



Resiliencia urbana: de la visión global a la práctica local

Resumen ejecutivo de la evaluación final de resultados del programa 100 Ciudades Resilientes

Sara McTarnaghan Jorge Morales-Burnett Rebecca Marx

con Diane Levy, Eric Burnstein, James Ladi Williams, Wilton Oliver, Clare Salerno

URBAN INSTITUTE

y aportes de

Laura Pérez Castro, Salma Gómez López, Sofía Jacinto Navarro
C-230 CONSULTORES

Filippo Artuso, Ruth Mayne
OXFAM GREAT BRITAIN

*Florianne de Boer, Carolina Downey de Oliveira, Daisy Gill,
Eirini Karagianni, Gratsiela Madzharova, Clare McGuire,
Katherine Shabb, Richard Smithers*
RICARDO ENERGY & ENVIRONMENT

*Nejat Abdella, Yetnayet Z. Demissie,
Olusegun Ogunleye*
ZERIHUN ASSOCIATES

Septiembre 2022

En la actualidad, el término resiliencia es muy frecuente en el discurso global. Las ciudades, los estados y los países han buscado iniciativas de recuperación que tengan como objetivo no solo sobreponerse a las recesiones, sino también aprender de ellas y transformarse para lograr la adaptación a la incertidumbre y a la flexibilidad. Pero la resiliencia urbana ha sido promovida desde hace mucho más tiempo, no solo en años recientes. Para la gobernanza a nivel ciudad, uno de los mayores promotores del aumento de la resiliencia es el programa 100 Ciudades Resilientes (100RC), de la Fundación Rockefeller.

En 2013, la Fundación Rockefeller anunció la creación del programa 100RC para apoyar la transformación de las instituciones, funciones y operaciones públicas en 100 ciudades de todo el mundo, con el objetivo de permitirles "sobrevivir, adaptarse y crecer frente al estrés crónico y las conmociones agudas". Esta definición holística de resiliencia va más allá de la respuesta a emergencias individuales. También incluye la atención de los desafíos económicos, sociales y físicos que las ciudades continúan enfrentando, como el cambio climático, la migración, los disturbios civiles y las pandemias. Esta visión de resiliencia urbana aborda tanto los "estresores" crónicos como la desigualdad, el alto grado de desempleo y el acceso a los servicios básicos,

como también los eventos peligrosos que los exacerbaban. El programa 100RC fue el esfuerzo programático más grande y con mejores recursos hasta la fecha para desarrollar la resiliencia urbana proporcionando un apoyo profundo a una selección diversa de ciudades en todo el mundo.

Poco después de la puesta en marcha del programa 100RC, la Fundación Rockefeller encargó al Urban Institute la supervisión y evaluación de sus funciones principales. Para evaluar el programa, Urban seleccionó una muestra de 21 ciudades y supervisó su progreso hacia el aumento de la resiliencia durante cinco años. El informe final es el resultado de dicha supervisión y evaluación, comenzando con una evaluación formativa ("Supervisión y Evaluación [Monitoring & Evaluation, M&E] Fase 1") realizada desde noviembre de 2014 hasta marzo de 2016, que condujo a la evaluación de resultados actual, iniciada en septiembre de 2016 ("M&E Fase 2"). En 2018, Urban publicó un informe de mitad de período sobre el progreso hasta ese momento, con perspectivas estratégicas (Martín y McTarnaghan, 2018). El informe final se centra en dos investigaciones paralelas: los resultados de las ciudades que son atribuibles a la intervención del programa 100RC y la relevancia e influencia del modelo 100RC dentro del conjunto de otros programas de resiliencia de ciudades dentro del sector civil, estudios contemporáneos e indicadores relacionados con la resiliencia urbana en el espíritu de la época mundial. Los datos evaluados para este informe se recopilaban, para cada ciudad de muestra, primero en 2017 (incluida la recopilación retrospectiva de datos de la línea de referencia para ciudades que se encontraban bien en su membresía 100RC), y en intervalos de seis meses desde principios de 2018 hasta una recopilación de datos final en el otoño de 2021. Tanto para la recopilación de datos de la línea de referencia como para la final realizamos entrevistas cualitativas a partes interesadas locales en todas las ciudades de la muestra.

El impacto a largo plazo del programa y nuestra evaluación se vieron comprometidos en julio de 2019, cuando el financiamiento del programa 100RC terminó. El programa cerró sus oficinas dos meses después. En ese momento, el programa 100RC estaba ayudando a 24 ciudades a finalizar sus estrategias restantes y estaba apoyando a 73 ciudades mientras implementaban sus estrategias de resiliencia. El cierre del programa interrumpió el progreso de las ciudades hacia la institucionalización de sus resultados de resiliencia en la planificación y las operaciones. Los altos niveles previos de aceptación por parte de los líderes políticos locales y los socios disminuyeron, y las ciudades que estaban completando los productos definidos por el programa 100RC recibieron una participación y un apoyo significativamente menores. Quedaron varias lagunas en las herramientas, los planes y las relaciones de las ciudades. Seis meses después del cierre del programa 100RC, los impactos devastadores de la pandemia por COVID-19 exacerbaron las desigualdades en las ciudades y aumentaron la necesidad de que los sistemas sociales y económicos fueran resilientes a la crisis de salud, ya no a los efectos climáticos, peligros ambientales y trastornos políticos y económicos, que eran los ámbitos en los que el programa estaba mayormente enfocado.

La interrupción del financiamiento y la pandemia por COVID-19 tuvieron efectos evidentes en los resultados de resiliencia de las ciudades, de acuerdo con lo definido por el programa 100RC. Se diseñaron pocas estrategias nuevas y se pusieron en marcha menos proyectos vinculados con estrategias. Aumentó la rotación y la degradación de los directores de resiliencia (Chief Resilience Officers, CROs), quienes habían sido incorporados a los gobiernos como intervenciones del programa. El efecto sostenido del programa 100RC sobre los resultados esperados a mitad del período sigue siendo variable. A pesar de que varias ciudades

descartaron sus planes de resiliencia y los cambios operativos propuestos en medio de esta agitación tanto interna como externa, otras están prosperando. Tras el cierre del programa 100RC, nuevos programas multilaterales globales y del sector civil han llenado el espacio de desarrollo de capacidades de resiliencia urbana. Las jurisdicciones más allá de las ciudades miembro originales del programa 100RC están produciendo sus propias estrategias de resiliencia. Los estudiosos de la resiliencia urbana continúan haciendo referencia a 100RC como piedra angular, para bien o para mal. En última instancia, de formas tanto deseadas como imprevistas, el legado de programa 100RC continúa.

Resultados clave

¿Cómo funcionó 100RC?

En tamaño, escala y ambición, 100RC fue una intervención global realmente única. La teoría del cambio de 100RC asumía que las ciudades no integraban la resiliencia en los planes o prácticas de planificación institucional antes de la intervención, sino que comenzaban a hacerlo después de pasar por el proceso. 100RC se enfocó en transformar la planificación y las operaciones del gobierno de la ciudad para desarrollar una mayor capacidad de resiliencia. Planteó que los esfuerzos de desestructuración institucional, la colaboración interfuncional y el rol de coordinación central podrían mejorar la capacidad de una ciudad para implementar proyectos de resiliencia.

El programa ofreció una serie relativamente estándar de herramientas y objetivos a las ciudades miembro, que se dispersaron en tres ciclos de vida principales. El ciclo de vida 1 incluyó la identificación y la incorporación de un CRO, quien lideraría los esfuerzos de resiliencia de la ciudad. El ciclo de vida 2 abarcó el desarrollo y lanzamiento de estrategias de resiliencia y el ciclo de vida 3 fue el período de implementación. Sin embargo, no todas las ciudades accedieron a los servicios en cada ciclo de vida. Las ciudades se unieron al programa en diferentes momentos, por lo que las ciudades que fueron admitidas en 2013 tuvieron acceso continuo a los apoyos del programa durante varios años después de lanzar su estrategia de resiliencia, mientras que muchas ciudades que fueron admitidas en 2016 no publicaron estrategias de resiliencia debido al cierre del programa 100RC. El programa 100RC también reguló la intervención en función de la capacidad y el compromiso de las ciudades; las ciudades más comprometidas (de acuerdo con lo determinado por el personal y el liderazgo de 100RC) recibieron más apoyo.

En general, 100RC cumplió los objetivos clave del ciclo de vida 1 debido a que el 97 % de todas las ciudades miembro tuvieron un CRO en algún momento durante su membresía en el programa 100RC. Para octubre de 2021, el 65 % de las ciudades miembro todavía tenían uno. En todas las ciudades de la muestra, excepto en una, el rol del CRO era una función nueva dentro del gobierno de la ciudad. La mayoría de las ciudades de la muestra encontraron valor en el CRO en términos de liderar la ciudad a través del desarrollo de estrategias y continuar facilitando las conexiones a lo largo del tiempo. En las entrevistas a las partes interesadas de la ciudad, la posición del CRO fue, por mucho, la intervención más apoyada, y también se elogió su red informal.

Una parte significativa, aunque más pequeña, de ciudades completó los objetivos del ciclo de vida 2, ya que el 86 % de las ciudades miembro lanzaron estrategias de resiliencia. Las partes interesadas dijeron que el concepto de resiliencia holística les ayudó a desarrollar un plan de acción coherente y una forma integrada para trabajar en múltiples temas. Varias ciudades enfatizaron que 100RC fomentaba un enfoque inclusivo y colaborativo que difería de prácticas previas. Aunque las herramientas y metodologías de planificación fueron ampliamente valoradas, algunas ciudades señalaron que eran demasiado complejas, engorrosas o difíciles de implementar. Además, las herramientas fueron difíciles de adaptar a los contextos locales, especialmente en los esfuerzos regionales que involucraban más de una jurisdicción, como Santiago, Lagos y el Área metropolitana de Miami y las Playas. Los entrevistados en la mayoría de las ciudades de la muestra señalaron que todavía se refieren a la estrategia, y alrededor de un tercio de las ciudades de la muestra han actualizado o evolucionado sus estrategias. En una pequeña parte de las ciudades de la muestra, las partes interesadas identificaron barreras para actualizar sus estrategias, como las instituciones de planificación existentes.

Los logros en el ciclo de vida 3 son más variados y difíciles de evaluar. No se cuenta con datos estándar sobre la implementación después del cierre del programa 100RC, lo que obliga a depender de información cualitativa autoinformada. De acuerdo con la documentación de las ciudades, las intervenciones físicas para desarrollar la resiliencia fueron las más comunes, especialmente aquellas relacionadas con el control de agua (inundaciones o sequías) o con la calidad del agua. Las ciudades también tienen en marcha iniciativas de resiliencia con orientación social, como diálogos sobre equidad racial o campañas de educación pública. Las ciudades europeas tendieron a tener las tasas autoinformadas más altas en lo relacionado con la implementación de proyectos, y las ciudades medianas en países de ingresos medios a altos parecen tener esfuerzos de implementación más amplios, lo cual los entrevistados atribuyeron a los recursos financieros públicos y privados.

La voluntad política, el acceso al financiamiento, la asistencia técnica, la capacidad de un CRO para abogar por una iniciativa y, en cierta medida, contar con equipos de trabajo multifuncionales son importantes para la implementación exitosa de los proyectos. Por otra parte, la falta de financiamiento, la falta de apoyo del alcalde o del gobierno local, los cambios de administración, la rotación de personal, la reestructuración de departamentos y la dificultad de coordinación entre departamentos fueron identificadas como las principales barreras.

Dados los objetivos originales de 10 años, el cierre del programa 100RC después de 6 años fue una sorpresa para todas las ciudades miembro y provocó una importante interrupción en el progreso local, particularmente para las ciudades que fueron admitidas más tarde. Muchas partes interesadas compartieron preocupaciones sobre la diferencia de atención y apoyo para la fase de planificación en contraste con la fase de implementación, y acerca de que el progreso hacia la implementación estaba limitado en cuanto al acceso a las herramientas y socios de los que dependían. También notaron conexiones más débiles con otras ciudades y líderes de resiliencia global. La pandemia por COVID-19 desafió aún más la duración de la actividad del programa 100RC, ya que solo dos ciudades incluyeron la preparación para la pandemia en sus estrategias y ninguna tomó medidas después del lanzamiento de dichas estrategias.

En última instancia, estas interrupciones obstaculizaron gravemente la visión fundamental de 100RC. El modelo 100RC propuso una intervención estandarizada con amplios recursos que escalaría rápidamente a 100

unidades de ciudad (no unidades metropolitanas ni de conglomerados urbanos, con algunas excepciones). En teoría, esta intervención se llevaría a cabo a través de instituciones y funcionarios del sector público, con énfasis en cambios institucionales. Este modelo hizo dos suposiciones. Primero, que generaría instituciones resilientes en las ciudades, con cambios perceptibles dentro de los cinco años siguientes a la intervención. Y segundo, que estas intervenciones construirían un movimiento global de resiliencia urbana.

¿El programa 100RC fue efectivo?

A través de la evaluación hicimos seguimiento de la evidencia de cómo las ciudades pudieron institucionalizar prácticas de resiliencia en su planificación y en sus operaciones. En las 21 ciudades de la muestra casi todas avanzaron en al menos algunos resultados, pero muy pocas avanzaron en todos los dominios. En varios casos, las ciudades con mayor capacidad en la línea de referencia, como Norfolk, en EE. UU., y Wellington, en Nueva Zelanda, pudieron acelerar e institucionalizar sus prácticas de resiliencia para que ahora sean parte de las actividades habituales del gobierno de la ciudad. Por otro lado, algunas ciudades que comenzaron con una menor capacidad de resiliencia, como Addis Abeba, Etiopía, demostraron un progreso incremental en todos los indicadores, aunque necesitan más apoyo de capacidad. Algunas ciudades demostraron un progreso desigual durante el período de evaluación, mostrando un progreso temprano antes de sufrir un retroceso.

Los factores contextuales clave, como el tamaño de la ciudad, el contexto de desarrollo y la capacidad de gobernanza, también determinaron la experiencia y el progreso de las ciudades, aunque las ciudades de la muestra no evidenciaron patrones consistentes en estos dominios. Las ciudades en países más estables y de ingresos medios a altos, en general, fueron las que más mejoraron sus prácticas de planificación para la resiliencia.

A lo largo del período de evaluación de cinco años, las ciudades de la muestra experimentaron diversos tipos de interrupciones, que incluyeron disturbios políticos y sociales (Biblos), transiciones políticas que afectaron las operaciones de la ciudad (Colima) y grandes cambios de poder a nivel regional o nacional (Chennai, Atenas, Medellín y Santiago). Aquellas con niveles de interrupción más altos y sostenidos generalmente no pudieron generar un cambio positivo en los resultados de resiliencia de interés. Todas las ciudades experimentaron la interrupción a causa de la pandemia por COVID-19, que demostró aún más la necesidad de resiliencia, pero también quitó la atención de estos esfuerzos.

PLANIFICACIÓN DE LA CIUDAD

Nuestra evaluación hizo seguimiento a seis constructos para comprender el alcance de la integración de la resiliencia en la planificación de la ciudad. Estos constructos son (1) explicación de la resiliencia en los planes; (2) uso de la ciencia y la evidencia en los planes; (3) coherencia interna entre los planes; (4) integración en la planificación vertical; (5) participación comunitaria y acceso a la planificación, y (6) alineación con las poblaciones vulnerables en los planes. Estos constructos están respaldados por la literatura para evaluar si las intervenciones aumentaron la resiliencia en los procesos de planificación de una ciudad a largo plazo. En los seis constructos, el equipo de M&E encontró evidencia de la integración de resiliencia en todas las ciudades de la muestra y una intención modesta por incluir todos los principios de resiliencia medidos en la planificación.

En casi todas las ciudades observamos avances hacia la explicación de la resiliencia o el grado en que los planes fuera de la estrategia de resiliencia incluyen, explícita o implícitamente, prioridades de resiliencia. Se observaron avances en este indicador en las cohortes de tamaño de la ciudad y contexto de desarrollo. En términos generales, las ciudades tenían una integración limitada o nula de la resiliencia en la línea de referencia, pero casi todas las ciudades de la muestra progresaron.

En la mayoría de los constructos de planificación se observó un patrón de mosaico de integración de la resiliencia. Alrededor de la mitad de las ciudades mostraron un cambio positivo en los siguientes cuatro constructos: coherencia interna de los planes, integración vertical, accesibilidad de la comunidad a los planes y elaboración de planes y alineación con las poblaciones vulnerables. El movimiento en estos indicadores se observó principalmente en ciudades con una mayor capacidad preexistente de planificación y cierto grado de integración de la resiliencia en la línea de referencia. Alrededor de un tercio de las ciudades comenzaron con una línea de referencia débil o media para esos constructos y no experimentaron un movimiento positivo, lo que sugiere que se necesita más trabajo para aumentar la capacidad.

Finalmente, no observamos ningún cambio en el uso de la ciencia y la evidencia en la mayoría de las ciudades. Una parte significativa de las ciudades, especialmente en aquellas con altos ingresos, inició con fuerza en este constructo. Biblos y Lagos comenzaron y permanecieron débiles en este constructo. En una pequeña parte de las ciudades con ingresos medios o bajos, como Chennai, Addis Abeba y Can Tho, observamos los beneficios de la afluencia de asistencia técnica internacional, incluida la de 100RC y más allá de ella.

Aunque todas las ciudades de la muestra lograron avances en uno o más constructos, los factores contextuales como el estado de desarrollo y el grado de interrupción durante el período de evaluación tuvieron una gran influencia sobre qué ciudades se beneficiaron más. Las ciudades en contextos de países más estables y de ingresos medios a altos tenían más probabilidades de mejorar las prácticas de planificación para la resiliencia, mientras que las ciudades con alta interrupción, incluida la exposición a disturbios y cambios políticos, tenían más probabilidades de no observar cambios en los indicadores de planificación. A diferencia del contexto de desarrollo e ingresos, la cohorte de tamaño de la ciudad y de cantidad de transiciones de liderazgo de la ciudad no mostraron efectos perceptibles en el progreso de los resultados de la planificación.

OPERACIONES DE LA CIUDAD

Nuestro equipo de investigación seleccionó seis constructos centrales para evaluar si el CRO de una ciudad mejoró los esfuerzos de resiliencia al afectar las colaboraciones y las funciones administrativas en los departamentos de la ciudad. Estos constructos son (1) estructura de gobierno (CRO); (2) departamentos de función y gobierno; (3) discurso político/público; (4) transparencia y rendición de cuentas; (5) integración presupuestaria, y (6) operaciones gubernamentales.

En las ciudades de la muestra, los patrones relacionados con estos cambios reflejan los que se encuentran en la planificación. En general, los CRO mostraron una influencia moderada en todos los departamentos. Aunque no todas las ciudades han tenido éxito en todos los constructos centrales, la mayoría de las ciudades de la muestra han logrado avances en uno o más constructos. Solo dos ciudades, Biblos y Washington, DC, muestran poca o ninguna evidencia de cambio desde la línea de referencia hasta el presente. La mayoría de

las ciudades progresaron en tres de los seis indicadores operativos, y se mantuvieron igual o retrocedieron en el resto de los resultados deseados. En el caso de tres ciudades, la falta de cambio significó que esos indicadores ya tenían fortalezas, mientras que la mayoría de las ciudades no lograron experimentar un cambio positivo en los constructos en los que tenían una línea de referencia débil o media. Cinco ciudades retrocedieron en uno o más indicadores durante el período de evaluación. El cambio en la función gubernamental (p. ej., el rol del CRO) fue el resultado más constante de la intervención del programa 100RC. Más del 85 % de las ciudades experimentaron y mantuvieron un cambio positivo en este constructo, desde alcanzar el objetivo del programa relacionado con contratar a un CRO hasta institucionalizar ese rol dentro del gobierno de la ciudad, incluso después de que finalizó el financiamiento.

En otros indicadores la situación fue mixta. Aproximadamente la mitad de todas las ciudades de la muestra documentaron el progreso en la función gubernamental, el compromiso político, los compromisos presupuestarios y las operaciones de gobernanza vertical. El constructo de transparencia y rendición de cuentas mostró el menor cambio. En esa cohorte, nueve ciudades comenzaron con una transparencia moderada y se mantuvieron en ese nivel con el tiempo, dos ciudades comenzaron con una transparencia sólida y se mantuvieron así, y otras dos se mantuvieron estables con una transparencia débil. Esta falta de cambio puede explicarse, en parte, por la práctica generalizada, previa a la intervención, de publicar series de datos, informes oficiales, notas de reuniones y otra información en línea.

¿Qué tan influyente fue el modelo 100RC?

Uno de los objetivos principales de la teoría del cambio 100RC era catalizar un movimiento en torno a la resiliencia urbana. Y, en contraste con el objetivo de transformar los resultados a nivel ciudad, esta visión se logró significativamente. La escala, los recursos y la visibilidad sin precedentes de 100RC contribuyeron a acelerar el movimiento de resiliencia urbana, como lo demuestra la proliferación de programas comparables durante la evaluación, así como la atención académica prestada a 100RC (en elogios y críticas).

Como lo indicamos en nuestro informe de mitad de período, 100RC buscó "transformar las instituciones, funciones y operaciones públicas fundamentales en el gobierno de la ciudad como estrategia principal para impactar la forma en que las ciudades mitigan las conmociones y reducen estresores crónicos, particularmente entre los ciudadanos pobres y vulnerables". Dado que las instituciones y la gobernanza de la ciudad continúan solidificando la resiliencia urbana en la literatura y en la práctica, con una atención significativa en las estrategias de resiliencia producidas en las ciudades miembro, parecería que se ha logrado este objetivo fundamental. Múltiples programas enfocados en la resiliencia urbana evolucionaron al mismo tiempo que 100RC o fueron puestos en marcha desde su cierre. Los programas en el espectro multilateral, sin fines de lucro y filantrópico varían en la forma en que intentan desarrollar la resiliencia urbana, pero la mayoría fueron influenciados por el programa 100RC.

El programa 100RC consideró a la ciudad como unidad de intervención para mejorar la resiliencia a nivel local, pero cada vez se presta más atención a la importancia de los entornos de políticas nacionales que permiten la coordinación entre los niveles de gobierno. Los esfuerzos recientes han enfatizado la necesidad de una mejor coordinación a nivel nacional y regional, además de la innovación y la proximidad que los líderes de las ciudades aportan a los problemas locales relevantes.

Con su enfoque principal en las ciudades, 100RC otorgó una gran importancia a las personas dentro del gobierno de las ciudades, comenzando con el desarrollo profesional y personal de los CRO, pero también de las autoridades de las alcaldías y relacionadas. Aún no se sabe si la intervención a través de las personas genera un cambio duradero. Un liderazgo sólido es importante, pero no lo es todo. Los profesionales y la literatura reconocen que la cantidad de cambio que una sola persona puede afectar es limitada: la función del CRO por sí sola no puede garantizar la resiliencia. Otros puntos de intervención, como los activistas de base, podrían mejorar el modelo de resiliencia.

Otra dimensión en la que el programa 100RC no manifestó plenamente su visión es en la conceptualización de la resiliencia. Las definiciones y los objetivos de la resiliencia todavía son inconsistentes, pero cada vez hay más consenso en que la resiliencia urbana se extiende más allá de la resiliencia climática. De hecho, los que están en el campo creen que la resiliencia debe ser considerada a través de múltiples dimensiones, incluidas las infraestructurales, ecológicas, sociales y económicas. La tendencia de programas como el 100RC, que permiten una amplia serie de objetivos, puede limitar la eficacia, pero un único tamaño o tipo de programa no funciona en todas las ciudades. La literatura cita que la desigualdad y la exclusión social debilitan los esfuerzos de construcción de resiliencia, por lo que la inclusión es una condición necesaria para que los programas sean efectivos. Se necesitan más voces en los procesos de planificación, especialmente con la pandemia por COVID-19 dirigiendo la atención hacia las desigualdades subyacentes en las sociedades. Hasta la fecha, la literatura no ha encontrado evidencia de que el 100RC haya logrado resultados de equidad. Para generar una definición más cohesiva de resiliencia, los profesionales y la literatura subrayan la necesidad de más datos y métodos para medir y supervisar la resiliencia, pero afirman que hacerlo ha sido y sigue siendo muy difícil.

Por último, un aspecto fundamental en el que falló el modelo 100RC estaba fuera de su control: su marco de tiempo. Desarrollar resiliencia toma mucho tiempo. Los profesionales consideran que la construcción de resiliencia es un proceso largo, con cambios de procedimiento individuales e intervenciones físicas significativas, como la construcción de infraestructura, que requieren al menos 10 años para crecer. El cierre del programa 100RC se produjo antes de que la resiliencia pudiera afianzarse en las ciudades. La literatura también ha destacado el corto plazo de 100RC, y ha criticado la rapidez requerida para el desarrollo de estrategias pues pone a las ciudades en riesgo de comprometer la calidad de la participación comunitaria durante la planificación, restringe el alcance a los límites de la ciudad a pesar de los desafíos regionales y no toma en cuenta a las comunidades más vulnerables.

Reflexiones finales

Las reflexiones de los resultados de las ciudades, las perspectivas de los profesionales de la resiliencia y las tendencias actuales en la resiliencia urbana han generado lecciones y pensamientos para intervenciones futuras.

El mundo se está volviendo más complejo, con una multitud de conmociones y estresores que afectan a las ciudades. En la segunda mitad del 2021, más de un tercio de las ciudades de la muestra experimentaron disturbios civiles. Menos, pero aún una cantidad importante de ciudades experimentaron inundaciones,

tiroteos, atentados terroristas y olas de calor. Todas las ciudades sufrieron el impacto de la pandemia por COVID-19. A pesar de la naturaleza holística del modelo 100RC, no se tuvieron en cuenta todas las vulnerabilidades, en particular la posibilidad de una pandemia. Los programas deben ayudar a preparar a las ciudades para la resiliencia frente a cualquier tipo de conmociones y estresores, pero la experiencia demuestra que la priorización de proyectos puede ser fundamental para la implementación.

Una marca prestigiosa puede influir para que los líderes de las ciudades respalden ciertas prioridades, pero este enfoque es vulnerable a cambios en la priorización o dirección. El nivel de familiaridad y aceptación de los conceptos de resiliencia ha crecido significativamente en las ciudades miembro, muchas de las cuales atribuyeron esta creciente atención al programa 100RC. En algunas ciudades como Belfast, en Irlanda, y Semarang, en Indonesia, el programa 100RC sirvió como catalizador para la resiliencia climática en el gobierno de la ciudad. Sin embargo, el cierre prematuro del programa hizo que se pusiera en cuestionamiento el progreso de las ciudades para adoptar un marco de resiliencia, y los líderes en varias ciudades perdieron la confianza en el enfoque.

Las redes y el aprendizaje de ciudad a ciudad, especialmente en torno a temas nuevos y complejos, tienen valor. La mayoría de las ciudades notaron que el acceso a una red global de CRO era lo más valioso que ofrecía el programa, ya que podían aprender de otros y compartir conocimientos. Muchos CRO señalaron que mantienen comunicación entre sí a través de mecanismos formales e informales. A pesar de la naturaleza global del programa, las redes y relaciones regionales demostraron ser particularmente importantes, y era más probable que los CRO estuvieran en estrecho contacto con sus pares nacionales o regionales.

El éxito de la aceptación del programa depende en gran medida del apoyo político local y de las estructuras gubernamentales. La falta de apoyo de los líderes de las ciudades fue señalada como una de las barreras clave para la planificación e implementación de la resiliencia. Los arreglos institucionales mediante los cuales operaban las ciudades, como el grado de centralización, influyeron también en los resultados. La implementación de proyectos de resiliencia fue más exitosa en ciudades de países con ingresos medios y altos, con necesidades, capacidades y recursos considerables; no obstante, el programa arrojó resultados en la planificación y las operaciones para apoyar la resiliencia en diversos tipos de contextos urbanos.

Los directores de resiliencia son promotores importantes del impulso de una agenda de resiliencia dentro del gobierno de una ciudad, pero son vulnerables a la rotación y el cambio. La mayoría de las ciudades señalaron la posición del CRO como valiosa para liderar una visión de resiliencia compartida durante el desarrollo de estrategias y para establecer conexiones entre las diversas partes interesadas. De hecho, la mayoría de las ciudades de la muestra experimentaron mejoras operativas, incluida la división de los departamentos en el gobierno de la ciudad. A pesar del éxito general de los CRO, muchas ciudades están perdiendo sus CRO o degradando su nivel de influencia o autoridad. En muchos casos, los CRO no fueron los líderes principales en la respuesta a la pandemia de sus respectivas ciudades, con todo y que los problemas de salud se ubicaban dentro de su ámbito. Es necesario abordar el rol a largo plazo del CRO con respecto a otras funciones críticas de la ciudad.

Los programas deben centrarse en proporcionar soluciones y atender las barreras de financiamiento, además de la planificación de la ciudad. Las partes interesadas en la resiliencia urbana desean ver un mayor

enfoque en la proporción de soluciones porque los riesgos y las conmociones que las ciudades podrían enfrentar están presentes en la actualidad. Las inversiones de recursos en el programa 100RC favorecieron la planificación de las ciudades frente a la implementación, y, sin apoyo externo adicional, las ciudades a menudo carecían de capacidad técnica y recursos presupuestarios para avanzar en proyectos prioritarios en las estrategias de resiliencia. Ahora, los profesionales han tomado un enfoque renovado para hacer conexiones con expertos y así apoyar sustancialmente la implementación de proyectos. Además, los profesionales de la resiliencia urbana ven la necesidad de reunir a expertos de diferentes sectores para cambiar las prácticas y políticas en torno a los aspectos técnicos de la construcción de resiliencia. La falta de financiamiento sigue siendo la principal barrera para el seguimiento de la implementación. Más que cualquier otra cosa, las ciudades necesitan los recursos para respaldar la dotación de personal y el capital para iniciar los proyectos.

La construcción de resiliencia es a largo plazo. El enfoque en la planificación que 100RC ofrecía intentaba abordar un entorno en el que hay demasiados departamentos y acciones a corto plazo. A pesar de la urgencia de implementar estas intervenciones, los profesionales de la resiliencia urbana no han ignorado la necesidad continua de ayudar a las ciudades a comprender sus vulnerabilidades y priorizar las intervenciones a largo plazo. El cierre del programa 100RC enseñó al sector que la pérdida de apoyo para el cambio a largo plazo puede provocar retrocesos. Los programas que se comprometen a brindar un apoyo constante a las ciudades pueden ayudar al sector a reconocer el potencial del movimiento de resiliencia urbana.

Acerca de los autores

Sara McTarnaghan es investigadora asociada sénior en el Centro Metropolitano de Políticas de Vivienda y Comunidades de Urban Institute, donde dirige el área práctica de Clima y Comunidades. La investigación de McTarnaghan se centra en el cambio climático y la resiliencia, la inclusión e integración de inmigrantes y la urbanización y el desarrollo internacional. Como planificadora urbana examina las conexiones entre los entornos naturales y construidos y los resultados sociales y económicos, especialmente para las personas y las comunidades afectadas de manera desproporcionada por la frecuencia y la gravedad crecientes de los impactos y desastres climáticos. Antes de unirse a Urban, McTarnaghan trabajó en la organización sin fines de lucro TECHO, donde apoyó intervenciones en materia de vivienda y desarrollo comunitario en América Latina. Tiene una maestría en planificación comunitaria y regional y una maestría en estudios latinoamericanos por parte de la Universidad de Texas, en Austin.

Jorge Morales-Burnett es analista de investigación en el área práctica de Clima y Comunidades del Centro Metropolitano de Políticas de Vivienda y Comunidades de Urban Institute. Su investigación se centra en la gobernanza y la resiliencia urbanas.

Rebecca Marx es analista de investigación en el área práctica de Clima y Comunidades del Centro Metropolitano de Políticas de Vivienda y Comunidades. Realiza investigaciones en la intersección del entorno natural y construido para evaluar los resultados sociales, económicos y ambientales de las intervenciones comunitarias.

Agradecimientos

Este informe fue financiado por la Fundación Rockefeller. Les agradecemos a ellos y a todos nuestros financiadores, que son quienes hacen posible que Urban avance en su misión.

Las opiniones expresadas son las de los autores y no deben atribuirse a Urban Institute, sus administradores o sus financiadores. Los financiadores no determinan los resultados de la investigación ni las perspectivas y recomendaciones de los expertos de Urban. Puede encontrar más información sobre los principios de financiamiento de Urban Institute en urban.org/funding-principles.

En particular, el equipo de evaluación agradece a Veronica Olazabal, exdirectora de medición, evaluación y desempeño organizacional; a Kristen Eiler, directora de operaciones integradas del equipo de energía y clima, y a Lisa Lee, asociada sénior del equipo de energía y clima de la Fundación Rockefeller, por su constante orientación y supervisión estratégica del trabajo.

Extendemos un agradecimiento especial a todo el personal pasado y presente de Urban Institute y sus socios (C-230 Consultores, Ricardo Energy & Environment, Oxfam UK y Zerihun Associates), quienes han contribuido, en diversos componentes, en los esfuerzos de recopilación de datos de trabajo y en el análisis y la

gestión de proyectos. Este grupo es demasiado grande para nombrarlos a todos individualmente, pero incluye a muchos de los autores de este informe. En particular, el equipo agradece a Carlos Martín, becario Rubenstein en Brookings Institution, por su liderazgo en el diseño de la investigación y la ejecución del estudio y su revisión técnica del informe final. Se extienden agradecimientos relacionados a los asesores externos que apoyaron el proyecto: Philip Berke, en la Universidad de Carolina del Norte; Rolf Pendall, en la Universidad de Illinois, en Urbana-Champaign, y Charles Cadwell, miembro de Urban Institute.

Todos los miembros del equipo agradecen al personal anterior y al liderazgo dentro de las oficinas de 100 Ciudades Resilientes por su colaboración para ayudar a definir el alcance de la evaluación, su asistencia para recopilar y compartir datos y su apertura para recibir comentarios y aplicar las lecciones de la supervisión y evaluación.

Finalmente, el equipo de evaluación agradece a los diversos socios de 100RC, programas comparables y académicos que deben permanecer anónimos, y al personal de todas las ciudades que, en repetidas ocasiones, han abierto sus puertas a nuestras recopilaciones de datos. Nuestro agradecimiento más entusiasta está reservado para los directores de resiliencia en las 21 ciudades de la muestra del estudio, quienes han sido enormemente generosos con su tiempo y conocimiento y honestos en sus comunicaciones. Su motivación mientras explorábamos el primer gran experimento multisitio en resiliencia urbana ha sido fundamental, más allá de lo que estas palabras pueden expresar.