

GUIA PARA

Una Recuperación Equitativa y Resiliente

Introducción

¿Cómo los gobiernos locales pueden lograr una recuperación equitativa y resiliente en respuesta al COVID-19?

Los desastres y las contracciones económicas que estos traen consigo exacerbaban las desigualdades preexistentes al afectar desproporcionadamente a las poblaciones marginadas y vulnerables. Asimismo, la implementación usual de los esfuerzos de recuperación puede cimentar aún más estas desigualdades. Los sistemas federales estadounidenses para la recuperación en caso de desastres se caracterizan por ser burocráticos y contar con estructuras que a menudo menoscaban la capacidad de recuperación de las comunidades más afectadas. Tanto en medio de la crisis del COVID-19 como en crisis pasadas, los gobiernos locales y estatales se ven forzados a navegar el sistema federal de recuperación mientras se enfrentan a múltiples crisis sin tener la autoridad ni los recursos apropiados dada la magnitud de los retos.

A medida que los impactos del COVID-19 continúan empeorando, los gobiernos locales y estatales deben determinar cómo abordar el proceso de recuperación y qué metas quieren lograr. Ante esta situación, lograr una recuperación equitativa y resiliente supone un imperativo moral y una necesidad económica. Las comunidades no pueden recuperarse completamente si una parte significativa de sus poblaciones continúa enfrentando dificultades tras un desastre. No se trata de un pequeño subconjunto de lugares: incluso antes de la crisis, no existía ni un solo distrito congresional en los Estados Unidos donde un empleado que trabajara a tiempo completo con un salario mínimo pudiese costear un apartamento de dos cuartos.¹ No se trata de un segmento pequeño de la población: las familias que perciben ingresos por debajo del 200 por ciento del nivel de pobreza —por ejemplo, una familia de cuatro personas con ingresos de menos de \$50,000 al año— representan un tercio de la población estadounidense.² De hecho, las poblaciones marginadas y vulnerables componen la mayor parte de nuestras comunidades y fuerza laboral. La desigualdad económica, racial y social en el país es el resultado de políticas y decisiones históricas y actuales, y se verá exacerbada aún más por la crisis.

En este momento, los gobiernos locales —como pieza clave en la distribución de los fondos federales provenientes de la Ley de Ayuda, Alivio y Seguridad Económica ante el Coronavirus (CARES, por sus siglas en inglés) y futuros proyectos de ley para la entrega de estímulo federal— tienen la oportunidad y obligación de escoger si procurarán una recuperación equitativa y resiliente que tenga como objetivos la justicia racial, el empoderamiento comunitario y la equidad. De forma loable, las ciudades han ejercido su autonomía política para tomar medidas progresivas. Antes de la crisis generada por el COVID-19, tales medidas incluían declarar ciudades santuario, comprometerse nuevamente con el Acuerdo de París,

aumentar el salario mínimo, regular a los agentes corporativos en nombre de los trabajadores y promover políticas locales basadas en la vida política de quienes son representados por las ciudades. Con la crisis del COVID-19, se repite nuevamente este escenario ya que muchas ciudades están implementando órdenes locales de permanecer en casa, programas de recuperación en caso de desastre y normas de reapertura que sirven de guía ante los mensajes confusos y contradictorios emitidos a nivel federal y a veces estatal.

Esta guía ofrece recomendaciones prácticas para que los gobiernos locales continúen respondiendo ante la crisis del COVID-19, esforzándose para recuperarse y trabajando en la reconstrucción luego de esta crisis actual y otras crisis futuras. Si bien esta guía está dirigida principalmente a los gobiernos locales, también puede ser de utilidad para las organizaciones, los defensores y las fundaciones filantrópicas en la comunidad que deseen asociarse con los gobiernos locales y hacer que rindan cuentas durante el proceso de recuperación.

Esta guía está organizada en torno a un marco que permite que los gobiernos locales y los participantes de la comunidad imaginen y posibiliten una recuperación equitativa y resiliente. El marco aborda las cuatro fases posteriores a un evento de crisis: respuesta de emergencia, estabilización, recuperación adaptable e institucionalización. Estas fases cuales abarcan a grandes rasgos los cuatro grupos de condiciones y retos que se enfrentan luego de un desastre. En la guía se especificarán los principales retos, las preguntas guías, las medidas propuestas y los ejemplos para cada fase, todos enfocados en que el proceso de recuperación en caso de desastre se centre en las necesidades de las poblaciones marginadas y vulnerables.

Acerca de los autores

La presente guía fue elaborada por **HR&A Advisors** en colaboración con el equipo de Ciudades y Estados de la Fundación Ford.

Guiados por nuestra misión, somos una empresa de consultoría en materia de política pública, desarrollo económico y resiliencia.

HR&A es líder en el sector del pensamiento de resiliencia estratégica, y nuestro trabajo abarca desde el empoderamiento de los encargados de la toma de decisiones a nivel local mediante programas de capacitación, hasta la implementación de iniciativas de resiliencia en la respuesta a desastres naturales. Nuestro enfoque interdisciplinario combina más de 40 años de experiencia en estrategia organizacional, planificación y desarrollo comunitario, alianzas público-privadas, participación de la comunidad y de las partes interesadas y gestión de cambios institucionales. Nos centramos en convertir las ideas de las comunidades y de sus defensores en un cambio significativo de los sistemas, mediante el uso de un entendimiento cabal del gobierno, conocimiento sobre las fuerzas económicas locales y privadas y rigor analítico para promover la justicia racial, económica y ambiental. A través de evaluaciones de riesgo, planes comunitarios, estrategias de participación pública a gran escala e implementación de proyectos, ayudamos a los líderes gubernamentales, cívicos y empresariales a promover un desarrollo más inclusivo y a construir ciudades más dinámicas y fuertes, mientras se aprovechan diversas fuentes de financiamiento y oportunidades de colaboración.

Hemos dirigido iniciativas de planificación e implementación para ayudar a que comunidades en ciudades de toda la nación pasen de la fase de recuperación a la de resiliencia.

HR&A Advisors es líder en planificación de resiliencia en los Estados Unidos. Hemos ayudado a los gobiernos locales a responder y crear resiliencia tras desastres naturales catastróficos, como por ejemplo, mediante el apoyo a la iniciativa de planificación Resilient Houston después del huracán Harvey; la gestión de los esfuerzos del programa inclusivo NY Rising Community Reconstruction Program del estado de Nueva York después del huracán Sandy; la formación de una red de pares para los alcaldes de Puerto Rico tras el paso del huracán María y el trabajo con la Fundación Rockefeller en su iniciativa 100 Resilient Cities, mediante la cual se lideró el desarrollo de estrategias de resiliencia para 11 ciudades estadounidenses y se gestionó la Iniciativa de Capacitación para la Competencia Nacional de Resiliencia ante Desastres de dicha fundación. Hemos trabajado para crear resiliencia comunitaria duradera mediante el diseño y la implementación de las iniciativas de participación comunitaria Talking Transition para importantes transiciones de poder municipal en la ciudad de Nueva York, Washington D.C. y el Condado de Harris (Houston). Igualmente, hemos creado planes de desarrollo económico a largo plazo para una gran variedad de áreas urbanas.

En todos estos compromisos, hemos facilitado marcos para la coordinación de los participantes, orientación y prácticas óptimas para las actividades de recuperación, aplicando un enfoque público-privado durante la implementación, con base en los valores y prioridades de la comunidad para crear un consenso y un sentido de pertenencia a nivel local. En los meses y años por venir, HR&A se compromete a trabajar con aliados públicos, privados y sin fines de lucro para aprender de nuestras experiencias comunes y diseñar e implementar estrategias con el fin de lograr que la resiliencia y la equidad sean un factor ubicuo en todas nuestras comunidades.

Colaboradores

Phillip Kash, Andrea Batista Schlesinger, Jeff Hebert, David DeVaughn, Mary Jiang

Índice

Glosario inicial 6

Establecer los valores del presente documento mediante la definición de términos clave

Contexto 8

Diagnosticar el desastre como una manifestación y exacerbación de inequidades subyacentes

- ¿Cuán severa es la crisis del COVID-19? 8
- ¿Por qué son tan severos y desiguales los impactos de este desastre y de desastres pasados? 11

Marco 14

Dividir el periodo posterior a un desastre en cuatro fases distintas con el fin de guiar a las comunidades durante el proceso de recuperación y conducir las hacia un futuro resiliente

- Definir el marco 14
- Presentación preliminar de las fases y medidas propuestas 16

Fases 22

Para cada fase, profundizar en los distintos retos, preguntas guías, medidas propuestas y ejemplos precedentes que deben servir de referencia para los líderes centrados en luchar por la recuperación de poblaciones marginadas y vulnerables

- Respuesta de emergencia 22
- Estabilización 30
- Recuperación adaptable 40
- Institucionalización 50

G L O S A R I O I N I C I A L

Esta guía utiliza un lenguaje que contiene significados y matices profundos, según lo entienden las diferentes comunidades y según se emplea en la documentación relacionada. El glosario que aparece a continuación tiene el doble propósito de definir algunas de estas palabras y esclarecer los valores en los cuales se basa esta guía:

CIUDADES EQUITATIVAS E INCLUSIVAS:

“Ciudades que priorizan a las personas y cuyas políticas y diseños se centran en la equidad y la justicia social. Las ciudades equitativas e inclusivas comunican a sus residentes: Ustedes pertenecen a este lugar. En una ciudad equitativa, los residentes tienen el poder y los recursos para dar forma, cambiar y planificar sus ciudades de forma colectiva”.³

RESILIENCIA:

“La capacidad de los individuos, comunidades, instituciones, negocios y sistemas de una ciudad para sobrevivir, adaptarse y crecer, sin importar las crisis crónicas ni las graves adversidades a las que se enfrenten. Generalmente, se consideran adversidades los desastres que ocurren de manera individual, tales como incendios, terremotos e inundaciones. Las crisis son factores que ejercen presión sobre una ciudad a diario o de forma recurrente, tales como escasez crónica de alimentos y agua, sistemas de transporte sobrecargados, violencia endémica o niveles elevados de desempleo. La resiliencia de una ciudad consiste en mejorar la ciudad, tanto en los buenos tiempos como en situaciones difíciles, con el fin de beneficiar a todos sus ciudadanos, principalmente a los pobres y vulnerables”.⁴

EQUIDAD RACIAL:

“La raza no puede continuar usándose para predecir los resultados que se alcanzarán a lo largo de la vida; de tal manera se mejoran los resultados para todos los grupos”.⁵

POBLACIONES MARGINADAS:

“Las poblaciones marginadas son grupos de comunidades que sufren discriminación y exclusión (social, política y económica) como consecuencia de las relaciones de poder desiguales evidenciadas en las dimensiones económicas, políticas, sociales y culturales”.⁶

VULNERABILIDAD SOCIAL:

“Cada comunidad debe prepararse para enfrentarse y responder a eventos peligrosos, ya sean desastres naturales como tornados o brotes de enfermedades, o eventos provocados por el hombre, tales como un derrame químico nocivo. Varios factores, incluidas la pobreza, la falta de acceso a la transportación y las viviendas abarrotadas, pueden debilitar la capacidad de una comunidad para evitar el sufrimiento de las personas y las pérdidas financieras en una situación de desastre. Estos factores se conocen como vulnerabilidad social”.⁷

IMPACTO DESIGUAL:

“El impacto desigual ocurre cuando el gobierno o ciertos actores privados de manera injustificada implementan prácticas que tienen un efecto dañino desproporcionado en las comunidades no blancas y otros grupos protegidos por la Ley de Vivienda Justa (Fair Housing Act, en inglés). Esta norma se utiliza a menudo para combatir la discriminación en los préstamos hipotecarios, las pólizas de seguro para propietarios de vivienda, la zonificación excluyente, la reurbanización y la demolición de viviendas públicas. El impacto desigual ayuda a identificar la discriminación racial encubierta y las prácticas que pudieran parecer neutrales pero que verdaderamente exacerban la segregación o los efectos de la discriminación racial previa”.⁸

DESARROLLO EQUITATIVO :

“Cuando logramos el desarrollo equitativo, aumentamos la capacidad de las personas no blancas para fortalecer sus comunidades y determinar su propio futuro y el de sus vecindarios. Distribuimos los beneficios y la carga del crecimiento equitativamente entre personas de todas las razas, orígenes étnicos, ingresos y geografías/vecindarios. Fomentamos la existencia de comunidades multiculturales donde pueden prosperar tanto los residentes establecidos como los recién llegados. Además, brindamos opciones significativas a las personas no blancas más impactadas para que puedan vivir, trabajar y definir su propia cultura en todos los vecindarios”.⁹

INICIATIVAS CATALÍTICAS:

Utilizan la equidad racial como principio rector para el desarrollo regional con el fin de promover nuevas políticas, prácticas e inversiones de desarrollo que fomenten la prosperidad, salud y resiliencia compartidas.¹⁰

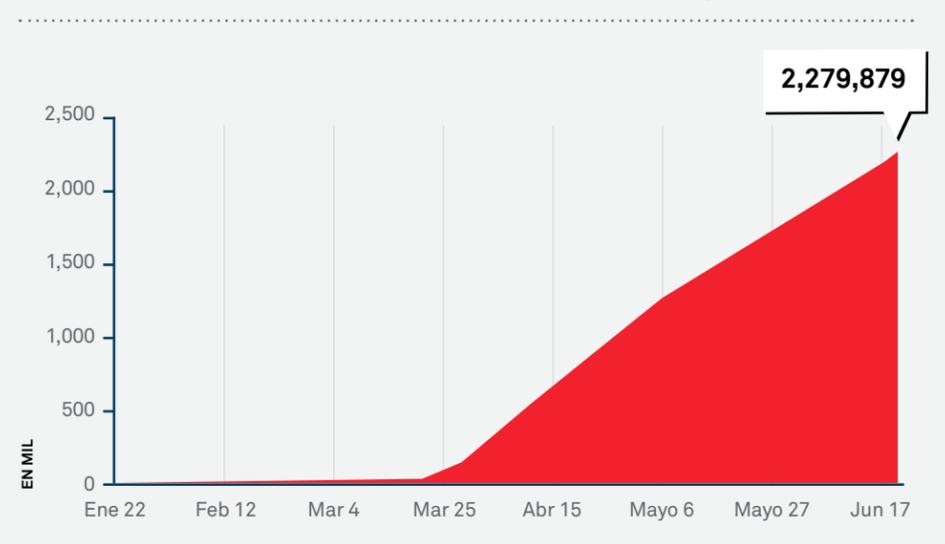
Contexto

¿Cuán seria es la crisis del COVID-19?

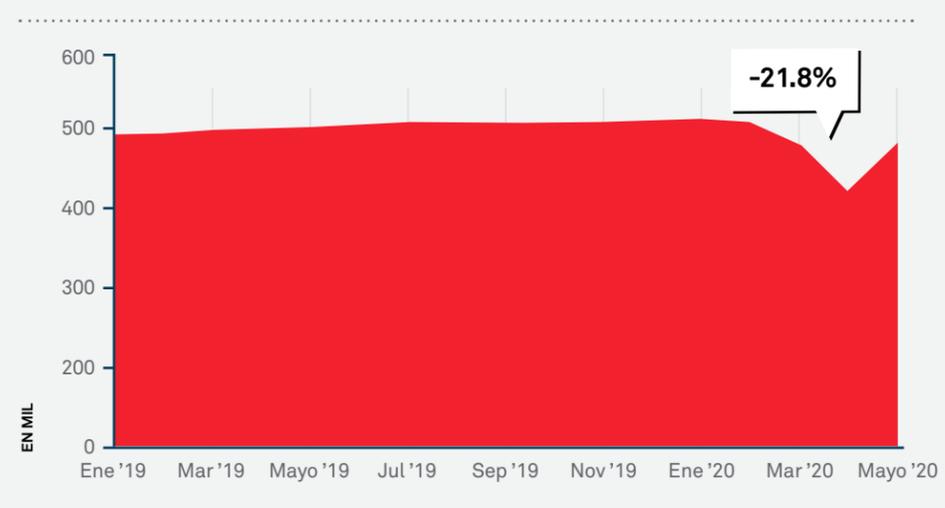
Si bien cualquier desastre de gran envergadura tiene repercusiones excepcionales en las comunidades afectadas, la pandemia del COVID-19 ha sido única en cuanto a su magnitud, alcance y naturaleza.

Este desastre es, a su vez, la mayor **crisis de salud pública** de su clase en un siglo y ha ejercido una presión extraordinaria en los sistemas de salud; Una **crisis económica** que ha congelado los gastos y la confianza del consumidor y, por lo tanto, ha provocado el cierre de cientos de miles de negocios;

Casos confirmados de COVID-19 en EE.UU. a través del tiempo¹¹

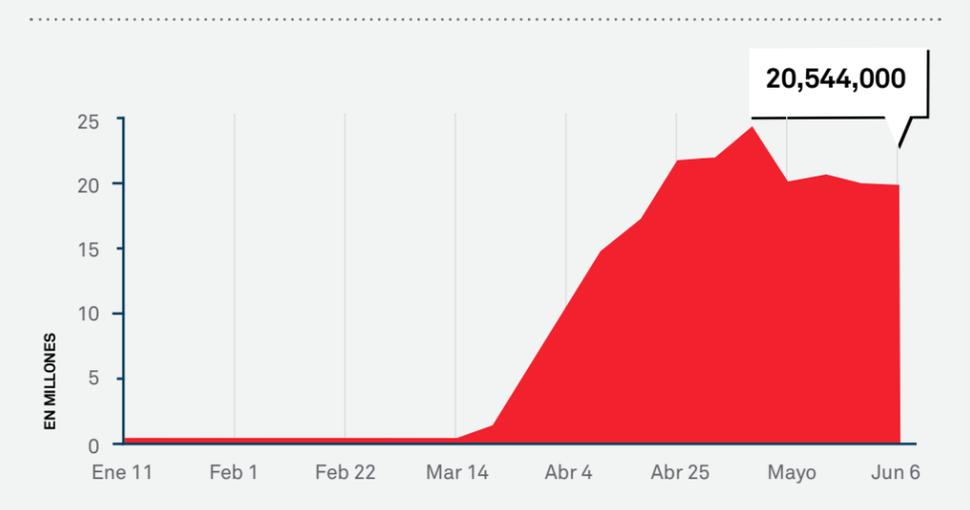


Ventas minoristas en EE.UU.¹²

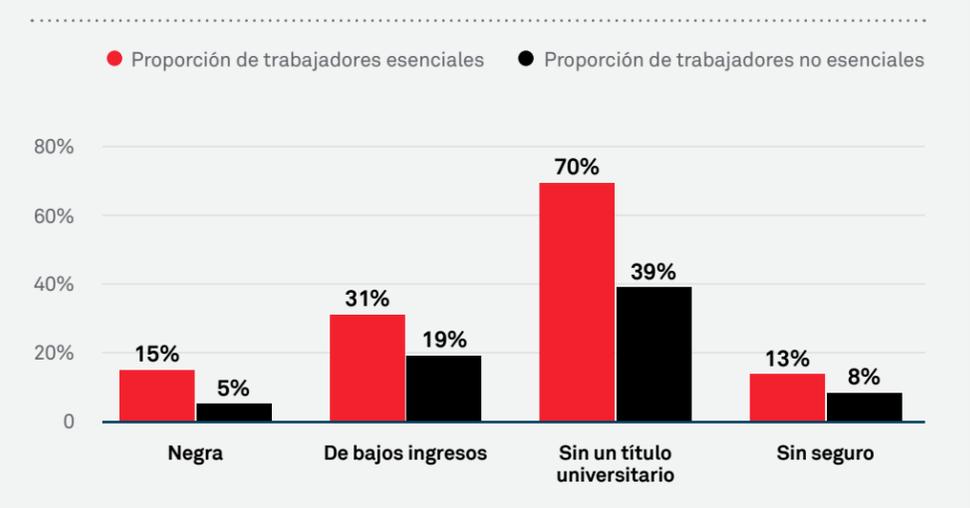


Una **crisis de desempleo** caracterizada por el aumento más rápido en reclamaciones por desempleo que se haya registrado en los Estados Unidos, lo cual ha llevado a niveles de desempleo comparables a los que existieron en tiempos de la Depresión; Y una **crisis de protección laboral** para quienes permanecen empleados, en la medida en que los derechos y el bienestar de muchos trabajadores esenciales se ven afectados por sueldos bajos, beneficios precarios y riesgos continuos a su salud. Un tercio de los adultos estadounidenses indican haber sido identificados como trabajadores esenciales de primera línea por sus gobiernos locales y, por lo tanto, han enfrentado riesgos mayores debido a la exposición continua al nuevo coronavirus.¹⁴

Reclamos de desempleo iniciales en EE.UU. presentados semanalmente (ajustados por temporada) a través del tiempo¹³



Características de los trabajadores esenciales y no esenciales¹⁵



Rara la vez los Estados Unidos ha enfrentado una crisis de este tipo y escala. Las consecuencias de esta crisis conllevarán una recuperación excepcionalmente incierta, en parte porque no se sabe con certeza cuáles serán las “consecuencias”. La mayoría de los desastres consisten en un evento visible, o por lo menos identificable, que marca un punto bajo a partir del cual la comunidad se puede reconstruir. En el caso del COVID-19, ya transcurridos varios meses, el mundo se sigue sumergiendo aún más en la crisis, sin que se vislumbre un final cercano ni un punto de transición obvio a partir del cual se pueda empezar la labor de recuperación. La posibilidad de que se presenten brotes nuevos o recurrentes sugiere que el camino a la recuperación no será lineal, ni fácil de estabilizar, ni corto.

¿Por qué los impactos de este desastre y de desastres anteriores son tan severos y desiguales?

En esta crisis, que con frecuencia se caracteriza como un acontecimiento inescrutable y sin precedentes, identificamos un aspecto que resulta lamentablemente familiar: la crisis ha devastado a las poblaciones marginadas y vulnerables, particularmente a las comunidades negras y latinas. Con todo el daño que ha causado, el COVID-19 no generó espontáneamente la disparidad racial o de clase. Por el contrario, el virus expuso y profundizó las inequidades que han existido por mucho tiempo y que son el resultado de políticas y decisiones de carácter histórico:

Las disparidades tras el impacto del COVID-19

...no son sorprendentes en una nación donde:

Las poblaciones negras representan una proporción desproporcionadamente alta de las infecciones y fallecimientos por coronavirus, en relación con las cifras para el resto de la población en 20 de 28 estados en donde se dispone de datos sobre la cantidad de infecciones por grupo racial,¹⁶ especialmente en ciudades con una alta densidad poblacional y una larga historia de segregación, como Chicago, Detroit, Milwaukee y Nueva Orleans.

Los inmigrantes indocumentados han sido activamente excluidos de los incentivos federales de ayuda por el coronavirus.²¹

Ante la falta de ahorros, muchos hogares de bajos ingresos han tenido que batallar para conseguir asistencia monetaria de emergencia y recurrir a los bancos de alimentos, muchos de ellos por primera vez.²³⁻²⁴

- El 38 por ciento de los trabajadores negros están empleados en industrias de servicios esenciales que conllevan mayor riesgo de exposición al virus, comparado con un 27 por ciento de trabajadores blancos;¹⁷
- Se halló que las poblaciones negras presentan tasas por encima del promedio en cuanto a enfermedades subyacentes (como la hipertensión arterial¹⁸ y la diabetes), las cuales aumentan las tasas de mortalidad del COVID-19;
- Como resultado del legado de segregación racial y de las prácticas actuales de desarrollo económico, las personas negras están expuestas a 1.5 veces más material particulado que las personas blancas, lo cual provoca tasas de asma más elevadas;¹⁹ y
- Es menos probable que las personas negras estén aseguradas, en comparación con las personas blancas,²⁰ dado que muchos estados sureños con una alta concentración de personas negras han restringido Medicaid. Esto resulta en cuidados preventivos insuficientes y falta de acceso a servicios médicos.
- Las políticas de exclusión han impedido que los inmigrantes indocumentados tengan acceso a cuidados médicos oportunos o de calidad. Los inmigrantes indocumentados que son mujeres latinx, en particular, pueden sufrir de una salud más deficiente, según los indicadores de hipertensión arterial e índice de masa corporal (IMC).²²
- Seis de cada diez estadounidenses no tienen suficientes ahorros para cubrir tres meses de gastos.²⁵

Las disparidades tras el impacto del COVID-19

...no son sorprendentes en una nación donde:

Las mujeres están experimentando mayores tasas de desempleo a causa de la pandemia, se están viendo afectadas por un repunte en la violencia doméstica y tienen menos acceso a los servicios de planificación familiar.²⁶

La Nación Navajo ha enfrentado una tasa de infecciones y muertes más elevada que la de muchos estados.²⁸

- Las mujeres ya están “segregadas profesionalmente en empleos de bajos ingresos”, que fueron los primeros en desaparecer o que continúan siendo esenciales, pero de alto riesgo. En Misisipi, por ejemplo, las mujeres constituyen un 70 por ciento de los trabajadores que se dedican a la preparación de alimentos y meseros y representan ocho de cada diez cajeros y alrededor del 90 por ciento de los enfermeros, asistentes médicos y asistentes de servicios de salud a domicilio.²⁷

- Los residentes de la reserva de la Nación Navajo enfrentan una tasa de desempleo y de pobreza que asciende a un 40 por ciento, y un tercio de la población sufre de enfermedades subyacentes, entre las que se incluyen diabetes, cardiopatías y enfermedades pulmonares.²⁹

Existe un sinnúmero de otros ejemplos de los impactos desiguales que enfrentan las comunidades marginadas y vulnerables: personas LGBTQIA+ que sufren discriminación laboral y brechas excesivas en la cobertura de salud, en comparación con sus contrapartes cisgénero y heterosexuales;³⁰ trabajadores sexuales que son excluidos de los programas de asistencia para pequeñas empresas;³¹ personas involucradas con la justicia cuyo bienestar es continuamente ignorado durante los períodos de desastre; personas y familias sin hogar a quienes les resulta difícil encontrar una vivienda estable incluso en los mejores momentos; víctimas de violencia doméstica que no están seguras durante la cuarentena en el hogar y muchos más. Para aquellos que representan una intersección de identidades marginadas, estas adversidades se agravan severamente.

Las poblaciones marginadas y vulnerables no solo se ven afectadas antes y con más fuerza; por lo general, también son las últimas en recibir asistencia y las menos ayudadas. Las disparidades en los resultados no son solo aparentes en los efectos inmediatos de un desastre, sino que se expanden y profundizan en el proceso de recuperación. Luego de recesiones económicas, desastres naturales y crisis de salud pública, la recuperación es invariablemente más lenta y menos estable para estas poblaciones, si es que llega en algún momento.

Las disparidades durante la recuperación luego de un desastre

...no son sorprendentes en una nación donde:

Las poblaciones marginadas y vulnerables pueden tener dificultad para acceder a las solicitudes de ayuda. Buscar asistencia en caso de desastre requiere interactuar con hasta 19 agencias diferentes, a menudo a través de distintos trámites y procesos. Las personas más necesitadas tienen que enfrentarse a una mayor cantidad de solicitudes debido a que necesitan obtener ayuda de múltiples agencias. Muchos de los documentos son repetitivos y podrían llenarse automáticamente.³²

Aun si presentan la solicitud, las poblaciones marginadas y vulnerables podrían tener dificultades para cumplir los requisitos exigidos. Después del huracán Harvey, los solicitantes de bajos ingresos que ganaban menos de \$30,000 al año constituían el 28 por ciento de las solicitudes de Asistencia Individual de FEMA, pero representaban el 48 por ciento de las solicitudes denegadas debido a ocupaciones no verificables o inspecciones no realizadas.³³

- Cada año, \$65 mil millones en beneficios públicos permanecen sin reclamar a nivel nacional como resultado de la intimidación, la estigmatización y las barreras sistémicas que impiden comprender la elegibilidad para los programas y dificultan los procesos de solicitud.³⁴

En los años que siguen a una crisis, la carga financiera agravada (y la ayuda financiera insuficiente) acentúa las desigualdades financieras en vez de reducirlas gradualmente. Por lo general, en el transcurso de un año, un desastre natural de magnitud mediana lleva a un incremento de 5 puntos porcentuales en la cantidad de personas con deudas en cobros, y esta cantidad, en vez de disminuir con el tiempo, se duplica a 10 puntos porcentuales para el cuarto año.³⁵

Esto se debe a que los desastres tienen efectos negativos de gran alcance en la salud financiera, que no sólo afectan la situación laboral, sino también otros factores de acceso financiero, tales como la puntuación crediticia y la morosidad hipotecaria. Partiendo de las inequidades existentes, las personas que viven en comunidades no blancas afectadas por desastres de magnitud mediana tuvieron una reducción de 31 puntos en su puntuación crediticia, en comparación con un descenso de 4 puntos para las personas en comunidades mayormente blancas.³⁶

- Las brechas en la puntuación crediticia contribuyen constantemente a la desigualdad económica, por ejemplo, impidiendo que las personas se conviertan en propietarios de viviendas. Las familias blancas en EE.UU. tienen 10 veces más riqueza que las familias negras.³⁷
- Incluso teniendo en cuenta los ingresos y el importe del préstamo, los solicitantes negros y latinx tenían más probabilidades de que se les denegaran las hipotecas convencionales que los solicitantes blancos.³⁸

Las disparidades durante la recuperación luego de un desastre

...no son sorprendentes en una nación donde:

Hay disparidad racial en la resiliencia empresarial. Entre el año 2002 y el 2011 (período en que ocurrió la Gran Recesión), el 60 por ciento de los negocios de propietarios blancos sobrevivieron, en comparación con un 49 por ciento de empresas con propietarios de raza negra.³⁹

Es muy probable que esto suceda también en la crisis actual. El 40 por ciento de las empresas con propietarios negros se incluyen entre las cinco industrias más vulnerables ante la situación generada por el COVID-19 (incluidas las industrias de ocio, hotelería y ventas al por menor), comparado con un 25 por ciento de los negocios en general.⁴⁰⁻⁴¹

- Las tasas de titularidad de empresas entre residentes no blancos son extremadamente bajas: a pesar de que las personas negras representan un 12.7% de la población, solo componen el 4.3% de los propietarios de negocios.⁴²

En términos generales, estos y otros desastres pasados han demostrado en repetidas ocasiones que nuestra sociedad no es ni tan justa ni tan resiliente como debería ser: ni en medio de una crisis y ni en los años que le siguen. Si comparamos los resultados antes y después de un desastre, para los desastres ocurridos entre 1999 y 2013, queda claro que los desastres exacerban las desigualdades en términos de riqueza, raza, educación y propiedad de viviendas.⁴³ En general, los propietarios blancos, sin importar su nivel de educación, se enriquecieron luego de un desastre natural, y las ganancias de hecho aumentaron con la severidad del desastre y la cantidad de gastos subsiguientes de FEMA.⁴⁴ En cambio, los arrendatarios negros y latinx de todos los niveles de educación sufrieron pérdidas económicas, y la severidad de la pérdida aumentó con la severidad de la catástrofe. En general, luego de grandes tormentas con daños calculados en mil millones de dólares, la ya significativa brecha económica entre un propietario blanco con educación universitaria y un arrendatario negro sin una certificación GED (examen de Desarrollo Educativo General, por sus siglas en inglés) aumentó aún más, por \$375,000, como resultado de la tormenta.⁴⁵

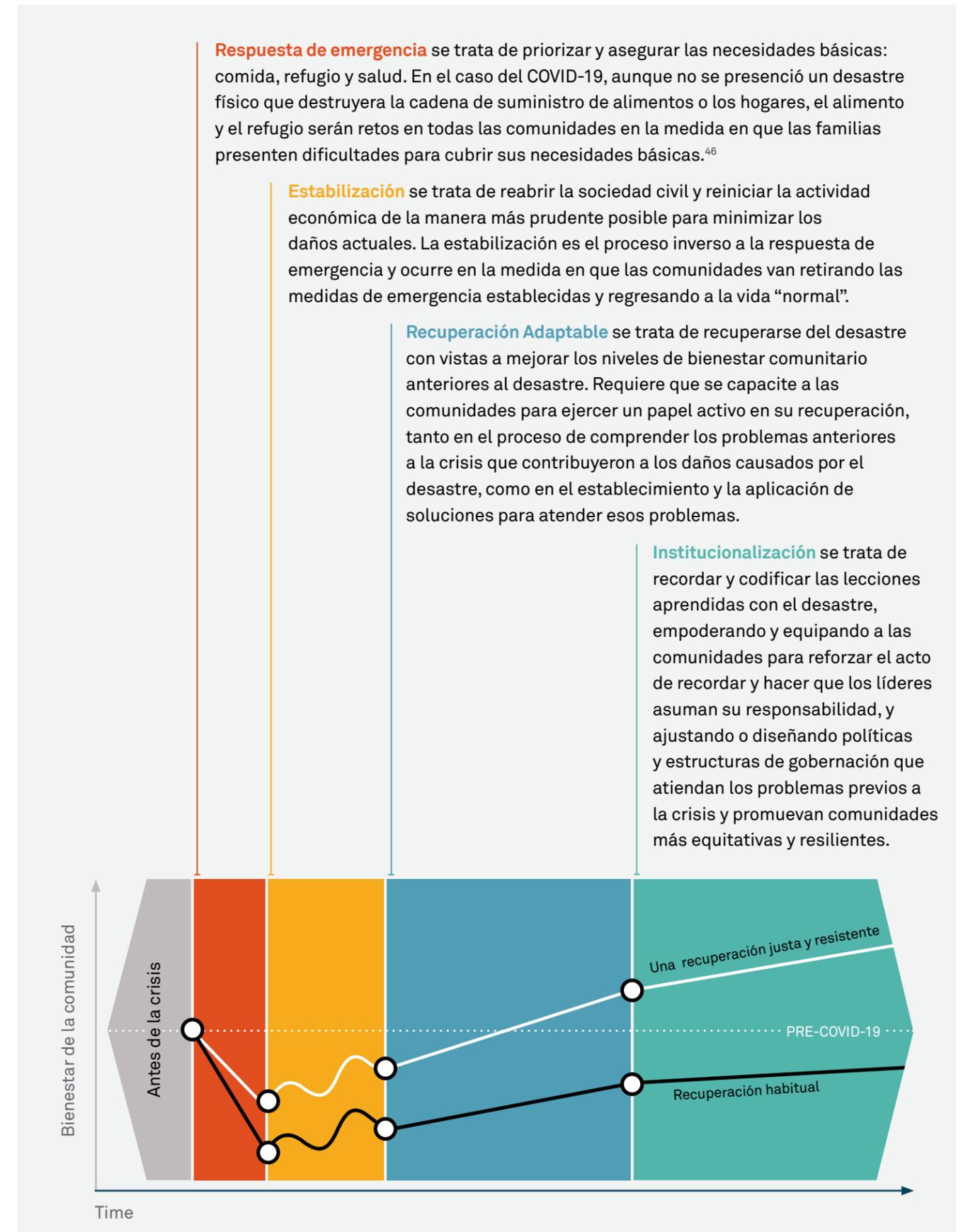
A medida que la crisis del COVID-19 despierta sentimientos a la vez destructivos y poco comunes de voluntad política, participación cívica y reconsideración de prioridades, los gobiernos locales deben aprovechar la oportunidad de procurar una recuperación equitativa y resiliente: una recuperación que mejore y sustente el bienestar de todos los miembros de la comunidad, por encima de los niveles que existían antes de la crisis, atendiendo las inequidades preexistentes y solidificando la resiliencia comunitaria.

Marco

Definir un marco que guíe a las comunidades en el proceso de recuperación.

Los desastres causan confusión entre todas las personas afectadas. Los gobiernos deben definir rápidamente qué hacer, cuándo hacerlo y cómo priorizar una cantidad abrumadora de asuntos urgentes. Este marco de recuperación organiza el proceso en cuatro fases para ayudar a las comunidades a orientar y priorizar sus acciones.

Cada fase presenta retos, oportunidades y prioridades específicas, y puede tener características muy diferentes según el lugar y la comunidad. No es posible utilizar un marco que pueda abarcar y predecir todos los retos que enfrenta cada comunidad en el proceso de recuperación después de un desastre. Por el contrario, la intención de este marco es ayudar a que las comunidades anticipen y se preparen para los retos que caracterizarán las distintas fases de recuperación a corto y largo plazo, asegurando que las ciudades acepten su responsabilidad ante las comunidades a las que sirven.



En las secciones siguientes se describe cada fase en mayor detalle, desde la perspectiva de los gobiernos locales y estatales que hayan decidido emprender una recuperación equitativa y resiliente ante la crisis del COVID-19. Para cada fase, se destacará:

- **El reto principal** que caracteriza cada fase para los líderes de los gobiernos locales;
- **Preguntas guías** que enmarcan las consideraciones primordiales pertinentes para resolver la crisis; y
- **Medidas específicas** que deben tomar los líderes para lograr una recuperación equitativa y resiliente, enfocados en atender las necesidades de las poblaciones marginadas y vulnerables.

PRESENTACIÓN PRELIMINAR DE LAS FASES Y MEDIDAS PROPUESTAS

Respuesta de emergencia

- 1. Crear y comunicar un plan escalonado para responder al desastre.**
 - a. Comunicarse de forma proactiva con las poblaciones marginadas y vulnerables.
 - b. Ayudar a las familias con escasos recursos a prepararse para las interrupciones causadas por los desastres.
 - c. Reparar las brechas en la confianza causadas por injusticias pasadas.

UNA FUNCIÓN PARA LA FILANTROPÍA: Crear mecanismos de emergencia para recaudar y activar fondos con el fin de apoyar a las organizaciones y los defensores comunitarios guiados por, y en apoyo de, personas marginadas y vulnerables durante el desastre.

- 2. Movilizarse rápidamente mediante la formación de asociaciones rápidas y la reorganización de equipos y recursos.**
 - a. Colaborar creativamente con las organizaciones locales para llegar a las comunidades de forma concreta y distribuir recursos.
 - b. Formar alianzas con organizaciones federales y estatales para facilitarles información local sobre las vulnerabilidades.
 - c. Reorientar las labores de los departamentos cuya capacidad sería más útil para atender otras necesidades durante la respuesta de emergencia.

UNA FUNCIÓN PARA LA FILANTROPÍA: Proveer fondos a las organizaciones y los defensores comunitarios para que puedan establecer una alianza significativa con los gobiernos locales luego de un desastre. Los beneficiarios no solo necesitan recursos inmediatos (dinero/tecnología) para que sus organizaciones sobrevivan y satisfagan las necesidades de sus comunidades, sino que también necesitan colaborar con el gobierno local en iniciativas tales como el análisis de datos generados por la comunidad para comprender las vulnerabilidades locales.

- 3. Tomar medidas decisivas, prestando atención al impacto desigual.**
 - a. Actuar con decisión y con esmero, analizando y anticipando las necesidades en tiempo real a través de redes comunitarias.
 - b. Suspender reglas y tomar medidas extraordinarias cuando sea necesario para atender directamente las necesidades de las personas.

UNA FUNCIÓN PARA LA FILANTROPÍA: Hacer uso del poder de convocatoria y las relaciones con el gobierno local y las organizaciones y los defensores comunitarios para facilitar la colaboración a través de redes de apoyo entre pares, con el objetivo de compartir las mejores prácticas y promover la obtención de fondos federales entre los líderes estatales y locales.

Estabilización

1. Crear y comunicar un plan escalonado para que las personas marginadas y vulnerables estén protegidas y seguras mientras reabre la economía.

- Maximizar la transparencia y estabilidad de la reapertura estableciendo un plan de comunicación claro y coordinado.
- Enfocarse en restablecer el empleo y los servicios para las poblaciones marginadas y vulnerables al reabrir los negocios.
- Organizar y financiar servicios que sustenten la capacidad de las comunidades marginadas para participar en la reapertura.
- Retirar las medidas de emergencia sin desestabilizar a los hogares, los trabajadores ni las empresas que dependen de ellas.

UNA FUNCIÓN PARA LA FILANTROPÍA: Brindar flexibilidad en la concesión de subvenciones a las organizaciones y los defensores comunitarios, ya que las funciones esenciales que desempeñan las entidades subvencionadas en sus comunidades también deberán ser flexibles.

2. Dedicar fondos disponibles para apoyar la estabilización.

- Evaluar las necesidades actuales en tiempo real a través de redes comunitarias y predecir las necesidades futuras.
- Redistribuir con agilidad los recursos locales de reservas existentes hacia la necesidad actual.
- Implementar de manera activa los programas federales para asegurar que toda la ayuda disponible llegue a las poblaciones marginadas y vulnerables.
- Encontrar maneras de financiar las necesidades de quienes tengan pocas probabilidades de calificar para asistencia federal directa.

UNA FUNCIÓN PARA LA FILANTROPÍA: Comunicarse y financiar la recuperación de las organizaciones y los defensores comunitarios que tengan menos probabilidades de participar en programas de incentivos debido a los criterios de elegibilidad y las barreras sistémicas que dificultan el acceso. El enfoque debería estar en las intervenciones a corto plazo que llevan a soluciones a largo plazo.

3. Acelerar la recuperación simplificando los procesos y eliminando las barreras burocráticas.

- Priorizar la entrega de ayudas por encima de las precauciones reglamentarias.
- Identificar las barreras reglamentarias y administrativas para el acceso a las ayudas, tales como las cargas de prueba, y eliminarlas.
- Exigir flexibilidad máxima en el uso de fondos públicos.

UNA FUNCIÓN PARA LA FILANTROPÍA: Entender que se puede proporcionar recursos y apoyo a las organizaciones y los defensores comunitarios más cercanos a la realidad en estas comunidades, para garantizar que el desastre no intensifique las inequidades existentes en la distribución de recursos filantrópicos.

4. Crear alianzas para hacer uso de la capacidad de la comunidad y distribuir los fondos a la mayor brevedad.

- Colaborar con grupos locales y organizaciones comunitarias existentes que puedan ampliar la capacidad pública para distribuir ayudas.
- Coordinar con la comunidad filantrópica para proveer asistencia rápidamente a las organizaciones comunitarias y llegar a quienes no estén en condiciones de recibir fondos públicos.

Recuperación Adaptable

1. Establecer las prioridades de recuperación mediante una planificación comunitaria significativa.

- Lograr la participación de un amplio grupo de participantes que incluya redes de personas marginadas y vulnerables y sus defensores.
- Atender directamente las inequidades locales, tanto históricas como actuales.
- Insistir en que se establezcan prioridades claras que puedan guiar la inversión pública futura.
- Conservar el control comunitario local por encima de las reformas.

UNA FUNCIÓN PARA LA FILANTROPÍA: Colaborar con el gobierno local para identificar y conectar a los beneficiarios y a sus redes con los esfuerzos de planificación para la recuperación de la comunidad luego de un desastre, para así garantizar que no se pase por alto ni se dejen de contar las organizaciones y los defensores comunitarios dirigidos por, y en apoyo a, las personas marginadas y vulnerables.

2. Establecer metas y parámetros para guiar las labores de recuperación y comunicar el progreso alcanzado.

- Medir los productos y resultados para evaluar el progreso.
- Dividir los parámetros por raza, origen étnico, género y geografía para tener una perspectiva sobre los efectos desiguales de la recuperación en distintas comunidades.
- Acceder a canales de comunicación inclusivos dirigidos por la comunidad para informar los avances y recibir comentarios.

UNA FUNCIÓN PARA LA FILANTROPÍA: Colaborar y compartir los parámetros de los resultados basados en evidencia y los criterios evaluativos para los datos que resulten importantes para las poblaciones marginadas y vulnerables. Los datos generados por la comunidad y recopilados mediante las relaciones entre fundaciones y beneficiarios serían un precedente útil para poder contar historias precisas sobre recuperaciones no equitativas.

3. Diseñar e implementar iniciativas catalíticas que estén alineadas con los principios de recuperación establecidos por la comunidad.

- Diseñar proyectos y programas de recuperación que logren múltiples beneficios para las comunidades.
- Establecer un grupo claro de proyectos equitativos para iniciar la recuperación y generar impulso.
- Aprovechar la capacidad y la pericia de los colaboradores de organización comunitaria para implementar proyectos equitativos.

4. Acumular y destinar fondos para apoyar proyectos diseñados y planificados por la comunidad.

- Hacer un inventario de todos los fondos disponibles y combinar fuentes de financiamiento para maximizar su impacto.
- Utilizar el capital público y filantrópico para atraer inversiones privadas positivas y sin fines de explotación hacia las comunidades marginadas y vulnerables.
- Procurar fondos federales de manera enérgica, teniendo en cuenta cuáles son las comunidades que no cualifican para obtener ayudas federales.

UNA FUNCIÓN PARA LA FILANTROPÍA: Considerar cómo ha sido la participación en las alianzas público-privadas con gobiernos locales en el pasado: ¿cuáles fueron las limitaciones y quiénes fueron los beneficiarios? Financiar entidades subvencionadas para que participen con el gobierno local en el diseño de programas que conecten las inversiones privadas equitativas con las comunidades marginadas y vulnerables.

Institucionalización

1. Conmemorar las lecciones aprendidas, incorporándolas en planes y estrategias comunitarias

a largo plazo.

- a. Contar la historia de lo que ocurrió a través de voces diversas.
- b. Enfocarse en entender y atender las inequidades subyacentes.
- c. Documentar y difundir las lecciones aprendidas.

2. Codificar y poner en práctica procesos de planificación comunitaria dentro y fuera del gobierno para crear una memoria comunitaria y un conocimiento institucional permanentes.

- a. Utilizar datos e información generados por la comunidad para establecer prioridades y objetivos comunitarios.
- b. Publicar los parámetros y hacerlos accesibles para que distintas comunidades los utilicen como punto de conversación y como mecanismo para exigir responsabilidad.
- c. Planificar para que haya consistencia en los valores y las visiones comunitarias entre distintas administraciones.

3. Eliminar permanentemente las barreras innecesarias que dificultan el acceso a las ayudas.

- a. Reducir las cargas de pruebas que impiden que las familias marginadas y vulnerables tengan acceso a las ayudas.
- b. Redirigir la carga de navegar los sistemas burocráticos para que esta no recaiga en las familias marginadas y vulnerables.
- c. Flexibilizar las restricciones en el uso de los fondos.

UNA FUNCIÓN PARA LA FILANTROPÍA: Si aún no forma parte de la cartera de la fundación filantrópica, buscar organizaciones que apoyen la inscripción, y disminuyan las barreras, en los programas de ayuda pública para las poblaciones marginadas y vulnerables.

4. Cambiar políticas, regulaciones y prácticas para combatir inequidades históricas.

- a. Crear programas y políticas que formalicen una respuesta equitativa ante desastres.
- b. Promover políticas que afronten las inequidades históricas.

UNA FUNCIÓN PARA LA FILANTROPÍA: Apoyar a los beneficiarios que participan en la defensa de la comunidad, incluida la labor que se lleva a cabo durante todo el año para fomentar la democracia y la participación de los votantes con el fin de asegurar una recuperación equitativa que incluya esfuerzos por ampliar políticas como las protecciones a los trabajadores y a la vivienda.

5. Expandir y formalizar caminos que conecten con las comunidades marginadas y trabajen en función de ellas.

- a. Reorganizar los departamentos, equipos y asociaciones para que se enfoquen en las prioridades establecidas en conjunto con las comunidades.
- b. Establecer relaciones formales con organizaciones comunitarias.
- c. Establecer asociaciones institucionalizadas entre el gobierno estatal y el gobierno local.

Para conocer más acerca de la función de la filantropía, véase el informe de Amalgamated Foundation, [A New Front Line: Community-Led Disaster Response Lessons For The Covid-19 Moment](#). (“Una nueva línea de combate: lecciones sobre la respuesta comunitaria en casos de desastre que aplican a la situación generada por el COVID-19”).

Respuesta de Emergencia

Respuesta de emergencia se trata de priorizar y asegurar las necesidades básicas: alimento, refugio y salud.

En el caso del COVID-19, aunque los hospitales, los hogares y la cadena de suministro de alimentos no fueron devastados por un desastre físico, el acceso a los alimentos, el refugio y la atención médica serán un reto para todas las comunidades a medida que las familias presenten dificultad para cubrir sus necesidades básicas.⁴⁷



El reto principal durante la fase de respuesta a la emergencia consiste en ejercer un liderazgo ejecutivo sólido durante una situación que evoluciona rápidamente, contando con información limitada y, a menudo, con una preparación inadecuada.

En un momento en el que hay poco tiempo que perder y poco margen para errores, los líderes ejecutivos se verán presionados y probados en repetidas ocasiones debido a una variedad de circunstancias confusas que incluyen:

- **Un ambiente de información limitada:** Muchos gobiernos locales no tienen acceso a datos sobre las poblaciones vulnerables y marginadas, en gran medida porque esos datos no se han solicitado, no porque no se puedan ofrecer. Incluso cuando los líderes tienen los datos, es probable que no haya suficiente información generada por la comunidad que revele lo que le está ocurriendo a las personas marginadas; ni información precisa, si los protocolos de medición y la infraestructura de recopilación de datos no se han establecido; ni información permanente o fiable, ya que las condiciones serán cambiantes.
- **Mayor dificultad para obtener opiniones de la comunidad y divulgar directrices:** Las decisiones tendrán que tomarse rápidamente, pero teniendo en cuenta la diversidad de las necesidades públicas, mientras los métodos empleados normalmente para solicitar opiniones y compartir directrices mediante las instituciones comunitarias se hallan interrumpidos.
- **La necesidad de equilibrar la seguridad pública y la actividad económica:** Las crisis usualmente dificultan el lograr un equilibrio entre evitar la pérdida de vidas y proteger a los trabajadores mediante la suspensión de la actividad comercial, y reanudar la actividad comercial debido al daño económico que causa el cierre de los comercios a los negocios y los trabajadores.
- **Autoridad y obligaciones legales poco claras:** Las obligaciones y la autoridad de un gobierno estatal o local para afrontar los desafíos propios de un periodo de desastre a menudo son poco claras porque la responsabilidad está dividida entre varios niveles de gobierno, y las situaciones que se enfrentan pueden ser completamente sin precedentes.

PREGUNTAS GUÍA

¿Cómo obtendrá información sobre la situación de las comunidades marginadas y vulnerables y rendirá cuentas a estas según establezca políticas para responder al desastre?

¿Cuáles son sus mecanismos para recibir información en tiempo real y asegurar que la información se desglose o se genere en la comunidad de manera que le permita conocer cómo están siendo impactadas las distintas comunidades?

¿Cómo atenderá las fallas que amenazan la seguridad pública en su comunidad, independientemente de su autoridad y responsabilidades legales?

¿Cómo impactarán las medidas de seguridad pública de manera diferente a las comunidades marginadas y vulnerables? ¿Cómo se responsabilizará de proveer asistencia adicional de emergencia para compensar estos impactos?

RESPUESTA DE EMERGENCIA

1

Crear y comunicar un plan escalonado para responder a distintos niveles de desastre.

Los líderes locales y estatales deben describir al público con regularidad las medidas que piensan adoptar en respuesta al desastre, los ajustes a esas medidas en función de la gravedad del desastre y las actualizaciones de la información en que se basan sus decisiones. Al comunicar el conjunto de medidas de emergencia que se están considerando y las condiciones en las que se adoptarán, los gobiernos estatales y locales permiten que los miembros de la comunidad se preparen.

Comunicarse de forma proactiva con las poblaciones marginadas y vulnerables. Los gobiernos locales deben abrir canales de comunicación bidireccionales con las poblaciones marginadas y vulnerables, tanto para buscar y solicitar “datos generados por la comunidad” sobre las experiencias vividas por estos grupos, como para comunicar claramente los planes públicos y los datos de riesgo subyacentes. Para ello, los gobiernos locales deben reconocer y recurrir a los canales de comunicación en los que confían estas comunidades. Estos canales pueden ser organizaciones religiosas, sindicatos, escuelas públicas, canales de medios de comunicación étnicos y asociaciones de vecinos, según sea el contexto local. La comunicación debe producirse “temprano, con frecuencia y en múltiples formatos”, utilizando un lenguaje y mensajes que sean “de interés local y personal”.⁴⁸

Ayudar a las familias con escasos recursos a prepararse para las interrupciones causadas por los desastres. En la medida en que un plan de respuesta escalonado se haga efectivo mediante la preparación, los gobiernos locales deben prever que algunas poblaciones marginadas y vulnerables no pueden asumir la preparación y adaptación necesarias, por ejemplo, por carecer de los ahorros necesarios para abastecerse de suministros. Se ha comprobado que los adultos de bajos ingresos de 50 años o más están considerablemente menos preparados para los desastres naturales y necesitarán apoyo adicional ante desastres climáticos.⁴⁹

Reparar las brechas en la confianza causadas por injusticias pasadas. Un plan comunicado eficazmente requiere un grado de confianza de la comunidad. Se sabe que las comunidades no blancas, los inmigrantes,⁵⁰⁻⁵¹ los adultos mayores y ⁵² las comunidades rurales⁵³ son especialmente reacios a confiar en las autoridades públicas o a interactuar con ellas. Esta realidad es comprensible dado que estas poblaciones pueden enfrentar obstáculos cuando intentan acceder a los sistemas de servicios sociales, desconocen la existencia de dichos servicios o no cuentan con ningún tipo de servicio dirigido a satisfacer sus necesidades, por nombrar sólo algunos motivos de desconfianza. Esta confianza debe fomentarse apoyando y recurriendo a líderes locales en los que la comunidad ya confía para facilitar la comunicación y la acción.

EJEMPLOS



Boston demostró un enfoque multimodal y plurilingüe para comunicar las noticias sobre el COVID-19 al público.⁵⁴ La ciudad de Boston amplió su servicio de textos para incluir 11 idiomas, enfocándose en el 37 por ciento de sus residentes que hablan un idioma distinto al inglés en casa. La ciudad envió vehículos con altoparlantes por los barrios más afectados para transmitir mensajes de salud pública. Los empleados de la ciudad hicieron llamadas automáticas semanalmente a miles de adultos mayores, en varios idiomas. Por último, el personal bilingüe realizó entrevistas con medios de comunicación étnicos para difundir información y anuncios. Estos enfoques multimodales son especialmente importantes para llegar a los residentes que tal vez no tengan acceso regular al internet o a la banda ancha.

Las redes de promotores de salud pueden ayudar a difundir información de salud pública a las poblaciones marginadas y vulnerables.⁵⁵ Por ejemplo, el Condado de Montgomery, Maryland cuenta con un grupo de más de 100 promotores voluntarios capacitados que, en tiempos normales, difunden información de salud pública a la población latinx local sobre el acceso a la atención médica, a servicios de detección del cáncer, prevención del VIH y prevención del uso de tabaco. Los promotores pueden comunicar mensajes de salud pública a través de “centros de conocimiento” informales ubicados en espacios comunitarios locales. Este modelo de capacitación y el trabajo con los enlaces locales se utilizan de forma activa en el desarrollo internacional para llegar a las comunidades rurales, y también pueden aplicarse a las comunidades rurales a nivel nacional.⁵⁶

RESPUESTA DE EMERGENCIA

2

Movilizarse rápidamente mediante la formación de asociaciones rápidas y la reorganización de equipos y recursos.

Los gobiernos locales y estatales se verán abrumados por la escala y el alcance de las necesidades durante el desastre. Las brechas en la respuesta surgirán rápidamente, y detectarlas y detenerlas requerirá que se actúe con rapidez y se creen alianzas informales.

Colaborar creativamente con las organizaciones locales para llegar a las comunidades de forma concreta y distribuir recursos. Las comunidades más necesitadas de atención son a menudo también las más difíciles de alcanzar. Los gobiernos locales deben colaborar con las organizaciones de base para entender mejor quiénes son estas poblaciones y acercarse a ellas lo más posible, aunque las organizaciones asociadas no sean tradicionalmente organizaciones sin fines de lucro bien establecidas. Estas organizaciones pueden incluir asociaciones de vecinos no incorporadas, instituciones religiosas y grupos informales que tengan la capacidad y las conexiones para atender a las personas difíciles de alcanzar.

Formar alianzas con organizaciones federales y estatales para facilitarles información local sobre las vulnerabilidades. La mayor parte de la ayuda federal fluirá a través de los estados, por lo que los gobiernos locales deberán trabajar de cerca con los estados para ser eficaces. Los gobiernos locales tendrán que involucrar a los representantes estatales y a las delegaciones del Congreso para que representen las necesidades locales en la legislatura estatal y en Washington. Dado que muchos estados y ciudades exhiben una división partidista entre “rojos” y “azules” (colores que representan al partido republicano y al demócrata, respectivamente), esta coordinación puede resultar difícil. Incluso en estados en los cuales el gobernador, la legislatura estatal y los alcaldes están alineados políticamente, navegar las relaciones y el balance de control puede resultar difícil. Los gobiernos regionales y estatales también suelen ser legalmente responsables de las poblaciones marginadas y vulnerables que se encuentran dentro de las jurisdicciones locales: supervisan los sistemas judiciales, las cárceles, los hogares de ancianos, las viviendas públicas y otros sistemas esenciales. El incumplimiento de las responsabilidades para con las personas dentro de estos sistemas puede tener graves consecuencias. Por ejemplo, durante la temporada de huracanes del 2017, las autoridades estatales fueron declaradas culpables de descuidos fatales en la regulación de los hogares de ancianos;⁵⁷ además, la mala administración de las instituciones penitenciarias es un tema recurrente en todo tipo de desastre.⁵⁸

Reorientar las labores de los departamentos cuya capacidad sería más útil para atender otras necesidades durante el periodo de respuesta de emergencia. Como consecuencia del desastre, algunas funciones del gobierno local pueden detenerse o reducirse en gran medida —piense en el Departamento de Vehículos de Motor, la vigilancia de estacionamientos o los inspectores de restaurantes. Asignar a estos departamentos para que trabajen en actividades esenciales de respuesta a emergencias que se correspondan en cierta medida con sus experiencias es una forma de aumentar la capacidad, llegar a los hogares y negocios que lo necesiten y de manejar la enorme cantidad de papeleo que genera la ayuda federal en caso de desastre.

EJEMPLOS

Como respuesta temprana a la crisis del COVID-19, el alcalde de New Haven pudo ejercer presión social sobre una universidad local para que proveyera refugio de emergencia temporero en sus instalaciones luego de que una publicación nacional resaltara el rechazo inicial por parte de esta universidad, en contraste con la respuesta de otra universidad local.⁵⁹ En los casos en que las colaboraciones no se pueden exigir y no existen de antemano, los líderes pueden utilizar su influencia y publicidad para presionar a los principales agentes a que contribuyan a las actividades de recuperación.

Durante la Gran Recesión, la ciudad de Nueva York creó una alianza con la Clínica Financiera para ayudar a los trabajadores de bajos ingresos a rendir sus planillas de declaración de impuestos de forma gratuita. La Clínica Financiera es una organización que administra uno de los mayores programas voluntarios de ayuda con los impuestos sobre ingresos en la ciudad de Nueva York. Al renunciar a la tarifa típica de \$250 para rendir planillas, la Clínica ayudó a facilitar 3.2 millones de dólares en créditos contributivos federales por ingresos devengados (EITC, por sus siglas en inglés) a más de 2,000 declarantes.⁶⁰

Durante el huracán Sandy, los líderes locales colaboraron con FEMA, la Cruz Roja y la Oficina del Censo para acceder y difundir información de emergencia local.⁶¹ Este proceso fue una implementación del enfoque “Whole Community Approach” de FEMA ante las respuestas de emergencia, que va más allá del manejo de desastres centrado en el gobierno y logra movilizar comunidades enteras en la preparación para casos de desastres. Las colaboraciones incluyeron desde el uso de una aplicación móvil de FEMA y la Cruz Roja para ofrecer información a las personas que tenían teléfonos inteligentes, hasta la colaboración con los nuevos recursos de planificación de emergencias de la Oficina del Censo, que proporcionaron información demográfica y de vivienda, sobre el transporte y las poblaciones especiales, orientada a socorristas locales.

RESPUESTA DE EMERGENCIA

3

Tomar medidas decisivas, prestando atención al impacto desigual.

Actuar con decisión y con esmero, analizando y anticipando las necesidades en tiempo real a través de redes comunitarias. Para entender las necesidades locales emergentes en lo más cercano posible a tiempo real, los gobiernos locales deben colaborar mano a mano con las organizaciones y los defensores comunitarios guiados por los grupos vulnerables y marginados a los que brindan sus servicios. Los sistemas existentes de recopilación de datos y de evaluación del rendimiento también deben adaptarse y utilizarse correctamente.

Suspender las reglas y tomar medidas extraordinarias cuando sea necesario, para atender directamente las necesidades de las personas. Dichas medidas deben tomarse en proporción al desastre. Aunque no estén claras las obligaciones legales y la delegación de responsabilidades, los líderes locales deben asumir posiciones de responsabilidad donde otros pueden haber fallado.

EJEMPLOS

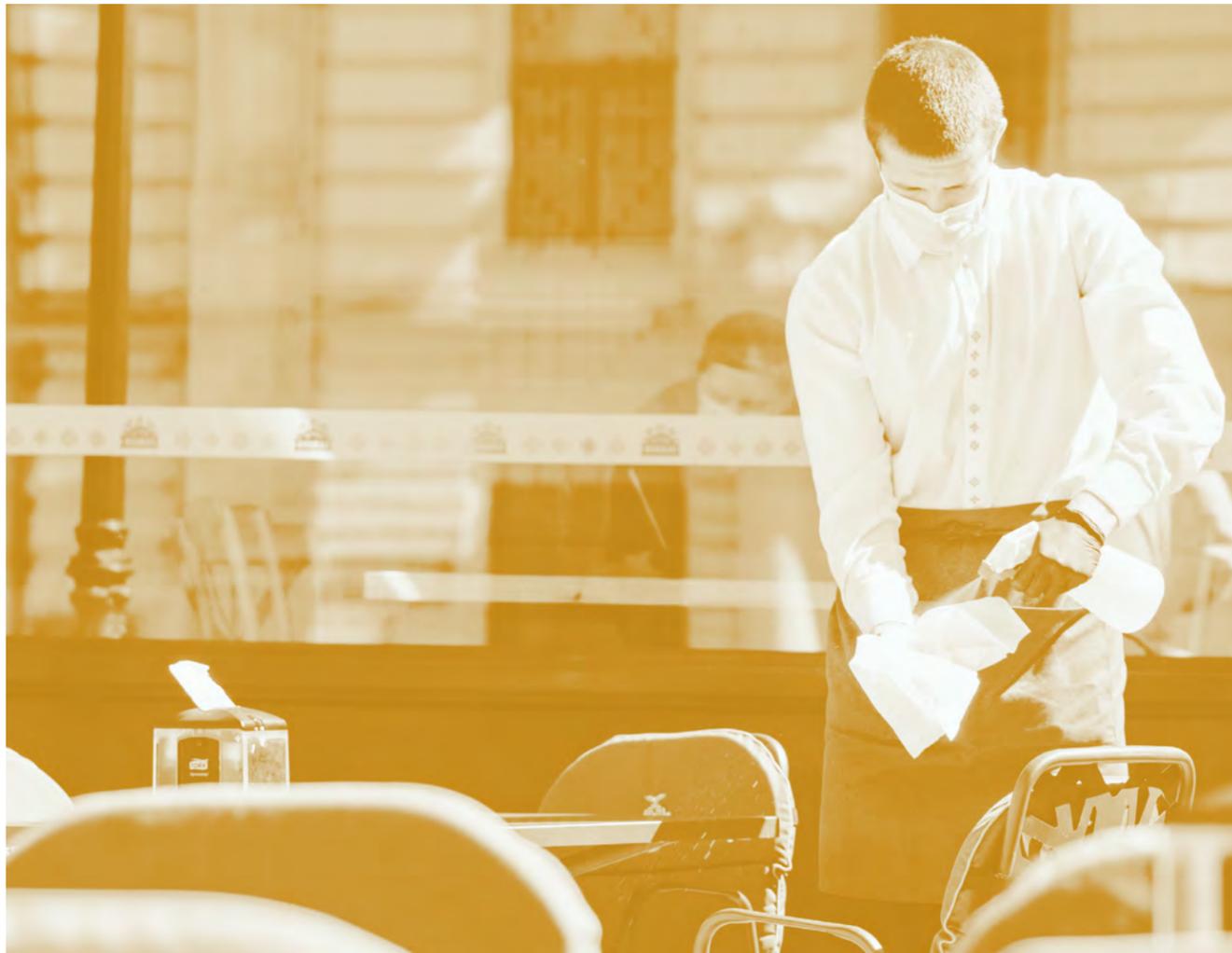
Durante los primeros meses de la crisis del COVID-19 en los Estados Unidos, las medidas de emergencia tomadas por los líderes locales han demostrado ser de amplio alcance.⁶²

- En cuanto a la vivienda, muchos estados respondieron mediante la suspensión temporal de los desahucios y las ejecuciones hipotecarias, y un número cada vez mayor de ciudades han puesto en marcha programas de ayuda para el alquiler de propiedades.
- Algunas ciudades han creado programas de licencia remunerada por enfermedad que obligan a los empleadores a otorgar licencias remuneradas por enfermedad de manera proactiva o retroactiva.
- Muchos estados y ciudades han propuesto la excarcelación y salida de las personas que se encuentran en instituciones.

Estabilización

Estabilización se trata de reabrir la sociedad civil y reiniciar la actividad económica de la manera más prudente posible para minimizar los daños actuales.

La estabilización es el proceso inverso a la respuesta de emergencia y ocurre según las comunidades van retirando las medidas de emergencia establecidas y regresando a la vida “normal”.



El principal desafío de los gobiernos locales en esta fase es reunir y desarrollar la capacidad suficiente para distribuir las ayudas en donde más se necesitan.

Las poblaciones marginadas y vulnerables suelen tener las necesidades más urgentes y, al mismo tiempo, suelen sufrir una falta de atención por parte de estructuras cívicas paralelas que carecen de recursos. Es más difícil llegar a estas poblaciones a través de los medios existentes de distribución de ayudas.

Los líderes también continuarán enfrentando los mismos retos de liderazgo que tuvieron durante la fase de Respuesta de Emergencia, sólo que a la inversa. En una crisis prolongada e incierta como la de la pandemia del COVID-19, se esperará que los líderes tomen decisiones difíciles basadas en información insuficiente, y enfrentarán el desafío de mantener un carácter flexible.

PREGUNTAS GUÍA

¿Cómo se asegura de que las comunidades marginadas y vulnerables sean las que definen el “éxito” y los parámetros de medición en torno a la estabilidad?

¿A quién está considerando como parte de su infraestructura cívica para generar la capacidad y distribuir los recursos durante la respuesta? ¿Únicamente recurre y considera eficaces/eficientes a las organizaciones sin fines de lucro y las organizaciones cívicas bien dotadas de recursos y con conexiones?

¿Cómo está priorizando la distribución de ayudas? ¿Es por orden de llegada? ¿Cómo está satisfaciendo las necesidades de aquellos que no tienen la capacidad ni la confianza para navegar el proceso de acceso a las ayudas?

¿Está aceptando su responsabilidad ante comunidades que varían en términos de identidad y recursos?

¿Cómo está variando el nivel y los tipos de asistencia que se prestan para satisfacer las necesidades de las comunidades marginadas y vulnerables?

ESTABILIZACIÓN

1

Crear y comunicar un plan escalonado para que las personas marginadas y vulnerables estén protegidas y seguras mientras reabre la economía.

Los gobiernos locales deben tomar precauciones para asegurar que las poblaciones marginadas y vulnerables se beneficien directamente de la reapertura de la economía y no se les ponga en peligro o se desestabilicen nuevamente al retirarse las ayudas de emergencia temporales.

Maximizar la transparencia y estabilidad de la reapertura estableciendo un plan de comunicación claro y coordinado. Al igual que con el enfoque escalonado durante la respuesta de emergencia, una reapertura escalonada debe comunicarse de manera proactiva y clara a todas las comunidades, especialmente a las poblaciones marginadas y vulnerables. Una vez más, los gobiernos locales deben elaborar un plan que se adapte a las condiciones locales, que se comunique en varias modalidades e idiomas y que se comparta de manera oportuna.

Enfocarse en restablecer el empleo y los servicios para las poblaciones marginadas y vulnerables al reabrir los negocios. Los gobiernos locales deberían dar prioridad a la reapertura de los sectores industriales que emplean a una gran cantidad de familias marginadas con ahorros financieros limitados, solo cuando esos trabajadores estén plenamente protegidos y seguros. Centrarse en la reapertura de empresas que empleen a poblaciones marginadas garantizando la seguridad y protección de los trabajadores, ayuda a garantizar que esos hogares reciban los ingresos necesarios para evitar entrar en crisis cuando terminen las ayudas del gobierno y se agoten sus ahorros.

Organizar y financiar servicios que sustenten la capacidad de las comunidades marginadas para participar en la reapertura. Los gobiernos locales deben restablecer el acceso al transporte público, el cuidado de niños, viviendas estables y otras necesidades básicas necesarias para que las poblaciones marginadas y vulnerables participen plenamente en una economía reabierto. Las ciudades también deben exigir que las empresas reabierto ofrezcan condiciones de trabajo seguras (por ejemplo, que proporcionen equipo de protección personal y limpiezas frecuentes). Sin estos apoyos, será difícil que las familias se reincorporen al trabajo, que los niños regresen a la escuela y que las empresas vuelvan a operar plenamente. Durante el huracán Katrina, muchas familias de bajos ingresos no pudieron disponer de los recursos para la evacuación, pero a la larga, después de la tormenta, la historia cambió y lo que no tenían era los recursos para regresar a casa. Las escuelas con una matrícula alta de estudiantes no blancos y de bajos ingresos tienden a sufrir altos índices de ausentismo crónico entre los estudiantes después de un desastre.⁶³

Retirar las medidas de emergencia sin desestabilizar los hogares, a los trabajadores o las empresas que dependen de ellas. Cuando se eliminan las medidas de emergencia, los gobiernos locales deben reflexionar sobre la forma en que las diferentes poblaciones vivirán el regreso a la “normalidad”. En muchos casos, los gobiernos locales necesitarán establecer políticas o programas que sirvan de “puente”. Por ejemplo, en cuanto a la vivienda, si se pasa inmediatamente de la suspensión de los desahucios a las normas tradicionales que se siguen para este particular, se corre el riesgo de crear una ola de desahucios entre las familias que no pueden pagar el alquiler atrasado. Es probable que sea necesario establecer un proceso o programa de mediación obligatorio para resolver los alquileres atrasados.

EJEMPLOS

Los Ángeles aprobó un “derecho de regreso” para los trabajadores despedidos, con el respaldo de los sindicatos, con el fin de evitar que los antiguos puestos de trabajo fueran ocupados por “mano de obra nueva y más barata”.⁶⁴ Esta norma garantizaría que los trabajadores que han sido despedidos podrán volver a participar en la economía cuando se reanude el empleo y la contratación en sus antiguos lugares de empleo.

ESTABILIZACIÓN

2

Dedicar fondos disponibles para apoyar la estabilización.

Evaluar las necesidades actuales en tiempo real a través de redes comunitarias y predecir necesidades futuras. Los gobiernos locales deben estimar el nivel y el grado de necesidad para distintos tipos de hogares y negocios. Por ejemplo, los datos disponibles sobre el desempleo deberían utilizarse para estimar el riesgo futuro de desahucios y ejecuciones hipotecarias a fin de reservar fondos suficientes para la asistencia de emergencia para alquiler, asesoramiento y asistencia legal. Los costos de vivienda más allá del alquiler, como el seguro, los servicios y los costos de mantenimiento, también deben considerarse en los programas de financiamiento y las evaluaciones de riesgo, ya que cualquiera de estos costos puede poner en peligro la seguridad de la vivienda.

Reasignar ágilmente los recursos locales de proyectos y reservas existentes a las necesidades actuales. Los gobiernos locales deben compartir el personal y los presupuestos entre agencias gubernamentales, modificando responsabilidades en función de las necesidades. Los recursos de capital también deben reasignarse en función de las necesidades, no de los presupuestos existentes. La redistribución de presupuestos va en contra de la cultura de la mayoría de las organizaciones y es tal vez la tarea más difícil en esta fase, desde el punto de vista institucional, pero es fundamental en el contexto de la recuperación.

Implementar de manera activa los programas federales para asegurar que toda la ayuda disponible llegue a las poblaciones marginadas y vulnerables. Hay un sinnúmero de programas de financiamiento federal incluidos en la Ley CARES y otras leyes de recuperación. Los gobiernos locales deben trabajar con los estados y con colaboradores de la comunidad para llevar a cabo el difícil proceso de digerir las reglas de estos programas para aprovechar al máximo el apoyo disponible.

Encontrar maneras de financiar las necesidades de quienes tengan pocas probabilidades de calificar para asistencia federal directa. Los residentes indocumentados, los que operan en la economía informal o las personas que de otro modo se encuentran al margen de la sociedad, tendrán dificultades para acceder a la asistencia federal. Donde haya una fuerte presencia filantrópica, los líderes locales deben formar alianzas con las fundaciones para compensar esta deficiencia.

EJEMPLOS

Las organizaciones comunitarias pueden ayudar a los residentes marginados y vulnerables a conocer y ejercer sus derechos. Por ejemplo, D.C. Jobs with Justice, una coalición local de organizaciones laborales y grupos comunitarios, ha ayudado a condensar todas las políticas locales del D.C. en una serie de recursos que se actualizan regularmente para que los residentes “conozcan sus derechos”.⁶⁵ La ciudad de Seattle también ha creado una herramienta sencilla para que los ciudadanos “conozcan sus derechos”⁶⁶ y se ha encargado de recopilar los recursos relacionados con el COVID-19 y agruparlos por diferentes tipos de necesidades.⁶⁷

Algunas ciudades han creado programas para incluir a los trabajadores indocumentados que han sido excluidos de los programas de ayuda federal.

- Washington D.C. estableció un fondo de alivio por el COVID-19 de \$15 millones, con \$5 millones de estos destinados a los trabajadores indocumentados.⁶⁸ Este financiamiento se dio en respuesta a los reclamos de grupos de defensa de los inmigrantes, como Sanctuary DMV, que pidieron al alcalde que brindara ayudas para quienes dependen de fuentes de ingresos no tradicionales. El dinero para el fondo se obtuvo de las reservas destinadas a las ayudas en casos de desastre, precaución presupuestaria que tomó la ciudad después de la crisis financiera de 2008.
- Como parte de su iniciativa de ayuda por el COVID-19, Open Society Foundations hizo una donación de \$20 millones para crear un programa de ayuda de emergencia para inmigrantes con la ciudad de Nueva York, con el fin de otorgar subsidios únicos para hasta 20,000 familias de inmigrantes, incluidos los inmigrantes indocumentados. El fondo será administrado por la Oficina del Alcalde para Asuntos del Inmigrante y el Fondo del Alcalde para el Avance de la Ciudad de Nueva York, una organización sin fines de lucro.⁶⁹

ESTABILIZACIÓN

3

Priorizar la entrega de ayudas por encima de las precauciones reglamentarias.

La rapidez es clave. La mayoría de los hogares no pueden pasar dos meses sin ayuda mientras se procesa su solicitud.

Proporcionar a las familias de bajos ingresos una ayuda financiera lo más flexible posible.

Es crucial capacitar y apoyar a las familias proveyéndoles dinero que puedan gastar libremente. Las familias tienen una serie de necesidades, y solo ellas se encuentran en la mejor posición para priorizar esas necesidades. Los gobiernos locales deben ejercer presión para que la asistencia pública sea lo más flexible posible en cuanto a inscripción, desembolso y uso, de manera que respondan de la mejor manera posible a las necesidades de los hogares.

Identificar las barreras reglamentarias y administrativas para el acceso a las ayudas, tales como las cargas de prueba, y eliminarlas. Los gobiernos locales deben evitar crear reglamentos o procesos administrativos adicionales a los que ya existen y a la vez hacer todo lo posible por reducir el número de pasos en el proceso de solicitud, ya que cada paso es un posible obstáculo. El tiempo es esencial.

Ejercer presión para maximizar la flexibilidad en el uso del financiamiento público. Después de un desastre, se pueden relajar las normas para el uso de fondos federales y estatales con el fin de apoyar una distribución de ayudas rápida y flexible. Los gobiernos locales deberían seguir atentamente los casos en que existan obstáculos reglamentarios para distribuir eficazmente los fondos. Igualmente, deberían formar alianzas con otros gobiernos locales y con defensores de la comunidad para identificar las barreras comunes y hacer recomendaciones conjuntas para cambios en las normas y reglamentos a la autoridad o agencia responsable. También deberían cabildear por la aprobación de reformas a nivel estatal y federal mediante representantes estatales y delegaciones al Congreso.

EJEMPLOS

Después del huracán María, un grupo de defensores de asistencia legal presionó a FEMA para que permitiera a los sobrevivientes acceder la asistencia financiera sin cargas excesivas para verificar la titularidad de su vivienda. Grupos como Ayuda Legal, Fundación Fondo de Acceso a la Justicia y Servicios Legales de Puerto Rico desarrollaron una herramienta de declaración jurada (afidávit) denominada “Declaración Jurada”, que permitía a los sobrevivientes comprobar su titularidad mediante apelación en lugar de proporcionar la documentación tradicional de titularidad.⁷⁰ La documentación tradicional no era sensible a la compleja naturaleza de la titularidad de viviendas en la isla, lo que llevó a que al 60 por ciento de los puertorriqueños se les negara la ayuda de FEMA porque no podían demostrar la titularidad de sus viviendas.⁷¹

Chicago canalizó \$2 millones del fondo fiduciario para la vivienda con el fin de crear un programa de subsidios de asistencia para la vivienda, mediante el cual ofrecieron 2,000 vales para inquilinos con un valor de \$1,000 cada uno. Esta medida dirigió de manera flexible los fondos adquiridos con anterioridad para distribuir el dinero de manera rápida y directa a los residentes de bajos ingresos con dificultades para pagar su alquiler. Aunque este financiamiento no es tan siquiera suficiente para satisfacer la demanda —la ciudad recibió 83,000 solicitudes y solo contaba con 2,000 vales— sirvió para movilizar rápidamente la ayuda y brindar asistencia en los casos que fuera posible.⁷²

Maryland ha anunciado que las licencias, permisos y registros autorizados por el estado se extenderán automáticamente hasta 30 días después de que finalice el estado de emergencia,⁷³ de modo que los titulares de las licencias y los solicitantes no se vean afectados por la carga de tener que entregar los papeles durante o inmediatamente después de la crisis.

La flexibilidad del financiamiento fue un rasgo distintivo clave y un factor de éxito para el Fondo de Emergencia del programa de Asistencia Temporal para Familias Necesitadas (TANF, por sus siglas en inglés) en el 2009. Este fondo emitió \$1.3 mil millones de dólares para emplear, de manera temporal y contracíclica, a 260,000 personas de bajos ingresos que estaban desempleadas. La flexibilidad permitió que el fondo ayudara a pequeñas comunidades rurales, grandes ciudades y cualquier otro tipo de población. No había dos programas de subsidio que se parecieran.⁷⁴

ESTABILIZACIÓN

4

Crear alianzas para hacer uso de la capacidad de la comunidad y distribuir los fondos a la mayor brevedad.

Los subsidios públicos y los inversionistas privados deben movilizarse con el objetivo de llegar a las poblaciones marginadas y vulnerables. Esta tarea se centra en escala y velocidad: la escala de la capacidad debe ser proporcional a la escala de la necesidad. En tiempos posteriores a una crisis, la necesidad puede multiplicarse por cientos y, en consecuencia, la capacidad debe coincidir con el nivel de necesidad. Este nivel de movilización no puede lograrse solo con el apoyo del gobierno local.

Colaborar con grupos locales y organizaciones comunitarias existentes que puedan ampliar la capacidad pública para distribuir ayudas. Resulta más fácil y eficaz trabajar con una comunidad si existe familiaridad, confianza y conocimientos técnicos locales. Las organizaciones comunitarias, tales como las organizaciones sin fines de lucro basadas en la afiliación, las organizaciones religiosas, los distritos de mejora empresarial y las asociaciones de vecinos, son colaboradores fundamentales para llevar la ayuda a las comunidades locales, ya que tienen relaciones y lazos existentes con las comunidades marginadas y vulnerables.

Coordinar con la comunidad filantrópica para proveer asistencia rápidamente a las organizaciones comunitarias y llegar a quienes no estén en condiciones de recibir fondos públicos. El apoyo basado en los voluntarios y en los reembolsos será insuficiente para cubrir las deficiencias en capacidad; esto se ve agravado por el hecho de que las medidas de distanciamiento social han limitado el número de voluntarios disponibles. Los gobiernos locales tendrán que dedicar fondos inmediatos, de manera flexible y con menos limitaciones, para cubrir los gastos de personal y suministros para proveer ayudas a las comunidades marginadas y vulnerables. El financiamiento filantrópico suele estar en mejor posición para apoyar estos esfuerzos, especialmente cuando se coordinan y se aprovechan los fondos de los gobiernos locales y la capacidad y las redes organizativas de la comunidad.

EJEMPLOS

After the foreclosure crisis, HUD partnered with its network of intermediaries to implement the National Foreclosure Mitigation Counseling Program (NFMC). Después de la crisis de ejecuciones hipotecarias, el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano se asoció con su red de intermediarios para implementar el Programa Nacional de Consejería para la Mitigación de Ejecuciones Hipotecarias (NFMC, por sus siglas en inglés). El programa respondía a la creciente necesidad de asesoramiento sobre la ejecución de hipotecas después de la recesión. El programa resultó ser muy eficaz: el 64 por ciento de los participantes se mantuvo fuera de delincuencia grave tras ocho meses después del asesoramiento y los participantes pudieron recibir modificaciones de sus préstamos que posibilitaron a los prestatarios ahorrar un promedio de \$267 al mes.⁷⁵

En Houston, después del huracán Harvey, la organización Familias Inmigrantes y Estudiantes en la Lucha (FIEL) sondearon los apartamentos donde podían llegar a los inmigrantes indocumentados y brindarles asistencia con su solicitud de FEMA y con otras opciones para acceder a ayudas. Durante este proceso, FIEL también ayudó a los inquilinos a mudarse a viviendas más seguras, después de descubrir que muchos inmigrantes indocumentados vivían en apartamentos infestados de moho, lo cual representaba un peligro, pero tenían demasiado miedo de irse o quejarse. FIEL no hubiese calificado para la mayoría de los subsidios públicos para la recuperación, pero recibió fondos filantrópicos (del Harvey Community Fund), que reconoció que las principales organizaciones sin fines de lucro no hubiesen sabido qué apartamentos visitar ni hubiesen tenido la capacidad ni la creatividad para movilizarse tan pronto después de la tormenta.⁷⁶

Recuperación Adaptable

Recuperación Adaptable se trata de recuperarse del desastre con vistas a mejorar los niveles de bienestar comunitario anteriores al desastre mediante una mayor equidad.

Requiere que se asigne a las comunidades un papel activo en su recuperación, tanto en el proceso de comprender los problemas anteriores a la crisis que contribuyeron a los daños del desastre, como en el establecimiento y la aplicación de soluciones para atender esos problemas.



El reto principal al cual se enfrentan los gobiernos locales en la fase de recuperación adaptable es establecer y mantener las prioridades comunitarias que hacen frente a las desigualdades históricas, utilizando los pocos fondos disponibles.

Después de un desastre, hay muchas necesidades que compiten por fondos y vale la pena atender la mayoría de ellas. Se necesita un compromiso amplio y profundo de la comunidad con la causa de lograr una recuperación equitativa y resistente, para asegurar que las desigualdades históricas que enfrentan las comunidades marginadas y vulnerables, que se ven exacerbadas por las necesidades inmediatas en la crisis, reciban los fondos necesarios para avanzar hacia una nueva realidad mejor que la anterior.

- **Los déficits presupuestarios empiezan a golpear con más fuerza justo cuando aumentan las necesidades de gasto para la recuperación.** Los gobiernos estatales y locales comenzarán a enfrentarse con profundas limitaciones fiscales, ya que estos gobiernos (a diferencia del gobierno federal) tienen la obligación fiscal de mantener presupuestos equilibrados. El déficit de ingresos contributivos debido a la disminución de las ventas minoristas y las nóminas surgirá junto con el aumento de las obligaciones de pagos por pensión para compensar la caída del mercado. Los fondos federales pueden resolver algunos de estos déficits, pero a menudo tardan en llegar y no son suficientemente flexibles como para satisfacer las necesidades de la comunidad.
- **Los procesos de financiamiento gubernamental tienden a recaer en su status quo anterior al desastre.** Sin ajustes en el proceso presupuestario, los fondos públicos fluirán hacia los proyectos y las actividades que estaban programados antes del desastre.
- **El consenso en torno a cuáles deberían ser las prioridades se desvanecerá, a medida que el enfoque pase de las necesidades inmediatas a las necesidades a largo plazo.** Inmediatamente después del desastre, generalmente hay un consenso sobre cómo satisfacer las necesidades de las familias y de las pequeñas empresas que fueron afectadas sin culpa alguna. A medida que pasa el tiempo, las desigualdades históricas que enfrentan las comunidades marginadas y vulnerables quedan evidenciadas por las crecientes diferencias entre las comunidades que se recuperan más rápidamente y las que se recuperan con mayor lentitud.

PREGUNTAS GUÍA

¿Cómo se asegurará de que los procesos de planificación comunitaria para la recuperación en caso de desastre incluyan y rindan cuentas a las organizaciones dirigidas por las poblaciones marginadas y vulnerables, a las que a su vez representan, y que dichos procesos redunden en recomendaciones factibles?

¿Cómo va a enfocar estos procesos en los problemas subyacentes que provocaron un mayor daño a las comunidades marginadas y vulnerables como resultado del desastre?

¿Qué criterios establecerá para evaluar si las iniciativas de recuperación se adaptan al objetivo de una recuperación equitativa y resiliente?

¿Qué está midiendo para comprender los impactos del desastre y qué mecanismo garantiza que asuma su responsabilidad y se mantenga fiel a una recuperación equitativa y resiliente?

RECUPERACIÓN DAPTABLE

1

Establecer prioridades de recuperación mediante una planificación comunitaria significativa.

Involucrar a un amplio grupo de interesados que incluya redes de personas marginadas y vulnerables y sus defensores. Las estrategias de recuperación se crean en un momento de reposicionamiento y consideración, a medida que las comunidades se reconstruyen y recuperan para alcanzar nuevos niveles. Este proceso debe ser inclusivo si el mundo que se está reconstruyendo ha de ser inclusivo. En el proceso de planificación de la recuperación debería participar un amplio grupo de interesados, en especial los que suelen quedar excluidos de tales procesos, para llegar más allá de las personas que optan por participar en las reuniones. En este punto de la recuperación, lo ideal sería que los gobiernos locales ya hubiesen explorado nuevas colaboraciones y actividades de alcance comunitario; estas relaciones deberían ampliarse mediante procesos de planificación a largo plazo. La estabilización es un requisito previo para lograr la participación de las poblaciones marginadas y vulnerables. Con vistas a sentar las bases para un proceso de recuperación más cuidadoso e inclusivo, los gobiernos locales deben garantizar que se satisfagan las necesidades fundamentales de todas las comunidades.

Atender directamente las desigualdades locales, tanto históricas como actuales. El proceso de planificación de la recuperación después del desastre debería aprovechar este momento para confrontar directamente las condiciones subyacentes en las comunidades que llevaron a una disparidad en los resultados. Para muchas comunidades, esto es consecuencia de toda una historia de prácticas discriminatorias y segregación racial y de las prácticas de desarrollo económico actuales que fomentan la desigualdad, lo cual lleva a las comunidades no blancas a concentrarse en áreas donde existe mayor riesgo de infección y mortalidad por el COVID.

Insistir en prioridades claras que puedan guiar la inversión pública futura. Este proceso de planificación no debe ser meramente por mantener apariencias ni producir una listado de peticiones. Para que sea efectivo, el proceso debe pautar criterios reales que sirvan para evaluar las posibles iniciativas de recuperación y lidiar con los sacrificios inherentes en establecer prioridades. Esto requiere poner a los defensores y a los miembros de la comunidad en una posición en la que deban lidiar con los sacrificios inherentes que acompañan un presupuesto limitado y con cualquier política como parte del proceso de planificación.

Mantener el control local y comunitario de las reformas. Los gobiernos locales deben procurar que la reforma posterior al desastre continúe siendo impulsada por las voces y necesidades locales, especialmente las de las personas que han sido marginadas, y que no se convierta en una oportunidad para imponer un plan de reforma externo, por más bienintencionado que sea. Por ejemplo, después del huracán Katrina, un programa de reforma escolar predeterminado llevó a que el estado se hiciera cargo de las escuelas públicas de Nueva Orleans, lo que trajo como consecuencia “la expansión de las escuelas chárter, la introducción de la elección de escuelas mediante la eliminación de asistencias por zona geográfica, así como un cambio racial radical entre los maestros”.⁷⁷ Estos esfuerzos fueron apoyados por fondos federales y filantrópicos. Este ejemplo sirve para recordar que la reforma en nombre de la recuperación después de un desastre a veces puede ser destructiva para comunidades que ya se han visto desfavorecidas, como consecuencia del sufrimiento ocasionado por el desastre.

EJEMPLOS

“Las reformas no deben imponerse en las comunidades; estas deben ser asumidas por la comunidad... En este sentido, las ciudades en recuperación deben emplear el tiempo que sea necesario para asegurarse de que la exclusión en el proceso de recuperación no exacerbe los daños causados por la tormenta”.

– ANDRE PERRY⁷⁸

Después del huracán María, en respuesta a una fuerte presión por parte de los defensores, los funcionarios públicos de Puerto Rico reconocieron y se alejaron de las prioridades fiscales destructivas que tenían antes de la tormenta, las cuales colocaban los intereses de los inversionistas por encima de los de los residentes. Construyamos Otro Acuerdo, apoyado por el Centro de Democracia Popular, presionó a la Junta de Control Fiscal para que priorizara el gasto en servicios públicos y pensiones, ya que estos habían sufrido recortes para pagar la deuda privada. Esta campaña ha tenido efectos duraderos en las prioridades del gobierno local, ya que la junta de supervisión de la isla ha anunciado sus intenciones de mantener los recortes de pensiones fuera de las negociaciones sobre la deuda durante la respuesta al COVID-19.

Los líderes deberían seguir el ejemplo de las comunidades que han utilizado los procesos de planificación para confrontar más directamente los legados de las prácticas discriminatorias y el racismo. Por ejemplo, “Undesign the Redline” (“Deshacer la línea roja”) es una exposición itinerante, una serie de talleres y un programa de estudios que utiliza medios interactivos para comunicar el racismo estructural a quienes visitan la exposición. El programa de estudios describe hábilmente tanto las raíces históricas como las manifestaciones contemporáneas de la segregación racial.⁷⁹ En Minneapolis, la conciencia del legado de prácticas discriminatorias se ha traducido en una política tangible, ya que la ciudad se convirtió en la primera del país en prohibir la zonificación de viviendas unifamiliares, un paso firme hacia un desarrollo urbano más inclusivo.⁸⁰

RECUPERACIÓN DAPTABLE

2

Establecer metas y parámetros para guiar las labores de recuperación y comunicar el progreso alcanzado.

Los gobiernos locales deben utilizar parámetros de medición para cuantificar y comunicar los avances alcanzados en materia de recuperación; además, estos parámetros deben definirse y reunirse de manera que reflejen si la recuperación está llegando a las poblaciones marginadas y vulnerables. Disponer de parámetros de recuperación permitirá a las comunidades medir la eficacia de las iniciativas y contar su historia de recuperación.

Medir tanto los productos como los resultados para evaluar el progreso. Los gobiernos locales deben asegurarse de que las parámetros no solo midan los productos de las iniciativas que se están llevando a cabo, sino que también capten los resultados que son, en última instancia, más importantes. Los productos positivos pueden contribuir, pero no garantizan resultados positivos. Por ejemplo, si una ciudad contrata a un empleador que genera 1,000 empleos nuevos, pero no vigila la tasa de desempleo de los residentes actuales que no tienen un título universitario, este parámetro de medición impreciso puede crear un malentendido sobre la salud económica de la comunidad.

Los parámetros también deben desarrollarse minuciosamente: cada objetivo establecido por la comunidad debe tener asociado un conjunto de parámetros clave. Solo cuando estos parámetros se apliquen sistemáticamente, la comunidad y sus líderes tendrán los puntos de referencia adecuados para supervisar el progreso.

Dividir los parámetros por raza, origen étnico, género y geografía para tener una perspectiva de las tasas de recuperación desiguales en distintas comunidades. Para los residentes de los sectores donde la recuperación es más rápida, es importante comprender que otras comunidades no están tan bien y que es necesario brindarles apoyo adicional. Para los residentes en zonas que no se recuperan con la misma rapidez, es importante que sus necesidades se hagan evidentes y se comuniquen a los demás.

Acceder a canales de comunicación inclusivos dirigidos por la comunidad para informar los avances y recibir comentarios. Asegurar que los datos se pongan a disposición del público, con objetivos y metas claras con las cuales se puedan evaluar los avances. Los parámetros públicos y la transparencia ayudan a fomentar la confianza en el proceso de recuperación. Para ser verdaderamente transparentes, y como medio de exigir responsabilidad, los informes sobre el progreso alcanzado deben reconocer y cuantificar los fracasos, además de los éxitos, con el fin de prepararse para las consecuencias de estos. El proceso de presentación de informes también debe ser realizado por una entidad independiente.

EJEMPLOS

En Nueva Orleans, la ciudad recurrió a la ciencia de datos para combatir el deterioro urbano después de la tormenta. El alcalde Mitch Landrieu tenía la meta de reducir el deterioro urbano en 10,000 unidades entre 2010 y 2014, y la ciudad logró esta meta un año antes. El programa de análisis BlightStat ayudó en los esfuerzos de esta iniciativa, combinando datos del Departamento de Cumplimiento de Códigos y de otras agencias y sintetizándolos en parámetros clave. Estos datos y parámetros se presentaron en reuniones públicas mensuales y se utilizaron para identificar soluciones, establecer prioridades y evaluar el rendimiento.⁸¹

Después del huracán Sandy, la ciudad de Nueva York desarrolló el Sandy Funding Tracker (Rastreador de Fondos de Sandy), que seguía el progreso de los proyectos de recuperación después de la tormenta.⁸² En virtud de la ley local núm. 140, la ciudad tenía el mandato de publicar información sobre los proyectos posteriores a la recuperación, incluidas las fuentes de los fondos y los usos que se daban a los mismos. Al enfocarse en los proyectos financiados, el rastreador se orientó en torno a la administración efectiva de \$50 mil millones de dólares públicos. El rastreador está dividido en cinco áreas de interés —vivienda, negocios, infraestructura, emergencia y resiliencia— y tiene un conjunto de parámetros de evaluación del rendimiento para cada una, los cuales se actualizan en tiempo real.

RECUPERACIÓN DAPTABLE

3

Diseñar y aplicar iniciativas catalizadoras con y para las comunidades marginadas y vulnerables.

Los gobiernos locales deberían adoptar medidas audaces para reconstruir y reinvertir en las comunidades, en colaboración con otras partes interesadas de la comunidad. Estos esfuerzos deben ser suficientemente significativos como para mitigar de manera sustancial las profundas inequidades existentes.

Es importante entender primero qué iniciativas se necesitan y luego considerar cómo financiarlas con fondos federales, ya que si se pregunta primero qué fondos federales u otras fuentes de financiamiento externas están disponibles para el pago, se desviará la atención de las prioridades para una recuperación equitativa y resiliente.

Diseñar proyectos y programas de recuperación que ofrezcan múltiples beneficios a las comunidades. Nota: un “proyecto” pudiese ser la revitalización de un corredor comercial, y un “programa” pudiese ser un fondo que proporcione préstamos a pequeñas empresas. Debido a las limitaciones de recursos, no es óptimo destinar grandes cantidades de fondos a la ejecución de proyectos con un único propósito o a la gestión de programas con un único propósito. Se deben atender varios problemas simultáneamente. Por ejemplo, un proyecto de construcción de carreteras también debe generar empleos para las poblaciones marginadas y vulnerables, estar diseñado para aumentar las opciones de transporte de los residentes que no poseen automóvil, dar solución a las inundaciones de aguas pluviales o contribuir de alguna otra manera a las prioridades que se hayan establecido a través del proceso de planificación.

Establecer un grupo claro de proyectos equitativos para iniciar la recuperación y generar impulso. Para evitar retrasos e iniciar el proceso de recuperación, los gobiernos locales y sus colaboradores deberían poner en marcha y acelerar los proyectos que tengan el mayor impacto en la prestación de servicios y la canalización de recursos hacia las comunidades marginadas y vulnerables. Los gobiernos locales deberían evaluar los proyectos y dar mérito a los que estén listos para iniciar las obras inmediatamente, ya que es fundamental obtener resultados y brindar asistencia lo antes posible. Al mismo tiempo, los gobiernos locales también deben ejercer presión para que el diseño de estos proyectos sea lo más equitativo posible y para generar nuevos proyectos equitativos que estén listos para comenzar las obras, de manera que la rapidez no dé lugar a una continuación de las desigualdades preexistentes.

Aprovechar la capacidad y la pericia de los colaboradores de organización comunitaria para implementar proyectos equitativos. Las organizaciones comunitarias, cuasi gubernamentales, filantrópicas y con fines de lucro tendrán conocimientos especializados y capacidades que los gobiernos estatales y locales carecen. Puede tratarse de la capacidad de crear y gestionar un fondo de préstamos para pequeñas empresas, gestionar la revitalización de un corredor comercial abandonado o intensificar la capacitación técnica de los residentes actuales.

EJEMPLOS

Después del huracán Harvey, la coalición HOME —una coalición de financiadores, defensores y grupos laborales— negoció con la ciudad de Houston para crear un programa de protección al trabajador para los contratos de reconstrucción después de la tormenta. La coalición aseguró normas laborales, un salario mínimo de \$15 y beneficios de seguro para todos los trabajadores, brindando apoyo con más de \$300 millones en vivienda asequible y proyectos de construcción multifamiliares financiados con fondos federales de reconstrucción. El programa también exige que el 10 por ciento de las horas de trabajo se asigne a los trabajadores inscritos en programas de aprendizaje o de capacitación laboral bilingüe, y asigna otro 10 por ciento de las horas de trabajo a los residentes de bajos ingresos que sean elegibles para asistencia para la vivienda según la Sección 3.⁸³

El Programa de Oportunidades de Recuperación Basado en Proyectos (PROP, por sus siglas en inglés) fomenta las prioridades locales de desarrollo económico en las parroquias afectadas por los huracanes Katrina y Rita, ofreciendo préstamos directos de bajo costo a las empresas medianas que están ubicadas o que tienen la intención de ubicarse en una zona que esté sufriendo efectos a largo plazo de los huracanes. Pueden participar empresas con fines de lucro, organizaciones comunitarias sin fines de lucro, instituciones financieras para el desarrollo comunitario y organizaciones de desarrollo económico de base comunitaria con operaciones significativas en Luisiana. Cada solicitante debe crear un número mínimo de empleos, con base en los estándares de la industria, tener un ingreso bruto anual mínimo de \$250,000 en el caso de empresas existentes, y los fondos del programa de Subsidios en Bloque para el Desarrollo Comunitario (CDBG, por sus siglas en inglés) no pueden exceder el 75 por ciento de los costos totales. Se presta consideración especial a los proyectos que se ajustan a los objetivos de la comunidad, tales como la creación de oportunidades para empresas históricamente desfavorecidas o la preservación de estructuras históricas.⁸⁴

RECUPERACIÓN DAPTABLE

4

Acumular y destinar fondos para apoyar proyectos diseñados y planificados por la comunidad.

Después de un desastre, las fuentes de las cuales usualmente dependen los gobiernos locales para obtener capital se ven interrumpidas. En aras de avanzar en el proceso de recuperación, los gobiernos locales deben hacer un inventario de los fondos disponibles y entrelazarlos para atender las necesidades de sus comunidades.

Hacer un inventario de todos los fondos disponibles y combinar fuentes de financiamiento para maximizar su impacto. Los gobiernos locales deben reunir y evaluar una “estructura de capital” de todas las fuentes de financiamiento disponibles, ya sea financiamiento público local, estatal o federal, capital privado o filantrópico, provenientes ya sea de inversiones directas o de cambios en políticas. Con un entendimiento del capital disponible, los gobiernos locales pueden asignarlo más estratégicamente entre los diferentes proyectos para maximizar el impacto. Por ejemplo, un gobierno local podría obtener fondos del Departamento de Agricultura para ampliar y mejorar las fuentes de alimentos frescos locales para su comunidad, mejorar los bancos de alimentos con la Asistencia Pública de FEMA para poder realizar entregas limpias que permitan el distanciamiento social y utilizar los fondos CDBG para reabrir los supermercados locales y modernizarlos para que tengan sistemas de HVAC más seguros y puedan ofrecer el servicio de recogido de compras en la acera (“curbside pickup”).

Utilizar el capital público y filantrópico para atraer inversiones privadas positivas y sin fines de explotación hacia las comunidades marginadas y vulnerables. El capital privado—ya sea en forma de préstamo o de acciones— se ajusta al riesgo, lo que hace que sea mucho más costoso y existan menos probabilidades de que fluya hacia las comunidades marginadas y vulnerables, en donde el riesgo de inversión es estructuralmente mayor. Los sectores públicos y filantrópicos deberían crear alianzas con el sector privado para aumentar el flujo de inversiones privadas positivas hacia comunidades a las cuales no llegaría en otras circunstancias, con el imperativo de que el capital privado se dirija a reconstruir y mejorar las comunidades existentes, en lugar de seguir explotándolas o desplazándolas. Los gobiernos locales deben cuidarse de las varias formas en que se puede adoptar el capitalismo del desastre, como cuando los fondos privados compran propiedades en masa durante dificultades financieras o físicas, como se ve durante crisis de ejecuciones hipotecarias y después de grandes tormentas.⁸⁵ Estamos entrando en una etapa de renegociación de deudas en la que se revisará la estructura de capital para la mayoría de las propiedades comerciales y residenciales. Esto puede dar lugar a que la comunidad obtenga un mayor control y asequibilidad o a que se consolide la titularidad en ausencia y la extracción de la riqueza de la comunidad.

Procurar fondos federales de manera enérgica, teniendo en cuenta cuáles son las comunidades que no califican para obtener ayudas federales. Si bien se trata de un proceso que ya se habrá iniciado en fases anteriores, es importante seguir buscando fondos federales y estatales disponibles. Las fases posteriores de ayuda federal en casos de desastre tienden a estar más orientadas a la recuperación adaptable que las fases iniciales, las cuales se centran en la respuesta de emergencia y la estabilización.

Los gobiernos locales y estatales deben permanecer en constante coordinación para tratar de conseguir y abogar activamente por el aumento de los fondos federales disponibles. Sin esos fondos, las ciudades y los estados no sólo tendrán que reducir los servicios, sino que también tendrán que disminuir los empleos en el sector público y las pensiones que son el sustento de muchas comunidades no blancas. Los gobiernos locales también deben seguir apoyando a las familias y las empresas para que soliciten de manera proactiva en rondas adicionales de asistencia federal, como el financiamiento de la fase 2 del CDBG, que se asignará con base en las necesidades.⁸⁶

EJEMPLOS

El programa Detroit Home Mortgage fue lanzado mediante una colaboración entre fundaciones filantrópicas y bancos privados. La Kresge Foundation lideró esta iniciativa haciendo una donación de \$475,000 para apoyar las operaciones iniciales del fondo y proporcionando \$6 millones en garantías al fondo de segundas hipotecas para ayudar a los prestatarios a mantener sus casas en tiempos difíciles. La Fundación Ford, la Autoridad para el Desarrollo de la Vivienda del estado de Michigan y varios bancos privados también se asociaron para lanzar el programa.⁸⁷

Después del huracán Harvey, una coalición de defensores de la vivienda digna presionó a FEMA para que incluyera el verdadero impacto de la tormenta en las poblaciones marginadas y vulnerables al estimar los daños, lo que llevó a la ciudad a recibir más fondos federales que si no lo hubiese incluido, utilizando la metodología del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano para determinar las ayudas por jurisdicción.⁸⁸ La ciudad logró mantener sus \$2.5 mil millones en fondos federales bajo control local y creó directrices de equidad históricas que dirigieron el 80 por ciento de los fondos de recuperación de la vivienda a familias de bajos ingresos.⁸⁹ (Sin embargo, desde entonces, el estado recientemente ha retomado el control de los fondos para desastres de Houston).⁹⁰

Institucionalización

Institucionalización es se trata de recordar y codificar las lecciones aprendidas con el desastre.

Capacitando y equipando a las comunidades para reforzar el acto de recordar y hacer que los líderes asuman responsabilidad, y ajustando o diseñando políticas y estructuras de gobernación que atiendan los problemas previos a la crisis y promuevan comunidades más equitativas y resilientes.



El reto principal para los líderes en la fase de institucionalización es asegurar que las lecciones aprendidas en las primeras tres fases, incluida la importancia del liderazgo, la cohesión y de priorizar una recuperación equitativa y resiliente, no se pierdan, sino que se pongan en práctica.

Los desastres como las pandemias y los huracanes afectan a una gran cantidad de personas de manera extraordinaria y extrema, en situaciones en las que la conciencia y la respuesta del público es comprensiblemente mayor. No obstante, las crisis no se limitan a los desastres en un momento determinado: muchas comunidades se ven afectadas por la falta de acceso a necesidades básicas de manera habitual. Los gobiernos locales deben conservar su memoria y centrarse en estar preparados para futuras ramificaciones severas y a nivel de toda la sociedad, mientras trabajan con el objetivo de atender las desigualdades sociales históricas.

PREGUNTAS GUÍA

¿Qué desigualdades ha afrontado su comunidad durante el proceso de recuperación que podrían perder de vista con el tiempo?

¿Cómo se asegurará de que el registro oficial de lo que ocurrió durante y a consecuencia del desastre incluya las experiencias de las poblaciones marginadas y vulnerables?

¿Qué nuevas estructuras de gobernación habrá que promulgar para aumentar la accesibilidad de los marginados y vulnerables y hacer que los que están tradicionalmente en el poder asuman su responsabilidad?

¿Qué cambios en los programas y políticas de los gobiernos locales mejoraron la capacidad de atender a las comunidades marginadas y vulnerables y deberían hacerse permanentes?

INSTITUCIONALIZACIÓN

1

Conmemorar las lecciones aprendidas, incorporándolas en planes y estrategias comunitarias a largo plazo.

Contar la historia de lo que ocurrió a través de voces diversas. Los impactos del desastre deben entenderse no sólo en términos de las experiencias generalizadas, sino mediante una comprensión profunda de la forma en que diversas comunidades se vieron afectadas. Los gobiernos locales deben recurrir a las relaciones establecidas a través del proceso de recuperación para garantizar que se capturen y comprendan a cabalidad las experiencias de las comunidades marginadas y vulnerables.

Enfocarse en entender y atender las inequidades subyacentes. Algunos problemas fueron exclusivos del desastre; otros simplemente fueron revelados por él. Los gobiernos locales y los líderes comunitarios deben hacer un esfuerzo concertado para debatir y enfrentar las condiciones subyacentes —pobreza, salud pública, desigualdad, marginación— que constituyeron los mayores riesgos en desastres previos y que seguirán representando un riesgo en el futuro.

Documentar y dar a conocer las lecciones aprendidas, para que puedan servir de referencia en momentos de necesidad futuros. Esta documentación podría ser financiada en colaboración con la filantropía y adoptar la forma de un informe oficial, una exposición o un monumento que señale su importancia y aumente su longevidad. Es importante que la documentación siga siendo de fácil acceso después de una década o más, cuando las administraciones y el personal local se hayan reemplazado reduciendo así la memoria institucional.

EJEMPLOS

New Orleans Index fue un proyecto emprendido entre la Institución Brookings y el Centro de Datos para crear un “índice” anual que midiera la recuperación de Nueva Orleans luego del huracán Katrina. El índice comenzó como un rastreador centrado específicamente en la recuperación luego de Katrina, y con el tiempo se convirtió en una medida más amplia del bienestar y la resiliencia de la ciudad ya que las numerosas tormentas posteriores (como Rita) agravaron la necesidad de la ciudad de documentar su recuperación. El título de cada informe contenía los años que habían transcurrido desde Katrina — por ejemplo, en 2010 se publicó el informe “New Orleans Index at Six” (“Índice de Nueva Orleans después de seis años”),— un concepto de denominación que incluía una referencia y un recordatorio constantes del momento decisivo que representó Katrina. Después del décimo informe, el índice se convirtió en una producción bienal.⁹¹

INSTITUCIONALIZACIÓN

2

Codificar y poner en práctica procesos de planificación comunitaria dentro y fuera del gobierno para crear una memoria comunitaria y un conocimiento institucional permanentes.

Utilizar datos e información generados por la comunidad para establecer prioridades y objetivos comunitarios. A medida en que los gobiernos locales creen o actualicen planes estratégicos de gran alcance y establezcan prioridades presupuestarias, deben adoptar un proceso que utilice datos y opiniones generadas por la comunidad para, en primer lugar, ayudar a establecer las prioridades de la comunidad y, a continuación, darles seguimiento y fomentar el avance de esas prioridades.

Publicar los parámetros y hacerlos accesibles para que distintas comunidades los utilicen como punto de conversación y como mecanismo para exigir responsabilidad. Los parámetros deben cumplir la función importante de medir la responsabilidad. Sirven de punto de partida para exhortar a la comunidad a que exprese sus opiniones y permiten que actores no pertenecientes al gobierno, como las organizaciones y los defensores comunitarios, supervisen los avances públicos.

Planificar para que haya consistencia en los valores y las visiones comunitarias entre distintas administraciones. Aún cuando cambian los líderes y las administraciones, las necesidades y los objetivos fundamentales de una comunidad no cambian. Determinar el papel de las organizaciones y los defensores comunitarios en el establecimiento de objetivos, y la supervisión del progreso en función de dichos objetivos, puede ayudar a mejorar la consistencia.

EJEMPLOS

Después del huracán Harvey, Houston se comprometió con el plan “Resilient Houston.” Para una ciudad cuyo primer plan integral fue creado en 2014, el plan Resilient Houston representó un hito en los esfuerzos de la ciudad para crear resiliencia, después de haber sido afectada por seis inundaciones declaradas como desastres por el gobierno federal en un lapso de cinco años. La estrategia de participación de este plan de resiliencia abarcó a cientos de colaboradores que participaron en talleres y grupos de trabajo.⁹²

La ciudad de Nueva York ha puesto en marcha una estrategia de participación “Talking Transition” en una transición de alcaldes para convocar a los ciudadanos y ponerlos al corriente del programa del alcalde entrante. Talking Transition obtuvo comentarios de casi 70,000 personas sobre asuntos de calidad de vida influenciados por el gobierno, que fueron informados a la administración entrante para influir en la elaboración de políticas. El programa fue financiado por diversos colaboradores filantrópicos (entre ellos la Fundación Ford, Atlantic Philanthropies, la New York Women’s Foundation y otros).⁹³

INSTITUCIONALIZACIÓN

3

Eliminar permanentemente las barreras innecesarias que dificultan el acceso a las ayudas.

Los gobiernos locales deben crear enfoques más flexibles en cuanto a la asistencia pública que, en primer lugar, atiendan directamente a las comunidades que se encuentren en momentos de crisis y, en segundo lugar, mantengan los enfoques que hicieron más eficaces las redes de seguridad social. Los desastres de gran magnitud crean conciencia en toda una sociedad, pero los síntomas de los desastres —inestabilidad en la vivienda, falta de acceso a los alimentos y crisis de salud— afectan a nuestras poblaciones más marginadas y vulnerables día a día.

Reducir las cargas de prueba. Los gobiernos locales deben comprometerse a proporcionar niveles básicos de asistencia sin necesidad de presentar una documentación onerosa. Por ejemplo, las agencias gubernamentales podrían aumentar el flujo de datos entre las agencias y con algunos actores privados, tales como las agencias de seguros, para facilitar el proceso de solicitud de las familias vulnerables que puedan haber perdido el acceso a, o la documentación sobre, su información administrativa, como las declaraciones de impuestos. Tales medidas no deben dejar de poner en primer plano las preocupaciones en materia de privacidad y seguridad de las poblaciones marginadas y vulnerables.

Redirigir la carga de navegar los sistemas burocráticos para que esta no recaiga en las familias marginadas y vulnerables. No se le debe impedir a nadie recibir apoyo público pleno por no tener el tiempo, la alfabetización o el apoyo necesarios para realizar trámites complejos y navegar múltiples sistemas administrativos. Los gobiernos locales podrían establecer centros de admisión comunitarios que faciliten un punto de entrada único al sistema. Las agencias también deben evaluarse en función de su capacidad para desembolsar fondos y no en función de medidas de “eficiencia” que desincentiven ayudar a un mayor número de personas con el mayor número de recursos posible.

Flexibilizar las restricciones en el uso de los fondos. Se debe confiar en que los beneficiarios de la ayuda van a utilizar los fondos de la manera que mejor se adapte a sus necesidades. Al dirigir los fondos públicos a programas de uso restringido, los gobiernos esencialmente están determinando las distribuciones presupuestarias de los hogares, lo cual inevitablemente resulta menos eficiente y responde solo a las necesidades idiosincrásicas, en lugar de permitir que los hogares tomen estas decisiones de distribución por sí mismos.

EJEMPLOS

La Administración de Recursos Humanos de la ciudad de Nueva York (HRA, por sus siglas en inglés) lanzó la aplicación y el sitio web ACCESS HRA en 2017 para permitir a los neoyorquinos recibir asistencia pública y administrar sus beneficios sin necesidad de visitar físicamente un centro de empleo ni un centro del Programa Asistencial de Nutrición Suplementaria (SNAP, por sus siglas en inglés) de HRA. Esta herramienta institucionalizada ha demostrado ser un servicio vital en la respuesta de la ciudad al COVID-19, que en efecto requiere que las personas tengan la opción de acceder a sus beneficios de forma segura y virtual.⁹⁴

El programa BEACON One-Stop Application de Maryland permite que se presente todo tipo de reclamaciones de seguro por desempleo completamente en línea a través de una sola solicitud. Esto incluye solicitudes para el programa de Asistencia por Desempleo en caso de Pandemia y el programa de Compensación por Desempleo en caso de Emergencia por Pandemia. El hecho de que esas redes ya estén en funcionamiento permite que los procesos de financiamiento durante el período de desastre se incorporen directamente a un sistema consolidado ya existente. Anteriormente, el estado requería que los solicitantes presentaran sus solicitudes por teléfono.

INSTITUCIONALIZACIÓN

4

Cambiar políticas, regulaciones y prácticas para combatir inequidades históricas.

Crear programas y políticas que formalicen una respuesta equitativa ante desastres.

Los medios equitativos de respuesta en caso de desastre descritos en este documento deberían establecerse formalmente a través de programas locales, si no se ha hecho ya: desde la contratación de intérpretes de emergencia y la creación de materiales de preparación para casos de desastre en varios idiomas, hasta la designación de organizaciones y líderes comunitarios como puntos de contacto para futuros acontecimientos.

Promover políticas que afronten las inequidades históricas.

Los gobiernos locales deberían centrarse en los factores estresantes y en las desigualdades subyacentes dentro de las comunidades mediante la aplicación de políticas que, a largo plazo, mitiguen el sufrimiento a corto plazo provocado por la crisis. La participación y el financiamiento filantrópicos desempeñan un papel fundamental para dirigir la reforma a largo plazo mediante alianzas con el gobierno local y los defensores.

Medidas de emergencia...

debería traducir a Políticas a largo plazo.

Asistencia de vivienda de emergencia

Financiamiento para viviendas de apoyo a largo plazo

Excarcelación (cárceles, prisiones, centros de justicia juvenil)

Estrategias obligatorias de reintegración y realojamiento a largo plazo

Política de ausencia por enfermedad debido al COVID-19

Empresarios obligados a remunerar empleados por días de baja por enfermedad

Aplazamiento de desalojo

Tribunales especiales de mediación arrendatario-arrendador

Amplificación de capacidad de pruebas

Ampliar las clínicas y la atención de emergencia a las comunidades desatendidas

Divulgación a aquellos sin acceso a Internet

El tratamiento de la banda ancha como una utilidad esencial a la que todos los hogares deben tener acceso barato

INSTITUCIONALIZACIÓN

5

Expandir y formalizar caminos que conecten con las comunidades marginadas y trabajen en función de ellas.

Reorganizar los departamentos, equipos y asociaciones para que se enfoquen en las prioridades establecidas en conjunto con las comunidades. Los gobiernos locales deben actualizar la estructura de gobernación, el personal y las aptitudes mediante la revisión de las implicaciones institucionales de las estructuras de gobernación, tales como la composición de las juntas y los parámetros de votación para las organizaciones, de manera que incluyan las voces de la comunidad. Varias ciudades han establecido departamentos de resiliencia durante la última década, y la eficacia de estos departamentos puede verse menoscabada por la falta de personal o de coordinación entre ellos. Por lo tanto, es fundamental que los departamentos estén capacitados para ser eficaces y, al mismo tiempo, estructurarlos para que sean responsables y rindan cuentas a la comunidad.

Establecer relaciones formales con organizaciones comunitarias. Las asociaciones con organizaciones comunitarias, incluidas las de carácter informal que se llevan a cabo durante la recuperación en caso de desastre, deberían convertirse en una norma. Para formalizar estas relaciones, “los gobiernos estatales y locales deben apoyar la creación de fideicomisos de tierras, cooperativas y otras entidades legales que permitan que las comunidades interactúen directamente con los subsidios federales como comunidades y no sólo como colecciones de individuos”.⁹⁵ Al hacerlo, se ampliará tanto el alcance como la aptitud cultural de los gobiernos locales, asegurando que puedan escuchar y hablar eficazmente a las comunidades marginadas y vulnerables.

Establecer asociaciones institucionalizadas entre los gobiernos estatales y locales, en forma de acuerdos y entidades intergubernamentales. Establecer vías para que los niveles más altos del gobierno trabajen en forma conjunta para atender las desigualdades.

EJEMPLOS

Un resultado directo de la estrategia Resilient Houston fue la creación del puesto de Oficial de Resiliencia Departamental (DRO, por sus siglas en inglés) en cada departamento de la ciudad. Esta directiva, emitida mediante una orden ejecutiva de la alcaldía, ayudó a institucionalizar la importancia y pertinencia de la planificación de resiliencia en todas las funciones municipales.⁹⁶

Después del huracán María, se creó el “Mayor Exchange” (Intercambio de Alcaldes) como un programa de intercambio entre pares y asistencia técnica para apoyar a los alcaldes de Puerto Rico en el fomento de sus recursos y capacidades, incluida su capacidad para comprender las prioridades de la comunidad.⁹⁷

El Programa de Participación de Vecinos para Acciones de Uso de Tierras (NPP, por sus siglas en inglés) fue creado mediante una modificación en la carta constitutiva de la ciudad para establecer un canal formal de comunicación entre la Comisión de Planificación de la ciudad y los residentes. El NPP provee “notificación oportuna de cualquier propuesta de acción para el uso de la tierra que afecte a un vecindario” y brinda “la oportunidad de que el vecindario realice una evaluación significativa y exprese sus comentarios sobre tales propuestas”.⁹⁸

Notas Finales

1. <https://nlihc.org/sites/default/files/oor/2012-OOR.pdf>
2. <https://www.policylink.org/data-in-action/overview-america-working-poor>
3. <https://www.fordfoundation.org/ideas/equals-change-blog/posts/why-we-need-to-build-just-and-inclusive-cities/>
4. <http://www.100resilientcities.org/faq/>
5. https://racialequityalliance.org/wp-content/uploads/2015/10/GARE-Racial_Equity_Toolkit.pdf
6. <http://nccdh.ca/glossary/entry/marginalized-populations>
7. <https://svi.cdc.gov/factsheet.html>
8. <https://www.naacpldf.org/case-issue/disparate-impact/>
9. <https://www.racialequityalliance.org/wp-content/uploads/2016/11/GARE-Equitable-Development.pdf>
10. <http://www.sparcchub.org/wp-content/uploads/2019/01/Testing-Our-Hypotheses-on-Equitable-Development.pdf>
11. Johns Hopkins University Center for Systems Science and Engineering: <https://github.com/datasets/covid-19>
12. Federal Reserve Bank of St. Louis: <https://fred.stlouisfed.org/series/CCSA>
13. Federal Reserve Bank of St. Louis: <https://fred.stlouisfed.org/series/RSAFS>
14. <https://www.kff.org/coronavirus-policy-watch/taking-stock-of-essential-workers/>
15. <https://www.kff.org/coronavirus-policy-watch/taking-stock-of-essential-workers/>
16. <https://www.motherjones.com/coronavirus-updates/2020/04/covid-19-has-infected-and-killed-black-people-at-alarming-rates-this-data-proves-it/>
17. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/apr/16/black-workers-coronavirus-covid-19>
18. <https://www.heart.org/en/health-topics/high-blood-pressure/why-high-blood-pressure-is-a-silent-killer/high-blood-pressure-and-african-americans>
19. <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2018/02/the-trump-administration-finds-that-environmental-racism-is-real/554315/>
20. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5370590/>
21. <https://time.com/5823491/undocumented-immigrants-essential-coronavirus/>
22. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6494096/>
23. <https://www.washingtonpost.com/business/2020/04/13/pawn-shop-coronavirus-recession/?arc404=true>

24. <https://www.nytimes.com/2020/04/08/business/economy/coronavirus-food-banks.html>
25. <https://www.federalreserve.gov/econres/notes/feds-notes/assessing-families-liquid-savings-using-the-survey-of-consumer-finances-20181119.htm>
26. <https://www.cnn.com/2020/05/24/world/women-rights-coronavirus-intl/index.html>
27. https://mississippitoday.org/2020/04/07/coronavirus-is-a-gendered-crisis-in-mississippi-as-the-pandemic-rocks-woman-dominated-professions/?fbclid=IwAR3WKCYzLqXrcHCbIJC6CRuABaEgx4G52SI0_gukZXAAXsy6aDXCV-cgAY
28. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-52941984>
29. Ibid.
30. <https://www.hrc.org/resources/the-lives-and-livelihoods-of-many-in-the-lgbtq-community-are-at-risk-amidst>
31. https://www.huffpost.com/entry/legal-sex-workers-denied-coronavirus-aid_n_5e86287ac5b6d302366ca912?ncid=engmodushpimg00000004
32. <https://www.urban.org/debates/improving-disaster-recovery-low-income-families>
33. Ibid.
34. https://www.impact.upenn.edu/wp-content/uploads/2016/2015/03/CHIPSeminar2010_ImprovingAccess_Ford-OSI-AECF.pdf
35. <https://academic.oup.com/socpro/article/66/3/448/5074453>
36. <https://www.urban.org/research/publication/insult-injury-natural-disasters-and-residents-financial-health>
37. <https://www.cNBC.com/2018/05/18/credit-inequality-contributes-to-the-racial-wealth-gap.html>
38. <https://www.revealnews.org/article/for-people-of-color-banks-are-shutting-the-door-to-homeownership/>
39. <https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2020/03/25/what-the-great-recession-can-tell-us-about-the-covid-19-small-business-crisis/>
40. <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/covid-19-investing-in-black-lives-and-livelihoods>
41. <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/covid-19-investing-in-black-lives-and-livelihoods>
42. <https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2020/04/08/coronavirus-economic-relief-cannot-neglect-black-owned-business/>
43. <https://academic.oup.com/socpro/article/66/3/448/5074453>
44. <https://academic.oup.com/socpro/article/66/3/448/5074453>
45. <https://academic.oup.com/socpro/article/66/3/448/5074453>
46. Already, [early evidence](#) indicates that COVID-19 stimulus check spending has been going towards food, gas, utilities, rent, and other necessities.
47. Already, [early evidence](#) indicates that COVID-19 stimulus check spending has been going towards food, gas, utilities, rent, and other necessities.

48. <https://aspe.hhs.gov/system/files/pdf/75866/emergfrA.pdf>
49. Al-rousan, Rubenstein, & Wallace, 2014.
50. https://www.researchgate.net/publication/6346986_Emergency_Preparedness_Knowledge_and_Perceptions_of_Latin_American_Immigrants
51. Reininger et al., 2013.
52. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03601270490275626?mobileUi=0&journalCode=uedg20>
53. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/17238821>
54. <https://www.boston.gov/news/city-boston-expands-covid-19-text-service-include-11-languages>
55. <https://www.nwrpca.org/news/489450/Working-Alongside-Us-Promotores-de-Salud-Becoming-Integral-Partners-for-the-U.S.-Health-Care-System.htm>
56. <https://www.rwjf.org/en/library/research/2020/05/health-equity-principles-for-state-and-local-leaders-in-responding-to-reopening-and-recovering-from-covid-19.html>
57. <https://www.nytimes.com/2018/11/02/us/nursing-homes-hurricanes.html>
58. <https://www.themarshallproject.org/2017/10/20/prisons-and-the-deluge>
59. <https://www.esquire.com/news-politics/a31959992/coronavirus-connecticut-yale-university-of-new-haven-first-responders/>
60. <https://thefinancialclinic.org/wp-content/uploads/2017/02/free-tax-prep.pdf>
61. <https://via.library.depaul.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1003&context=jsj>
62. <https://theappeal.org/political-report/coronavirus-response-state-local/>
63. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/rhc3.12158>
64. <https://www.latimes.com/california/story/2020-04-22/coronavirus-worker-retention-la-city-council>
65. <https://www.dcjwj.org/covid/>
66. <https://esdorhardstorage.blob.core.windows.net/esdwa/Default/ESDWAGOV/newsroom/COVID-19/covid-19-scenarios-and-benefits.pdf>
67. <https://www.seattle.gov/mayor/covid-19>
68. https://www.washingtonpost.com/local/events-dc-will-give-15-million-in-covid-19-relief-to-hospitality-workers-undocumented-immigrants/2020/04/09/26e3f6ec-7a97-11ea-a130-df573469f094_story.html
69. <https://www.nytimes.com/2020/04/16/nyregion/george-soros-foundation-coronavirus.html>
70. <https://www.fema.gov/news-release/2018/08/17/additional-options-available-applicants-verify-home-ownership>
71. <https://www.npr.org/2018/03/20/595240841/unable-to-prove-they-own-their-homes-puerto-ricans-denied-fema-help>
72. <https://chicago.suntimes.com/platform/amp/coronavirus/2020/4/7/21212348/chicago-rent-mortgage-relief-housing-assistance-grants>

73. <https://governor.maryland.gov/wp-content/uploads/2020/03/Licenses-Permits-Registration.pdf>
74. <https://www.cbpp.org/blog/the-legacy-of-the-tanf-emergency-fund>
75. <http://publications.unidosus.org/bitstream/handle/123456789/1283/Statement4RecordHUDIntermediaries.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
76. Amalgamated Foundation report
77. <https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2017/09/13/dont-ever-conflate-disaster-recovery-with-education-reform/>
78. Ibid.
79. <http://www.designingthewe.com/undesigned-the-redline>
80. <https://www.nytimes.com/2018/12/13/us/minneapolis-single-family-zoning.html>
81. <https://www.govtech.com/fs/data/New-Orleans-Fight-with-Blight-Started-with-Data.html>
82. <https://www1.nyc.gov/content/sandytracker/pages/>
83. <https://www.houstonchronicle.com/news/houston--texas/houston/article/Newtexas/houston/article/New-Houston-worker-protection-program-launched-13789924.php>
84. Source: Louisiana Division of Administration's Office of Community Development, Disaster Recovery Unit
85. Amalgamated Foundation study: post Harvey example
86. <https://files.hudexchange.info/resources/documents/Quick-Guide-CDBG-Infectious-Disease-Response.pdf>
87. <https://kresge.org/news/kresge-partners-create-program-revive-detroit-home-sales>
88. Amalgamated report
89. <https://recovery.houstontx.gov/updated--draftdraft--guidelinesguidelines--expandexpand--programprogram--eligibilityeligibility--forfor--housinghousing--reliefrelief--forfor--harveyharvey--victims/victims/>
90. <https://www.houstonchronicle.com/news/houston-texas/houston/article/Harris-County-cedes-control-of-Harvey-housing-15222511.php>
91. <https://www.datacenterresearch.org/topic/the-new-orleans-index/>
92. <https://kinder.rice.edu/urbanedge/2020/02/13/city-unveils-resilient-houston-its-plan-make-city-stronger-every-level-hurricanes>
93. <https://www.talkingtransition.us/new-york-ny>
94. https://www1.nyc.gov/assets/hra/downloads/pdf/news/press_releases/2017/HRA%20APP%20Release_7-19-2017.pdf
95. <https://www.urban.org/debates/improving-disaster-recovery-low-income-families>
96. <https://www.houstontx.gov/execorders/1-66.pdf>
97. <https://www.hraadvisors.com/mayors-rebuild-puerto-rico/>
98. <https://www.nola.gov/city-planning/neighborhood-participation-program>