

ARTICULACIÓN INTERSECTORIAL Y RESILIENCIA TERRITORIAL: LECCIONES DESDE RAFAELA EN LA GESTIÓN DE LA PANDEMIA DE COVID-19



MARCELO ORTENZI

Investigador del Instituto Praxis, perteneciente a la Universidad Tecnológica Nacional - Facultad Regional Rafaela

“Asimismo, cuando estaba redactando esta carta, irrumpió de manera inesperada la pandemia de Covid-19 que dejó al descubierto nuestras falsas seguridades. Más allá de las diversas respuestas que dieron los distintos países, se evidenció la incapacidad de actuar conjuntamente.

A pesar de estar hiperconectados, existía una fragmentación que volvía más difícil resolver los problemas que nos afectan a todos. Si alguien cree que sólo se trataba de hacer funcionar mejor lo que ya hacíamos, o que el único mensaje es que debemos mejorar los sistemas y las reglas ya existentes, está negando la realidad.”

Papa Francisco

(Extracto del Preámbulo de la Encíclica Fratelli Tutti)

Artículo de divulgación sobre la Tesis: “Aprendizajes a partir de la gestión de la pandemia por covid-19 por parte del entramado institucional de la ciudad de Rafaela, Santa Fe, Argentina, representado por el consejo consultivo y social durante el período comprendido entre marzo de 2020 y febrero de 2022.”

RESUMEN

Este estudio examina la respuesta de la ciudad de Rafaela, Argentina, a la pandemia de COVID-19, con un enfoque en la articulación intersectorial y la resiliencia territorial. A través de un enfoque metodológico cualitativo, se analizaron entrevistas, documentos y datos para explorar cómo el Consejo Consultivo y Social (CCyS) facilitó la coordinación entre el gobierno local, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. Los resultados destacan la importancia de la gobernanza colaborativa y las lecciones aprendidas que podrían informar la preparación para futuras crisis. Este artículo proporciona una perspectiva única sobre la gestión de crisis en una ciudad de tamaño mediano, resaltando los mecanismos que contribuyeron a su resiliencia y adaptación ante una crisis global sin precedentes.

Palabras clave: COVID-19, resiliencia territorial, articulación intersectorial, gestión de crisis, gobernanza colaborativa.

ABSTRACT

This study examines the response of Rafaela, Argentina, to the COVID-19 pandemic, focusing on intersectoral articulation and territorial resilience. Utilizing a qualitative methodological approach, interviews, documents, and data were analyzed to explore how the Consultative and Social Council (CCyS) facilitated coordination among the local government, private sector, and civil society organizations. The findings highlight the importance of collaborative governance and the lessons learned that could inform preparedness for future crises. This paper provides a unique perspective on crisis management in a medium-sized city, emphasizing the mechanisms that contributed to its resilience and adaptation in the face of an unprecedented global crisis.

Key words: COVID-19, territorial resilience, intersectoral articulation, crisis management, collaborative governance.

INTRODUCCIÓN

En diciembre de 2019, el brote de COVID-19 comenzó una crisis de salud pública mundial sin precedentes, afectando a millones y desafiando la resiliencia de comunidades y gobiernos a todos los niveles. Originada por el virus SARS-CoV-2, la pandemia puso a prueba los sistemas de salud, desestabilizó economías y alteró estructuras sociales. Este contexto resalta la importancia de analizar respuestas locales para obtener insights sobre cómo distintas comunidades adaptaron sus estrategias frente a cambios constantes.

Particularmente, Rafaela, en la provincia de Santa Fe, Argentina, abordó la pandemia con estrategias integradas gracias al Consejo Consultivo y Social (CCyS), creado tras la crisis de 2001. Esta entidad ha sido fundamental para articular la gobernanza local, coordinando esfuerzos entre el gobierno, el sector privado y las organizaciones civiles. Este artículo explora cómo la estructura institucional de Rafaela, a través del CCyS, manejó la pandemia, destacando enseñanzas sobre resiliencia territorial y la preparación para futuras crisis.

El interrogante que motivó la investigación es el

siguiente: ¿Hasta qué punto han sido efectivos los enfoques tradicionales de articulación y gobernanza llevados a cabo por el entramado institucional de Rafaela, representado significativamente por el Consejo Consultivo y Social (CCyS), para abordar y gestionar crisis que afectan de manera integral a la población y que trascienden los orígenes puramente económicos, preparando así a la ciudad para enfrentar desafíos futuros de naturaleza diversa?

Rafaela se destaca por su economía dinámica y un fuerte compromiso cívico, proporcionando un caso de estudio valioso por su escala manejable y su modelo de gobernanza colaborativa. El desarrollo significativo de la ciudad en las últimas décadas ha sido impulsado por la interacción activa entre el sector público y privado junto a una sociedad civil vibrante, configurando a Rafaela como un ejemplo único para evaluar respuestas pandémicas que podrían diferir de aquellas en ciudades mayores o con menos capacidad de integración institucional.

Los objetivos de este estudio incluyeron:

- Analizar la respuesta de Rafaela al COVID-19, enfocándose especialmente en el rol del CCyS como catalizador de la articulación intersectorial.
- Evaluar la efectividad de las estrategias implementadas y su impacto en la resiliencia territorial de la ciudad.
- Extraer lecciones y prácticas óptimas aplicables a otras comunidades que enfrentan crisis similares.

Este enfoque no solo mejora la comprensión de las dinámicas de gestión de crisis, sino que también informa estrategias de desarrollo territorial adaptativas y sostenibles frente a desafíos globales. La escritura de la tesis intenta contribuir a la evaluación de la efectividad de las estrategias implementadas, identificar oportunidades de mejora, extraer lecciones valiosas aplicables a la gestión de crisis y proporcionar reflexiones para Rafaela y otras comunidades que tengan que enfrentar futuras crisis similares, destacando la importancia de la colaboración intersectorial y la gobernanza inclusiva.

La metodología empleada en la investigación para analizar la gestión de la pandemia en Rafaela fue cualitativa y descriptiva, enfocada en capturar profundamente las percepciones y experiencias de ac-

tores clave. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a 33 individuos activos y con roles influyentes en la respuesta a la crisis, incluyendo representantes gubernamentales, líderes de OSC, profesionales de la salud y miembros de la comunidad empresarial. Este abordaje proporcionó una amplia gama de perspectivas, esencial para entender la complejidad de la gestión de crisis.

Se mantuvieron estándares éticos altos informando a los participantes sobre los objetivos del estudio y garantizando la confidencialidad. Se obtuvo consentimiento informado antes de las entrevistas, asegurando la voluntad y comodidad de los participantes para compartir sus experiencias.

Además de las entrevistas, se analizaron documentos oficiales, decretos, ordenanzas municipales y actas de reuniones, lo que añadió un contexto esencial y ayudó a verificar la información recogida. La codificación temática de los datos permitió identificar patrones y temas relevantes, destacando las estrategias y desafíos en la gestión de la pandemia.

MARCO CONCEPTUAL

GOBERNANZA Y DESARROLLO TERRITORIAL:

En el contexto del desarrollo territorial y la gestión de emergencias en Rafaela, la gobernanza eficaz se revela como un componente crucial, tal como lo describen Costamagna (2014a) y Albuquerque (2020). Sin embargo, los aportes de Arias (2023a), Rébola (2019a) y Delbón et al. (2021) ofrecen una perspectiva más profunda y matizada que enriquece nuestra comprensión de cómo se puede estructurar esta gobernanza para ser más inclusiva y resiliente. Estos investigadores destacan la importancia de la colaboración entre diversos actores y el papel de las capacidades locales en la construcción de respuestas efectivas a crisis.

Arias amplía la noción de gobernanza al explorar cómo las estructuras de decisión en Rafaela pueden ser fortalecidas a través de la inclusión y la participación activa de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. Según Arias, la verdadera gobernanza colaborativa no solo coordina acciones entre el sector público y privado, sino que también integra a las organizaciones de la sociedad civil, asegurando que las voces de los ciudadanos sean escuchadas y consideradas. Esta inclusión mejora la legitimidad y la efectividad de las políticas implementadas, especialmente en situaciones de crisis donde la aceptación y el apoyo comunitario son

esenciales para el éxito de las medidas adoptadas.

Rébola contribuye al debate al enfocarse en la capacidad estratégica para el diálogo en el desarrollo local. En sus estudios sobre Rafaela, Rébola subraya cómo los procesos de diálogo bien estructurados pueden facilitar una mayor colaboración y entendimiento mutuo entre los actores, lo cual es fundamental para la adaptación y la innovación en tiempos de crisis. Estos procesos no solo refuerzan las relaciones existentes, sino que también permiten la emergencia de nuevas formas de cooperación, que son vitales para responder de manera flexible y creativa a los desafíos imprevistos.

RESILIENCIA Y ADAPTACIÓN INSTITUCIONAL:

La resiliencia en Rafaela, analizada a través del lente de Lorenzetti (2021), no sólo se enfoca en la capacidad de resistir y recuperarse de la adversidad, sino también en la habilidad para aprender y adaptarse a partir de las experiencias de crisis. Este enfoque de resiliencia no se limita a la mera supervivencia; aboga por una adaptación que transforma, utilizando las lecciones aprendidas para mejorar continuamente las prácticas de gestión territorial. La pandemia ofreció una oportunidad única para que Rafaela evaluara sus capacidades institucionales y ajustara sus enfoques de acuerdo con las necesidades emergentes y los desafíos futuros.

Por su parte Delbón et al. (2021), analiza la resiliencia de las comunidades locales, argumentando que las capacidades de respuesta de una comunidad no se derivan únicamente de las políticas de arriba hacia abajo (top-down), sino también del empoderamiento y la capacidad de acción de la base. Delbón enfatiza que el desarrollo territorial resiliente se apoya en el conocimiento y la experiencia local, elementos que permiten a las comunidades no solo sobrevivir a las crisis, sino también aprender y adaptarse a partir de ellas, promoviendo un ciclo de mejora continua en la gobernanza.

INNOVACIÓN TECNOLÓGICA Y GESTIÓN BASADA EN LA EVIDENCIA:

La integración de la tecnología y la gestión basada en la evidencia son fundamentales para el desarrollo territorial moderno, como sugieren Domínguez (2020) y Costamagna (2020). En Rafaela, el uso de tecnologías de información y la adaptación a herramientas digitales han permitido una mejor re-

colección y análisis de datos durante la pandemia, facilitando decisiones más informadas y eficientes. Este enfoque no solo mejora la respuesta inmediata a las crisis, sino que también refuerza la infraestructura tecnológica de la ciudad para enfrentar futuros desafíos.

PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA GOBERNANZA:

La participación activa de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de desarrollo territorial y gestión de crisis es crucial. Estas organizaciones aportan perspectivas valiosas y recursos que pueden complementar las acciones gubernamentales, especialmente en tiempos de crisis. La colaboración entre el sector público y las OSCs en Rafaela ha demostrado ser un componente vital para una gobernanza efectiva, al proporcionar una red de apoyo que amplifica la capacidad de respuesta comunitaria y fortalece los vínculos sociales.

RESULTADOS Y APRENDIZAJES DERIVADOS DE LA GESTIÓN DE LA PANDEMIA EN RAFAELA: IMPLICACIONES PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

La experiencia de Rafaela frente a la pandemia de COVID-19 no solo ha puesto a prueba la resiliencia de su comunidad, sino que también ha activado una serie de innovaciones significativas en la gestión pública, privada y civil. Este proceso ha fortalecido considerablemente el entramado institucional de la ciudad, demostrando la eficacia de una colaboración estrecha entre diversos actores y la capacidad de adaptación rápida a contextos cambiantes. Los aprendizajes obtenidos son cruciales y merecen ser detalladamente analizados y difundidos, con el fin de optimizar estrategias futuras de desarrollo territorial.

En la respuesta de Rafaela a la crisis, se destacó la notable sinergia entre el gobierno local, el tejido empresarial y las organizaciones de la sociedad civil. La colaboración intersectorial emergió como un pilar fundamental en la gestión de la crisis, permitiendo la implementación efectiva de medidas de salud pública, la sustentación de la actividad económica y la protección del empleo, así como el fortalecimiento de la cohesión social en un período de incertidumbre.

A pesar de estos logros, la gestión de la pandemia también reveló desafíos significativos en la coordinación intersectorial y la comunicación. Estos desafíos se convirtieron en oportunidades para recalibrar y mejorar las estructuras de gobernanza existentes, incrementando la preparación para futuras emergencias. Entre las áreas clave que requirieron mejoras, se encontraban la rápida adaptación de los servicios de salud para manejar un volumen elevado de casos, la transición eficaz hacia modalidades de enseñanza virtual y el refuerzo de medidas de seguridad para garantizar la adherencia a las normativas sanitarias.

La adaptabilidad demostrada por las instituciones en Rafaela enfatiza la importancia de la innovación continua y el ajuste rápido frente a nuevos desafíos, aspectos fundamentales para un desarrollo territorial sostenible. Entre las iniciativas innovadoras implementadas se destacó la adopción de tecnologías avanzadas para la gestión de información y la toma de decisiones, así como los ajustes en los servicios de salud para proteger tanto a pacientes como a trabajadores.

Los aprendizajes extraídos de esta crisis han redefinido la comprensión del desarrollo territorial y la gestión de emergencias, destacando que la resiliencia no es solo la capacidad de resistir, sino también la habilidad para transformar adversidades en oportunidades de mejora y crecimiento. Esto subraya la importancia de desarrollar planes de contingencia robustos y adaptables y de fomentar una mayor participación comunitaria en la planificación y toma de decisiones.

Estos aprendizajes enriquecen la base teórica sobre la gestión de crisis y el desarrollo territorial, ofreciendo un modelo replicable para otras comunidades que enfrenten desafíos similares, reforzando la importancia de una gobernanza integrada y proactiva en el fortalecimiento de la resiliencia comunitaria y el desarrollo territorial. A continuación se listan aquellos que, en la mirada del investigador, han resultado claves:

1. **Colaboración Multiactor:** La colaboración entre diversos actores ha resultado ser un factor crucial para la gestión efectiva de la crisis. La creación de plataformas comunes para la toma de decisiones y la implementación de acciones ha facilitado una respuesta más ágil y coherente.
2. **Resiliencia Organizacional:** Las organizacio-

nes han aprendido a modificar sus estructuras y funciones para responder a las presiones externas, lo que ha mejorado su capacidad para gestionar futuras crisis.

3. **Innovación en la Gestión de Crisis:** La pandemia ha impulsado innovaciones en la prestación de servicios públicos, especialmente en salud y educación, que deberían integrarse en las prácticas estándar para mejorar la eficiencia y la accesibilidad.
4. **Buenas Prácticas,** la necesidad de integrar los aprendizajes en las actividades cotidianas de las organizaciones: A pesar de que todos los actores entrevistados reconocieron haber adquirido aprendizajes significativos, apenas unos pocos indicaron que estos se hayan integrado como prácticas regulares en sus organizaciones tras la pandemia.
5. **La Salud como factor de competitividad,** una perspectiva ignorada: A pesar de las múltiples patologías desencadenadas por la pandemia, así como otras enfermedades emergentes en los últimos años a raíz del cambio climático y diversas crisis económicas, se observa una falta de reconocimiento de la salud como un factor de competitividad tanto en los sectores público y privado, como en las organizaciones de la sociedad civil. Es decir, no se considera la salud al mismo nivel que otros factores cruciales para el desarrollo organizacional, tales como la innovación tecnológica, la creación de nuevos emprendimientos o las mejoras productivas dentro de las empresas.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL DESARROLLO TERRITORIAL EN RAFAELA

GOBERNANZA Y ARTICULACIÓN INTERSECTORIAL

La gestión de la pandemia por COVID-19 en Rafaela ha demostrado la importancia crítica de una gobernanza efectiva y una articulación intersectorial sólida. Las estrategias de colaboración entre el gobierno local, las empresas, y las organizaciones de la sociedad civil han permitido respuestas rápidas y adaptativas que han sido esenciales para manejar los

impactos de la pandemia. La capacidad de coordinar esfuerzos de manera eficiente y el compromiso compartido con el bienestar comunitario han reforzado la resiliencia de Rafaela ante la crisis.

DESAFÍOS Y ADAPTABILIDAD

Los desafíos identificados durante la pandemia incluyen la necesidad de mejorar la coordinación en los niveles operativos y estratégicos y la importancia de una comunicación efectiva con la comunidad. La adaptabilidad del entramado institucional ha sido clave, ajustando las políticas y las acciones a medida que la situación evolucionaba. Sin embargo, la experiencia ha subrayado la necesidad de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y de garantizar que los procesos de toma de decisiones sean inclusivos y transparentes.

RECOMENDACIONES ESTRATÉGICAS

Basado en los aprendizajes de esta investigación, sería interesante trabajar en:

- **Fortalecimiento de la gobernanza local:** Continuar desarrollando capacidades de gobernanza en todos los niveles, asegurando la participación activa de todos los sectores de la sociedad en la planificación y gestión del desarrollo territorial.
- **Mejora de la infraestructura comunicacional:** Invertir en tecnologías que mejoren la comunicación entre el gobierno y los ciudadanos, facilitando un intercambio más fluido de información y una mayor transparencia.
- **Políticas de resiliencia y continuidad:** Desarrollar políticas de resiliencia y planes de continuidad del negocio que permitan a las organizaciones adaptarse y continuar operando durante crisis futuras.
- **Promoción de la innovación social y tecnológica:** Apoyar la innovación en los sectores público y privado para responder a las necesidades emergentes y mejorar los servicios a la comunidad.
- **Transformación de aprendizajes en buenas prácticas organizacionales:** La conversión de los aprendizajes adquiridos en prácticas cotidianas efectivas dentro de las organizaciones implicaría que ciertos comportamientos estén ya integrados, facilitando transiciones más ágiles

entre períodos de normalidad y crisis, ya sean estas últimas pandémicas, medioambientales o económicas. Este enfoque requeriría un intenso proceso de sistematización de los aprendizajes, así como la creación de un repositorio común de prácticas y protocolos accesible para todas las organizaciones del territorio, tanto públicas como privadas y de la sociedad civil.

Elevación del estatus de la Salud en la planificación territorial como factor de competitividad: Hace más de treinta años, Rafaela inició un proceso de desarrollo territorial basado en la existencia de tres pilares fundamentales: una población saludable, bien alimentada y técnicamente capacitada. Esta sólida base le permitió impulsar la innovación dentro de las empresas mediante políticas que fomentaban la colaboración entre los sectores público y privado. Sin embargo, con el transcurrir del tiempo, diversas crisis —económicas, pandémicas y derivadas del cambio climático— junto con el incremento de otras problemáticas como el aumento de las adicciones a diferentes sustancias, deterioraron significativamente la nutrición y la salud de la población respectivamente. Este deterioro ha provocado un aumento del ausentismo, lo cual ha generado múltiples problemáticas en el ámbito laboral. Ante este escenario, pareciera imprescindible que la sociedad emprenda esfuerzos considerables para mejorar la salud comunitaria. Esto incluye tanto medidas de higiene pública como la promoción de hábitos de vida más saludables, lo que a su vez podría mejorar la salud física, mental y emocional de las personas, incrementando su productividad en los entornos laborales. Por ende, la salud debe considerarse no solo como un derecho fundamental, sino también como una inversión estratégica esencial para aumentar la productividad y la competitividad territorial.

REFLEXIÓN FINAL

Este estudio no solo intenta contribuir al cuerpo académico sobre gestión de crisis y desarrollo territorial, sino que también ofrece un modelo replicable para otras comunidades que enfrentan o enfrentarán desafíos similares. La experiencia de Rafaela ilustra cómo la articulación efectiva y la inclusión de múltiples actores pueden facilitar una respuesta más coherente y robusta, esencial en el manejo global de las pandemias. La integración de las lecciones aprendidas en Rafaela en las políticas y prácticas globales podría mejorar significativamente la resiliencia y la preparación ante futuras crisis

sanitarias y sociales.

Con estas conclusiones, el estudio sobre la gestión de la pandemia en Rafaela intenta proporcionar una base sólida para la reflexión y la acción futura, enfatizando la importancia de una gobernanza integrada y proactiva en el desarrollo territorial y la gestión de crisis.

BIBLIOGRAFÍA

- Alburquerque, F. (2020a). El desarrollo local frente a la pandemia del COVID-19. Serie EN DIÁLOGO. Universidad CLAEH. <https://laboratorioterritorio.claeh.edu.uy/wp-content/uploads/2020/09/EnDialogoN3.pdf>
- Arias, T. (2023a). Capacidades socio institucionales y gobernanza en tiempos de crisis: Reflexiones desde Rafaela. *Journal of Local Governance and Development*, 5(2), 34-56.
- Arias, T. (2023b). Construcción de capacidades socio institucionales en la democracia local para el desarrollo territorial. Consejo Consultivo Social de Rafaela - 2002/2020, mayo 2023. Recuperado de https://drive.google.com/file/d/19Al6N5aGC_IR-y3E4FuNAbEqhGH2iGph/view
- Costamagna, P. (2014a). Los procesos políticos y de formación en la construcción de capacidades para el Desarrollo Territorial: Una aproximación al aprendizaje desde la experiencia. [Tesis doctoral, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, HEGO, Universidad del País Vasco].
- Miradas frente a realidades complejas. *Revista Desarrollo y Territorio*, Red de Desarrollo Territorial de América Latina y el Caribe (Red DET ALC), (ISSN 2591-4553). Conecta DEL. Programa Regional de Formación para el Desarrollo Económico Local con Inclusión en América Latina y el Caribe. Recuperado de <http://www.conectadel.org/revista-desarrollo-y-territorio>
- Delbón, S., Parra, J., & Rébola, R. (2021). Elementos para la construcción de diálogos territoriales. La experiencia de Rafaela (Santa Fe, Argentina): trayectoria histórica y presente. *DAAPGE*, 21(37), 95-110.
- Domínguez, J. (2020). El COVID-19 y el teletrabajo. *Revista Desarrollo y Territorio*. Red de Desarrollo Territorial de América Latina y el Caribe (Red DET ALC), (ISSN 2591-4553). Conecta DEL. Programa Regional de Formación para el Desarrollo Económico Local con Inclusión en América Latina y el Caribe. Recuperado de <http://www.conectadel.org/revista-desarrollo-y-territorio/>
- Lorenzetti, R. (2021). El nuevo enemigo: el colapso ambiental, cómo evitarlo. Penguin Random House Grupo Editorial. Recuperado de <https://play.google.com/books/reader?id=PXJEEAAAQBAJ&pg=GBS.PT233>
- Marsiglia, J. (2020). Principales retos (y también activos)

para abordar el desarrollo territorial en la actualidad. Serie EN DIÁLOGO.det, 2020. Universidad CLAEH. Recuperado de https://laborioterritorio.claeh.edu.uy/wp-content/uploads/2020/04/EnDialogo_01-final.pdf

- Rébola, R. (2019a). Acompañamiento de proceso de diálogo territorial: experiencia del Consejo Consultivo Social de Rafaela. 1er Congreso Argentino de Desarrollo Territorial. Universidad Nacional de Villa María. Recuperado de <https://repositorio.unvm.edu.ar/>. Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional.