonia (ALPAT). Se definió el perímetro de la escombrera para cercarla

y licitarla (foco contaminante), licitándose el mismo. Se confeccionó la cartelería que acompañó al cercado de la pila. Consultores contratados por el Consejo de Economía y Medioambiente (CODEMA) a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) visitaron el lugar para iniciar estudios de remediación definitiva. En mayo de 2007 la problemática de San Antonio Oeste fue incluida dentro de un plan de remediación de la Secretaría de la Nación financiado con un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En noviembre de 2007 fue firmado el decreto presidencial y el 18 de marzo de 2008 fue presentado el inicio de la remediación por el Secretario de Minería de la Nación y explicados sus pasos por técnicos encargados de su implementación. Se dispondrá de 4.000.000 de dólares para la remediación de la zona, que contempla aspectos ambientales, de salud y la eliminación del foco contaminante.

El grupo a cargo de la **comunicación** realizó un taller con periodistas, redactó el texto del folleto que fue utilizado para sensibilizar a la comunidad. Se imprimieron unos 5.000 folletos que se distribuyeron en escuelas, el hospital y agentes sanitarios. Se realizaron notas periodísticas en medios gráficos, radiales y televisivos. La Fundación Patagonia Natural financió y participó en la elaboración de un documental titulado “Herencia Gris” que registró el primer período del proceso. Esta película fue utilizada para sensibilizar y dar a conocer la experiencia en otras ciudades. También constituyó un insumo destacado en la gestión de los recursos económicos para la remediación. Este grupo tuvo como objetivo fundamental unificar el discurso a comunicar de modo que permitiera que la comunidad participara sin alarmarse.

A partir del grupo de **educación**, los miembros de las instituciones involucradas en los distintos grupos de trabajo (Instituto de Formación Docente Continua, Fundación Inalafquen y Hospital de San Antonio Oeste) elaboraron un proyecto que llevó la problemática a todos los establecimientos escolares de la localidad durante los años 2006 y 2007. En el marco de esa intervención educativa, se elaboró además un taller de capacitación para docentes de nivel primario, aprobado por el Ministerio de Educación provincial, de carácter obligatorio, que se implementó en 2007 y que tendrá su segunda etapa en 2008.

Finalmente, se conformó un **grupo gestión**, que fue y es el grupo que permanentemente está atento a los avances del proceso, que anima y acompaña todas las acciones dándole continuidad y fuerza. Es un grupo pequeño, conformado por representantes de diversas organizaciones (IBMyP, Fundación Inalafquen, FPN), comprometido de una manera más estable y siempre atenta a las novedades y dispuesto a convocar al grupo ampliado cuando fuera necesario. No obstante, todos los actores se mantuvieron atentos al proceso transmitiendo novedades a

todos los participantes incluidos en el mailing que estuvo en marcha desde 2005 hasta el día en que esta publicación entró a imprenta.

### ***3.2.3 Reflexiones finales***

La experiencia relatada fue un proceso largo con altos y bajos, que fue sumando acciones para resolver la problemática. Tuvo una primera etapa de mucha actividad e involucramiento que culminó con el estudio de los niveles de plomo en sangre y la presentación de los resultados. Hubo desaliento en la etapa siguiente porque la necesaria remediación se hacía cada vez más lejana. Costó que los responsables gubernamentales se incluyeran en forma plena, pero hubo niveles intermedios del estado que acompañaron en forma activa.

Desde la cuna, las personas que trabajan en el estado o en organizaciones de la sociedad civil pueden tener las mismas pautas culturales, sociales o ideológicas. La responsabilidad como funcionario cambia muchas veces la visión, al sentirse comprometido “unilateralmente” para la resolución de problemas. La experiencia indica que en temas ambientales y en aquellos que además afectan a la salud humana, no es suficiente la participación unipersonal y se requiere de consenso para enfrentar las posibles soluciones. Los temores hacia lo desconocido y difícil de atender y entender, el desconocimiento y la falta de compromiso de los funcionarios de más alto rango hacen que el funcionario muchas veces busque los medios para desvirtuar en algún punto el proceso.

Gracias a la participación de la comunidad, la gran cantidad de acciones realizadas y los diversos niveles de actores involucrados fue posible acceder al financiamiento de la remediación con fondos impensados en los inicios del proceso. La obtención de los fondos es una etapa más en el proceso iniciado, que aún debe transitarse y concretarse. Esta instancia deberá también ser acompañada y monitoreada por la comunidad para que se realice en tiempo y forma y para garantizar que los recursos asignados sean bien utilizados.

En muchos casos, la sociedad toma conciencia del impacto de los problemas ambientales sobre su salud mucho tiempo después que se producen (en este caso, más de 30 años). El pasivo ambiental producido antaño debió ser asumido por la comunidad. Con el trabajo asociado entre la comunidad, los gobiernos y los técnicos se logró integrar en una visión única el ambiente y la salud, y actuar en consecuencia aumentando la percepción colectiva de que es posible trabajar juntos cuando hay voluntad de hacerlo y existe la capacidad organizativa sostenida en el tiempo.