

Resiliencia urbana: discurso e institucionalización de un concepto *

Urban resilience: discourse and institutionalisation of a concept

ANA DíEZ BERMEJO

Arquitecta y Máster Universitario en Planeamiento Urbano y Territorial (Estudios Urbanos)

Investigadora

Universidad Politécnica de Madrid (Madrid, España)

ana.diez@upm.es

ORCID: [0000-0001-8524-7501](https://orcid.org/0000-0001-8524-7501)

AGUSTÍN HERNÁNDEZ AJA

Doctor Arquitecto

Catedrático de Universidad

Universidad Politécnica de Madrid (Madrid, España)

agustin.hernandez@upm.es

ORCID: [0000-0002-4485-058X](https://orcid.org/0000-0002-4485-058X)

ANA SANZ FERNÁNDEZ

Arquitecta y Máster Universitario en Planeamiento Urbano y Territorial (Estudios Urbanos)

Investigadora

Universidad Politécnica de Madrid (Madrid, España)

ana.sanz@upm.es

ORCID: [0000-0002-9990-3626](https://orcid.org/0000-0002-9990-3626)

Recibido/Received: 30-09-2021; Aceptado/Accepted: 30-03-2022

Cómo citar/How to cite: Díez Bermejo, Ana; Hernández Aja, Agustín & Sanz Fernández, Ana (2022): “Resiliencia urbana: discurso e institucionalización de un concepto”, *Ciudades*, 25, pp. 1-18. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.25.2022.1-18>

Este artículo está sujeto a una licencia “[Creative Commons Atribución-No Comercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)” (CC BY-NC 4.0) / This article is under a “[Creative Commons License: Attribution-NonCommercial 4.0. International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)” (CC BY-NC 4.0)

Resumen: El impacto de la pandemia de la covid-19 ha puesto de relevancia, más aún, el concepto de “resiliencia urbana” como una de las claves para el futuro de nuestras áreas urbanas. Las medidas a adoptar para la contención de la pandemia han esclarecido, porque ya eran evidentes, la escasa capacidad de respuesta ante problemas, puntuales y/o estructurales, que tienen nuestras ciudades. En este artículo se han analizado y se pretenden visibilizar los diferentes enfoques, dimensiones y ámbitos

* Este artículo recoge resultados de la investigación “Resiliencia: espacios de adaptación de nuestras ciudades a los nuevos retos urbanos” (RE-ADAP, RED2018-102795-T), financiada por MCIU. Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020. Agencia Estatal de Investigación. Acciones de dinamización “Redes de Investigación”. Convocatoria 2018.

de la resiliencia en los documentos marco internacionales, europeos y nacionales que marcan directrices para la intervención urbana futura sobre nuestras ciudades.

Palabras clave: resiliencia, planificación urbana, gobernanza.

Abstract: The impact of the covid-19 pandemic has made the concept of “urban resilience” even more relevant as one of the keys to the future of our urban areas. Given that they were already evident, the measures to be adopted to contain the pandemic have clarified the limited capacity of our cities to respond to specific and/or structural problems. This article has made it possible to analyse and make visible the different approaches, dimensions, and fields to resilience in the international, European and national reference framework documents that provide guidelines for future urban intervention in our cities.

Keywords: resilience, urban planning, governance.

La “resiliencia urbana” es un concepto ampliamente mencionado en el marco institucional (ONU-Habitat, 2015; Comisión Europea, 2019; Ministerio de Fomento, 2019; Ayuntamiento de Barcelona, 2021) como una herramienta necesaria para adecuar la práctica de la planificación urbana a sus nuevos retos. El impacto de la pandemia ha acelerado la constatación de la necesidad de incluir el concepto de resiliencia urbana como una de las estrategias necesarias para prever y, en la medida de lo posible, remediar los desequilibrios económicos, sociales y medioambientales de nuestras ciudades ante nuevos retos, como la covid-19, previsibles e imprevisibles a los que se pueden enfrentar en el futuro. Las medidas adoptadas para paliar el impacto de la pandemia han dejado en evidencia las debilidades estructurales de los modelos actuales para dar respuesta a nuevos problemas, puntuales o estructurales, a los que se pueden enfrentar los sistemas urbanos. Una perturbación en alguna de las dimensiones del sistema puede afectar al resto, con efectos evidentes en la segregación socioespacial, el acceso a servicios o la calidad medioambiental, impidiendo el acceso efectivo al derecho a la ciudad y agravando la crisis de la vida cotidiana de la que hablaba Henri Lefebvre hace más de cincuenta años.

1. INTRODUCCIÓN

La resiliencia urbana se podría definir como una propiedad del espacio urbano necesaria para reducir la vulnerabilidad, desigualdad y segregación urbanas, capaz de prevenir futuros problemas que dificulten la funcionalidad de la ciudad y sus territorios. Una ciudad resiliente sería aquella que esté preparada para actuar y responder a obstáculos, ya sean repentinos o estructurales. (Ayuntamiento de Barcelona, 2021).

Lograr un modelo de ciudad justo, sostenible y resiliente se ha convertido en un objetivo definido por la Nueva Agenda Urbana (ONU-Habitat, 2016). El problema está en cómo conseguirlo; para ello debemos responder a la pregunta de ¿qué modelo de ciudad queremos? La ciudad está siendo cubierta por una

serie de adjetivaciones con las que se pretenden asegurar su funcionalidad y cohesión. Adjetivos como sostenible, saludable y resiliente se han sumado a la discusión disciplinar. La pandemia ha situado la sostenibilidad y la resiliencia en el centro del debate sobre las ciudades, apareciendo como propiedades básicas de éstas, buscando articular la movilidad, el espacio público, el parque residencial, los equipamientos y servicios públicos dentro de un modelo de articulaciones sociales, económicas y ecológicas como forma de repensar y replantear la vida urbana.

Encontramos varios retos relacionados con el concepto de la resiliencia en la reflexión sobre el futuro de nuestras ciudades. Como apuntan algunos autores (Coaffee et al., 2018) es clave que el enfoque a los retos urbanos y su respuesta se den desde una perspectiva política de la resiliencia. Para ello se ha de esclarecer qué subyace cuando se utiliza el término “resiliencia” para articular discursos en los documentos marco y evaluar qué visión del concepto se transmite. Es objeto de este artículo, por tanto, determinar, cuando en ciertos documentos se habla de resiliencia, qué dimensiones incluye, qué enfoques se proponen y cuáles son los ámbitos de aplicación en los que se trabaja.

2. OBJETIVO Y METODOLOGÍA

La pregunta que nos hacemos es qué enfoque, dimensiones y ámbitos se le da a la resiliencia desde una perspectiva urbana en los documentos de referencia internacional, europeo y nacional, que buscan proyectar directrices sobre nuestras ciudades, para lo que nos proponemos una revisión de estos. La selección se ha hecho sobre los documentos elaborados por instituciones internacionales, europeas y nacionales, consensuados y actualmente vigentes (Tabla 1).

DOCUMENTO	INSTITUCIÓN	AÑO
<i>Marco internacional, Naciones Unidas</i>		
Marco de Sendai	Naciones Unidas-Reducción del Riesgo de Desastres	2015
Acuerdo de París	Naciones Unidas-Cambio Climático	2015
Agenda 2030	Naciones Unidas	2015
Nueva Agenda Urbana	ONU-Habitat	2016
<i>Marco europeo</i>		
Agenda Urbana de la UE	Unión Europea	2016
Pacto Verde Europeo	Comisión Europea	2019
<i>Next Generation EU</i>	Comisión Europea	2020
Agenda Territorial 2030	Unión Europea	2020
La Nueva Carta de Leipzig	Unión Europea	2020
<i>Marco español</i>		
Agenda Urbana Española	Ministerio de Fomento	2019
Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia	Gobierno de España	2021
España 2050	Gobierno de España	2021

Tabla 1: Documentos marco analizados. Fuente: Elaboración propia.

La metodología de este artículo se ha basado en una revisión descriptiva, exploratoria y analítica del término “resiliencia” en estos documentos, con el objeto de establecer el grado de institucionalización del término en base a su enfoque, las dimensiones que aborda y los ámbitos de aplicación en nuestras ciudades y territorios, y que consideran la resiliencia como un elemento que fortalecería el funcionamiento de las instituciones, su transferencia a la sociedad y como estrategia ante las crisis urbanas.

3. LA RESILIENCIA URBANA COMO MOTOR DE LA TRANSICIÓN

En esta última etapa donde la pandemia de la covid-19 ha puesto, más si cabe, en crisis las estructuras funcionales y relacionales de nuestras ciudades y territorios, la resiliencia ha tomado más protagonismo y se ha convertido en un estado y/o proceso recurrente para afrontar los retos urbanos desde el discurso institucional y académico en los últimos tiempos.

3.1. La resiliencia

La resiliencia es un término utilizado en diferentes disciplinas. La definición más tradicional, proveniente del campo de la física, está vinculada con la capacidad de un material de regresar a un estado de equilibrio tras una deformación (Holling, 1996). Desde las ciencias de la vida y la ecología, se define como la capacidad de un sistema para absorber o resistir perturbaciones y otros factores estresantes, de modo que el sistema permanezca dentro del mismo régimen, manteniendo su estructura y funciones básicas, describiendo, por tanto, el grado en que el sistema es capaz de auto organizarse, aprender y adaptarse (Holling, 1973). Las ciencias sociales y su visión ecológica de las sociedades han entendido la resiliencia como la habilidad de los grupos sociales o las comunidades a la hora de enfrentarse a adversidades externas o perturbaciones que resultan en un cambio social, político y ambiental o del entorno (Adger, 2000), mediante el enlace entre la perspectiva ecológica (entorno inmediato del individuo) con el componente social.

La resiliencia fuerte se caracterizaría por reducir los impactos que ocasiona una perturbación. Pero existen diferentes enfoques ya sea desde un punto de vista de la resistencia, de la recuperación, o de la adaptación y/o la transformación (Gomes & Jardim, 2019), que implican diferentes formas de hacer frente a los impactos, sin que a menudo se consideren todas las dimensiones y por lo tanto todos los ámbitos en los que podría ser necesaria la intervención.

La resiliencia se ha convertido en un rasgo característico de la investigación reciente sobre temas urbanos y territoriales (Méndez, 2012), y en algunos casos puede aparecer como si fuese una estrategia milagrosa para solucionar todos los problemas que amenazan los sistemas urbanos, por lo que

contiene aspectos contradictorios e incluso antagónicos. La idea de adaptación al cambio y la idea de recuperación de un estado inicial asociado a la permanencia puede dar lugar a un concepto ambiguo que, dependiendo del enfoque utilizado, hará referencia a características o capacidades diferentes: adaptación, recuperación, resistencia o transformación, entre otros (González, 2020).

Una de las definiciones que recoge una visión más integrada y amplia de la cuestión, dentro de las múltiples definiciones encontradas en la bibliografía sobre el tema (Gomes & Jardim, 2019), es la de Meerow, Newell & Stults (2016: 39), que entienden la resiliencia urbana como:

“(...) la capacidad de un sistema urbano –y de todas las redes socio-ecológicas y socio-técnicas que lo conforman en sus diferentes escalas temporales y espaciales– para mantenerse o regresar rápidamente a las funciones deseadas ante una perturbación, para adaptarse al cambio, y para transformar rápidamente los sistemas que limitan la capacidad de adaptación actual o futura.”

La anterior definición engloba los diferentes enfoques existentes en torno a la resiliencia. Centrándonos en el ámbito urbano, es Méndez (2012) quien incluye el concepto de “vulnerabilidad urbana” frente al concepto de resiliencia, de forma que ambas representan las dos caras de un mismo proceso. En este sentido, la resiliencia se asocia a una lectura positiva de la sociedad y de las políticas públicas, exaltando no tanto las debilidades (problemas) sino las capacidades (oportunidades) de la sociedad, sus comunidades e individuos (Metzger & Robert, 2013).

La resiliencia se puede entender como un sistema relacional, de equilibrios espaciotemporales entre distintas dimensiones, de forma que los problemas creados por el empeoramiento de una de las dimensiones podrían ser equilibrados o compensados por la incorporación de las oportunidades que nos procura otra, hasta ese momento ignorada o inactiva (Sanz & Díez, 2020).

3.2. La resiliencia y los nuevos retos urbanos

Si bien la reducción de la vulnerabilidad ha aparecido incluida en los programas y proyectos que tenían como objetivo el desarrollo urbano sostenible, ahora se impone desde el marco institucional un enfoque más complejo que incluye la resiliencia como objetivo. Este concepto incorporado al discurso académico, también se ha institucionalizado en los documentos institucionales, que se consideran directrices para el diseño, desarrollo y evaluación de las políticas urbanas, en los niveles nacionales, europeos e internacionales (Sanz & Díez, 2020).

Estos documentos internacionales, europeos y nacionales que recogen la resiliencia como una capacidad, una propiedad, un estado, un proceso y/o una

estrategia con perspectiva urbana para hacer frente a los nuevos retos urbanos, se revisan y analizan a continuación.

3.2.1. Marco internacional, Naciones Unidas

La principal institución internacional que ha incluido en sus documentos la resiliencia con perspectiva urbana es Naciones Unidas, que la define como una propiedad necesaria para hacer frente a los impactos, choques o crisis de los sistemas urbanos actuales. Entre sus diferentes definiciones encontramos tres de los enfoques a los que hacían referencia Gomes & Jardim (2019): la adaptación, la resistencia y transformación, entendida como proceso, en el cual los sistemas urbanos van cambiando el estado para lograr su sostenibilidad (ONU-Habitat, 2020a; Organización Mundial de la Salud & ONU-Hábitat, 2021).

El Marco de Sendai: Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (2015) tiene como principal novedad la gestión del riesgo frente a la gestión de desastres una vez sucedidos, es decir, reforzar la resiliencia de los Estados frente a los desastres naturales con la participación de toda la sociedad e instituciones ya sean amenazas naturales o antropocéntricas (Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2015). En su enfoque hace referencia a la capacidad de un sistema, es decir, a la resiliencia como una propiedad para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse y como estrategia de prevención y no tanto de curación. Una vez sucedido el desastre, actuar sobre las dimensiones económica, social, sanitaria y ambiental propiciando la cooperación transfronteriza que facilite políticas y planificación holística en relación con los recursos compartidos.

El Acuerdo de París (2015), jurídicamente vinculante, tiene como principal objetivo limitar el calentamiento mundial (Naciones Unidas-Cambio Climático, 2015) a través de una estrategia a largo plazo que a su vez proporciona a los países comprometidos apoyo financiero, técnico y de creación de capacidades. Reconoce la adaptación como objetivo para fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático a través de la diversificación económica y la gestión sostenible de los recursos naturales como motores para aumentar la resiliencia de los sistemas tanto socioeconómicos como ecológicos.

La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015) fue adoptada por los Estados miembros de las Naciones Unidas de manera vinculante, donde a través de sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se establecen metas en las esferas económica, ambiental y social. El número 11 de sus ODS, “Hacer que las ciudades y asentamientos humanos sean más inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, referencia la resiliencia desde el reto de evitar los desastres naturales como crucial para evitar las pérdidas económicas, ambientales y sociales con el objetivo de lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

La Nueva Agenda Urbana, NAU (2016), recoge el concepto de resiliencia como la herramienta que ayudará a poner fin a la pobreza y al hambre en todas sus formas y dimensiones, reducir las desigualdades, promover un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, lograr la igualdad de género, el bienestar y proteger el medio ambiente. El enfoque predominante es el de la resiliencia como adaptación al cambio climático, pero hace referencia a la resiliencia urbana también desde otras dimensiones: viviendas resilientes, configuración urbana, infraestructura y diseño de edificios que fomenten la resiliencia, evaluación de las repercusiones de la producción y el consumo sobre la resiliencia en nuestras ciudades e incrementar la resiliencia frente al cambio climático.

Con motivo de la pandemia de la covid-19, Naciones Unidas situó a las ciudades en primera línea de lucha contra ella, poniendo de manifiesto que la recuperación vendría de la mano de la resiliencia urbana. En este caso propone la mejora de la resiliencia urbana a través de una evaluación que revise las políticas, la legislación y la gobernanza para preparar el futuro urbano (ONU-Habitat, 2020b). Esto implica exigir el fortalecimiento de la resiliencia integralmente (frente a todo tipo de peligros: pandemias, choques económicos, clima, etc.) (ONU-Habitat, 2020a). La pandemia ha manifestado que no es suficiente definir, como hasta ahora, la resiliencia como una acción únicamente contra las catástrofes naturales, con una menor atención a otro tipo de crisis, puntuales, sistémicas o estructurales. La necesidad de un cambio de paradigma en este sentido se hace latente, ampliando los conceptos hasta ahora: la evaluación de amenazas y vulnerabilidad; la preparación ante las anteriores; las respuestas ante las crisis; y las medidas de recuperación (World Bank Group, 2020).

3.2.2. Marco europeo

La Unión Europea (UE), en sus políticas con dimensión urbana, se ha centrado desde los años 90 en apostar por un desarrollo sostenible e integrado, proponiendo transformaciones basadas en los principios de la sostenibilidad económica, social y ambiental. En años previos a la pandemia, este enfoque ha tendido más hacia una transición global con conceptos como resiliencia, transición ecológica y socialmente justa, acentuados con la aparición de la covid-19. Los siguientes documentos representan este inicio de cambio de paradigma prepandemia, como respuesta común europea ante los problemas económicos, sociales y medioambientales de las ciudades europeas.

La Agenda Urbana Europea, AUE (2016), es un instrumento que trata de establecer un enfoque integrado y coordinado de las políticas y legislación de impacto en las zonas urbanas de la UE para contribuir a la cohesión territorial y reducir las desigualdades socioeconómicas en sus regiones, es decir, entiende la resiliencia como instrumento de reconstrucción. Refuerza la implicación de las

autoridades europeas y la dimensión urbana de sus políticas, cuyo ámbito de aplicación se basa en mejorar la reglamentación, la financiación y el conocimiento (Unión Europea, 2016) tratando de establecer políticas resilientes.

El Pacto Verde Europeo (2019) nace como respuesta a los desafíos del clima y medioambientales, y plantea una nueva forma de crecimiento donde la UE transforme su economía en más equitativa, próspera y moderna basada en el uso eficiente de los recursos naturales y no dependiente, para garantizar emisiones de efecto invernadero neutras en 2050. Sus objetivos serán incorporados a todas las actuaciones y políticas de la UE, maximizando los beneficios para la salud, la calidad de vida, la resiliencia y la competitividad de los estados miembros. Destaca la mitigación de los riesgos en materia de cambio climático, y apuesta por la prevención y fomento de la resiliencia en las herramientas de gestión de riesgos.

El *Next Generation EU* (2020) es un instrumento temporal financiero, elaborado por la UE con motivo de la pandemia de la covid-19, que inyecta recursos para paliar la crisis económica y social con el objetivo de que, después de la crisis, Europa sea más ecológica, digital y resiliente. Apoyará las reformas e inversiones necesarias de los estados miembros para mitigar los impactos, y serán éstos los que elaboren sus propios planes de recuperación y resiliencia para acceder a los fondos.

La Agenda Territorial Europea 2030 (Unión Europea, 2020b) es una estrategia de cohesión territorial para fortalecer los procesos de la recuperación causados por la pandemia, a través del aumento de la resiliencia de los municipios, las regiones y los países. La Agenda Territorial Europea busca promover un futuro inclusivo y sostenible para todos los lugares, una Europa justa y una Europa verde (Farinós, 2021), abordando el cambio climático, la resiliencia y la transición hacia el desarrollo sostenible, en sinergia con la AU Europea y el Pacto Verde.

La Nueva Carta de Leipzig (Unión Europea, 2020a) incorpora la Agenda 2030, en concreto su ODS número 11, así como la Nueva Agenda Urbana (2016), el Acuerdo de París (2015) y el Pacto Verde (2019) como base para una “transformación sostenible”. En este caso la resiliencia urbana se entiende desde el concepto de transformación y la carta se establece como marco político para la toma de decisiones en acuerdos internacionales y europeos en la escala urbana (Unión Europea, 2020a). A lo largo del documento, se hace referencia a distintos enfoques de la resiliencia para poner en valor el poder transformador de las ciudades europeas: adaptación de las políticas de desarrollo urbano; equilibrio entre las dimensiones equitativa, ecológica y productiva para desarrollar estructuras resilientes; políticas, planes y programas con carácter preventivo y prospectivo; anticipación (prevenir) ante desafíos ambientales, climáticos, socioeconómicos y de salud. La revisión de la Carta, en el año 2020 frente al 2007 (Unión Europea, 2007), incorpora en el discurso del desarrollo

sostenible integrado, la resiliencia como un vector más, concretamente habla de un desarrollo urbano sostenible integrado y resiliente de nuestras áreas urbanas funcionales. El poder transformador de la resiliencia desde una visión integrada y multidimensional (equitativa, ecológica y productiva) y combinada en función de las tres escalas de intervención: la de barrio, la municipal y la de las áreas funcionales a través de una gobernanza multinivel, oportunidades de inversión, empleo cualificado, y soberanía para dirigir y diseñar (Unión Europea, 2020a).

3.2.3. Marco español

España se sumó a los compromisos internacionales y europeos que presentaban la Agenda 2030, la Nueva Agenda Urbana (NAU) y la Agenda Urbana para la UE (De la Cruz, 2019) elaborando su propia agenda urbana para tener una verdadera “política nacional urbana” como centro de las políticas públicas. Las ciudades como protagonistas de solucionar los desafíos de la sociedad del siglo XXI (Pemán-Gavín, 2019). Y con la llegada de la pandemia de covid-19 desarrolló dos documentos más que respondían, uno al instrumento financiero *Next Generation EU* y otro a una estrategia nacional a largo plazo atendiendo a los desafíos que habían puesto en evidencia la crisis sanitaria.

La Agenda Urbana Española (2019: 08) hace referencia a lograr ciudades resilientes desde el enfoque de la recuperación: “sobrepasar a las adversidades para seguir proyectando el futuro”. La resiliencia urbana, la enmarca en su Objetivo Estratégico 3, “Cambio Climático y Resiliencia”, desde un enfoque preventivo de desastres naturales, proponiendo la resistencia, la adaptación y recuperación como proceso de oportunidad frente a las perturbaciones del entorno ante un clima cambiante y variable.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Gobierno de España, 2021) es la respuesta española ante la crisis sanitaria, social, económica, en definitiva, urbana, causada por la pandemia y presentado ante la UE para acceder al *Next Generation EU*. El objetivo general del documento es la resiliencia desde una visión integrada: resiliencia sanitaria, económica, social e institucional apoyando a corto plazo la recuperación y en el largo plazo un “desarrollo más sostenible y resiliente desde un punto de vista económico-financiero, social, territorial y medioambiental” mediante formulación de políticas públicas que reorienten el modelo productivo y la cohesión socio territorial (Gobierno de España, 2021: 7). La aproximación al concepto se hace por la articulación multidimensional de las diferentes amenazas, no sólo de las vinculadas a los desastres naturales.

España 2050 (2021) es una Estrategia Nacional de Largo Plazo, donde se exponen los desafíos a atender desde un punto de vista holístico y multidisciplinar, analizando los riesgos y oportunidades del territorio, abordados desde la cooperación público-privada y coordinada de los diferentes gobiernos nacionales, autonómicos y locales cuyo marco principal es el Plan de

Recuperación, Transformación y Resiliencia y la Agenda 2030 (Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia, 2021). El concepto de resiliencia toma protagonismo en este documento, con el desafío de desarrollar reformas estructurales, aceleradas por la pandemia, para ser más resilientes en lo social, económico y medioambiental, en definitiva, la construcción de políticas más resilientes.

3.2.4. Resultados del análisis

A continuación, se muestra una síntesis de los resultados obtenidos del análisis del enfoque de la resiliencia a través de los documentos analizados (Tabla 2).

DOCUMENTO	ENFOQUE	DIMENSIONES	ÁMBITOS
<i>Marco internacional, Naciones Unidas</i>			
Marco de Sendai. Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015)	adaptación prevención resistencia recuperación restauración	social económica ambiental sanitaria cultural educativa	desastres naturales
Acuerdo de Paris. Naciones Unidas-Cambio Climático (2015)	adaptación	social económica medioambiental	cambio climático
Agenda 2030. Naciones Unidas (2015)	prevención	social económica medioambiental	desastres naturales
Nueva Agenda Urbana. ONU-Habitat (2016)	prevención reconstrucción recuperación transformación	social económica medioambiental gobernanza	pobreza urbana planificación urbana cohesión territorial cambio climático políticas públicas
<i>Marco europeo</i>			
Agenda Urbana de la UE. Unión Europea (2016)	reconstrucción	social económica gobernanza	cohesión territorial políticas públicas
Pacto Verde Europeo. Comisión Europea (2019)	prevención	económica medioambiental	cambio climático economía circular agroecología
<i>Next Generation EU.</i> Comisión Europea (2020)	recuperación	social económica	cambio climático políticas públicas
Agenda Territorial 2030. Unión Europea (2020)	recuperación	social económica	cohesión territorial cambio climático economía circular
La Nueva Carta de Leipzig. Unión Europea (2020)	adaptación prevención transformación	equitativa productiva ecológica gobernanza	cambio climático salud vivienda movilidad energía

<i>Marco español</i>			
Agenda Urbana Española. Ministerio de Fomento (2019)	adaptación resistencia recuperación	medioambiental	desastres naturales cambio climático
Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Gobierno de España (2021)	recuperación transformación	social económica medioambiental institucional sanitaria	políticas públicas transición verde economía circular cohesión social y territorial digitalización cambio climático
España 2050. Gobierno de España (2021)	prevención transformación	social económica medioambiental gobernanza	políticas públicas

Tabla 2: Relación entre enfoque, dimensiones y ámbitos de la resiliencia en los documentos marco analizados. Fuente: Elaboración propia.

4. DISCURSO E INSTITUCIONES

La institucionalización del término resiliencia es un hecho, como demuestran los resultados en este artículo, para responder a los hechos urbanos. La definición y caracterización del concepto, tanto en la teoría como en la práctica aunque no tiene una definición consensuada en relación con el fin que persigue, sí que existe cierta tendencia de ser entendida, en un inicio, como un proceso de prevención y/o adaptación desde la dimensión ambiental, asociada a los desastres naturales y al cambio climático, para dar paso en la actualidad, a una visión más transformadora, multidimensional e integrada de los hechos urbanos: pobreza urbana, vivienda, movilidad, economía circular y cohesión social, entre otros. En este sentido, el proceso responde a poner en marcha políticas públicas resilientes e integradas, capaces de dar respuesta a los problemas y oportunidades de las ciudades y nuestros territorios.

Metzger & Robert (2013) apuntaban cómo la noción de la resiliencia se presentaba omnipresente en el discurso de la reducción de desastres, evidenciado en los discursos y acciones de instituciones políticas públicas y el campo científico, donde explicaban que hemos pasado de “ciudades sostenibles” a “ciudades resilientes” y/o a “ciudades sostenibles y resilientes”. La incorporación del concepto al campo académico, político e institucional se presenta como propuesta exitosa para el análisis e intervención en la ciudad (González, 2020). Sin embargo, aunque en la mayoría de los casos su uso tiene un carácter positivo, en otros es bastante criticado, en el sentido de que existe la necesidad de diferenciar si se trata de retórica política, instrumento operativo o concepto científico y de entender si la pretensión es la de reducir el desastre o el riesgo (Metzger & Robert, 2013; González, 2020). Es decir, el enfoque de resistencia frente al impacto o el de prevención frente a la amenaza, y el de

adaptación o transformación, contienen matices importantes a la hora de afrontar los retos urbanos si los entendemos fuera de un contexto relacional, de un proceso.

Es obvio que la pandemia ha traído una crisis global de nuestra sociedad (social, económica y ecológica), poniendo en jaque el modelo de desarrollo existente hasta ahora, y reflejado sobre todo en nuestras ciudades por un modelo de competencia para convertirlas en centros de desarrollo económico y reproducción social dominantes. Por lo tanto, el término resiliencia ha tomado un protagonismo transformador en su discurso desde las instituciones, frente al preventivo y adaptativo previo en la formulación de marcos, planes y programas con perspectiva urbana.

El protagonismo de incrementar la resiliencia tanto de las personas como de los territorios ha llevado a las ciudades a poner su atención en la necesidad de disponer de los bienes y servicios propios de la vida urbana en una escala de proximidad y de disponer de un espacio libre suficiente para la movilidad peatonal (Córdoba et al., 2020), cuyas carencias son mayores en los barrios más vulnerables, que han destacado, durante la pandemia, por ser los barrios menos resilientes, menos capaces de adaptarse y/o transformarse al impacto por sus condiciones de partida. La resiliencia urbana pretende una lectura desde la estrategia de la oportunidad, centrándose en la capacidad del espacio, sus estructuras y poblaciones de absorber los impactos y enfrentarse a los problemas con sus propios medios o con la menor necesidad de aportaciones externas (Sanz & Díez, 2020).

La pandemia a su vez ha puesto de manifiesto la extensión del término resiliencia más allá de los desastres naturales y de la dimensión medioambiental, como presentan los documentos analizados desde el año 2015 hasta el 2021, en los que además de extender las dimensiones en las cuáles actuar, los enfoques de adaptación y prevención se ven superados por el de reestructuración y transformación. En la última época, con motivo de la pandemia, se han hecho más visibles iniciativas de intervención urbana como La Ciudad de los 15 minutos, las Supermanzanas o el Urbanismo Táctico, que dan respuestas inmediatas en el corto plazo. Sin embargo, resulta necesario incluir la previsión y evaluación de sus repercusiones en la escala temporal, que es una de las dimensiones fundamentales de la resiliencia entendida como proceso. Muchos de estos mecanismos están todavía por evaluar como soluciones generalizables para la reorganización de la ciudad post-covid-19. No todos los espacios urbanos están preparados para afrontar la reforma de las funciones urbanas (habitar, trabajar, aprovisionarse, cuidarse, aprender y descansar) (Córdoba et al., 2020), y se echa de menos en muchas de estas políticas y proyectos emergentes una reflexión sobre las periferias y su articulación en un modelo general que las dote de unas condiciones genuinamente urbanas.

RESILIENCIA URBANA	DOCUMENTOS											
	Marco de Sendai (2015)	Acuerdo de París (2015)	Agenda 2030 (2015)	Nueva Agenda Urbana (2016)	Agenda Urbana UE (2016)	Pacto Verde Europeo (2019)	Agenda Urbana Española (2019)	Next Generation EU (2020)	Agenda Territorial 2030 (2020)	Nueva Carta de Leipzig (2020)	PRTR (2021)	España 2050 (2021)
Enfoques												
Adaptación	*	*					*			*		
Prevención	*			*		*				*		*
Restauración	*		*				*					
Recuperación	*			*	*		*	*	*		*	
Transformación				*						*	*	*
Dimensiones												
Social	*	*	*	*	*			*	*	*	*	*
Económica	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*
Medioambiental/Ecológica	*	*	*	*		*	*			*	*	*
Institucional/Gobernanza				*	*					*	*	*
Sociodemográfica (Educación, salud, cultural)	*										*	*
Ámbitos												
Desastres naturales	*		*				*					
Cambio Climático		*		*		*	*	*	*	*	*	
Cohesión social y territorial				*	*				*		*	
Políticas públicas				*	*			*			*	*
Urbano (movilidad, vivienda, energía, salud)				*						*		
Economía circular						*			*		*	

Tabla 3: Síntesis del enfoque, dimensiones y ámbitos de la resiliencia en los documentos marco analizados. Se destacan en color naranja los enfoques, dimensiones o ámbitos más presentes, y los documentos que recogen más ítems en los enfoques, dimensiones o ámbitos.

Fuente: Elaboración propia.

5. CONCLUSIONES

Es un hecho que las bases conceptuales de la sostenibilidad y la vulnerabilidad incorporadas a los discursos de la resiliencia se han realizado ligadas a la planificación estratégica más que desde una aplicación de planes y proyectos concretos; la implementación en la totalidad de la ciudad, y más en concreto sobre sus periferias, es una asignatura pendiente. El reto está en que la resiliencia cumpla la función de articular distintas dimensiones, ya que como

vemos, hasta ahora, se ha desarrollado sobre todo en las dimensiones socioeconómicas y medio ambientales (Tabla 3). Siguiendo la línea temporal vemos cómo es en la última época donde la institucionalización del término adquiere una visión integrada. Esta visión nos puede permitir su aplicación en un proyecto a largo plazo y desarrollar un modelo renovado de planificación urbana que tenga en cuenta los derechos y necesidades de los sectores vulnerables, diseñando programas tanto para paliar los futuros impactos como para transformar los estructurales, enfrentándonos a una visión en la que la resiliencia se entienda no solo como la capacidad de adaptación sino como herramienta para sustituir, transformar o cambiar el modelo urbano actual por otro más complejo y democrático (Sanz & Díez, 2020).

La institucionalización del término es ya un hecho, apareciendo en todos los documentos actualmente presentes en el debate sobre nuestras ciudades, pero es necesario aclarar su contenido y dar un paso más allá en la aplicación del concepto. Como hemos visto, la resiliencia es un concepto que tiene una serie de peligros asociados, entre los cuales estaría el entenderlo como un mecanismo de adaptación (conformista) y no como una herramienta de transformación; es decir, utilizarla como dispositivo de formación de la resignación a las agresiones y catástrofes cíclicas, mediante la renuncia al potencial transformador de la sociedad y del espacio en el que se enclava. No puede ser utilizada como excusa para abandonar la formulación de políticas públicas para la solución de problemas y la implementación de programas que palien los efectos, a cambio de soluciones en el corto plazo que no supongan cambios estructurales en el medio y largo plazo. Es necesario evitar que derive en el establecimiento de una visión conformista que asuma que las consecuencias de los problemas y agresiones como inevitables. El concepto de resiliencia debiera ser un concepto en el cual se articulen diversas dimensiones necesarias para enfrentarnos a una probable crisis eco-social, que integre la línea del tiempo en planes y acciones y donde pasemos de hablar de problemas para hablar de soluciones, y que potencie la capacidad de resiliencia de los ciudadanos para hacer frente a los cambios sucesivos a través de un espacio social y relacional donde imperie la equidad y la información y donde la conciencia de los límites ambientales y respeto a los ciclos naturales sea una prioridad.

BIBLIOGRAFÍA

Adger, W. Neil (2000), "Social and ecological resilience: are they related?", *Progress in Human Geography*, vol. 24, nº3, pp. 347-364. DOI: <https://doi.org/10.1191/030913200701540465>

- Ayuntamiento de Barcelona (2021), “Resiliencia Urbana”. Disponible en: <https://ajuntament.barcelona.cat/ecologiaurbana/es/que-hacemos-y-porque/energia-y-cambio-climatico/resiliencia-urbana> (fecha de referencia: 30-03-2022).
- Coaffee, Jon; Therrien, Marie Christine; Chelleri, Lorenzo; Henstra, Daniel; Aldrich, Daniel P.; Mitchell, Carrie L.; Tsenkova, Sasha & Rigaud, Éric (2018), “Urban Resilience Implementation: A Policy Challenge and Research Agenda for the 21st Century”, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 26, nº3, pp. 403-410. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12233>
- Comisión Europea (2019), “El Pacto Verde Europeo”. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF (fecha de referencia: 30-03-2022).
- Córdoba Hernández, Rafael; Hernández Aja, Agustín; Fernández Ramírez, Cristina & Álvarez del Valle, Lucas (2020), “Hacia la Ciudad de los 15 minutos frente al COVID19. La densidad espacial de Madrid”, *Blog RE-HAB*. Disponible en: <http://vps181.cesvima.upm.es/re-hab/2020/05/06/hacia-la-ciudad-de-los-15-minutos-frente-al-covid19-la-densidad-espacial-de-madrid/> (fecha de referencia: 30-03-2022).
- De la Cruz-Mera, Ángela (2019), “La Agenda Urbana Española”, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. LI, nº202, pp. 675-686. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/77728> (fecha de referencia: 30-03-2022).
- Farinós-Dasí, Joaquín (2021), “Agenda Territorial Europea 2030: un marco político orientado a la acción para el objetivo de la cohesión territorial”, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. LIII, nº208, pp. 583-594. DOI: <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.17.2>
- Gobierno de España (2021), “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf (fecha de referencia: 30-03-2022).
- Gomes Ribeiro, Paolo Jorge & Jardim Goncalves, Luís António Pena (2019), “Urban resilience: a conceptual framework”, *Sustainable Cities and Society*, vol. 50, 101625. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.scs.2019.101625>
- González García, Isabel (2020), “Resiliencia urbana, ¿para qué o contra quién?”, en Hernández Aja, Agustín; Sánchez-Toscano Gonzalo & Sanz Fernández Ana –eds.– *Resiliencia funcional de las áreas urbanas. El caso del Área Urbana de Madrid*, Madrid, Instituto Juan de Herrera, pp. 31-35. Disponible en: <http://oa.upm.es/63377/>
- Holling, C. S. (1973), “Resilience and Stability of Ecological Systems”, *Annual Review of Ecology, Evolution, and Systematics*, vol. 4, pp 1-23.

- Holling, C.S. (1996) "Engineering Resilience versus Ecological Resilience", en Schulze, Peter E. –ed.– *Engineering within Ecological Constraints*, Washington DC, National Academy Press, pp. 31-43.
- Meerow, Sara; Newell, Joshua P. & Stults, Melissa (2016), "Defining urban resilience: a review", *Landscape and Urban Planning*, nº 147, pp. 38-49. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2015.11.011>
- Méndez, Ricardo (2012), "Ciudades y metáforas: sobre el concepto de resiliencia urbana", *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. XLIV, nº172, pp. 215-232. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76122> (fecha de referencia: 30-03-2022).
- Metzger, Pascale & Robert, Jérémy (2013), "Elementos de reflexión sobre la resiliencia urbana: usos criticables y aportes potenciales", *Territorios*, nº28, pp. 21-40. Disponible en: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/2550> (fecha de referencia: 30-03-2022).
- Ministerio de Fomento (2019), "Agenda Urbana Española". Disponible en: <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW061> (fecha de referencia: 30-03-2022).
- Naciones Unidas (2015), "La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible". Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/> (fecha de referencia: 30-03-2022).
- Naciones Unidas-Cambio Climático (2015), "Acuerdo de París". Disponible en: https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/spanish_paris_agreement.pdf (fecha de referencia: 30-03-2022).
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015), "Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030". Disponible en: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframefordisasterri.pdf (fecha de referencia: 30-03-2022).
- Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia (2021), *España 2050: Fundamentos y propuestas para la Estrategia Nacional de Largo Plazo*. Madrid: Ministerio de la Presidencia. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf (fecha de referencia: 30-03-2022).
- ONU-Habitat (2015), "Temas Habitat III: 15 - Resiliencia Urbana". Disponible en: <https://uploads.habitat3.org/hb3/Issue-Paper-15-Urban-Resilience.pdf> (fecha de referencia: 30-03-2022).

- ONU-Habitat (2016), “La Nueva Agenda Urbana”. Disponible en: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol> (fecha de referencia: 30-03-2022).
- ONU-Habitat (2020a), “UN-Habitat Covid-19: Policy and Programme Framework”. Disponible en: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/04/covid19_policy_and_programmatic_framework_eng-02.pdf (fecha de referencia: 30-03-2022).
- ONU-Habitat (2020b), “Un-Habitat Covid-19: Response Plan”. Disponible en: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/04/final_un-habitat_covid-19_response_plan.pdf (fecha de referencia: 30-03-2022).
- ONU-Habitat (2021), “Urban Resilience Hub”. Disponible en: <https://urbanresiliencehub.org/what-is-urban-resilience/> (fecha de referencia: 30-03-2022).
- Organización Mundial de la Salud & ONU-Habitat (2021), “Integrar la salud en la planificación urbana. Manual de consulta”. Disponible en: https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/06/21116_spanish_integrating_health_in_urban_and_territorial_planning.pdf (fecha de referencia: 30-03-2022).
- Pemán-Gavín, Ignacio (2019), “La Agenda Urbana en el marco europeo. Experiencias internacionales de políticas urbanas”, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. LI, nº202, pp. 701-722. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/77732> (fecha de referencia: 30-03-2022).
- Sanz Fernández, Ana & Díez Bermejo, Ana (2020), “Resiliencia funcional como cambio de paradigma”, en Hernández Aja, Agustín; Sánchez-Toscano Gonzalo & Sanz Fernández Ana –eds.– *Resiliencia funcional de las áreas urbanas. El caso del Área Urbana de Madrid*, Madrid, Instituto Juan de Herrera, pp. 49-53. Disponible en: <http://oa.upm.es/63377/>
- Unión Europea (2007), “Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles”. Disponible en: https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/pdf/91B5958A-585C-4E92-8B1F-C06F5CBC4C4B/111500/LeipzigCharte_Es_cle139ba4.pdf (fecha de referencia: 30-03-2022).
- Unión Europea (2016), “Urban Agenda for the EU: Pact of Amsterdam”. Disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf (fecha de referencia: 30-03-2022).
- Unión Europea (2020a), “New Leipzig Charter: The transformative power of cities for the common good”. Disponible en:

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/brochure/new_leipzig_charter/new_leipzig_charter_en.pdf (fecha de referencia: 30-03-2022).

Unión Europea (2020b), “Territorial Agenda 2030: A future for all places”. Disponible en: https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030_jun2021_en.pdf (fecha de referencia: 30-03-2022).

World Bank Group (2020), “Urban and Disaster Risk Management Responses to COVID-19”. Disponible en: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/575581589235414090-0120022020/original/WorldBankUrbanDRMCOVID19Responses.pdf> (fecha de referencia: 30-03-2022).