

# Sistematización de una política ambiental territorial. El caso de Rafaela Más Sustentable

Systematization of a local environmental policy.  
The “More Sustainable Rafaela” case

**Pablo Costamagna\***

**Eleonora Spinelli\*\***

\* Doctor en Estudios del Desarrollo, Univ. del País Vasco. Director de la Maestría en Desarrollo Territorial y del Instituto Praxis (Instituto de Investigaciones Sociales y Tecnológicas para el Desarrollo Territorial) en la UTN, Facultad Regional Rafaela, Argentina. Profesor de la UN de Rafaela. Investigador externo en el Instituto Vasco de Competitividad en el País Vasco. [✉ coboin@wilnet.com.ar](mailto:coboin@wilnet.com.ar)

\*\* Licenciada en Comunicación Social. Especialista en Desarrollo Endógeno (UNLP, Argentina, y UPV, España). Maestranda en Planificación y Gestión de Procesos Comunicacionales (UNLP). Profesora de Comunicación en la Facultad de Periodismo y Comunicación Social, UNLP. Docente de la Maestría en Desarrollo Territorial, Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Rafaela, Argentina. [✉ eleonoraspinelli@yahoo.com.ar](mailto:eleonoraspinelli@yahoo.com.ar)

## Resumen

En este artículo se procura dar cuenta del proceso generado a partir de la sistematización de la experiencia del programa Rafaela Más Sustentable, desarrollado en Rafaela (Santa Fe, Argentina) y liderado por el Gobierno Municipal. Con ese fin se presentan algunas de las dimensiones más importantes de la investigación realizada, con especial énfasis en los aprendizajes surgidos desde la puesta en marcha de esta política ambiental territorial, en el año 2008, hasta la creación del Instituto para el Desarrollo Sustentable, a fines de 2015, como hito fundamental que da cuenta de la consolidación y la permanencia de esta política pública.

**Palabras clave:** desarrollo regional, desarrollo económico y social, gobierno municipal, Argentina.

## Abstract

This article intends to give an account of the systematization process of the “More Sustainable Rafaela Program”, developed in Rafaela, Santa Fe, Argentina, and led by the Municipal Government. To this end, we present some of the most important dimensions of the research carried out, with special emphasis on the learning that emerged from the implementation of this territorial environmental policy, from its beginnings in 2008 to the recent creation of the Institute for Sustainable Development at the end of 2015, as a fundamental milestone accountable for the consolidation and permanence of

RECIBIDO: [19.4.2017]

ACEPTADO: [16.5.2017]

this public policy. The document has a very close look at “how to build the process” and that capabilities relate to that “how” trying to respond by relating training and politics and building shared visions.

**Keywords:** regional development, economic and social development, municipal government, Argentina.

---

## Introducción

El presente documento tiene por objetivo compartir los aprendizajes generados en el marco de lo que denominamos un *proceso de sistematización de experiencias en desarrollo territorial* (Peiretti, 2017), en este caso, del programa Rafaela Más Sustentable, desarrollado en Rafaela (Santa Fe, Argentina) y liderado por el Gobierno Municipal.

La propuesta se inscribe en un convenio de trabajo (2016) entre el Instituto Praxis (Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Rafaela) y la Universidad Nacional de Rafaela (UNRaf) en conjunto con el Instituto de Desarrollo Sustentable de la Municipalidad de Rafaela, de manera de comenzar a construir conocimiento desde el territorio donde las instituciones tienen su sede, en un tema que requiere recorrer nuevos caminos.

El enfoque del trabajo parte de entender el *desarrollo territorial* como un proceso de *construcción de capacidades*, en el que la estrategia y la metodología son perspectivas que se vienen trabajando desde el *enfoque pedagógico para el desarrollo territorial* (Costamagna, Pérez y Spinelli, 2015) y la *investigación-acción* (Costamagna y Larrea, 2015, p. 46).

En esta perspectiva, el enfoque pedagógico es una forma de entender y actuar en la construcción de procesos de aprendizaje para el cambio en el territorio coherentes con una construcción social y política que active la participación de los actores territoriales. Supone un modo de comprender el conocimiento, la relación teoría-práctica, el reconocimiento del otro (saberes locales, prácticas y experiencias), la vinculación basada en el diálogo y la resolución de conflictos mediante la promoción de instancias democráticas.

La sistematización de experiencias es, en este enfoque, una metodología y un proceso que supone un aprendizaje desde las prácticas y que, según Peiretti (2017):

[...] debe entenderse como dinámico y flexible, que sea capaz de adaptarse a las necesidades de los actores y contextos. En tal sentido, no debe considerarse acabado, por el contrario, debemos dejar abierta la posibilidad de regresar a él, atendiendo a las necesidades que surjan durante su desarrollo.

Este marco es el que nos ha permitido avanzar hacia ese proceso de *diálogo* con diversos actores del territorio, con una instancia previa, denominada *Documento memoria* (Spinelli, 2016), que historiza la experiencia marcando los hitos más importantes y pre-

sentando una visión global de los principales acontecimientos del Programa.<sup>1</sup> Uno de los puntos claves en este sentido es la interacción del investigador con los diferentes actores, ya que la sistematización no busca solamente evaluar resultados, sino que, a partir del diálogo, intenta detectar los aprendizajes del proceso de desarrollo de la experiencia y compartirlos vinculando esos nuevos conocimientos a procesos de cambio (Spinelli, 2015, p. 10).

El panel de actores fue seleccionado con la metodología de informantes claves. Son personas que han estado en el *corazón* del proceso sistematizado, que lo han experimentado, y eso le permite al investigador establecer relaciones desde la experiencia. Según Taylor y Bogdan (1986), «informantes claves son personas que permiten a los investigadores cualitativos acercarse y comprender en profundidad la “realidad” social a estudiar». La muestra se realiza al inicio y luego se va contrastando con el resto de los entrevistados.

El documento contiene una primera parte descriptiva; luego se profundiza, a través de distintos ejes de análisis, sobre los aprendizajes surgidos del proceso a partir de los temas y reflexiones más recurrentes de los actores entrevistados y los desafíos que el conjunto de los involucrados en Rafaela Más Sustentable ha compartido. Finalmente se presentan algunas conclusiones propias de la interpretación de los investigadores.

## Acerca de Rafaela Más Sustentable

Rafaela Más Sustentable nació como una línea de trabajo en el año 2009, en el marco del Programa de Competitividad Territorial de la Región Central de Santa Fe (BID-FOMIN).<sup>2</sup> En ese entonces uno de los ejes de dicho programa estaba encabezado por temas ambientales muy ligados a la producción, que habían surgido de diagnósticos compartidos sobre su importancia con relación al desarrollo territorial de la región. En esta etapa la línea de trabajo adquirió un especial protagonismo dado el carácter transversal de los temas que abordaba y se transformó en el Programa Rafaela Más Sustentable (R+S), en el que se destacan actividades y proyectos como un trabajo con energías renovables, el fortalecimiento de la gestión integral de residuos sólidos urbanos que venía con años de trabajo en la ciudad, temas de movilidad sostenible, planes de formación en empleos verdes, verde urbano y biodiversidad, educación ambiental, entre otros.

---

1 El documento completo sobre la «Memoria de la experiencia de Rafaela Más Sustentable» puede consultarse en la página web del Instituto Praxis.

2 Programa financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y ejecutado en Rafaela y la región por la Agencia de Innovación y Desarrollo de Rafaela (ACDICAR), asociación civil sin fines de lucro de constitución público-privada, e impulsado a partir de la iniciativa del Centro Comercial e Industrial de Rafaela y Región (CCIRR) y la Municipalidad de Rafaela.

En el año 2010 la Municipalidad de Rafaela asumió el desafío y el compromiso de liderar estas políticas e incorporó al Programa R+S a su propia estructura, específicamente al ámbito de la Secretaría de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente. Un aspecto interesante es que permaneció la impronta que traía consigo el Programa R+S, basada en el trabajo colaborativo, interinstitucional y transversal. Se suma a este enfoque la importancia de la sostenibilidad de las acciones a través del liderazgo del Estado local, en este caso la Municipalidad de Rafaela, que tomó esta línea para reforzar una política pública.

En esta etapa se profundizaron y acentuaron las acciones basadas en la identidad y el espíritu que ya traía consigo el Programa, con la definición de líneas temáticas que eran consideradas estratégicas en materia de política ambiental: gestión y transformación integral de residuos sólidos urbanos, energías renovables y eficiencia energética, verde urbano y biodiversidad, movilidad sustentable, economía verde y educación ambiental. Fueron unos cinco años de consolidación con multiplicidad de acciones en temas muy relevantes y sensibles.

A este escenario local se sumaron dos situaciones claves del contexto internacional: la encíclica *Laudato si', sobre el cuidado de la casa común*, del papa Francisco, y el último Acuerdo sobre Cambio Climático en París, ambos sucesos del año 2015, que de alguna manera reforzaron la agenda con una mirada hacia el futuro.

La encíclica *Laudato si'*, con todo el peso simbólico, político y cultural que supone un mensaje de estas características pronunciado por el papa, hace un llamamiento a toda la humanidad a proteger nuestra casa común en la búsqueda de un desarrollo sostenible e integral, con vistas a cambiar la situación actual, para lo cual se plantea «una invitación urgente a un nuevo diálogo sobre el modo como estamos construyendo el futuro del planeta».

En otra línea, el Convenio Marco sobre el Cambio Climático (2015) se plantea que el cambio climático representa una amenaza inminente y con efectos potencialmente irreversibles para las sociedades humanas y el planeta, y exige, por lo tanto, la cooperación más amplia posible de todos los países y su participación en una respuesta internacional efectiva y apropiada, con miras a acelerar la reducción de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero. Los países suscriptores se comprometen a adoptar medidas para hacer frente al cambio climático.

En este marco, el territorio avanzó y el Gobierno municipal decidió que el Programa R+S se transformara en el Instituto de Desarrollo Sustentable (ordenanza 4785, de 2015). La decisión era resultado de los diálogos, debates y acciones conjuntas y respondía a la necesidad de conformar un ente autárquico, dependiente de la Municipalidad de Rafaela, con mayores posibilidades de actuar y «con el objetivo de promover un modelo de desarrollo sustentable para la ciudad de Rafaela a partir de la preservación y mejora de la calidad ambiental desde y en la utilización de los recursos naturales y la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, en condiciones equitativas».

Esta nueva figura otorgó otro estatus para una gestión vinculada a las posibilidades de celebrar una nueva gobernanza del tema. Más allá de las dimensiones formales, el Instituto se constituyó como un espacio que promovería la innovación y la participación,

con la meta de transformarse en un referente como espacio de diseño, gestión y evaluación de políticas públicas socioambientales.

## El enfoque y los fundamentos de Rafaela Más Sustentable

Para abordar los aprendizajes surgidos del proceso de R+S es interesante mencionar cuáles son los enfoques que de alguna manera orientan sus acciones y su perspectiva y se traducen en su modalidad de gestión. Se parte de considerar, en términos macro:

Hace falta cambiar la relación entre economía y naturaleza. Asegurar que la naturaleza siga proporcionando a la sociedad bienes y servicios como alimentos, agua limpia, suelo fértil, captura de carbono, regulación del clima, entre otros, es una prioridad. La sostenibilidad en el tiempo de estos servicios ambientales es básica para que las próximas generaciones puedan tener un desarrollo económico y sostenible en igualdad de oportunidades. También es imprescindible en el mediano plazo transformar nuestro modo de producción y consumo: hacer un uso racional de los recursos conservando su capacidad de regeneración natural, avanzar hacia una producción más limpia y hacia el uso de energías renovables, eficientes y descentralizadas. Se deberán promover las actividades económicas que ayuden a cerrar los ciclos de la materia o que contribuyan a conservar/restablecer la calidad ambiental, por ejemplo, valorizando los residuos como materias primas de otros procesos productivos o diseñando productos que puedan reciclarse. (Costamagna y Jurado, 2011, p. 8)

Desde esta perspectiva, no solo se entiende el desarrollo sustentable de las ciudades como un compromiso ético y político respecto al cuidado y la preservación del ambiente para las generaciones actuales y futuras, sino que también se propone una mirada vinculada a la innovación y las nuevas oportunidades productivas que supone, aun en un contexto de crisis global, apostar por una economía verde que genere beneficios económicos (creación de nuevas empresas y emprendimientos productivos) y sociales (creación de nuevos trabajos, reducción de la pobreza). Para ello son pilares la innovación, la concertación público-privada, el espíritu emprendedor, la mirada de cadena y la combinación de iniciativas acompañadas por políticas gubernamentales.

En tal sentido, Albuquerque (2015) plantea:

La conservación del medio natural exige contemplar igualmente el desarrollo económico, social e institucional [...] si no se abordan las necesarias adaptaciones institucionales, el desarrollo sostenible no puede hacerse operativo, quedando únicamente en una simple declaración de intenciones.

También se hace hincapié, según Costamagna y Jurado (2011), en un modelo de gestión diferente, «una forma de hacer» que fortalece el gobierno relacional, propicia la coordinación interna entre diferentes organismos, áreas y dependencias del municipio (vinculación intrainstitucional) y hace sinergias con instituciones de la ciudad (vinculación interinstitucional).

Así, R+S, desde su fundamentación conceptual, se propone desarrollar estrategias territoriales que fomentan el uso racional de los recursos (conservando su capacidad de regeneración natural); la producción más limpia y el uso de energías renovables, eficientes y descentralizadas; la minimización, reutilización, reciclado y valorización de residuos; la incorporación de criterios de sustentabilidad en la vivienda y el urbanismo; los modos de desplazamiento más respetuosos con el entorno; la producción local de alimentos; la extensión del verde urbano diverso y autóctono, y la promoción de hábitos y rutinas de consumo responsable, para asegurar así la sostenibilidad de los bienes y servicios ambientales (Jurado, 2011).

Asimismo, hay un intento de «construcción de una racionalidad ambiental en la que esas racionalidades específicas puedan encontrarse por medio de la cultura y de la autonomía de los pueblos», en palabras de Enrique Leff (2005).

Estas premisas pueden vincularse claramente con el enfoque del desarrollo territorial que se viene gestando en la ciudad desde la década del noventa, a partir del diálogo entre las experiencias concretas de los actores del territorio (el sector público, el privado, el sistema científico-tecnológico, las gremiales empresarias, el sector educativo, las organizaciones de la sociedad civil, entre otros) y las posiciones teóricas que entienden que la idea del desarrollo territorial (DT) trasciende el crecimiento económico y contempla múltiples dimensiones.

Se considera al DT como «un proceso de acumulación de capacidades cuya finalidad es mejorar de manera colectiva y continuada el bienestar económico de una comunidad» (Alburquerque, Costamagna y Ferraro, 2008). Aquí aparece claramente una mirada sobre el territorio que no lo entiende solamente como un espacio geográfico en el que tienen lugar las actividades económicas y sociales, sino que la apuesta se basa en concebirlo a partir del conjunto de actores y agentes que lo habitan, con su organización social y política, su cultura e instituciones.

Según Porto Goncalvez (2006), «el territorio se convierte en una categoría central para dar cuenta del desafío ambiental contemporáneo, en la medida en que, en su materialidad, sufre la tensión entre los diferentes modos de apropiación del espacio».

## Aprendizajes del proceso

Tal como hemos anticipado, para dar cuenta de los aprendizajes recuperados a partir de la realización de una primera etapa de investigación (que denominamos Memoria) y de las entrevistas con los actores del territorio, hemos establecido una serie de ejes de análisis

que nos permitan ir ordenando los principales aspectos identificados. Estos aprendizajes en algunos casos se traducen en nuevos interrogantes o tensiones propias de los procesos que se dan en el territorio, donde se ponen en juego diferentes miradas y perspectivas sobre los temas y el modo en que se abordan.

## Cómo el tema toma fuerza en el territorio

Uno de los primeros aspectos que es preciso considerar tiene que ver con conjugar la idea o la innovación con las condiciones que permiten que determinados procesos se den según las características propias del territorio y sus posibilidades de acción. En este sentido, a lo largo de las entrevistas hemos ido dialogando con los actores acerca de qué cuestiones se conforman en este territorio para que la agenda de los temas ambientales pueda haberse desarrollado, no solo en relación con las políticas públicas, sino también con la participación ciudadana y la adhesión de la comunidad.

En este sentido, A. Jurado (comunicación personal, 17 de febrero de 2017), profesional que ha estado en R+S desde los inicios hasta la actualidad, explica que para entender el surgimiento del programa hay que reconocer un diálogo entre el programa de competitividad, la política y las redes existentes en la ciudad primero, para que se visualice la posibilidad de incorporar la agenda y las políticas en materia ambiental. Rafaela venía con un contexto y antecedentes de articulación público-privada, con una fuerte institucionalización de procesos, y esa fue la oportunidad para instalar los nuevos desafíos que suponía pensar en dimensiones a largo plazo en estas temáticas. Jurado menciona:

Hubiera sido distinto trabajar con un sector industrial inmaduro, que no tuviera un ejercicio de articulación, donde las políticas empresariales no se articularan con las de Estado. En ese entonces se dio un contexto de un equipo del programa más un liderazgo político que sumó para que las políticas socioambientales echaran raíces y permitió que la ciudad pensara nuevas competencias con asignación de recursos propios o de organismos nacionales e internacionales para trabajar esta agenda.

También enfatiza:

Rafaela siempre ha sido un «laboratorio» para abordar temas innovadores con la mayor inserción institucional: la Agencia de Innovación y Desarrollo, el Consejo Consultivo Social, un Concejo muy activo, las Cámaras Empresariales, los organismos vinculados al sistema científico-tecnológico vienen de una tradición de diálogo entre ellos y han generado espacios donde se puede encontrar un buen contexto para la discusión. Entonces, si un equipo puede facilitar innovaciones y empujar procesos junto con el entramado, los temas van hacia adelante.

En otra línea, desde su experiencia como concejal del Frente Para la Victoria (FPJ), J. Muriel (comunicación personal, 22 de noviembre de 2016) menciona que estas experiencias se dan en Rafaela principalmente «por el compromiso que adopta lo público y lo privado, y la decisión firme de la política más el compromiso de la gente. Y en este sentido la creación del Instituto para el Desarrollo Sustentable constituye un salto de calidad porque llegará a muchos más sectores».

Estos aspectos que se mencionan son realmente importantes para entender el contexto y la relevancia en la agenda pública que adquiere en la actualidad la temática ambiental en la ciudad y, en consecuencia, la creación del Instituto. Y no son solamente los temas, sino la modalidad de gestión de las acciones, los modos de participación, los liderazgos, los aspectos innovadores y otras cuestiones que hoy constituyen un valor de R+S, que recuperan la tradición propia de un modelo de desarrollo territorial que la ciudad viene implementando desde hace por lo menos 20 años desde la política, pero que tiene antecedentes más antiguos y también otros actores.

G. Molfino (comunicación personal, 22 de noviembre de 2016), director de la empresa Supermercados Pingüino, expresa:

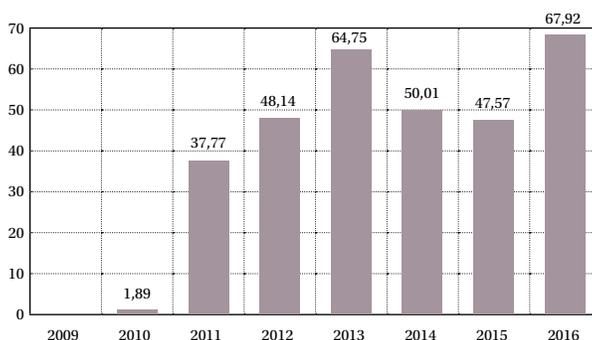
Nuestra empresa está en Rafaela desde hace 40 años y desde siempre nos sumamos con la Municipalidad en los proyectos vinculados a una ciudad más limpia, más ordenada, hoy más sustentable. En aquel entonces el Municipio comenzaba con el relleno sanitario y a ordenar los residuos; enseguida nos sumamos porque vimos que era una forma de colaborar incluso con nosotros mismos, porque somos unos grandes generadores de residuos. En ese momento, en 2007, también el Centro Comercial hizo un Plan Estratégico y allí presidimos la línea de trabajo de Responsabilidad Social Empresaria, que abordaba lo ambiental. Esa es un poco la historia: una vinculación con el Municipio desde los valores y luego un reforzamiento desde la política empresarial en el Centro Comercial que nos impulsa, nos organiza y genera ámbitos de encuentro, de intercambio, construcción colectiva y articulación.

En la misma línea, A. Ferrero (comunicación personal, 23 de noviembre de 2016), presidente de la empresa DEISA y electo presidente del Centro Comercial e Industrial de Rafaela y la región en 2017, plantea lo significativo que fue el cierre del basural a cielo abierto y la realización de acciones que trascendieran las cuestiones de infraestructura para apuntar a lo social, buscando una alternativa para las familias que estaban vinculadas a esta actividad:

Al margen de que nosotros teníamos ya unos cuantos proyectos en el país, allá por el 2005, 2006, tuvimos la posibilidad de establecer los primeros equipos en el relleno sanitario que permitían dar una respuesta distinta a la gestión integral de

residuos, sobre todo en lo referido al recupero de los materiales inorgánicos que podían volver a ser insumo industrial y vinculado sobre todo a facilitar la gestión de los grupos que estaban trabajando.

Gráfico 1. Recolección de aceite vegetal usado, en toneladas por año



Fuente: Elaboración propia con información de la página web de la Municipalidad de Rafaela.

Aquí se suma otro elemento distintivo de las políticas de Rafaela, que tiene que ver con priorizar lo local; en este caso, una empresa de la ciudad que pudiera prestar estos servicios. Si bien también es un entorno que se caracteriza por atraer y convocar consultores, expertos, investigadores, formadores y recursos humanos por fuera de la región, el espíritu se basa en la importancia de generar o fortalecer capacidades locales para afrontar las distintas demandas que el propio territorio va promoviendo.

Un antecedente clave para el desarrollo de R+S fue la gestión de M. Engler (comunicación personal, 23 de noviembre de 2016) como secretaria de Espacios, Servicios Públicos y Ambiente durante el período de gobierno de Omar Perotti. Engler expresa:

Queríamos mejorar todos los procesos que estaban ligados a la cuestión ambiental que no tenían una mirada sistémica, no estaban con objetivos claros de mejora continua y se necesitaba definir bien cuáles eran las líneas de trabajo. Fue un trabajo monstruoso donde Alejandro [Jurado] no solo tenía el conocimiento técnico, sino también muchísima capacidad de gestión y de negociación y conexiones muy importantes para obtener financiamiento.

Esta exfuncionaria marca una relación entre las personas y las organizaciones siempre presente a la hora de la política pública, en que las personas son las que traccionan.

Según comparte M. Alassia como referente del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) Rafaela, en el proceso de conformación de R+S:

El programa de Competitividad Territorial fue una gran oportunidad para el INTI, ya que se generaron espacios de reflexión y participación de distintos sectores del territorio: gobiernos, instituciones científico-tecnológicas, universidades, empresas, etc., con objetivos alineados con los intereses de nuestra institución. Es por este motivo que el INTI sumó su colaboración en varios ejes de trabajo, entre ellos en los de Rafaela Más Sustentable, participando activamente en el proceso previo a su creación. Nuestro interés perseguía que los gobiernos locales tomaran el liderazgo de sus territorios en la búsqueda de soluciones sostenibles a las problemáticas ambientales. En nuestra ciudad, y quizás por una cuestión de cercanía, se realizaron muchas actividades con este fin, y el INTI tuvo un rol protagónico. (Comunicación personal, 17 de mayo de 2017)

A partir de estas reflexiones y testimonios que retomamos de las entrevistas que-remos señalar, como elemento de análisis, la importancia de recuperar los procesos previos donde cobran sentido ciertos temas y modos de hacer. Esto también constituye un indicador de por qué consideramos que desde el enfoque del desarrollo territorial que asumimos no se pueden copiar modelos y aplicar recetas, sino que en cada territorio existe un conjunto de dimensiones que traccionan o no los cambios, en este caso ligados a las políticas ambientales.

## **El enfoque de la transversalidad**

Otro de los ejes recurrentes en los aprendizajes identificados por los entrevistados tiene que ver con el enfoque de la transversalidad y las dificultades que ello conlleva. Sobre todo a partir de la etapa en que el Programa pasó a instalarse formalmente en la órbita de la Municipalidad de Rafaela, que aún tiene efectos en la reciente conformación del Instituto para el Desarrollo Sustentable.

Desde su impronta inicial, el enfoque de R+S se basó en la premisa de que las políticas y estrategias ambientales no deben ser exclusivas de un área o un sector, sino que deben articularse y abordarse de manera conjunta. En la práctica misma, los procesos que se llevan a cabo involucran una cantidad de dimensiones que requieren el trabajo mancomunado. Un claro ejemplo es la gestión integral de residuos sólidos urbanos. Por ello la discusión sobre la transversalidad ha sido y es un tema importante, y en algunos casos un obstáculo para el desarrollo de las acciones concretas.

Esto se ha debido a varios factores. Por un lado, las lógicas organizacionales y las estructuras burocráticas propias de las instituciones del Estado no están preparadas para la complejidad que requiere el trabajo en conjunto y aún más la gestión de los procesos que involucran a varios sectores y actores. Por otro lado, parecería que también entran en juego otras dimensiones vinculadas al poder, a los intereses encontrados y la cuestión de quién lidera los temas o de quién es el réditto cuando se alcanzan los resultados esperados.

Y, por último, la agenda ambiental surge como un tema secundario para la gestión del día a día, por lo cual los tiempos, los recursos en un sentido amplio y los esfuerzos que se le destinan son generalmente menores que los de otras cuestiones prioritarias para la gestión del Estado local, que debe brindar respuestas a corto plazo a las necesidades y demandas de los vecinos.

Asimismo, la problemática de la transversalidad no es exclusiva del ámbito de la gestión pública, sino que también se presenta como un desafío para el abordaje de las acciones que siempre están involucrando a más de un sector, como es el caso de R+S.

Sobre este tema, A. Jurado (comunicación personal, 17 de febrero de 2017) menciona:

La idea de la transversalidad significa un esfuerzo tanto en lo teórico como en lo técnico, porque un tema como la industrialización de residuos, por ejemplo, implica un trabajo mancomunado y articulado entre sectores privados y públicos; también tiene un componente ciudadano, porque la materia prima tiene diversidad de orígenes: es el sector agropecuario, el industrial, pero también es generadora la familia y el mismo municipio. Entonces los «generadores» son actores con quienes trabajar de manera transversal para encontrar un proceso de cadena de valor.

Frente a estas cuestiones surge el interrogante de quién realiza esta tarea vinculada a la transversalidad: articular, generar espacios de diálogo, negociación y gestión. A. Jurado (comunicación personal, 17 de febrero de 2017) plantea su apuesta:

Este trabajo es el del facilitador, entendido de la manera en que se lo viene definiendo desde Praxis. Es una persona o un grupo que llama a una persona, se reúne con otra, genera espacios para que se encuentren, negocia, tira ideas. La idea siempre fue no dejar de lado a ningún actor relevante, ningún organismo del Estado ni ninguna de las áreas de la municipalidad. Esto no quiere decir que todo sea armonioso; muchas veces se generan tensiones porque no todo el mundo entiende estas acciones como prioritarias y a largo plazo, y además a veces se esperan resultados concretos y para esto se requieren otros tiempos.

M. P. Caruso (comunicación personal, 21 de noviembre de 2016), actual directora del Instituto para el Desarrollo Sustentable, quien ha formado parte del equipo de trabajo desde sus inicios, también recupera esta dificultad y menciona que el proceso fue madurando.

[En su momento] costaba mucho que las demás secretarías se apropiaran del Programa y generar uno de los objetivos principales que nos habíamos planteado, que era la transversalidad. También nos costó porque el tema ambiental era innovador y a medida que íbamos avanzando se complejizaba, teníamos que pasar del trabajo compartimentado hacia una lógica en la que más de un área tenía que involucrarse.

M. Engler (comunicación personal, 23 de noviembre de 2016) también aporta en ese sentido que el Programa R+S impulsó soluciones efectivas y nuevos esquemas frente a situaciones arcaicas y tradiciones que ya no se podían seguir sosteniendo.

[Fue una dificultad en ese entonces] empezar a incorporar estas ideas en la Municipalidad, que es un sistema en donde cada uno está muy enfocado en su especialidad, y este programa requería una transversalidad imprescindible, sumado a que la persona que venía a articularlo era de afuera, con todas las resistencias que eso genera. Esto fue lo valioso del Programa R+S, que con una pelea descomunal generó esa articulación transversal con muchas áreas de la Municipalidad e implicó a los de afuera generando una red de actores impresionante.

Engler rescata en este tema la importancia del programa del BID FOMIN que estaba en la base de un modo de gestión de diálogo y articulación. Haciendo un balance plantea que, si bien hacia adentro fue complejo, se fueron logrando muchas cosas; por ejemplo, una serie de ordenanzas municipales muy avanzadas en las que Rafaela fue pionera.

Aunque la reciente creación del Instituto contribuye a trabajar con mayor autonomía, el enfoque de la transversalidad continúa siendo un desafío permanente, no solo con las organizaciones públicas, sino también con el sector empresarial, el educativo, el científico-tecnológico, entre otros, y el modelo de gestión del ahora Instituto también comienza a plantear nuevas necesidades y discusiones.

## El liderazgo del Estado local

Un aspecto considerado como un valor y reconocido por todos los actores tiene que ver con el liderazgo del Estado local como una dimensión estratégica para impulsar primero la agenda ambiental y luego una política pública que más tarde se formalizó a través de la creación del Instituto.

Este aspecto es trascendente porque se da en un contexto en el que se transfieren a los municipios cada vez más responsabilidades que no vienen acompañadas de los recursos necesarios. Tal es el caso de la agenda ambiental, donde además en muchos temas los tiempos de los procesos no se corresponden con los tiempos a corto plazo que los resultados de la gestión de gobierno requieren. Son dimensiones que tampoco tienen una alta visibilidad, como, por ejemplo, una obra de infraestructura. En este sentido, entonces, la decisión política ha sido fundamental no solo en las acciones, sino también en la asignación de recursos.

Al respecto M. P. Caruso (comunicación personal, 21 de noviembre de 2017) menciona:

Uno de los aprendizajes fundamentales ha sido el liderazgo del Estado local para impulsar la política ambiental. Primero con la gestión de Omar Perotti, quien define lo ambiental como una prioridad en tanto línea de trabajo, y después con

Luis Castellano, quien ve que el propio organigrama y estructura municipal no puede albergar todo lo referido a la temática ambiental y define la importancia de potenciarlo a través del Instituto.

Por su parte, J. Muriel (comunicación personal, 22 de noviembre de 2017) señala:

[Fue clave] la decisión del Intendente de convertir el Programa en un Instituto a través de una ordenanza que fue votada por unanimidad por todos los concejales, porque todos veníamos apoyando desde su sector político el trabajo que hacía como Programa R+S. En un proceso de estas características es clave el liderazgo del Estado con fuerza y con continuidad a largo plazo. Seguramente habrá que seguir creciendo en políticas, en nuevas ordenanzas y en darle mayores facultades al Instituto, pero siempre con la clara intención de ir hacia una ciudad verde, sabiendo que estas políticas en la mayoría de los casos no generan resultados inmediatos.

Es interesante destacar como aprendizaje que estas decisiones políticas parten de procesos previos que se van gestando y tienen que ver con la importancia de la interacción y el diálogo entre el equipo técnico, que venía pensando e impulsando los temas ambientales, y el liderazgo político. Aquí hay un valor que tiene que ver con los modos de relacionarse y con cómo el equipo del programa se va involucrando y retroalimentando con la política y sabe entender sus demandas y necesidades. Y de nuevo retomamos aquí la importancia de los procesos de facilitación, porque es el facilitador quien construye espacios para la reflexión y la toma de decisiones que pasen a la acción.

## El modelo de gestión

Una dimensión central ha sido desde el inicio un modelo de gestión que, como lo definen varios entrevistados, tiene como premisas *el fortalecimiento institucional de todas las políticas, la creación de marcos regulatorios, la articulación con los actores de los estados nacionales, provinciales e internacionales, así como con el sector institucional, cultural, deportivo o empresarial*. A eso se suma una *visión de cadena de valor* que implica mirar los procesos de manera integral. El modelo tiene que ver también con entender que para cada ciudad hay una política específica y que no se trata de copiar y pegar; no es posible transferir.

M. P. Caruso (comunicación personal, 21 de noviembre de 2017), desde su experiencia de gestión agrega:

[Se trata también de] entender que no se puede trabajar de la misma manera en todos los sectores de la ciudad. Rafaela tiene muchos jóvenes nuevos de otras ciudades, por las universidades y otras comunidades, que tal vez no tienen la cultura del rafaélino, y por eso es necesario ampliar las estrategias reconociendo las

particularidades. Nosotros no tenemos incorporado como modalidad de trabajo que lo masivo es lo que llega a la gente, sino que tenemos que desarrollar diferentes estrategias con cada público que vamos identificando y ese es un desafío muy grande que se nos viene.

Otro aspecto del modelo de gestión es la *mirada integral y a largo plazo*. Allí Caruso menciona como ejemplo la campaña de recolección de aceite vegetal usado:

Se creó una normativa, se identificaron puntos de recolección como lo fueron los supermercados. Tenían claro cuál era el destino final de ese material y Rafaela entonces tiene una planta de biodiesel que ya está en marcha. Este es el ejemplo de un objetivo pensado desde cero, estratégicamente, y que termina con un destino final seguro del material. Esto es lo realmente difícil en la gestión: pensar todo el proceso.

También se recupera como valor el *trabajo en equipo*, que se considera un aspecto clave pero que requiere aprendizajes: manejar los tiempos, entender las dinámicas y reconocer las particularidades y habilidades del propio equipo y de los actores con los que se vinculan. En este sentido, G. Daniele (comunicación personal, 21 de noviembre de 2016), integrante del equipo técnico de R+S en el área de residuos, rescata:

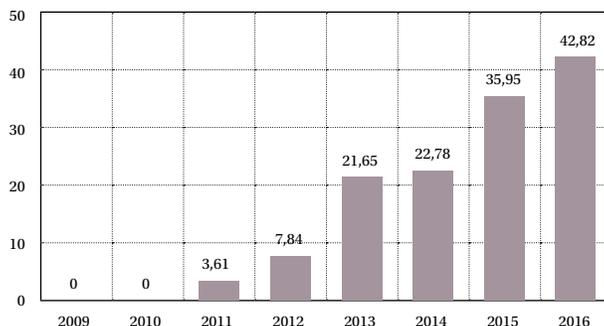
Aprendí mucho un modo de trabajo de la transversalidad, del trabajo en equipo con otras áreas, en cómo articular con muchas instituciones. El último ejemplo es la ordenanza de generadores especiales. Más allá de haber sido un proyecto que se armó desde el Instituto, se compartió con la ciudad para que todos aporten sus sugerencias y el resultado sea un producto colectivo.

Por otra parte, se rescata la importancia de la *mirada de cadena de valor*, y ahí Daniele manifiesta:

Se empezó a ver de otra manera la gestión de los residuos. En ese momento se hablaba de disposición final; a través de Creando Conciencia se estaba haciendo campaña en recolección diferenciada. Pero desde el Programa se comenzó a hablar de poner en valor la recuperación de los residuos. No se pensaba en ese entonces en el paso posterior, de valorizar un residuo, que se ve materializado en lo que hoy es el Parque Tecnológico de Reciclado. Eso fue lo que hizo el quiebre a mi entender del Programa: proponer y generar una mirada más integral.

M. Alassia, del INTI Rafaela, señala la importancia, en el 2008 —cuando este organismo comenzaba a participar de la línea Ambiente del Programa de Competitividad Territorial

Gráfico 2. Ingreso de residuos especiales en la estación de reciclado, en toneladas por año



Fuente: Elaboración propia con información de la página web de la Municipalidad de Rafaela.

(BID-FOMIN)—, del enfoque desde el cual se abordó la problemática territorial con foco en la gestión de los residuos y el cumplimiento de la legislación ambiental vigente:

En este marco se convoca al personal técnico de los municipios y comunas de la región con el objetivo de comparar problemáticas, propuestas y de analizar el marco regulatorio local. Es de destacar que, más allá de los participantes, el tema ambiental no estaba como prioritario, ni en las agendas públicas ni en las privadas de la región. (Comunicación personal, 17 de mayo de 2017)

Alassia añade otra característica, que se vincula también al modelo de gestión:

Se pensaron las actividades considerando el ambiente como oportunidad. Para nuestra región fue novedoso y atrajo la atención de actores que hasta el momento habían sido muy difíciles de convocar. Precisamente este nuevo enfoque para el abordaje de la problemática ambiental constituye, a nuestro entender, una de las innovaciones más destacables que el Programa trajo y dejó en la ciudad y en algunas partes del territorio. La otra tiene que ver con pasar de considerar estas problemáticas como cuestiones particulares de cada municipio o comuna, a abordarlas como una cuestión territorial. (Comunicación personal, 17 de mayo de 2017)

A. Bonet, representante del Obispado de Rafaela en el Consejo Ambiental del Instituto, refiere a la importancia que este espacio ha generado hacia la comprensión y puesta en acción del propósito de la encíclica *Laudato si'*, tratando de concretar una respuesta local a los temas planteados en la encíclica.

Una de las cosas que más destaque del Instituto es el método, tal como plantea el papa, invitando a superar la situación que vivimos hoy a través de la cultura del

encuentro, del diálogo. Y el Instituto es la encarnación de ese método, porque se propone poner en diálogo al conjunto de la vida social en relación a los temas que hoy nos están afectando y dañando en la manera en que estamos tratando el medio ambiente. (Comunicación personal, 22 de noviembre de 2016)

A. Ferrero, presidente de la empresa DEISA, rescata la presencia de profesionales venidos desde afuera, que permitieron abordar contenidos innovadores.

Porque no se trata solamente de la cuestión de las normativas municipales, sino de trabajar con la comunidad y con el abordaje de un conjunto de normas y pautas de convivencia totalmente nuevas desde el entramado institucional, desde las escuelas, desde las familias. Y no solamente en el tema de residuos, sino en un contexto amplio de todos los temas ambientales. (Comunicación personal, 23 de noviembre de 2016)

Podemos concluir que el *trabajo en red* es uno de los grandes valores que R+S sostiene. El involucramiento de las instituciones públicas y privadas y de la diversidad de los actores locales hace posible sostener las innumerables líneas de trabajo que se han puesto en marcha en la ciudad. A este enfoque de red se le suma un elemento más, que es la vinculación que se menciona entre los temas innovadores y las fuentes de financiamiento, nacionales e internacionales, que ayudan a que las estrategias puedan implementarse acompañadas de los recursos necesarios. Este valor es clave y representa un desafío para la sostenibilidad.

### Algunos temas que tardaron en sumarse

Dos elementos más marca A. Jurado (comunicación personal, 17 de febrero de 2017): uno tiene que ver con *anticiparse a los temas* y el otro se basa en la importancia de *reconocer las oportunidades del contexto*. Afirma:

En 2008 y 2009 había temas que pertenecían a lo que se llamaba la *agenda de la innovación*, muy anclada a temas de empleo y a la solución de problemas sobre todo del sistema productivo. En ese entonces se pensaba en especial en cómo transformar los residuos industriales en nuevas materias primas o resolver la disponibilidad de energía en el Parque Industrial a través de políticas de eficiencia energética. Se pensaba mucho en el acceso a energías renovables pero en un contexto de ecuación económica que no cerraba. No había marco regulatorio como lo hay ahora, que era un factor determinante para avanzar o no con esta agenda. Igualmente se podía empezar a trabajar, sobre todo en unidades demostrativas y pequeñas experiencias piloto, un abanico de acciones diversificadas y con una visión integral de la gestión ambiental.

C. Gasparotto (comunicación personal, 22 de noviembre de 2016), que integró el equipo técnico del Programa en sus inicios, afirma:

Muchos temas en su momento fueron mirados como inversiones que no convenían, como el tema de eficiencia energética y la escasez de agua, y hoy, frente al cambio de contexto, adquieren relevancia y pueden llevarse adelante porque se sembró una semilla.

También A. Jurado (comunicación personal, 17 de febrero de 2017) plantea una visión crítica respecto a cómo en ciertos temas habría que haber profundizado la mirada previendo el futuro.

[Uno de ellos es] el componente de Arbolado urbano y biodiversidad, que estuvo desde la primera hora pero la ciudad nunca lo tuvo fuertemente en la agenda. Si bien se fueron generando acciones, en ese momento se veía más como una cuestión simbólica que un tema que brindara elementos funcionales y prioritarios para la ciudad. Durante años fue una actividad totalmente subterránea e intrascendente, hasta que en el 2016 y 2017 el tema del arbolado está en el tope de la agenda ambiental. Porque lo que veníamos vaticinando de que el cambio climático en un momento iba a ser una realidad en Rafaela y en el mundo, sumado a un modelo de uso de la tierra en el entorno de Rafaela que también venía cambiando brutalmente, desencadenó estas crisis de los últimos meses: una tormenta volteó casi dos mil árboles, con daños materiales que han puesto en jaque a la ciudad, y ahora nos damos cuenta de que habría que haber creído mucho más fuertemente en adaptar el arbolado urbano al cambio climático. Esto es un buen ejemplo para darle centralidad al tema, y entonces ahora sí se está encarando, con un fuerte liderazgo político y con el acompañamiento del Concejo Deliberante, un plan de adaptación al cambio climático que nos va a obligar a intervenir en toda la arboleda.

El otro claro ejemplo tiene que ver con la energía:

Cuando lo abordamos en la agenda de la ciudad y empezamos a implementar con subsidios nacionales programas de eficiencia energética, la verdad es que la gran mayoría de las industrias no se sumaron. En ese momento la tarifa era baja y tampoco había marco regulatorio para obligar a la industria a las energías renovables, como pasa ahora con un 8% a partir de la reglamentación de mayo de 2016. Los programas de producción más limpia que intentamos implementar no lograban el impacto esperado; en el aprovechamiento de residuos industriales para la generación de energía a costos realmente de oportunidad, como eran en ese momento, las grandes compañías de Rafaela, si bien se interesaron, no avanzaron. Hay que

entender también los tiempos de los procesos, pero se perdió una gran oportunidad porque ahora el contexto es mucho más difícil, mucho más competitivo. Ahí creo que intentamos hacer punta, pero no estaban dadas las condiciones y tampoco había una madurez temática. Ahora acabamos de sancionar la ordenanza de calefones solares, que estuvo cuatro años demorada; en un momento era pionera y ahora llega tarde. Hoy ya deberíamos tener entre un 20 y 30% de los edificios y las casas de Rafaela alimentándose con energía solar térmica y estamos por debajo del 1%, que es casi inexistente.

Ambas dimensiones son interesantes para señalar como aprendizajes. Si bien trabajar sobre la sensibilización y la instalación de agendas referidas a los temas hacia el futuro en materia socioambiental parece ser un aspecto del modelo de gestión, se renuevan los desafíos para el Instituto vinculados a cómo conjugar la mirada hacia adelante con los contextos locales, nacionales e internacionales, que son complejos y cambiantes. A eso se suman también la voluntad política y la combinación con la demanda de la agenda ciudadana en temáticas que en la mayoría de los casos no forman parte de lo urgente ni del día a día.

## La relevancia de los procesos participativos

Otro de los aspectos que merecen especial atención tiene que ver con *los modos de participación y los procesos participativos*, y en ello R+S recupera la propia tradición que la ciudad viene teniendo desde al menos los últimos 20 años, en que el ejercicio participativo se promueve desde diversos ámbitos.

Si bien la dinámica de participación en la agenda ambiental se venía impulsando desde el Programa a partir del trabajo en red y el involucramiento de actores e instituciones públicas y privadas, podría decirse que esta modalidad tiene su correlato formal en la conformación de un Consejo Ambiental creado recientemente a partir del Instituto para el Desarrollo Sustentable y que aparece además como uno de los requerimientos en la propia ordenanza que le da origen. Este Consejo se constituye como un organismo de asistencia y asesoramiento cuyos miembros son: un representante por bloque del Concejo Municipal de Rafaela, uno por el Centro Comercial e Industrial de Rafaela y la Región, uno por la Sociedad Rural de Rafaela, uno por el Consejo de Pastores, uno por el Obispado de Rafaela, uno por la Federación de Entidades Vecinales, uno por organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil y otro por la Confederación General del Trabajo (CGT). Si bien sus decisiones no son vinculantes, supone un modo de gobernanza en el que los temas estratégicos, las decisiones y las políticas se someten al diálogo entre sectores.

El Consejo resulta una figura interesante para concretar un modo de trabajo basado en el diálogo y la discusión de los temas estratégicos para la política ambiental de la ciudad. M. P. Caruso (comunicación personal, 21 de noviembre de 2016) plantea:

Le dio más fuerza, más participación y apropiación a los temas porque no es lo mismo debatir y construir conjuntamente que sacar las ordenanzas para su cumplimiento. Es un proceso con tiempos muchísimo más largos, pero mucho más enriquecedor.

Un interrogante en este sentido tuvo que ver con el modo en que esos actores se consideraron representativos y se eligieron para conformar este espacio. La respuesta que comparte M. Paz es que la decisión tomó como base a aquellos que ya venían vinculados y con los que había antecedentes de trabajo en conjunto. Pero ella misma plantea la importancia y la necesidad de ampliar los actores e incluir otras voces que no están presentes y que tienen mucho por aportar en espacios de construcción como este. Por ejemplo, las organizaciones sociales, dado que hoy en día solo se encuentra presente el Club 9 de Julio, y también un sector estratégico como lo es el educativo, especialmente las universidades, así como también los organismos de investigación y los científico-tecnológicos.

Respecto a esta nueva figura del Consejo Ambiental, J. Muriel (comunicación personal, 22 de noviembre de 2016), como representante en dicho espacio del Concejo Municipal, afirma:

Permite tener una mirada amplia en la que cada institución puede dar su punto de vista. Eso realmente enriquece el debate y nos permite tener discusiones importantes, como, por ejemplo, la ordenanza de fitosanitarios y de límite agronómico, que es conflictiva porque a nivel provincial y nacional no hay regulación. Allí el Instituto tiene mucho por decir y un rol muy importante, porque va interactuando con la sociedad en temas que son trascendentes.

Por otra parte A. Bonet (comunicación personal, 22 de noviembre de 2016), como representante por el Obispado de Rafaela, plantea:

Lo importante es que, en vez de mantenerse en el plano de la intencionalidad, se va al plano de lo práctico y cada uno de estos proyectos se va consensuando. No se viene con la cosa armada y cerrada y nos piden prestar consentimiento para hacer determinadas cuestiones. Y no solo estamos teniendo de manera habitual la reunión que es propia del Instituto, sino que a su vez siempre somos invitados a participar en todas las actividades y a proponer lo que queremos incorporar en la agenda.

Más allá de la dinámica propia del Consejo Ambiental, es importante hacer visible que los procesos participativos no significan que todo se dé de manera armoniosa; es casi inevitable que aparezcan conflictos y puntos de vista diversos y encontrados. Aquí es central el rol de los facilitadores de este tipo de procesos, para que el conflicto no suponga un obstáculo sino que pueda ser elaborado y permita seguir avanzando.

A. Ferrero (comunicación personal, 23 de noviembre de 2016) también valora la participación y el abordaje no desde la imposición, sino de manera colectiva.

Esto de la «casa común» es una temática que en Rafaela encontró más elementos comunes que dificultades, porque puede tener algún tema de debate o cuestiones contradictorias, pero en ningún caso las propuestas han tenido un *no* rotundo. Creo que en el sector empresario hay un convencimiento de que en estos temas hay que ir para adelante, y ya estar en la misma dirección es un paso fuerte. Hay temas que hoy por hoy merecen un enfoque distinto y pueden permitir con el tiempo no solo no tener mayores costos, sino, al contrario, hacer actividades más sostenibles y más sustentables. Y en mi nuevo rol como presidente del Centro Comercial lo que pretendo es que haya una continuidad de trabajo y que podamos seguir dándonos la discusión de los distintos temas con la mayor amplitud y las mayores posibilidades de ponernos de acuerdo.

En otra línea vinculada también a la participación, uno de los interrogantes que aparece en el proceso de esta experiencia tiene que ver con qué otros actores faltarían vincularse o a cuáles se considera necesario *aliar* a este tipo de iniciativas. Se parte de la base de que, para llevar adelante la multiplicidad de actividades que se desarrollan, debe generarse una lógica de trabajo en red e involucramiento con los actores tal como venimos describiendo en estas páginas; más aun teniendo en cuenta que el Programa, y ahora Instituto, cuenta solamente con seis personas dedicadas a su funcionamiento. En este contexto un logro fundamental ha sido generar una red de aliados que traccionan en conjunto los proyectos.

Sin embargo, en ese esquema parece haber algunos sectores con los cuales se requiere profundizar las relaciones para impulsar y renovar las acciones actuales y a futuro. Así lo entiende S. Amaya (comunicación personal, 22 de noviembre de 2016), del equipo técnico del Instituto:

Hay una gran participación de un sector empresario que es el de los supermercados, que articuló muy bien con nosotros desde el principio, participando y poniendo recursos. Es un sector muy activo y aliado, pero en Rafaela hay aproximadamente 450 empresas y tenemos que ampliarlo. También tenemos que profundizar la participación de otros sectores, como el hotelero, el gastronómico, que son además grandes generadores de residuos. Ahora estamos entrando en el sector de la carne. Es clave también articular con el sector sindical, que por su estructura también sería un aliado muy grande.

Para A. Jurado (comunicación personal, 17 de febrero de 2017), otro actor que debería profundizar su participación es la Agencia de Desarrollo (ACDICAR), que según

su opinión debería estar mucho más involucrada en el día a día y ser un buscador natural de recursos:

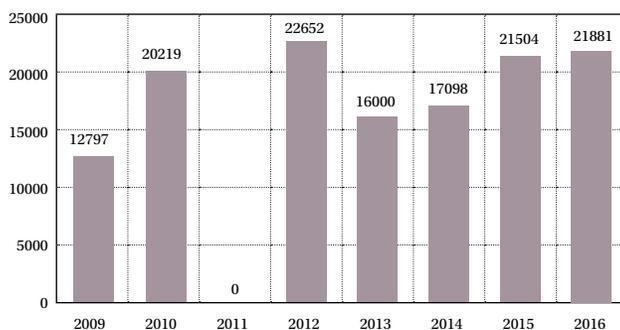
Imaginando a futuro yo veo una Agencia buscando recursos y ejecutando e involucrando mucho más al sector privado; me imagino también un Concejo Deliberante mucho más activo en la formulación de nuevos marcos regulatorios, como, por ejemplo, de cambio climático, de arbolado, de movilidad, de promoción industrial, entre otras.

Asimismo, plantea la importancia de que las universidades tengan esta temática en sus agendas, y ahí aparece la importancia de sumar al Consejo Interuniversitario local y profundizar las alianzas con el sistema científico-tecnológico para que también el INTI y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) tengan esta línea en sus propias instituciones.

### El componente educativo y la formación de capacidades

Un aspecto que aparece también como un eje recurrente y transversal de R+S, e incluso que se desarrolla previamente desde el impulso del Municipio (a través de lo que fue el Programa Creando Conciencia), es el componente educativo que acciones de este tipo implican para involucrar a la comunidad.

Gráfico 3. Número de hogares visitados por Creando Conciencia



Fuente: Elaboración propia con información de la página web de la Municipalidad de Rafaela.

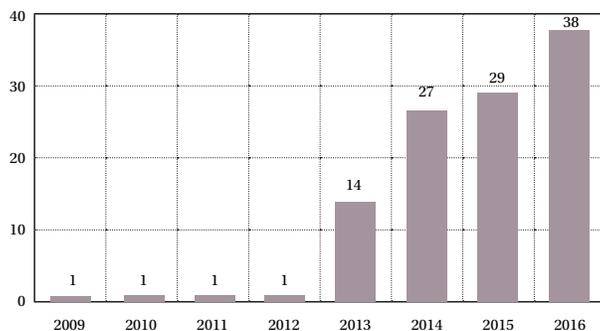
Allí se rescata la importante labor que llevó a cabo M. Engler como secretaria de Servicios Públicos en la gestión 2007-2011, donde por su propia formación docente impulsó con fuerza el aspecto educativo, yendo puerta por puerta, barrio por barrio para hablar con la gente y explicarle el tema de la separación de residuos. En sus palabras:

Para que un relleno sanitario tenga sentido, básicamente tiene que haber basura clasificada, y entonces la única alternativa era trabajar en el cotidiano con la gente. Así fue como me busqué un grupo de alumnos del Instituto de Profesorado e ideamos un programa de pasantías. Ellos fueron entrenados en la concepción de las ideas y en la metodología de trato con la gente, para usar el vocabulario apropiado y poseer un modo de dirigirse a los vecinos que fuera comprensible y adecuado. Luego trabajábamos midiendo la respuesta y con un programa de evaluación constante. (Comunicación personal, 23 de noviembre de 2016).

A la par de estas acciones se comenzó a trabajar con las escuelas, para que los chicos se convirtieran también en *concientizadores* de sus propios barrios. W. Tévez, docente de la Escuela 467 Domingo Faustino Sarmiento, trabaja con los chicos de séptimo grado en el proyecto de separación de residuos recuperables y no recuperables y disposición del papel. Al respecto comenta:

Nos sirve mucho la concientización de los chicos hacia sus familias y hacia la comunidad; el trabajo me parece muy positivo e importante porque es una manera de cuidar nuestro ambiente. Nos falta involucrar un poco más a las familias, porque nos cuesta, pero es un proceso que lleva su tiempo; es como la misma educación. Estamos participando desde el año pasado y cada vez con mayores expectativas y con ganas de ampliar el trabajo. (Comunicación personal, 22 de noviembre de 2016)

Gráfico 4. Escuelas adheridas a Rafaela Más Sustentable



Fuente: Elaboración propia con información de la página web de la Municipalidad de Rafaela.

Ambos ejes, el trabajo en escuelas y el puerta a puerta con los vecinos, se sostuvieron y profundizaron en R+S, y su constancia ha mostrado importantes resultados que se observan, por ejemplo, en un tasa de separación domiciliaria de los residuos de alrededor de un 85%.

N. Vesoni, pasante en R+S por el Profesorado en Educación Primaria, desarrolla tareas sobre concientización trabajando con los vecinos y en las visitas guiadas de los chicos de las escuelas al Complejo Ambiental. Al respecto comparte:

El impacto los chicos lo tienen cuando van al complejo ambiental y ven lo que se hace en la planta de recupero, donde la gente abre bolsa por bolsa y clasifica, entonces entienden claramente que clasificar mal complica la tarea de otras personas. Hay mucha gente que desconoce lo que se hace después, entonces les explicamos que hay familias que trabajan con la clasificación de los residuos y hacerlo bien es vital para la comercialización y para las ganancias de esas familias. Siempre entendemos que el primer eslabón es el vecino, en su casa, y es cuestión de generar un hábito. (Comunicación personal, 22 de noviembre de 2016).

Respecto a las dificultades que encuentran en esta tarea, explica que, si bien la situación va mejorando, cuando visitan algunos barrios de la ciudad se generan ciertas resistencias.

Entonces lo primero que tenemos que hacer es entablar el vínculo con el vecino, escucharlo, porque tiene muchos reclamos, sobre todo en los barrios muy vulnerables, que además están estigmatizados. Y después entender y transmitir que, si bien ellos tienen otras carencias, el de la basura no es un tema menor. (Comunicación personal, 22 de noviembre de 2016)

Posiblemente se haga necesario rediscutir las metodologías, los modos de trabajo y la formación de capacidades de los equipos en un sentido amplio para el abordaje del territorio, para el reconocimiento de los problemas y la puesta en marcha de acciones que tiendan a solucionarlos.

De la mano del componente educativo como eje transversal, otro de los temas vinculados a los aprendizajes es el de los procesos de formación de capacidades locales en la multiplicidad de acciones que este Programa ha desplegado. Y entendemos la formación de capacidades en un sentido amplio, donde no solo se aprenden conocimientos técnicos sino también se aprende de las propias prácticas, de los *modos de hacer*.

Esta dimensión cobra aún mayor relevancia en el contexto de transformación del Programa a Instituto y el nuevo rol que se le presenta, asociado a transformarse en un referente en capacitación y educación en temas socioambientales. Esto requiere también volver a discutir esa agenda en relación con el contexto y con las problemáticas de la ciudad y la región. Así lo expresa G. Molfino, director de Supermercados Pingüino:

Me parece que hay que formar gente también para el futuro, y entonces tendríamos que destinar parte de los recursos a formar tanto a la propia gente que maneja

el Instituto, al empresario que se viene formando para liderar, a la comunidad, a las ONG... Formar ONG ambientales, porque hay un entramado muy grande de instituciones a nivel nacional e internacional con las cuales no nos vinculamos y podemos tener mayores vinculaciones y ser objetivo de crédito y de ideas, porque tenemos buena gestión. Ese es un poco el desafío que se nos viene para el Instituto. Nosotros como empresa también podemos delegar esas tareas en él, porque si nos centramos en que va a liderar solamente la gestión ambiental de la ciudad y nos abocamos al día a día, su labor va a quedar en lo cotidiano cuando le podríamos dar una proyección mucho más importante, donde pudiéramos volcar todos nuestra preocupación y generar el ámbito de educación, de emprendimientos, de empresas B, un montón de cuestiones que se vienen y que podríamos canalizar. El Instituto podría ser el marco de un montón de agendas que estén pensando estrategias desde lo sustentable. (Comunicación personal, 22 de noviembre de 2016)

También S. Amaya, del equipo técnico del Instituto, señala este desafío:

Falta mejorar la formación de capacidades y encontrar momentos para ver qué está haciendo el otro. Nos absorbe tanto el día a día que quizás nos perdemos en lo que está trabajando el compañero o por ahí no compartimos la información. Nos hace falta reunirnos y darnos tiempo para encontrarnos. Es algo que tenemos pendiente. (Comunicación personal, 22 de noviembre de 2016)

Podemos concluir entonces que quizás ha primado en estos años la necesidad de gestionar, del hacer por la propia importancia de instalar los temas, por sobre las reflexiones del proceso. Quizás sea un buen momento, y en este contexto aparece la demanda de volver a construir capacidades con temas nuevos que se presentan hoy como un desafío para la consolidación y el nuevo rol del Instituto.

## **La mirada hacia adelante: nuevos temas, roles y desafíos**

En este contexto de consolidación aparecen, además de nuevos roles para el Instituto, nuevos temas y desafíos para impulsar en el territorio.

Según A. Jurado, lo que se viene en el futuro de la ciudad es el acceso al agua:

La ciudad tiene claro que necesita más agua, pero todavía está inmadura la reflexión sobre el uso de micromedidores en el 100% de los vecinos, donde probablemente con la misma cantidad de agua lograríamos una justicia ambiental en términos de distribución. Eso requiere una decisión colectiva y un fuerte liderazgo del Estado local, porque la competencia en la distribución es provincial. Yo soy de los que creen que a Rafaela no se le resuelve el problema

del agua con un nuevo acueducto o con uno más grande, sino con una política de largo plazo de uso racional del agua y que cada industria y cada ciudadano pague por el agua que consuma. Sin micromedición eso no se puede lograr. (Comunicación personal, 17 de febrero de 2017)

También plantea la necesidad de ir hacia otras discusiones más profundas; por ejemplo, sobre la fuerte dominancia del modelo de monocultivo y el uso intensivo de agroquímicos que afectan claramente a las personas:

Acabamos de elevar un informe al Concejo Deliberante que tiene que decidir sobre un aspecto central de ese modelo, que es su proximidad a la ciudad; la línea agronómica, un tema que hoy se está discutiendo y diría que no hay ciudad que no tenga este tema en la agenda. Nosotros estamos entre los primeros en el mundo de consumo per cápita de glifosato. Entonces las ciudades que tienen políticas de prevención tenemos que hacer algo para resguardar la calidad de vida y la salud de las personas. Hoy se está discutiendo solo cómo minimizamos el impacto [de los agroquímicos para las plantaciones de soja y otros cultivos] en las zonas periurbanas, pero tal vez habría que discutir algo que no es de la agenda de hoy: cuál es el modelo agrícola-ganadero que requiere el entorno urbano y rural para resguardar los servicios ecosistémicos que necesitan los rafaelininos para vivir. (Comunicación personal, 17 de febrero de 2017).

Jurado afirma que discutir la línea agronómica es el principio de un debate donde el fondo no está en la línea sino en el modelo. Y ahí recupera un nuevo rol del Instituto como referente en temas con oportunidad para generar políticas públicas a largo plazo:

El aporte que le hicimos al Concejo fue actualizarle el estatus respecto al debate público que hay con el glifosato, que incide en la determinación de la zona de resguardo. Este rol es nuevo porque hoy se le ha dado un carácter más institucional a la opinión de aquel que tiene que diseñar y guiar las políticas socioambientales; el Instituto tiene esta misión de trabajar en el diseño, la evaluación y acompañar en la implementación público-privada de estas políticas. (Comunicación personal, 17 de febrero de 2017)

Otro aspecto futuro que para Jurado hay que discutir es el suelo como el recurso natural más importante que tiene la ciudad y el que está más amenazado:

Es un tema que no está en la agenda y tampoco lo han sabido poner en agenda ni el Programa ni el Instituto. Es el recurso de largo plazo, el intangible que está más amenazado, y no hay nadie diseñando políticas sobre él. (Comunicación personal, 17 de febrero de 2017)

Como desafío menciona que hay que trabajar mucho con el sector industrial porque se presenta una gran oportunidad para abordar fuertemente la eficiencia, la producción más limpia y las energías renovables, aunque también es importante reconocer un momento atravesado por la baja de las importaciones, del consumo, de las ventas, de la productividad y del empleo. Jurado afirma:

Nunca es el mejor momento para anticiparse a los temas; por eso hay que anticiparse igual, independientemente de que el contexto no sea el favorable. En algún momento las condiciones cambian y esa discusión previa que tuviste debería resultar en que tu nivel de inicio de la actividad es diferente porque empezás con la temática instalada. (Comunicación personal, 17 de febrero de 2017)

Por su parte, M. P. Caruso (comunicación personal, 21 de noviembre de 2016), directora del Instituto, plantea como desafío socializar la política ambiental de Rafaela con el área de influencia, con la región. Allí señala como un hito a profundizar el proyecto de «Comunas más sustentables», donde se sumaron 26 comunas en capacitación sobre gestión integral de residuos y eso ha permitido anticiparse a la ley de Área Metropolitana que ahora tiene la provincia de Santa Fe, donde Rafaela es referente. También expresa:

La idea es continuar con las líneas de acción que se fijaron desde un principio, que son: verde urbano y biodiversidad, cuidado del agua, energías renovables, pero el desafío es articular más fuerte con las instituciones de la ciudad. Entonces, con cada línea de acción puedo tener una institución referente que nos ayude a llevar adelante esa política ambiental. (Comunicación personal, 21 de noviembre de 2016)

Como empresario, G. Molfino advierte que algo que se viene y hay que abordar es el tema del compost:

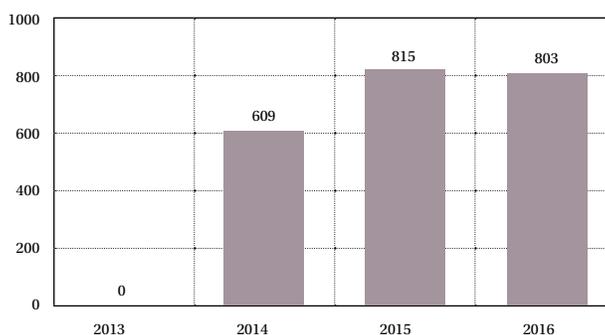
Estamos viendo en conjunto con el Instituto cómo buscarle la vuelta y organizar el verde de poda, más lo que nosotros mandamos de verdulería para que sea reutilizable y para realmente generar una compostera. A nosotros nos interesaría porque somos un gran generador. Y tengo la convicción de que más adelante podemos hacer algo de este tipo, algún proyecto de industrias verdes. (Comunicación personal, 22 de noviembre de 2016)

Y suma otro elemento que tiene que ver con cómo trabajar fuertemente con incentivos:

La dificultad que tenemos para la separación de residuos de grandes generadores para mí tiene que ver con una cuestión de incentivos. A veces da un poco de temor

avanzar en este sentido. Nosotros, que fuimos de los primeros en empezar, lo vimos como una forma de evolucionar y de bajar costos. Es una buena estrategia trabajar con incentivos, como nos pasó a nosotros, que nos dijeron que si entregábamos todo al relleno nos bajaban la tonelada a la mitad durante tres años y se cumplió perfecto, y con esos recursos pude financiar todo el proceso que implicó la separación, desde la implementación hasta la formación del personal. (Comunicación personal, 22 de noviembre de 2016)

Gráfico 5. Recolección de cartón en grandes generadores, en toneladas por año



Fuente: Elaboración propia con información de la página web de la Municipalidad de Rafaela.

Para A. Bonet, representante del Obispado en el Consejo Ambiental, es importante profundizar la cuestión de las energías limpias y el abastecimiento del agua y su uso racional:

En estos temas el Instituto puede convertir a Rafaela en una ciudad líder en el cuidado del ambiente en todo el país. Tiene todas las condiciones para hacerlo porque hay un entramado social e institucional que hace que la gente se vaya sumando a las cosas que contribuyen al bien común, y en eso la función que puede llegar a cumplir el instituto es extraordinaria. (Comunicación personal, 22 de noviembre de 2016)

Finalmente, como balance y apuesta a futuro, Jurado menciona que la expectativa es dar un salto cualitativo al debate y a la incidencia de las políticas públicas y privadas:

Esto solo lo podemos lograr involucrando mucho y en cada acción a las instituciones y a los actores claves para que lleven temas. Trabajar mucho en la búsqueda de financiamiento y poder contar con recursos humanos con financiamiento externo fuera del presupuesto de la ciudad, que está muy orientado por los temas

de prioridad en la agenda. Entonces las políticas ambientales tienen que «asegurarse la vida» buscando financiamientos complementarios y también generando iniciativas en las que, por ejemplo, el canon que van a pagar las industrias del reciclaje también repercute en el Instituto agregando recursos. (Comunicación personal, 17 de febrero de 2017)

El desafío que se está pensando para el 2017 es que cada institución tenga sus propias políticas con sus propios recursos:

Esto va a ser más articulador de la agenda porque tenemos que trabajar distinto, acordar qué temas lleva cada institución para que no nos sea tan difícil gestionar. Una cosa es coordinar y apoyar y otra cosa es intentar ejecutar todo. Ahora están dadas las condiciones para que el problema ambiental sea una responsabilidad compartida. Este es el cambio de paradigma de este año: pasar de las instituciones aliadas a las instituciones liderando los temas y nosotros acompañando. (Comunicación personal, 17 de febrero de 2017)

Este cambio de paradigma representa un gran desafío que tendrá que ver también con aumentar la capacidad de gestión en una multiplicidad de temas que es difícil de afrontar con el personal y los recursos con los que el Instituto actualmente cuenta.

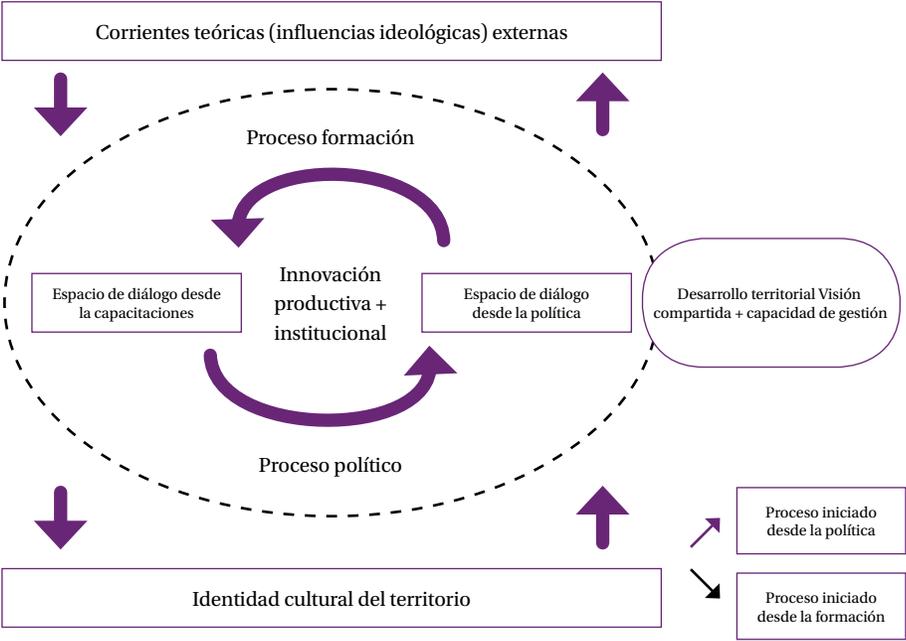
## Conclusiones

Presentamos a continuación unas breves conclusiones para recoger las dimensiones principales que hemos planteado en este trabajo. Para ello tomaremos el marco planteado en Costamagna (2015) y reflejado en la siguiente figura.

El Programa R+S se nutre de la impronta territorial: sus formas, sus líderes y sus ideas del desarrollo. La manera de construir redes con un Estado local protagonista, anticipándose a temáticas importantes para el futuro, es muy de este territorio. Además, se abre a ideas que en otros lugares son innovadoras, sin copiar, aprendiendo a través de especialistas y de tener *la cabeza abierta* al cambio. Los espacios internos que refleja el gráfico son espacios que, impulsados tanto desde la política como desde la formación (universidad u otros actores en este ámbito), establecen diálogos entre personas que contribuyen a generar capacidades tanto individuales como colectivas para el desarrollo territorial.

En los primeros años, el Programa se preocupó mucho de tener esos momentos formales e informales de formación y diálogo, y de ahí fue construyendo una visión compartida, siempre con personas que empujaban hacia adelante, facilitadoras de los procesos territoriales.

Figura 1. Marco analítico sobre la interacción de la política y la formación en el enfoque pedagógico para el DT



A este análisis, R+S le agrega dos elementos muy importantes: un fuerte trabajo hacia dentro del Municipio para que la estructura dé respuestas al proceso, que agrega un tema nuevo al gobierno local y tiene una gran gestión para trabajar en forma transversal con una estructura más vertical, y un segundo elemento que es una permanente búsqueda de financiamiento y acompañamiento externo que trae conocimiento y fondos.

Un desafío es innovar en los *qué*, como se describió en el apartado anterior, y también mejorar el *cómo* desde el Instituto, intentando potenciar el modelo por la vía de profundizar la gobernanza y construir capacidades para una renovación o incorporación de nuevos ejes. Se hace necesario entonces el planteo de nuevos temas conceptuales que vengán acompañados de formación de capacidades para dar respuestas a nuevos desafíos.

Consideramos que el proceso de conformación del Instituto para el Desarrollo Sustentable marca un hito en la *consolidación de una política pública*, que asegura y garantiza su continuidad como política de Estado independientemente de las gestiones de gobierno, y eso significa un salto cualitativo y una oportunidad.

## Referencias bibliográficas

- ALBURQUERQUE LLORENS, F. (2015). *Neoliberalismo, privatización de «bienes comunes» y crisis climática*. Recuperado de: <http://www.delalburquerque.es/images/subidas/file/Neoliberalismo-bienes-comunes-y-crisis-climatica.pdf>.
- ALBURQUERQUE, F., COSTAMAGNA, P., y FERRARO, C. (2008). *Desarrollo económico local, descentralización y democracia. Ideas para un cambio*. San Martín: UNSAM.
- CONVENIO MARCO SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO (2015). *Conferencia de las partes: Aprobación del Acuerdo de París*. París: Naciones Unidas.
- COSTAMAGNA, P. (2015). *Política y formación en el desarrollo territorial: Aportes al enfoque pedagógico y la investigación acción con casos de estudio en Argentina, Perú y País Vasco*. San Sebastián: Orkestra Deusto Publicaciones.
- COSTAMAGNA, P., y JURADO, A. (2011). *Programa Rafaela Más Sustentable*. Rafaela: ICEDeL, Municipalidad de Rafaela.
- COSTAMAGNA, P., y LARREA, M. (2015). «El enfoque pedagógico y la investigación acción para el desarrollo territorial». En P. COSTAMAGNA y S. PÉREZ ROZZI, *Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial: Los aprendizajes de ConectaDEL* (pp. 45-72). Buenos Aires: Programa ConectaDEL.
- COSTAMAGNA, P., PÉREZ, R., y SPINELLI, E. (2015). *Elementos de un Enfoque Pedagógico para el Desarrollo Territorial*. Buenos Aires: Programa ConectaDEL.
- JURADO, A. (2011). «Economía verde y calidad ambiental». *Revista Café de las Ciudades*, 10(109).
- LEFF, E. (2005). «La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable: Economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza». Ponencia presentada en el *Seminário Internacional REG GEN: Alternativas Globalização*, Río de Janeiro.
- Ord. 4785 (2015). Recuperado de: <http://digesto.conceraf.com/opciones/Ordenanzas-ver.aspx?i=2954&fd=17/12/2015&fh=2/3/2016&cat=0&nro=&txt=->.
- PAPA FRANCISCO (2015). *Laudato si': Sobre el cuidado de la casa común* [carta encíclica]. Recuperado de: [http://w2.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si\\_sp.pdf](http://w2.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si_sp.pdf)
- PEIRETTI, D. (2017). *La sistematización de experiencias en desarrollo territorial bajo el enfoque del Instituto Praxis y la Maestría en DT*. Rafaela: Facultad Regional Rafaela.
- PORTO GONCALVES, C. W. (2006). *El desafío ambiental: Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente*. México: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- SPINELLI, E. (2015). *Apuntes para pensar los procesos de sistematización de experiencias en desarrollo territorial*. Buenos Aires: Programa ConectaDEL.
- (2016). *Documento: Memoria. Sistematización de experiencias Rafaela Más Sustentable*. Rafaela: Facultad Regional Rafaela.
- TAYLOR, S., y BOGDAN, R. (1986). «Introducción: ir hacia la gente». En *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: La búsqueda de significados* (pp. 15-30). Barcelona: Paidós.