

ENSAYO ACADÉMICO

Gobernanza Policéntrica de la Resiliencia Urbana: Traduciendo Agendas Globales a Acción Local**Polycentric Governance of Urban Resilience: Translating Global Agendas into Local Action****Sayel Cortes Berrueta**Innovación en Políticas Públicas y Desarrollo, A.C.  orcid.org/0000-0003-4800-6885
sayel.cortes@gmail.com**Resumen**

La traducción de agendas globales en acciones locales es un proceso no lineal de gobernanza multinivel entre una diversidad de actores. Este artículo analiza dicho proceso utilizando la resiliencia urbana como caso de estudio. Se examina cómo los conceptos se formulan teóricamente, se negocian políticamente y se operacionalizan en la práctica. Mediante un análisis documental de los marcos teóricos sobre la resiliencia (estáticos vs. dinámicos), las principales agendas políticas globales (Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y Acuerdo de París) y los mecanismos de implementación a escala urbana (Nueva Agenda Urbana y redes de ciudades), se exploran la relación entre esta conceptualización, negociación e implementación en diferentes niveles de gobernanza. Se argumenta que, a pesar

Abstract

The translation of global agendas into local actions is a non-linear process of multilevel governance among a diverse set of actors. This article analyzes this process using urban resilience as a case study. It examines how concepts are theoretically formulated, politically negotiated, and operationalized in practice. Through a documentary analysis of theoretical frameworks on resilience (static vs. dynamic), the main global policy agendas (the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, the 2030 Agenda for Sustainable Development, and the Paris Agreement), and implementation mechanisms at the urban scale (the New Urban Agenda and city networks), the relationships among this conceptualization, negotiation, and implementation across different levels of governance are explored. It is argued that, despite the inherent inconsistencies and

Cómo debe citarse este artículo:

Cortes, S. (2026). Gobernanza Policéntrica de la Resiliencia Urbana: Traduciendo Agendas Globales a Acción Local. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 4(8), 1-23 <https://doi.org/10.55555/EP.8.77>

Recibido: 12/02/2026

Aceptado: 03/06/2026

de las inconsistencias y tensiones inherentes entre las esferas teóricas, políticas y prácticas, estas se apoyan funcionalmente permitiendo adaptar los objetivos globales a los contextos locales. El análisis contrasta el enfoque descendente (*top-down*) de la Nueva Agenda Urbana con la naturaleza descentralizada y ascendente (*bottom-up*) de las redes de ciudades, posicionándolas como mecanismos complementarios dentro de un sistema de gobernanza multinivel. Se concluye que la efectividad de la gobernanza para la resiliencia no reside en la búsqueda de una unificación conceptual, sino en fortalecer las interrelaciones y la retroalimentación entre la academia, la política y la práctica, reconociendo que gestionar sus tensiones inherentes es fundamental para generar soluciones de impacto duradero y adecuadas al contexto.

Palabras clave: acciones locales, agendas globales, capacidades, cooperación internacional, gobernanza policéntrica, objetivos de desarrollo, poder.

tensions among the theoretical, political, and practical spheres, they functionally support one another, enabling the adaptation of global goals to local contexts. The analysis contrasts the top-down approach of the New Urban Agenda with the decentralized and bottom-up nature of city networks, positioning them as complementary mechanisms within a multilevel governance system. It concludes that the effectiveness of governance for resilience does not lie in the pursuit of conceptual unification, but rather in strengthening the interrelations and feedback among academia, policy, and practice, recognizing that managing their inherent tensions is essential for generating solutions with lasting impact that are appropriate to context.

Keywords: capacities, development objectives, global agendas, international cooperation, local actions, polycentric governance, power.

Introducción

La resiliencia es un concepto central para abordar desafíos sistémicos como el cambio climático, la rápida urbanización y los riesgos de desastres. A pesar de su prominencia, la traducción de la resiliencia desde un constructo teórico hasta una política global coherente y, finalmente, hasta una práctica local efectiva es un proceso caracterizado por tensiones, inconsistencias y brechas de implementación.

El presente ensayo ofrece un análisis del caso de la resiliencia, particularmente de la resiliencia urbana, como ejemplo de cómo se conceptualizan, se politizan y se operacionalizan las agendas globales. Para ello, el artículo discutirá en detalle el concepto de resiliencia y otros conceptos afines, como la adaptación y la reducción del riesgo de desastres (RRD); sin embargo, por ahora basta decir que los tres se refieren a acciones para reducir el impacto de amenazas globales, tales como las amenazas climáticas.

El análisis comienza con una revisión de la evolución teórica de los conceptos de resiliencia y, específicamente, de resiliencia urbana, prestando especial atención a la distinción fundamental entre los enfoques estáticos y dinámicos (Davoudi et al., 2012). Posteriormente, se examina cómo estos marcos teóricos se reflejan y se negocian en tres agendas globales intergubernamentales que son pilares para la resiliencia: el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París. La discusión enfatiza que, a pesar del gran solapamiento entre estas agendas en relación con la resiliencia, existen tensiones conceptuales y programáticas que surgen de los diferentes contextos y objetivos de cada una.

Desde esta perspectiva global, tanto teórica como política, el análisis se desplaza hacia la escala urbana, posicionando a las ciudades como el espacio crítico donde estos conceptos y mandatos convergen y deben ser operacionalizados. En este contexto, se analizan dos mecanismos para la localización de la agenda de resiliencia. Por un lado, la Nueva Agenda Urbana (NAU) se examina como un instrumento formal, predominantemente descendente (*top-down*), que busca consolidar los esfuerzos globales a través de acciones urbanas concretas. Por otro lado, se investiga el sistema policéntrico de redes de ciudades como un mecanismo descentralizado y, en gran medida, ascendente (*bottom-up*), que vincula la gobernanza de la resiliencia desde el nivel local hasta el global, abriendo un canal directo para la participación de las ciudades en las agendas globales.

Mediante un análisis documental de estos conceptos teóricos, acuerdos políticos y mecanismos prácticos, el caso de la resiliencia urbana se utiliza como una herramienta heurística para ilustrar procesos y desafíos más amplios de la gobernanza global contemporánea. La sección de discusión utiliza este caso para examinar la compleja relación entre la teoría y la práctica en la construcción de consensos globales, así como las oportunidades y desafíos para la implementación de agendas globales por parte de los gobiernos locales. En última instancia, este artículo contribuye a la literatura sobre gobernanza multinivel argumentando que las tensiones entre los enfoques teóricos, políticos y prácticos de las agendas globales alimentan un proceso dinámico e interactivo de aprendizaje entre estas perspectivas que permite avanzar hacia objetivos globales.

Importancia de las Agendas Globales ante la Resiliencia

La humanidad enfrenta múltiples desafíos globales que requieren una acción internacional; uno de los mayores es el cambio climático. La evidencia científica demuestra que la temperatura promedio entre 2011 y 2020 fue 1.1 °C más alta que la temperatura promedio entre 1850 y 1900, y que esto se debe a los gases de efecto invernadero generados por la humanidad (Lee et al., 2023). Los impactos de este fenómeno ya se observan en un aumento significativo de la frecuencia y magnitud de eventos climáticos, como inundaciones, sequías y ondas de calor, con impactos humanos, económicos y sociales importantes en

los países más vulnerables (Sachs et al. , 2023). A pesar de los esfuerzos por reducir las emisiones de estos gases, la trayectoria actual indica que los impactos negativos del cambio climático seguirán aumentando, por lo que resulta cada vez más importante enfocarse en la adaptación y en fortalecer la resiliencia a nivel global.

La coordinación y la cooperación entre países para abordar estos problemas globales se realizan en diversos foros internacionales, entre ellos algunos coordinados por diferentes iniciativas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En su conjunto, estos espacios constituyen gran parte de la gobernanza global, ya que incluyen una gran cantidad de actores internacionales que buscan alcanzar objetivos de política comunes, formando un sistema policéntrico. Un sistema policéntrico se caracteriza por múltiples centros de autoridad independientes que interactúan en un espacio político dado a través de mecanismos como la cooperación, la competencia y la coordinación, entre otros (Jordan et al. , 2018; Kern et al. , 2024; Ostrom , 2010). La gobernanza policéntrica permite que diferentes actores participen en los actos de gobierno, que estos se realicen en múltiples nodos dentro de una red de políticas y que se difuminen las diferencias entre niveles de gobierno hacia una gobernanza menos jerárquica (Pacheco-Vega , 2013). Particularmente desde el Acuerdo de París, en 2015, la gobernanza climática se ha caracterizado por funcionar como un sistema policéntrico, ya que los gobiernos se autoorganizan a través de objetivos voluntarios de reducción de emisiones, no existe una jerarquía legal que los obligue a cumplir estos objetivos y se ha destacado el rol de los actores no gubernamentales (Kern et al. , 2024). Un concepto importante en relación con la negociación e implementación de las agendas globales es la gobernanza multinivel, ya que esta estudia la dispersión de la autoridad a través de escalas espaciales y la coordinación requerida entre las diferentes jurisdicciones (Benz et al. , 2021).

Las discusiones en los foros internacionales conducen a agendas globales en las que se acuerda cómo abordar los desafíos mundiales. Cada agenda es diferente, pero, en general, incluye objetivos comunes, mecanismos de acción, responsabilidades y procesos para monitorear el avance. Idealmente, las negociaciones internacionales derivarán en hojas de ruta que guíen el proceso para atender los problemas globales a través de una serie de acciones y del financiamiento para llevarlas a cabo. Desde luego, negociar estas agendas no es sencillo, particularmente en áreas tan complejas y transversales como el cambio climático, ya que cada país tiene intereses y capacidades distintos. A pesar de los desafíos que puede implicar alcanzar estos acuerdos, estos constituyen solo el primer paso en un largo camino para resolver los problemas globales.

En el caso de la protección contra desastres, el principal acuerdo es el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, firmado en 2015. Sin embargo, reducir los riesgos y protegerse contra amenazas naturales es una necesidad en muchas áreas, por lo que la reducción del riesgo de desastres también está incluida de diferentes maneras en otras agendas. Dos de las principales agendas globales, que también incluyen un componente importante de resiliencia, son el Acuerdo de París, que orienta los esfuerzos contra el cambio climático, y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que se operacionaliza a través de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), muchos de los cuales consideran elementos

relacionados con la resiliencia. No es casualidad que estos tres acuerdos se hayan firmado en 2015, ya que, a nivel global, las agendas de desarrollo se han ajustado a ciclos de quince años, lo que facilita la armonización de los periodos para alcanzar sus objetivos y, de esta forma, permite una visión más clara del avance global.

El Marco de Sendai y la Agenda 2030 realizaron una evaluación de medio término (*midterm review*) entre 2022 y 2023, y el Acuerdo de París realiza balances mundiales (*global stocktakes*) cada cinco años; el primero recopiló información en 2021 y se publicó en 2023. El avance en las tres agendas deja mucho que desear. En la evaluación de medio término del Marco de Sendai, la Directora de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres admite que, a la mitad del camino, «los progresos se han estancado y, en algunos casos, se han revertido», derivando en que «los riesgos se manifiestan y acumulan a un ritmo tan acelerado que no podemos anticiparlos, gestionarlos ni reducirlos y, cuando esos riesgos se materializan en forma de perturbaciones o desastres, conllevan consecuencias cada vez más graves» (UNDRR, 2023b, p. 5). De forma similar, el primer mensaje clave de la evaluación de medio término de la Agenda 2030 indica que el avance para cumplir con los ODS en 2030 no es suficiente: de los 36 indicadores, solo dos van en camino de cumplirse a tiempo y ocho de ellos se han deteriorado (United Nations, 2023). Por su parte, el primer balance mundial del Acuerdo de París identificó que, aunque los planes y compromisos de adaptación muestran mayor ambición, su implementación es fragmentada, incremental, enfocada en sectores específicos y distribuida de forma desigual entre diferentes regiones (United Nations Framework Convention on Climate Change, 2023). El balance mundial también destacó que la cooperación internacional puede apoyar y mejorar la adaptación a nivel local, pero que esta debe ser informada y liderada por el contexto, las poblaciones y las prioridades locales (United Nations Framework Convention on Climate Change, 2023). Aun así, algo claro de estas evaluaciones es que acordar agendas es necesario, pero no suficiente para alcanzar objetivos globales.

Negociar y aceptar agendas globales sería inútil si estas no se implementan. En principio, la implementación de las agendas globales seguiría un proceso de arriba hacia abajo, desde la negociación a nivel global hasta su implementación mediante cambios concretos a nivel local. Idealmente, una vez que las agendas fueran negociadas, aceptadas y ratificadas a nivel internacional, cada gobierno nacional llevaría a cabo las acciones necesarias para implementarlas en el ámbito nacional. Periódicamente, los gobiernos reportarían los avances ante los foros correspondientes para monitorear el proceso de manera transparente. Sin embargo, en la práctica, estos procesos nunca son tan sencillos.

Traducir una agenda global en acciones locales es un proceso complejo. Los temas de estas agendas involucran a una gran cantidad de actores de diferentes sectores y de cada nivel de gobierno donde la agenda sea relevante. Así, incluso si hay acuerdo entre los gobiernos nacionales, el sector privado o las organizaciones no gubernamentales podrían tener otras opiniones. Los problemas globales y sus soluciones tienen diferentes costos y beneficios para distintos actores, por lo que algunos apoyarán los cambios y otros los resistirán. Dado que cada país presenta contextos diferentes, una agenda internacional afectará de manera distinta a la economía o enfrentará complejidades técnicas específicas en cada

contexto. Además, existen distintos niveles de recursos, capacidades y voluntad política para abordar cada tema en cada país. Todo esto hace que la implementación de una agenda global a nivel local sea sumamente compleja.

La transversalidad de la resiliencia la hace relevante no solo para todas las actividades sociales, naturales y económicas, sino también a nivel sistémico, ya que los riesgos pueden propagarse entre sectores, con repercusiones a nivel global. Por ello, desarrollar la resiliencia es fundamental para promover la estabilidad necesaria para el desarrollo, pero requiere acciones paralelas en múltiples frentes. Uno de los aspectos más importantes para reducir el impacto de los desastres es aumentar la resiliencia urbana. En 2025, el 81 % de la población se considera urbana (United Nations , 2025) y su consumo es responsable del 70 % de las emisiones de gases de efecto invernadero (Deuskar et al. , 2025). Dada la gran concentración de la población y de la economía mundial en un espacio reducido, hacer que las ciudades sean resilientes es una de las áreas con mayor potencial para aumentar la resiliencia a nivel global. Además, aun cuando las causas pueden ser globales (cambios climáticos, vulnerabilidades tecnológicas, etc.), los impactos de una misma amenaza dependen de la vulnerabilidad y la exposición a nivel local, por lo que los desastres deben prevenirse en función de las condiciones locales. De igual manera, la forma en que el impacto de un desastre se propaga a través de la economía dependerá de los factores particulares de cada caso. Así, aunque el desafío de aumentar la resiliencia es global, la diversidad de las condiciones de riesgo requiere que las acciones para abordar este desafío se realicen a nivel local. De ahí la importancia, para fortalecer la resiliencia, de traducir las agendas globales en acciones concretas a nivel local, particularmente en las ciudades.

Metodología

Para analizar cómo se busca aumentar la resiliencia, especialmente la resiliencia urbana, este ensayo desarrolla el caso de estudio de la evolución e implementación de la resiliencia urbana desde tres perspectivas y contrasta los avances, las limitaciones y su interrelación. Primero, se explora la evolución de los conceptos de resiliencia y de resiliencia urbana desde una perspectiva teórica. Segundo, se explora cómo se han introducido estos conceptos en tres de las principales agendas globales relacionadas con la resiliencia. Tercero, se abordan dos mecanismos mediante los cuales se busca implementar la resiliencia en las ciudades. Esto conduce a un análisis cualitativo de los diferentes marcos conceptuales y procesos relacionados con los esfuerzos globales para aumentar la resiliencia urbana. En particular, se exploran las relaciones entre los conceptos teóricos y su aplicación práctica, así como entre los enfoques globales y los retos de su aplicación a nivel urbano.

Este análisis se basa en información proveniente de la revisión documental, de discusiones informales y de la experiencia empírica del autor. En términos documentales, se realizó una revisión bibliográfica de textos académicos y no académicos relevantes sobre la resiliencia y de cuatro agendas

globales (tres relacionadas con la resiliencia en términos generales y una enfocada en los asentamientos urbanos). Las discusiones informales y la experiencia empírica provienen de los tres años en que el autor trabajó como consultor en resiliencia para varias organizaciones internacionales, con proyectos principalmente en América Latina y la región de Asia-Pacífico. La experiencia empírica del autor también se enmarca en su investigación sobre gobernanza climática durante su doctorado y en más de quince años de trabajo y estudio de temas relacionados con el cambio climático y las ciudades. Aunque el análisis se centra en la resiliencia urbana, este ilustra aspectos generales de las agendas globales con implicaciones sistémicas que requieren acciones locales.

Conceptualizaciones teóricas de la resiliencia

Enfoques Teóricos de la Resiliencia

No existe una definición universalmente aceptada de resiliencia, pero la literatura académica destaca dos perspectivas generales: el enfoque estático y el dinámico (Datola, 2023). En el enfoque estático se considera que un sistema es resiliente cuando es capaz de regresar a un estado de equilibrio previo (Datola, 2023). Esta perspectiva asume que el estado original es el ideal y, por lo tanto, el objetivo de la resiliencia es mantenerse en ese estado o volver a él tras una perturbación. Dentro de esta perspectiva se encuentran conceptualizaciones de la resiliencia tales como la resiliencia de la ingeniería, la resiliencia de recuperación o *bouncing back* y la resiliencia incorporada (Datola, 2023; Lowe et al., 2024; X. Sanchez et al., 2018).

Por otro lado, el enfoque dinámico considera que un sistema es resiliente cuando es capaz de reaccionar, evolucionar o transformarse (Datola, 2023). Bajo esta perspectiva, no existe un estado único ideal; los sistemas están en constante cambio, por lo que ser resiliente implica adaptarse a estos cambios y mantener las funciones u objetivos originales del sistema. Algunos ejemplos de resiliencia dentro de esta perspectiva incluyen la resiliencia ecológica, la resiliencia socioecológica y la resiliencia evolutiva (Datola, 2023; Lowe et al., 2024; X. Sanchez et al., 2018).

Según el sector, el enfoque estático o el dinámico sobre la resiliencia será más relevante. Por ello, puede considerarse que los enfoques estático y dinámico son perspectivas complementarias de la resiliencia (Kong et al., 2022). Aunque, al hablar de resiliencia urbana, se tiende más hacia un enfoque dinámico, la complejidad de las ciudades hace que ambas perspectivas tengan relevancia simultáneamente: el enfoque estático es relevante para la infraestructura física y los sistemas tecnológicos, mientras que el enfoque dinámico se relaciona con los sistemas ecológicos y sociales.

Enfoques Teóricos de la Resiliencia Urbana

La aplicación de las conceptualizaciones de la resiliencia a los contextos urbanos ha dado lugar a marcos conceptuales específicos de la resiliencia urbana. Las perspectivas iniciales se adherían a un enfoque estático, centrándose en restaurar un equilibrio previo a la perturbación (Lowe et al., 2024). Ejemplos de ello incluyen las perspectivas de la resiliencia de la ingeniería o de la resiliencia de «recuperación» (*bouncing back*), que enfatizan la robustez y la fiabilidad de la infraestructura física diseñada para soportar y recuperarse rápidamente de interrupciones (X. Sanchez et al., 2018).

Con el tiempo, las conceptualizaciones posteriores han enfatizado la adaptación a nuevas condiciones y la transformación hacia un estado más resiliente, lo que hace que los enfoques dinámicos sean más relevantes para la resiliencia urbana e incorporen ideas de resiliencia evolutiva y transformadora (Lowe et al., 2024; Datola, 2023). Estos enfoques de resiliencia urbana subrayan la capacidad de las ciudades para adaptarse a los cambios y autoorganizarse, conservando su estructura fundamental (Masnavi et al., 2018). Este proceso evolutivo natural de las ciudades requiere aprender de y aceptar los cambios provocados por las interrupciones para fortalecer la resiliencia en el futuro. En consecuencia, la resiliencia no se percibe simplemente como una respuesta a los impactos, sino como un proceso continuo de aprendizaje y transformación destinado a mejorar la capacidad de adaptación a largo plazo.

La evolución de la resiliencia urbana implica que esta se manifieste de distintas formas a lo largo de estos cambios. Tal es el caso del marco propuesto por Zeng et al. (2022), basado en tres capacidades principales de la resiliencia urbana: la capacidad adaptativa, la capacidad de absorción y la capacidad transformadora. La capacidad adaptativa es la habilidad para realizar pequeños cambios deliberados con el fin de aumentar la flexibilidad frente a los cambios que afectan a la ciudad. La capacidad de absorción se refiere a la habilidad de las ciudades para adoptar medidas preventivas que afronten los impactos y tensiones a los que siempre están sujetas. La capacidad transformadora implica implementar cambios para detener o reducir las causas del riesgo y garantizar una distribución equitativa del riesgo, promoviendo la resiliencia a largo plazo. Estas capacidades abordan, en términos generales, la resiliencia urbana antes de una interrupción (mejorando la flexibilidad del sistema ante posibles cambios), durante una interrupción (enfrentando impactos y tensiones) y después de una interrupción (implementando cambios para fortalecer la resiliencia a largo plazo). Aun así, es importante recordar que, en la realidad, especialmente en un sistema tan complejo y cambiante como las ciudades, las tres capacidades están siempre presentes.

La literatura sobre resiliencia urbana no ha pasado por alto la complejidad del sistema urbano. De hecho, múltiples académicos han estudiado la resiliencia urbana desde dimensiones particulares (Kong et al., 2022). Una de las más abarcadoras podría ser la resiliencia socioecológica, que identifica y se centra en las interacciones entre las dimensiones sociales y ecológicas dentro de los entornos urbanos (X. Sanchez et al., 2018). Otros han estudiado la resiliencia urbana centrándose en grupos específicos, como ocurre con la resiliencia de la comunidad urbana, que destaca que la resiliencia de las comunidades debe considerar

aspectos sociales y sociodemográficos, capital comunitario, aspectos económicos, institucionales, de infraestructura y de vivienda, así como características geográficas y espaciales de la comunidad, además de la colaboración y los datos de riesgo (Osei-Kyei et al., 2024). Los principios de resiliencia también se han aplicado al desarrollo y la planificación urbana para orientar las políticas urbanas, considerando además la incorporación de la resiliencia en funciones o sectores dentro de las ciudades (Datola, 2023). Otras dimensiones para evaluar la resiliencia urbana encontradas en la literatura incluyen la sociedad, la ecología, el medio ambiente, la tecnología, la economía, la salud y el bienestar, la infraestructura, la gobernanza, las instituciones y la gestión urbana, la ciencia y la tecnología, y la seguridad, entre otras (Kong et al., 2022). La complejidad urbana hace que la resiliencia urbana sea inherentemente compleja, multidimensional y dinámica (Meerow et al., 2016), abarcando dimensiones sociales, económicas, medioambientales, físicas e infraestructurales, y de gobernanza (Masnavi et al., 2018; Kong et al., 2022; Datola, 2023).

Al contrastar las conceptualizaciones teóricas con la realidad dinámica y multidimensional de los sistemas urbanos, la resiliencia urbana surge como una cualidad de estos sistemas, en lugar de ser un elemento independiente. Esto se refleja en la noción normativa del «pensamiento resiliente» (*resilience thinking*) (Zeng et al., 2022) en la literatura académica, así como en el objetivo de informar la gobernanza con un enfoque basado en el riesgo (*risk-informed governance*) (UNDRR, 2019) entre los profesionales de la cooperación internacional. Así, la resiliencia debe integrarse no solo en las distintas dimensiones urbanas, sino también en sus interrelaciones. Esto permite una expresión multiescalar de la resiliencia en los sistemas urbanos, que Masnavi et al. (2018) proponen dividir en resiliencia general (relacionada con la capacidad global para soportar perturbaciones impredecibles) y resiliencia específica (relacionada con tipos particulares de perturbaciones o dimensiones).

Considerando todo esto, la resiliencia urbana puede definirse como «la capacidad de un sistema urbano —y de todas sus redes socioecológicas y sociotécnicas constituyentes a través de escalas temporales y espaciales— para mantener o regresar rápidamente a las funciones deseadas frente a una perturbación, para adaptarse al cambio y para transformar rápidamente los sistemas que limitan la capacidad adaptativa actual o futura» (Meerow et al., 2016, p. 39). Aun así, la resiliencia urbana se presenta como un conjunto de diferentes dimensiones de la resiliencia y aún no se cuenta con una visión integral. Esto está ligado a la complejidad de conceptualizar la ciudad, que es vista tanto como actor y como espacio de acción (en el cual interactúan un sinnúmero de actores o sistemas socioeconómicos), e incluso como una red de actores particulares que enfatiza diferentes grupos sociales (por ejemplo, las mujeres, las personas con discapacidad u otras comunidades vulnerables) o sectores (por ejemplo, al hablar del gobierno local *vis-à-vis* el sector privado).

Agendas globales relacionadas con la resiliencia

Agendas Globales para la Resiliencia

En la práctica, la resiliencia es un concepto que se solapa significativamente y, en ocasiones, se utiliza de manera intercambiable con conceptos afines como la adaptación (en el contexto climático), la reducción del riesgo de desastres (RRD) o la gestión del riesgo de desastres. Técnicamente, sí hay distinciones entre estos términos. La adaptación es el proceso de ajuste con el fin de reducir los daños u obtener beneficios de los cambios climáticos reales o previstos, mientras que la resiliencia es la capacidad de un sistema para hacer frente a las crisis manteniendo su función, identidad y estructura esenciales (Intergovernmental Panel on Climate Change , 2023). De igual forma, cuando la adaptación abarca amenazas que van más allá de las de origen climático, se habla de reducción del riesgo de desastres, que consiste en acciones que contribuyen a la resiliencia mediante la reducción y gestión del riesgo de desastres (United Nations General Assembly , 2016). Por lo tanto, aunque la resiliencia, como capacidad para hacer frente a las perturbaciones, es más amplia, y la adaptación y la reducción del riesgo de desastres son acciones más concretas para fortalecerla, su relación es tan cercana que a menudo se utilizan de forma intercambiable o como componentes de acciones climáticas más amplias (C40 y ARUP , 2015) o de la gestión del riesgo de desastres.

Esta sección presenta tres de las principales agendas globales relacionadas con la resiliencia para ilustrar su diversidad en cuanto a alcance, temática y enfoques. El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres es la principal agenda global relacionada con la construcción de la resiliencia a nivel mundial. Como se señaló anteriormente, la resiliencia está presente, al menos de forma implícita, en muchas otras agendas globales. En este estudio se analizan dos agendas globales de gran alcance estrechamente relacionadas con la resiliencia. La primera es la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que se instrumenta a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La segunda es el Acuerdo de París, debido a la importancia de la adaptación al cambio climático a nivel mundial. La siguiente tabla destaca las características clave de estas agendas globales.

Tabla núm. 1
Panorama Comparativo de Agendas Globales Clave para la Resiliencia, la Adaptación y la RRD

Agenda Global	Marco de Sendai para la RRD (SFDRR)	Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030)	Acuerdo de París (Cambio Climático)
Año de Lanzamiento	2015	2015	2015
Objetivo General / Llamada a la Acción	Reducir sustancialmente el riesgo de desastres y las pérdidas a nivel mundial, previniendo nuevos riesgos, reduciendo los existentes y gestionando el riesgo residual frente a todo tipo de amenazas.	Alcanzar la sostenibilidad mediante 17 objetivos que abordan la pobreza, el hambre, la salud, la educación, el género, el agua, la energía, la economía, la infraestructura, la desigualdad, las ciudades, el consumo, el clima, los océanos, la tierra, la paz y las alianzas.	Mitigar el cambio climático, adaptarse a sus efectos adversos y garantizar que los flujos financieros sean coherentes con un desarrollo resiliente al clima.
Resiliencia/Adaptación dentro de la agenda	Prevenir nuevos riesgos, reducir los riesgos existentes y fortalecer la resiliencia; disminuir sustancialmente el riesgo de desastres y las pérdidas.	Asegurar que el desarrollo sostenible esté protegido frente a las crisis (resiliente) y proteger a las poblaciones vulnerables.	Aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad (Objetivo Global de Adaptación).
Enfoque hacia la resiliencia	Reducir los eventos súbitos derivados de la interacción de amenazas, vulnerabilidades y exposición	Resiliencia como elemento transversal para proteger el avance en los objetivos de desarrollo sostenible	En adaptarse a riesgos climáticos de evolución rápida y lenta
Sitio Web Oficial	undrr.org	sdgs.un.org/goals	unfccc.int

Fuente: Elaboración propia con información de los sitios web de las 3 agendas: undrr.org, sdgs.un.org/goals, unfccc.int

Aunque estas tres agendas globales destacan la importancia de fortalecer la resiliencia, también es importante señalar las diferencias en sus enfoques, resultado de los antecedentes desde los que abordan el tema. El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres se enfoca en eventos súbitos derivados de amenazas, vulnerabilidades y exposición (desastres). De ahí que la visión de la resiliencia en el ámbito de la reducción del riesgo de desastres aún se base en gran medida en la idea de reconstruir mejor (*build back better*), un enfoque asociado con las perspectivas de resiliencia estática. Sin embargo, dado que se ha visto que gestionar los desastres es más costoso que prevenirlos (UNDRR, 2025), en los últimos años esta comunidad ha enfatizado la importancia de reducir de manera proactiva el riesgo de desastres. Aunque

este cambio hacia la prevención representa una reducción en el impacto de los desastres, evaluar el riesgo y cuantificar económicamente los beneficios de reducirlo han sido un desafío para consolidar el apoyo a esta iniciativa.

La Agenda 2030 busca promover un desarrollo sostenible integral, intentando agrupar todas las prioridades globales en los 17 ODS. Como cabría esperar, no es posible atender todos los problemas globales de forma manejable en una sola agenda, por lo que la resiliencia quedó como un elemento transversal relevante en muchos de los 17 ODS. Aunque la resiliencia urbana es particularmente importante en el ODS 11, la Agenda 2030, en general, considera la resiliencia como un mecanismo para proteger el progreso del desarrollo. Es decir, la resiliencia no es un objetivo en sí misma, sino una característica transversal que evita que el progreso hacia los ODS se pierda ante un desastre.

El Acuerdo de París, y la agenda climática en términos más generales, otorgan gran importancia a la resiliencia como parte de la adaptación al cambio climático. La adaptación es, junto con la mitigación y los mecanismos de implementación, uno de los tres pilares de la agenda climática. En los últimos años, ante la evidencia de que el cambio climático ya está generando impactos importantes, la adaptación ha ganado importancia frente a la mitigación (prevención del cambio climático), que solía recibir la mayor atención inicialmente. Muestra de ello es que el Fondo Verde del Clima (*Green Climate Fund*), el fondo más grande para el cambio climático, tiene el mandato de invertir en igual proporción en mitigación y adaptación (*Green Climate Fund*, 2011). Aun así, es importante destacar que la adaptación se centra en los riesgos climáticos, por lo que la visión de la resiliencia de esta agenda es más acotada que la del Marco de Sendai. Por otro lado, las amenazas climáticas generan eventos de evolución rápida (huracanes, inundaciones, ondas de calor, etc.) y de evolución lenta (aumento del nivel del mar, sequías prolongadas, etc.). Por este motivo, la adaptación abarca tanto la preparación ante desastres como el desarrollo de una capacidad de transformación a largo plazo.

Aunque las diferencias en el enfoque de la resiliencia en cada una de estas agendas no son mutuamente excluyentes y se refuerzan mutuamente, en la práctica las prioridades de los distintos actores políticos pueden hacer que, en lugar de generar sinergias entre las agendas, estas pequeñas diferencias provoquen fragmentación y competencia. Aunque las agendas globales reflejan intenciones positivas, también constituyen un escenario de negociaciones políticas entre distintos actores, cada uno con sus propias prioridades y capacidad para ejercer poder.

Independientemente de la fragmentación a nivel global, es común que los documentos nacionales que implementan estas agendas, como los Planes Nacionales de Adaptación (PNA) del Acuerdo de París, los informes voluntarios sobre los ODS y las Estrategias de Reducción del Riesgo de Desastres del Marco de Sendai, hagan referencia y contribuyan a más de una agenda de forma simultánea. Sin embargo, los diferentes mecanismos de reporte reflejan metas e indicadores inconsistentes entre las agendas, lo que puede conducir a la fragmentación, la duplicación y las incoherencias a nivel nacional.

De hecho, la necesidad de fomentar la integración entre estas agendas fue reconocida al menos desde 2017 a través de una evaluación técnica de la adaptación centrada en la «integración de la adaptación al cambio climático con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres» (United Nations Climate Change Secretariat, 2017). Aunque no es un documento oficial de la ONU, este documento técnico refleja las opiniones de los expertos involucrados en este proceso y concluye que «una mayor integración [del Acuerdo de París, los ODS y el Marco de Sendai] ayudará a mejorar la coherencia entre los marcos y a utilizar más eficientemente los recursos limitados» sin embargo, esta integración presenta desafíos como «niveles de coordinación sin precedentes, la necesidad de más datos y de mayor resolución, y la capacidad de acceder a apoyo financiero y técnico» (United Nations Climate Change Secretariat, 2017, p. 27). En otras palabras, esta evaluación técnica reconoce la necesidad de una mayor integración en la ejecución. En este nivel, además de integrar marcos conceptuales, se buscan soluciones prácticas para avanzar de manera integral en las distintas agendas. Un ejemplo de ello sería considerar los Objetivos de Sendai y los ODS en los Planes Nacionales de Adaptación (PNA), uno de los instrumentos clave para la implementación de la adaptación previstos en el Acuerdo de París. Otro ejemplo de los esfuerzos por vincular agendas es que el *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction* (Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres), publicado por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, en 2023, se enfocó en mapear la resiliencia respecto de los ODS (UNDRR, 2023a). Sin embargo, los esfuerzos por integrar y coordinar las acciones de adaptación, reducción del riesgo de desastres y resiliencia en general aún no han logrado consolidar un enfoque unificado: todavía se observan procesos superpuestos y complementarios, aunque a menudo no integrados, liderados por distintas agencias de la ONU.

Recientemente, en 2025, los recortes financieros han provocado llamamientos internos para consolidar las operaciones de la ONU en general, con el fin de reducir ineficiencias, duplicidades y costos, en el marco de un esfuerzo más amplio para hacer que la ONU sea más eficiente y rentable en su 80.º aniversario, mediante la Iniciativa ONU80¹. Madrigal Cruz (este tomo) ofrece un análisis más detallado de la Iniciativa ONU80 y su impacto en el cumplimiento de los ODS en general. Aunque aún no está claro si la Iniciativa ONU80 logrará realmente consolidar las agendas complementarias, como las tres mencionadas aquí, representa una oportunidad para fortalecer su articulación.

Aunque las diferencias en los mecanismos de reporte dificultan integrar las agendas conceptualmente, en la práctica existen oportunidades para generar sinergias y avanzar en varias agendas simultáneamente. De hecho, las ciudades pueden funcionar como un espacio de integración de estas agendas, al menos en términos de su implementación. Las tres agendas presentadas identifican a las ciudades como espacios clave para implementar acciones relacionadas con el desarrollo sostenible, la resiliencia y la gestión de riesgos. El ODS 11 busca «lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros,

1 Información sobre el lanzamiento de la Iniciativa UN80: <https://www.un.org/en/delegate/guterres-prioritizes-reform-un80-initiative-launch>, informe sobre los llamamientos internos a la consolidación para evitar la duplicación: <https://www.reuters.com/world/un-eyes-major-overhaul-amid-funding-crisis-internal-memo-shows-2025-05-01/>

resilientes y sostenibles», refiriéndose explícitamente a las ciudades (United Nations, 2015). Sin embargo, el papel de las ciudades va más allá, ya que «al menos 105 de las 169 metas de los ODS no se alcanzarán sin un compromiso y una coordinación adecuados con los gobiernos locales y regionales» (OECD, 2020, p. 19). Las ciudades han estado presentes en las negociaciones sobre el cambio climático al menos desde la Cumbre de Líderes Municipales sobre el Cambio Climático de 1993². No obstante, fue solo en 2015 cuando la importancia de todos los niveles de gobierno, incluidas las ciudades, en la lucha contra el cambio climático fue reconocida formalmente en el preámbulo del Acuerdo de París (UNFCCC, 2015). El Marco de Sendai no solo señala explícitamente al nivel local como un ámbito para implementar el marco, sino que también lo incorpora en cada una de sus cuatro prioridades, detallando claramente las acciones que deben realizarse en dicho nivel (United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2015). Esto demuestra que las ciudades constituyen un espacio común con potencial para implementar estas tres agendas globales; desafortunadamente, en particular en los países en desarrollo, los gobiernos locales a menudo enfrentan importantes limitaciones presupuestarias, de capacidades y de autoridad (Fuhr et al. 2018; Holtz et al. 2018).

Las ciudades como espacio para la integración de agendas de resiliencia

La urgencia de aumentar la resiliencia es más evidente a nivel local que a nivel nacional, ya que los impactos de muchas amenazas resultan más tangibles y concretos en este ámbito. De manera paralela a las negociaciones internacionales sobre adaptación y resiliencia, en el nivel subnacional, los actores estatales y no estatales han comenzado a implementar medidas de adaptación de manera autónoma, ascendente (*bottom-up*) y autoorganizada (Jordan et al. 2018). Esto condujo a un enfoque fragmentado de la adaptación, en el que se desarrollaron perspectivas ligeramente distintas entre agendas globales paralelas.

Aunque esto se ha reflejado en los esfuerzos de gobiernos locales y nacionales, con avances diversos según el país y sus capacidades, en este ensayo se destacan dos procesos globales que llevan las agendas globales directamente al nivel local. Aunque estos procesos no son exclusivos de la resiliencia, sí la consideran de manera significativa. El primero de ellos es la Nueva Agenda Urbana (NAU), liderada por ONU-Hábitat, que busca impulsar diversas agendas globales a nivel local mediante el desarrollo urbano. El segundo corresponde a las redes de ciudades, que ofrecen a los gobiernos locales la oportunidad de colaborar y de tener representación internacional. Estos dos procesos ilustran cómo las agendas globales se conectan con las acciones locales: por un lado, de arriba hacia abajo (*top-down*), en la NAU; y, por otro, de abajo hacia arriba (*bottom-up*), a través de las redes de ciudades.

Agenda Global para la Resiliencia Urbana

La principal agenda global relacionada con el desarrollo urbano es la Nueva Agenda Urbana (NAU), adoptada en la Conferencia Hábitat III de la ONU en 2016 como una visión y un marco orientados a la

2 Historia del Grupo de Gobiernos Locales y Autoridades Municipales. <https://www.cities-and-regions.org/about-the-igma/history-of-the-ig-ma/> (consultado el 12/10/2025)

acción para el desarrollo urbano sostenible (United Nations, 2017). Esta agenda se enfoca en aprovechar una urbanización bien gestionada para crear ciudades inclusivas, seguras y respetuosas con el medio ambiente, impulsando así el desarrollo sostenible. La resiliencia urbana es un componente central de la NAU, ya que integra medidas de RRD y de adaptación en los procesos de planificación y gestión urbana y territorial, con el apoyo de infraestructuras resilientes y de sólidas capacidades de respuesta local. La NAU busca avanzar en estos temas mediante políticas y procesos de planificación urbana participativos que fomenten el desarrollo económico local y mejoren las finanzas municipales. Aunque su implementación es voluntaria, la NAU se conecta estratégicamente con otras agendas globales importantes, sirviendo como un mecanismo para localizar los ODS, alineándose con los principios del Marco de Sendai y apoyando el Acuerdo de París al comprometer a las ciudades con la acción climática. Un ejemplo de ello es la *SDG Cities Global Community* (Comunidad Global de Ciudades ODS), lanzada en el 12.º Foro Urbano Mundial (FUM12) en 2024 para aprovechar las alianzas de ONU-Hábitat e impulsar la implementación de los ODS a nivel local.³

La NAU reconoce la importancia de las ciudades para alcanzar el desarrollo sostenible y del urbanismo como herramienta para lograrlo. Así, aunque es una agenda global, la NAU tiene un carácter práctico e integrador, conectando con otras agendas globales para implementarlas conjuntamente en las ciudades. Sin embargo, estos esfuerzos por integrar agendas globales mediante la urbanización y las políticas urbanas se enfrentan a las limitaciones de los gobiernos locales. Sin el apoyo de otros niveles de gobierno y de diversos actores, la mayoría de las ciudades carecen de la capacidad y los recursos necesarios para lograr el desarrollo sostenible (Fuhr et al. 2018; Holtz et al. 2018).

Redes de Ciudades: Conectando Agendas Globales con Acciones Locales

Una de las respuestas de las ciudades a esta necesidad de vincularse y cooperar con diferentes actores son las redes de ciudades, es decir, organizaciones en las que varias ciudades se unen para alcanzar objetivos comunes. Estas redes de ciudades han servido como un conducto para que los gobiernos subnacionales participen y cabildeen en favor de una mayor relevancia en las agendas globales (Global Taskforce of Local and Regional Governments, 2020). Desde que la Agenda Local 21 hizo un llamamiento a la cooperación entre ciudades a principios de los años noventa, las redes de ciudades han crecido en número hasta alcanzar una cifra estimada de más de 300 (Acuto and Leffel, 2021).

Inicialmente, estas redes se enfocaban en la colaboración entre ciudades más avanzadas y menos avanzadas, a menudo representadas como líderes y seguidoras (Haupt et al., 2020). A medida que las redes de ciudades se expandieron, comenzaron a diferenciarse entre sí, enfocándose en distintos temas, regiones y tipos de ciudades, y ofreciendo diferentes tipos de programas (Acuto and Rayner, 2016; Bansard et al., 2017; Busch et al., 2018; Gordon and Johnson, 2018; Haupt and Coppola, 2019). Así, este sistema de redes

3 Lanzamiento de la Comunidad Global de Ciudades ODS: Construyendo Puentes para los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Publicado el 07/11/2024. <https://www.sdg-cities.org/stories/articles/sdg-cities-global-community-launch-building-bridges-for-the-sustainable-development-goals> (consultado el 07/10/2025)

policéntricas de ciudades ha crecido al conectar a los gobiernos locales con distintos tipos de actores en diferentes escalas. La multiplicación y diversificación de estas redes, junto con la gran cantidad de actores que las conectan, han conformado un sistema policéntrico y heterogéneo cada vez más orientado a las necesidades y condiciones locales de diversas ciudades (Cortes et al., 2022).

El cambio climático destaca entre los temas en los que las redes de ciudades han aumentado su importancia facilitando a las ciudades cooperar entre sí y vincularse con agendas globales (Acuto 2013). Su enfoque climático se ha expandido desde una orientación principal hacia la mitigación en la década de 1990, a un marcado compromiso con la adaptación en los años 2000 y principios de 2010, hasta que las cuestiones de interoperabilidad de la acción climática y los “co-beneficios” en la última década de 2010 y 2020 se entrelazaron más con otros sectores políticos como la resiliencia, la migración y la salud (Acuto et al. 2024). Los temas de resiliencia, ya sea desde la adaptación climática o desde la reducción del riesgo de desastres, han ganado importancia como una prioridad para muchas ciudades que participan en estas redes. De esta forma, las redes de ciudades son un mecanismo dirigido por las ciudades para obtener conocimiento, recursos, reconocimiento o capacidad de cabildeo (lobbying) que les permita avanzar hacia la consecución de objetivos comunes a nivel global y local (Cortes Berrueta and van der Heijden 2021).

Discusiones

De la Conceptualización Teórica a la Implementación Práctica de la Resiliencia

La literatura académica sobre resiliencia se articula con frecuencia en torno a la dicotomía entre enfoques estáticos y dinámicos. Mientras la teoría delimita estas dos perspectivas, en la práctica esa distinción se revela como una construcción artificial. Los sistemas socioeconómicos y urbanos no son ni completamente estáticos ni puramente dinámicos; en cambio, presentan grados variables de rigidez (*stickiness*) que les confieren una estabilidad aparente en el corto plazo, pero, al mismo tiempo, están sujetos a procesos evolutivos a largo plazo e, incluso, pueden experimentar transformaciones abruptas y no lineales bajo condiciones extraordinarias. Por tanto, la realidad empírica funciona en un continuo donde la estabilidad a corto plazo coexiste con la capacidad de cambio a largo plazo. Aunque la separación teórica es útil para entender los distintos procesos, es importante recordar que la realidad presenta matices y que distintas situaciones presentan una mezcla de ambos enfoques, en proporciones variables.

Esta tensión conceptual se transfiere e intensifica en el ámbito de la resiliencia urbana. Las conceptualizaciones teóricas, incluso en su evolución, han intentado incorporar la dualidad estática-dinámica inherente a las ciudades, aunque han enfrentado dificultades significativas para integrar ambos enfoques de manera coherente. La raíz de este desafío radica en que los enfoques estáticos (centrados en la robustez y el retorno al equilibrio) y los dinámicos (enfocados en la adaptación y la transformación) parten de supuestos ontológicos y epistemológicos distintos, lo que dificulta su integración conceptual.

No obstante, la realidad urbana es fundamentalmente compleja: es una amalgama de subsistemas interconectados (infraestructurales, sociales, económicos y ecológicos), cada uno con diversos grados de rigidez y dinamismo.

A pesar de los retos que esta complejidad presenta a nivel teórico, la implementación práctica de la resiliencia se basa en un conjunto de prioridades distintas, donde la búsqueda de un marco universalmente aceptado cede ante la necesidad de una resiliencia adaptada al contexto local. En la práctica, el debate no se centra tanto en si es imperativo regresar al estado original o en fomentar un sistema con capacidad de adaptación, sino en considerar a los grupos de interés afectados y sus condiciones para construir una resiliencia que se alinee con sus necesidades y aspiraciones. Esto no implica que los enfoques teóricos sean inútiles; por el contrario, su valor radica en que permiten visualizar el espectro de posibilidades conceptuales dentro del cual se puede situar e interpretar la realidad. De este modo, la teoría informa y apoya la práctica, pero debe quedar claro que parte de supuestos divergentes y que, por lo tanto, pueden surgir inconsistencias conceptuales que deben resolverse de manera pragmática en el ámbito de la acción.

De manera análoga, las aportaciones a la resiliencia urbana, como la de Zeng et al. (2022), que distingue tres capacidades (adaptativa, de absorción y transformadora), constituyen una abstracción analítica. Esa distinción no existe de manera clara en la realidad, pero resulta heurísticamente útil para diferenciar y explorar aspectos clave de la resiliencia urbana. Igualmente, los estudios que abordan la resiliencia de forma sectorial, desde dimensiones particulares (como aquellos que se enfocan en comunidades específicas, la relación con la ecología o con la planificación urbana), aunque valiosos para profundizar en facetas específicas, son incompletos. Aunque estas dimensiones ayudan a entender la resiliencia urbana en su totalidad, sus recomendaciones serán imperfectas al ser implementadas, ya que no consideran la naturaleza multidimensional e interconectada de la realidad. Esta fragmentación analítica podría hacer que los marcos para implementar la resiliencia urbana se asemejen a extensas listas de verificación, con innumerables elementos a considerar, pero que carecen de una visión integradora y sistémica verdaderamente satisfactoria.

Implementación de la Resiliencia a través de las Ciudades: Mecanismos Descendentes y Ascendentes

A pesar de que las conceptualizaciones de la resiliencia, tanto a nivel teórico como en las agendas globales, no siempre son consistentes o compatibles entre sí, en la práctica estas diversas interpretaciones deben aplicarse en un mismo espacio geográfico y social: el ámbito local. Al confrontar las agendas globales con el contexto local, las posibilidades de fortalecer la resiliencia están guiadas principalmente por las necesidades y los imperativos locales, más que por constructos teóricos abstractos. De esta forma, en la fase de implementación, un cierto grado de ambigüedad conceptual no solo es inevitable, sino que también resulta funcionalmente necesario. Esta flexibilidad semántica permite traducir las perspectivas y los conceptos globales, a menudo generalistas, en acciones concretas que respondan a las particularidades y prioridades de cada contexto local.

Cada intervención a nivel local impacta múltiples ámbitos, ya que, en la práctica, las diversas agendas globales deben integrarse en una realidad concreta. De esta forma, la ambigüedad conceptual permite integrar diferentes objetivos globales en una misma política pública local. La práctica permite articular marcos conceptuales y agendas globales que se diferencian por sus supuestos o posiciones políticas. Al mismo tiempo, esto ofrece a los actores locales la oportunidad de integrar conocimientos, recursos y actores que respaldan distintas agendas en una misma intervención, con el potencial de obtener mayor apoyo para su implementación.

A pesar de lo anterior, las diferencias de escala y alcance entre las agendas globales y las intervenciones locales representan desafíos que aún deben superarse. Alcanzar los objetivos globales de resiliencia mediante acciones locales requerirá mecanismos escalables o replicables en decenas de miles de ciudades. Por otro lado, las particularidades de cada ciudad y su contexto exigen mecanismos que se adapten a condiciones diversas. Este ensayo presenta dos mecanismos para la implementación de la resiliencia urbana que ilustran dichos desafíos y ofrecen elementos para comprender sus posibles soluciones.

La NAU ejemplifica un mecanismo principalmente descendente (*top-down*) en este proceso. Si bien la NAU reconoce el inmenso potencial de la urbanización para avanzar en el desarrollo urbano sostenible y, por ende, en la resiliencia, su efectividad se ve condicionada por la vasta heterogeneidad de los contextos locales. Cada ciudad enfrenta obstáculos institucionales, fiscales y políticos propios, lo cual representa una barrera para implementar acciones a la escala necesaria para alcanzar los objetivos globales. Esta limitación de los marcos globales centralizados resalta la necesidad de mecanismos complementarios. En contraste, las redes de ciudades funcionan como un instrumento descentralizado y principalmente de abajo hacia arriba (*bottom-up*). Al ser un sistema policéntrico, estas redes se han diversificado notablemente en las últimas décadas, adaptándose para atender de manera más eficaz la heterogeneidad de los contextos locales (Cortes et al., 2022). Simultáneamente, funcionan como puentes cruciales que conectan a las ciudades con actores, recursos y discursos internacionales, lo que permite un flujo bidireccional de información. Esta estructura facilita una localización más natural de los objetivos globales, adaptando las estrategias a las capacidades y necesidades reales de sus miembros.

En última instancia, el éxito en la implementación local de las agendas globales de resiliencia dependerá de la capacidad de articular eficazmente las visiones, los objetivos y los recursos del ámbito global con las realidades, capacidades y limitaciones de los contextos locales. El desafío consiste en construir un sistema de gobernanza multinivel en el que los marcos descendentes, como la NAU, y las estructuras descentralizadas, como las redes de ciudades, se refuercen mutuamente. Solo mediante esta sinergia será posible impulsar intervenciones locales significativas que, en conjunto, generen un impacto a nivel global.

Conclusiones

Los esfuerzos globales por abordar desafíos de alcance planetario, como la construcción de resiliencia, se reflejan en un complejo ecosistema de gobernanza que incluye procesos académicos para la comprensión conceptual, políticos para la definición de metas y estrategias, y prácticos para su implementación en contextos específicos. Cada una de estas esferas —teórica, política y práctica— responde a lógicas, incentivos y retos diferentes. Este ensayo argumenta que, lejos de ser independientes y secuenciales, estos tres niveles evolucionan de manera paralela e interrelacionada, tejiendo complejas redes de gobernanza que, pese a sus fricciones internas, se orientan hacia objetivos comunes.

Este estudio utilizó la resiliencia urbana para ilustrar cómo estas tres esferas interactúan entre sí. Aunque las concepciones teóricas de la resiliencia (estática frente a dinámica), las agendas globales que la promueven (Marco de Sendai, Agenda 2030 y Acuerdo de París) y su implementación práctica en el ámbito urbano operan con inconsistencias y supuestos, a menudo divergentes, estas tres dimensiones se apoyan mutuamente en una relación funcional. La teoría proporciona el lenguaje y los marcos analíticos que legitiman y estructuran el debate político. Las agendas globales, a su vez, proporcionan el impulso político y los objetivos normativos que catalizan y orientan la acción práctica. Finalmente, la implementación local en las ciudades constituye el escenario donde los conceptos abstractos se enfrentan a la realidad, lo que requiere una adaptación pragmática que, a su vez, genera conocimiento y evidencia para retroalimentar y perfeccionar tanto la teoría como las futuras negociaciones políticas. De este modo, las inconsistencias conceptuales no se resuelven necesariamente en el plano teórico, sino que se gestionan y negocian en la práctica.

La principal implicación de este análisis es que las oportunidades para avanzar significativamente en la agenda de la resiliencia no radican en la búsqueda de una unificación conceptual perfecta ni en la imposición de un modelo único de implementación, sino en fortalecer las interrelaciones y la retroalimentación entre estas tres esferas. La Nueva Agenda Urbana representa un esfuerzo descendente (*top-down*) para crear un puente; sin embargo, su eficacia depende de mecanismos ascendentes (*bottom-up*) y descentralizados, como las redes de ciudades, que otorgan a los actores locales la capacidad de interpretar, adaptar e integrar múltiples mandatos globales. La evolución de este sistema policéntrico es, en sí misma, una manifestación de cómo la gobernanza se adapta en respuesta a las tensiones entre sus miembros.

En última instancia, este artículo sugiere que la traducción de un concepto global a una realidad local no es un proceso lineal, sino un ecosistema de ideas, acuerdos y experimentos en constante retroalimentación. La efectividad de la gobernanza global en el siglo XXI dependerá de la capacidad de cultivar estas complejas interacciones entre la academia, la política y la práctica, reconociendo que es precisamente en la gestión de sus tensiones inherentes donde reside el potencial para generar soluciones resilientes, apropiadas para cada contexto y de impacto duradero.

Referencias

- Acuto, M. (2013). The new climate leaders? *Review of International Studies*, 39(4), 835–857. <https://doi.org/10.1017/S0260210512000502>
- Acuto, M., & Leffel, B. (2021). *Understanding the global ecosystem of city networks*. *Urban Studies*, 58(9), 1758–1774. <https://doi.org/10.1177/004209802092926>
- Acuto, M., Pejic, D., Mokhles, S., Leffel, B., Gordon, D., Martinez, R., ... (2024). *What three decades of city networks tell us about city diplomacy's potential for climate action*. *Nature Cities*, 1(7), 451–456. <https://doi.org/10.1038/s44284-024-00081-1>
- Acuto, M., & Rayner, S. (2016). City networks: Breaking gridlocks or forging (new) lock-ins? *International Affairs*, 92(5), 1147–1166. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12700>
- Bansard, J. S., Pattberg, P. H., & Widerberg, O. (2017). Cities to the rescue? Assessing the performance of transnational municipal networks in global climate governance. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 17(2), 229–246. <https://doi.org/10.1007/s10784-016-9318-9>
- Benz, A., Broschek, J., & Lederer, M. (Eds.). (2021). *A research agenda for multilevel governance*. Edward Elgar Publishing. <https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781789908367/9781789908367.xml>
- Busch, H., Bendlin, L., & Fenton, P. (2018). Shaping local response: The influence of transnational municipal climate networks on urban climate governance. *Urban Climate*, 24, 221–230. <https://doi.org/10.1016/j.uclim.2018.03.004>
- C40 Cities Climate Leadership Group, & Arup. (2015). *Climate action in megacities 3.0: Networking works, there is no global solution without local action*. <https://www.cam3.c40.org/images/C40ClimateActionInMegacities3.pdf>
- Cortes, S., van der Heijden, J., Boas, I., & Bush, S. (2022). Exclusive apart, inclusive as a system: Polycentricity in climate city networks. *Global Environmental Politics*, 22(3), 59–80. https://doi.org/10.1162/glep_a_00657
- Cortes Berrueta, S., & van der Heijden, J. (2021). Trading off benefits and requirements: How do city networks attract cities to their voluntary environmental programmes? *Environmental Policy and Governance*, 31(5), 451–462. <https://doi.org/10.1002/eet.1943>
- Datola, G. (2023). Implementing urban resilience in urban planning: A comprehensive framework for urban resilience evaluation. *Sustainable Cities and Society*, 98, 104821. <https://doi.org/10.1016/j.scs.2023.104821>
- Deuskar, C., Khan, I. A., Leiva Molano, J. S., Maria, A., & Murray, S. (2025). *Banking on cities: Investing in resilient and low-carbon urbanization* (Urban Development Series). World Bank.
- Fuhr, H., Hickmann, T., & Kern, K. (2018). *The role of cities in multi-level climate governance: Local climate policies and the 1.5 °C target*. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 30, 1–6. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2017.10.006>
- Global Taskforce of Local and Regional Governments. (2020). *The role of local and regional governments in the future global governance of the international system: Visioning Report UN75*.

- Gordon, D. J., & Johnson, C. A. (2018). *City-networks, global climate governance, and the road to 1.5 °C*. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 30, 35–41. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2018.02.011>
- Green Climate Fund. (2011). *Governing instrument for the Green Climate Fund*. <https://www.greenclimate.fund/document/governing-instrument>
- Haupt, W., Chelleri, L., van Herk, S., & Zevenbergen, C. (2020). City-to-city learning within climate city networks: Definition, significance, and challenges from a global perspective. *International Journal of Urban Sustainable Development*, 12(2), 143–159. <https://doi.org/10.1080/19463138.2019.1691007>
- Haupt, W., & Coppola, A. (2019). Climate governance in transnational municipal networks: Advancing a potential agenda for analysis and typology. *International Journal of Urban Sustainable Development*, 11(2), 123–140. <https://doi.org/10.1080/19463138.2019.1583235>
- Holtz, G., Xia-Bauer, C., Roelfes, M., Schüle, R., Vallentin, D., & Martens, L. (2018). *Competences of local and regional urban governance actors to support low-carbon transitions: Development of a framework and its application to a case study*. *Journal of Cleaner Production*, 177, 846–856. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.12.137>
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2023). *Summary for policymakers*. Cambridge University Press.
- Jordan, A., Huitema, D., van Asselt, H., & Forster, J. (Eds.). (2018). *Governing climate change*. Cambridge University Press.
- Kern, K., Eckersley, P., Kochskämper, E., & Haupt, W. (2024). Unpacking polycentric climate governance: Tracing the evolution of transnational municipal networks over time. *Global Environmental Politics*, 24(3), 121–143. https://doi.org/10.1162/glep_a_00754
- Kong, L., Mu, X., Hu, G., & Zhang, Z. (2022). The application of resilience theory in urban development: A literature review. *Environmental Science and Pollution Research*, 29(33), 49651–49671. <https://doi.org/10.1007/s11356-022-20891-x>
- Lee, H., Calvin, K., Dasgupta, D., Krinner, G., Mukherji, A., Thorne, P. W., et al. (2023). *Climate change 2023: Synthesis report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Intergovernmental Panel on Climate Change.
- Lowe, M., Bell, S., Briggs, J., McMillan, E., Morley, M., Grenfell, M., et al. (2024). *A research-based, practice-relevant urban resilience framework for local government*. *Local Environment*, 29(7), 886–901. <https://doi.org/10.1080/13549839.2024.2318571>
- Masnavi, M. R., Gharai, F., & Hajibandeh, M. (2018). Exploring urban resilience thinking for its application in urban planning: a review of literature. In *Int. J. Environ. Sci. Technol.* 16 (1), pp. 567–582. DOI: 10.1007/s13762-018-1860-2.
- Masnavi, M. R., Gharai, F., & Hajibandeh, M. (2019). *Exploring urban resilience thinking for its application in urban planning: A review of literature*. *International Journal of Environmental Science and Technology*, 16(1), 567–582. <https://doi.org/10.1007/s13762-018-1860-2>
- Meerow, S., Newell, J. P., & Stults, M. (2016). *Defining urban resilience: A review*. *Landscape and Urban Planning*, 147, 38–49. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2015.11.011>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020). *A territorial approach to the Sustainable Development Goals*. OECD Publishing.

- Osei-Kyei, R., Tam, V. W. Y., Komac, U., & Ampratwum, G. (2024). *Critical review of urban community resilience indicators*. *Smart and Sustainable Built Environment*, 13(6), 1511–1537. <https://doi.org/10.1108/SASBE-08-2022-0180>
- Ostrom, E. (2010). *Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change*. *Global Environmental Change*, 20(4), 550–557. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2010.07.004>
- Pacheco-Vega, R. (Ed.). (2013). *Polycentric water governance in Mexico: Beyond the governing-by-river-basin-council model*. Ponencia presentada en el Congreso de la Latin American Studies Association, Washington, DC, Estados Unidos.
- Sachs, J. D., Massa, I., Marinescu, S., Toure, S., Bermont Díaz, L., & Lafortune, G. (2023). *Adaptation, loss and damage: A global climate impact fund for climate justice* (Working Paper). <https://sdgtransformationcenter.org/static/docs/reports/2023/adaptation-loss-damage-report.pdf>
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2019). *Words into action: Developing national disaster risk reduction strategies*. <https://www.undrr.org/developing-national-disaster-risk-reduction-strategies>
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2023a). *Global assessment report on disaster risk reduction 2023: Mapping resilience for the Sustainable Development Goals*. United Nations. <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210028301>
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2023b). *Informe del examen de mitad de período de la implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015–2030*. United Nations.
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2025). *Global assessment report on disaster risk reduction 2025: Resilience pays: Financing and investing for our future*. United Nations. <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789211576740>
- United Nations Framework Convention on Climate Change. (2015). *Paris Agreement*.
- United Nations. (2015). *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development* (A/RES/70/1). <https://sdgs.un.org/publications/transforming-our-world-2030-agenda-sustainable-development-17981>
- United Nations. (2017). *New Urban Agenda*.
- United Nations. (2023). *Global Sustainable Development Report 2023: Times of crisis, times of change: Science for accelerating transformations to sustainable development (Key messages)*.
- United Nations. (2025). *World urbanization prospects 2025: Summary of results* (UN DESA/POP/2025/TR/No. 12).
- United Nations Climate Change Secretariat. (2017). *Opportunities and options for integrating climate change adaptation with the Sustainable Development Goals and the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030: Technical paper by the secretariat*. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/techpaper_adaptation.pdf
- United Nations Framework Convention on Climate Change. (2023). *Technical dialogue of the first global stocktake: Synthesis report by the co-facilitators on the technical dialogue* (FCCC/SB/2023/9). <https://unfccc.int>

- United Nations General Assembly. (2016). *Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction (A/71/644)*.
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2015). *Sendai framework for disaster risk reduction 2015–2030*.
- X Sanchez, A., van der Heijden, J., & Osmond, P. (2018). *The city politics of an urban age: Urban resilience conceptualisations and policies*. *Palgrave Communications*, 4(1). <https://doi.org/10.1057/s41599-018-0074-z>
- Zeng, X., Yu, Y., Yang, S., Lv, Y., & Sarker, M. N. I. (2022). *Urban resilience for urban sustainability: Concepts, dimensions, and perspectives*. *Sustainability*, 14(5), Article 2481. <https://doi.org/10.3390/su14052481>