

Reporte No: AUS0001808

Honduras

Asistencia Técnica para el Fortalecimiento de los Servicios de Hydromet, Preparación para Desastres y Resiliencia Urbana en Honduras

RESILIENCIA URBANA Y GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN HONDURAS

Nota Conceptual sobre Posibles Sinergias y Oportunidades entre la Gestión del Riesgo de Desastres y el Desarrollo Urbano en Honduras

Agosto 2020

URS



© 2020 The World Bank
1818 H Street NW, Washington DC 20433
Telephone: 202-473-1000; Internet: www.worldbank.org

Some rights reserved

This work is a product of the staff of The World Bank. The findings, interpretations, and conclusions expressed in this work do not necessarily reflect the views of the Executive Directors of The World Bank or the governments they represent. The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of The World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Rights and Permissions

The material in this work is subject to copyright. Because The World Bank encourages dissemination of its knowledge, this work may be reproduced, in whole or in part, for noncommercial purposes as long as full attribution to this work is given.

Attribution—Please cite the work as follows: “Banco Mundial, 2020. Resiliencia Urbana y Gestión del Riesgo de Desastres en Honduras, Nota Conceptual sobre Posibles Sinergias y Oportunidades entre la GRD y el Desarrollo Urbano. © World Bank.”

All queries on rights and licenses, including subsidiary rights, should be addressed to World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2625; e-mail: pubrights@worldbank.org.

ASISTENCIA TÉCNICA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS SERVICIOS DE HYDROMET,
PREPARACIÓN PARA DESASTRES Y RESILIENCIA URBANA EN HONDURAS (P172149)

El presente documento ha sido preparado por un equipo de especialistas del Banco Mundial liderado por Lizardo Narváez Marulanda (Especialista Senior en Gestión de Riesgo de Desastres – Gerente del Proyecto), y conformado por Felipe Montoya Pino (Especialista en Desarrollo Urbano), Pol Nadal (Consultor en Desarrollo Urbano), Lily Caballero (Consultora, experta en Planificación Territorial) y Augusto Pinto (Consultor, experto en Desarrollo Urbano). Asimismo, los especialistas Horacio Terraza (Especialista Líder en Desarrollo Urbano) y Haris Sanahuja (Especialista Senior en Gestión de Riesgo de Desastres) han participado como revisores.

El Banco Mundial y el Fondo Mundial para la Reducción y Recuperación de Desastres (GFDRR) no garantizan la exactitud de la información incluida en esta publicación y no aceptan responsabilidad alguna por cualquier consecuencia derivada del uso o interpretación de la información contenida.

Los colores, las denominaciones y demás información contenida en las tablas y diagramas de este reporte no presuponen, por parte del Grupo del Banco Mundial juicio alguno sobre la situación legal de cualquier territorio, ni el reconocimiento o aceptación de dichos límites.

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresadas en este documento son en su totalidad de los autores y no deben ser atribuidas en forma alguna al Banco Mundial, a sus organizaciones afiliadas o a los miembros de su Directorio Ejecutivo ni a los países que representan.

Cualquier otra consulta sobre derechos y licencias, incluidos derechos subsidiarios, deberá dirigirse a la siguiente dirección: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE.UU.; fax: 202-522-2422; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

Contenido

Presentación	6
Agradecimientos	8
1. Antecedentes	9
2. Marco conceptual	12
3. Marco normativo e institucional del desarrollo urbano en Honduras	17
4. Causas y características del riesgo de desastres en entornos urbanos en Honduras.....	20
5. Experiencia Piloto: propuesta conceptual de MIB en tres Municipios Seleccionados	27
6. Reflexión sobre un posible Programa Nacional de MIB	29
<i>Objetivo</i>	30
<i>Alcances</i>	31
<i>Beneficiarios directos</i>	32
<i>Beneficiarios indirectos</i>	32
<i>Resultados Esperados</i>	32
<i>Hoja de ruta para la formulación de un Programa Nacional de MIB</i>	33
<i>Plazos</i>	34
<i>Responsables</i>	34
7. Conclusiones	35
Referencias bibliográficas.....	38

ANEXOS

1 Características de asentamientos informales en Honduras	39
2 Síntesis de la caracterización y propuestas de intervención en los proyectos piloto	41
Municipalidad de Choluteca: barrios La Corbeta, Buenos Aires y La Cruz	41
Municipalidad El Progreso: Colonia Roberto Suazo Córdova	48
Municipalidad La Ceiba: Colonia Miramar.....	54
3 Ejercicio de priorización de barrios	61
4 Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 11.	62
5 Resumen hoja de ruta para la formulación e implementación de un Programa Nacional de MIB	63

Lista de abreviaciones

- AMHON – Asociación de Municipios de Honduras
- BID – Banco Interamericano de Desarrollo
- CEPAL – Comisión Económica para América Latina
- CONGR – Comisión Nacional de Gestión de Riesgos
- CONVIVIENDA – Comisión Nacional de Vivienda
- COPECO – Secretaría de Estado en los Despachos de Gestión de Riesgos y Contingencias Nacionales
- DEPN: Dirección Ejecutiva del Plan de Nación
- EPHPM – Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples
- GFDRR - Fondo Mundial para la Reducción y Recuperación de Desastres
- GRD – Gestión del Riesgo de Desastres
- INE – Instituto Nacional de Estadística de Honduras
- MIB – Mejoramiento Integral de Barrios
- MITIGAR – Proyecto Prevención y Mitigación del Riesgo de Desastres Naturales
- ODS – Objetivos de Desarrollo Sostenible
- ONG – Organización no Gubernamental
- ONGPD – Organismos no gubernamentales para el desarrollo
- ONU-HABITAT – Oficina de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
- PDM – Plan de Desarrollo Municipal
- PDM-OT – Plan de Desarrollo Municipal con enfoque de Ordenamiento Territorial
- PEA – Población Económicamente Activa
- PEDM – Plan Estratégico de Desarrollo Municipal
- PEGIRH – Política de Estado de Gestión Integral del Riesgo de Desastres
- PGRD – Proyecto Gestión de Riesgos de Desastres
- PIB – Producto Interno Bruto
- PLUS – Plan de Uso y Gestión del Suelo
- PMIB – Programa Nacional de Mejoramiento Integral de Barrios
- PNGIRH – Plan Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Honduras
- POTM – Plan de Ordenamiento Territorial Municipal
- SANAA – Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados
- SCGG – Secretaría de Coordinación General de Gobierno
- SECPLAN – Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto
- SEFIN – Secretaría de Finanzas
- SEPLAN – Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa
- SEVIAH – Secretaría de Vivienda y Asentamientos Humanos
- SGJD – Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización
- SINAGER – Sistema Nacional de Gestión de Riesgos
- UNDRR – Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres

Presentación

Honduras enfrenta un problema fundamental para su desarrollo sostenible: el crecimiento urbano acelerado y en condiciones de informalidad que caracteriza la dinámica urbana del país, no sólo sigue incrementando el riesgo de sufrir desastres asociados a eventos naturales, incluyendo epidemias; sino que además conlleva a que la población se vea afectada de forma desproporcionada por riesgos sociales, como la inseguridad, la falta de servicios públicos, el desempleo y la violencia, con lo cual se pone en riesgo la obtención de las metas de desarrollo económico y de reducción de la pobreza a nivel nacional.

En el actual escenario de emergencia sanitaria y humanitaria causada por el coronavirus (COVID-19)¹, la alta densidad, combinada con la falta de acceso a servicios básicos, hace imposible la aplicación extensiva de las medidas requeridas para la contención de la epidemia basadas en el distanciamiento social, el constante lavado de manos (cuando carecen de agua corriente) y el teletrabajo. A pesar de que los efectos definitivos de la pandemia aún se están contabilizando, se anticipa que los impactos económicos y sociales, así como las pérdidas de vidas humanas, afectarán de forma desproporcionada a la población más pobre del país.

Sin embargo, y como se verá más adelante, las acciones de *resiliencia urbana* y particularmente de Mejoramiento Integral de Barrios (MIB) propuestas en esta nota conceptual podrían ser parte de la estrategia de recuperación del país, especialmente en el componente de obras a través de las cuales se pueden dinamizar las economías locales en los municipios objeto de las intervenciones y reconstruir mejor, sin generar nuevos riesgos.

El presente documento busca además fomentar las sinergias entre las prácticas de desarrollo urbano y de gestión del riesgo de desastres con el objetivo de promover una estrategia de desarrollo socioeconómico más seguro, sostenible y resiliente para las ciudades en Honduras. La premisa fundamental de la nota conceptual es que el desarrollo urbano bien planeado y sostenible en países altamente expuestos a eventos físicos naturales potencialmente peligrosos, como Honduras, no es posible de obtener si no se internaliza la gestión del riesgo de desastres en el desarrollo local; y, asimismo, los objetivos de la seguridad, sostenibilidad y resiliencia en ámbitos urbanos no se podrán obtener a menos que el desarrollo urbano sea planificado y materializado desde una perspectiva de resiliencia, entendida ésta como una característica intrínseca de la gestión del riesgo de desastres.

Es importante indicar que la herramienta más poderosa para una efectiva gestión de riesgo de desastres en ciudades altamente expuestas a eventos naturales peligrosos, incluyendo las epidemias, es el desarrollo urbano resiliente. La resiliencia en las ciudades se puede obtener a través de una transformación de los procesos de desarrollo urbano que permita la integración de la gestión del riesgo de desastres como un objetivo, meta o indicador de dicho desarrollo; esto se observa, por ejemplo, en ciudades donde las oficinas o secretarías de planificación, establecen la *no ocupación* de zonas de alto riesgo como un mandato explícito de sus gestiones. Alternativamente, la resiliencia urbana también es fortalecida desde la gestión del riesgo de desastres a nivel urbano, esto se observa, por ejemplo, cuando las oficinas de gestión del riesgo a nivel local son comisionadas para la generación de estudios y conceptos técnicos de riesgo como requisitos en el proceso de uso y ocupación del suelo. Estos dos “camino” no son mutuamente excluyentes, ya que ambos remiten a un mismo concepto: la planificación ambiental territorial sostenible como un pilar del desarrollo social y económico de la ciudad.

¹ Declarada formalmente como Emergencia Humanitaria y Sanitaria desde el 23 de marzo de 2020 (Decreto PCM 023-2020).

En el marco de la Asistencia Técnica para el Fortalecimiento de los Servicios de Hydromet, Preparación para Desastres y Resiliencia Urbana en Honduras (P172149)² esta nota se propone como un punto de partida para la discusión sobre un modelo de gestión urbana que integre la gestión del riesgo, el cual busca obtener no sólo municipios más seguros, sino además, aportar a lo que podría considerarse las bases de un Programa Nacional de Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB) que coadyuve al proceso de recuperación económica y social que deberá implementarse en el corto, mediano y largo plazo.

Este documento se contextualiza en el marco de la resiliencia urbana, la cual abarca muchos aspectos del funcionamiento de las ciudades, pero hace referencia específica a los procesos de intervención del riesgo urbano en asentamientos informales, es decir que su alcance está limitado a la discusión sobre la precariedad y los aportes que se pueden hacer desde el MIB como una medida de *reducción del riesgo* (intervención correctiva).

La nota conceptual va dirigida a autoridades y técnicos de instituciones locales, nacionales y regionales competentes en los temas de desarrollo urbano y gestión del riesgo de desastres. Asimismo, el análisis propuesto, puede ser de utilidad para especialistas en desarrollo social, economistas, planificadores y en general a todas las personas interesadas en la problemática de los asentamientos humanos informales.

La nota se organiza en torno a los siguientes capítulos:

1. **Antecedentes.** presenta el contexto del análisis, la finalidad, el alcance y el público al que se dirige la nota conceptual.
2. **Marco conceptual.** Esta sección presenta los conceptos esenciales de la gestión del riesgo de desastres, resiliencia urbana y del desarrollo urbano como parte fundamental del desarrollo sostenible de las ciudades.
3. **Marco normativo e institucional del desarrollo urbano en Honduras.** Este apartado presenta y analiza el marco normativo relevante para la nota conceptual, incluyendo: vivienda, ordenamiento territorial, gestión del riesgo, competencias municipales y desarrollo urbano, entre otros.
4. **Causas y características del riesgo de desastres en entornos urbanos en Honduras.** Esta sección presenta una reflexión sobre las políticas públicas de gestión urbana a partir de la presentación del panorama actual del riesgo urbano del país y del análisis de datos históricos en temas urbanos y socioeconómicos.
5. **Experiencia piloto: propuesta conceptual de MIB en tres municipios seleccionados.** Este capítulo presenta la experiencia del estudio piloto llevado a cabo en tres áreas con presencia de asentamientos precarios de tres municipalidades del país altamente expuestos y vulnerables ante la ocurrencia de eventos físicos naturales.
6. **Reflexión sobre un posible Programa Nacional de Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB).** Con base en los resultados parciales del ejercicio piloto (capítulo 5), este apartado define los alcances de lo que podría ser un PMIB, incluyendo: objetivo, alcances, beneficiarios, resultados esperados, actividades, plazos, y responsables.
7. **Conclusiones.** Esta sección expone los principales logros y lecciones aprendidas del trabajo realizado, y plantea una serie de recomendaciones para implementar acciones estratégicas en desarrollo urbano resiliente, no sólo en Honduras sino además en otros países de la región de Centroamérica.

² Esta asistencia técnica contó con el apoyo financiero del Banco Mundial a través del Fondo Mundial para la Reducción y Recuperación de Desastres (GFDRR).

Agradecimientos

El equipo técnico del Banco Mundial agradece todo el apoyo brindado por las autoridades nacionales, especialmente por parte de la Comisión Nacional de Vivienda (CONVIVIENDA), en cabeza del Comisionado Presidente, Ing. Sergio Amaya y su equipo de trabajo. Asimismo, se extiende un agradecimiento a los directivos y técnicos de las Secretarías de Estado en los Despachos de Finanzas (SEFIN) y de Gestión del Riesgo de Desastres y Contingencias Nacionales (COPECO); y a la Dirección Ejecutiva del Plan de Nación (DEPN) por su acompañamiento en la experiencia piloto.

En el ámbito municipal se contó con el apoyo de los equipos técnicos de planificación urbana y de gestión del riesgo de desastres de las municipalidades de Choluteca, El Progreso y La Ceiba bajo la coordinación y el liderazgo de sus respectivos alcaldes.

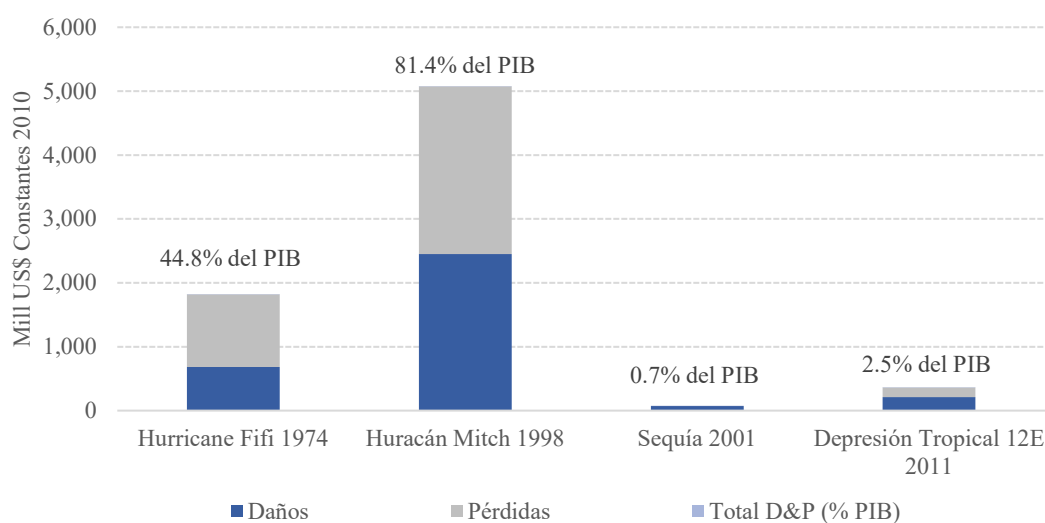
Asimismo, se agradece de forma muy especial a los revisores, Horacio Terraza (Especialista Líder en Desarrollo Urbano) y Haris Sanahuja (Especialista Senior en Gestión del Riesgo de Desastres) por sus aportes en la lectura del documento, y a la oficina país del Banco Mundial en Honduras por todo el apoyo brindado tanto en aspectos operativos como técnicos para el desarrollo del estudio.

Finalmente, se extiende el agradecimiento a la empresa de consultoría IDOM, y su equipo de trabajo conformado por Daniel Rubio Blanco, Miguel Ángel Matías Pérez, Rocío González Ramírez, Alejandro González Córdido, Francisco Daniel Hernández Salinas, Mauricio Espinoza Martínez, Ana Franco Interiano, Hanae Tanaka e Ingrid Paola Avendaño, quienes contribuyeron en la implementación de la experiencia piloto presentada en el capítulo 5 y a la identificación de elementos clave para la definición del PMIB.

1. Antecedentes

Según el Índice Global de Riesgo Climático, entre 1997 y 2016 Honduras fue el país más afectado por eventos climáticos adversos en todo el mundo, con pérdidas promedio anuales equivalentes al 1.97 por ciento de su producto interno bruto (PIB)³. El evento natural más devastador en la historia del país, el huracán Mitch, afectó al 90 por ciento del territorio de Honduras, resultando en más de 5.700 muertes, 8.000 personas desaparecidas y casi medio millón de personas desplazadas (GFDRR 2010). Aproximadamente 400.000 viviendas fueron afectadas o destruidas, así como el 50 por ciento de la infraestructura vial del país y el 70 por ciento de su red de agua. El impacto económico del Mitch generó oleadas de migrantes tanto internos como externos y exacerbó los índices de pobreza en el país. A pesar de los avances en la reducción de la pobreza y el aumento del PIB per cápita en las últimas décadas, Honduras sigue siendo un país altamente expuesto y vulnerable ante fenómenos de origen hidrometeorológico (Ver Figura 1), y la gestión del riesgo de desastres sigue siendo un desafío importante para el desarrollo del país⁴.

Figura 1: Daños y Pérdidas por Eventos Severos, 1974-2016 (por ciento del PIB)



Fuente: nota técnica del Banco Mundial sobre financiamiento del riesgo de desastres en Honduras, 2020, (sin publicar)

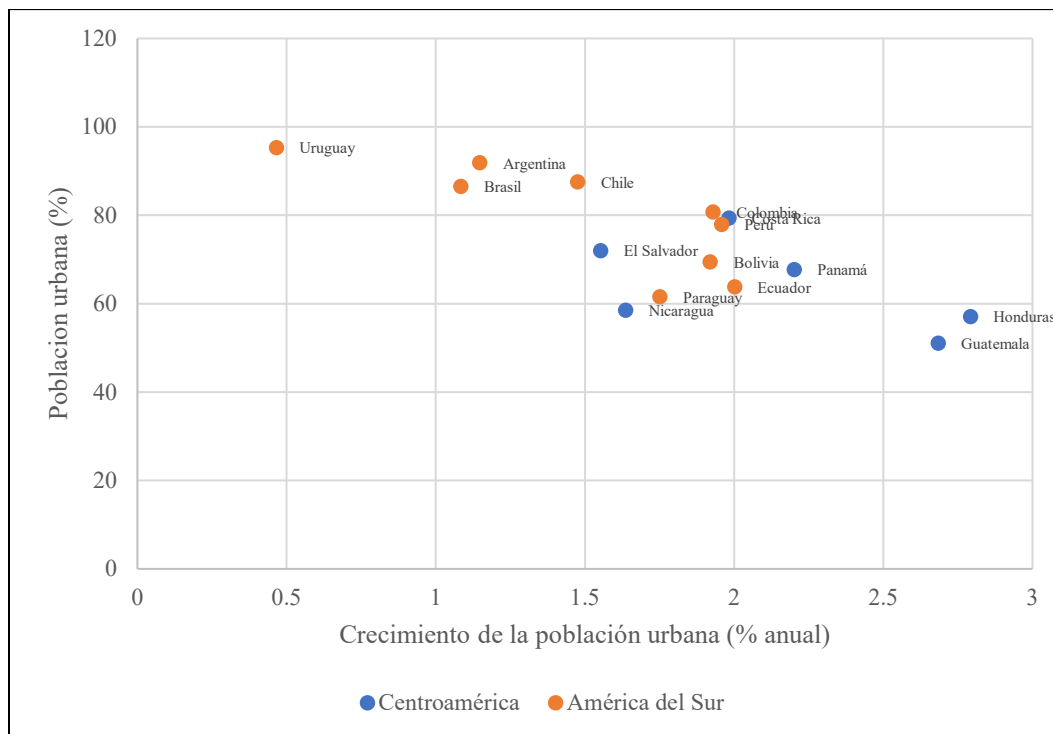
Esta vulnerabilidad ha sido acompañada por un rápido crecimiento en la población urbana que se encuentra entre los más altos del mundo, incluso comparado con países con niveles similares de urbanización. El crecimiento urbano en Honduras se ha cuadruplicado en los últimos 40 años y doblado en los últimos 10, exacerbando la exposición y vulnerabilidad ante desastres de los grupos sociales más pobres. Esta rápida urbanización (2.7 por ciento en 2018, ver Figura 2) se ha venido presentando principalmente de forma no planificada, derivando en la proliferación de asentamientos informales (Ver Anexo 1). El 27.5 por ciento de la población hondureña vive en tugurios (Banco Mundial, 2014) ocupando zonas marginales propensas a amenazas como laderas de ríos y humedales, con limitada provisión de servicios regulares, tales como: agua, sistemas de drenaje pluvial, alcantarillado sanitario y recolección de basura.

³ S. Kreft, D. Eckstein and I. Melchior (2018), Global Climate Risk Index 2018, Germanwatch.

⁴ Plan Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Honduras -PNGIRH-. Período 2014-2019.

Adicionalmente, los procesos de degradación ambiental, a través del deterioro extensivo de la tierra y la deforestación, han derivado en el progresivo incremento de los niveles de amenaza^{5 6}.

Figura 2: Relación entre el porcentaje de población urbana y el porcentaje de crecimiento anual de la población urbana, 2018



Fuente: Banco Mundial (2018)

Aunque el Gobierno de Honduras ha reconocido la necesidad de fortalecer la resiliencia urbana ante eventos adversos, estableciendo responsabilidades y procedimientos para hacer frente al riesgo de desastres, el riesgo urbano está avanzando más rápido que la capacidad institucional para prevenirlo o reducirlo. A partir de la creación en agosto de 2009 del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAGER), el país ha venido avanzando en un modelo que busca intervenir las causas fundamentales de los desastres como son los procesos de planificación y uso del suelo, dando énfasis a los procesos de conocimiento y reducción del riesgo a través de proyectos específicos como MITIGAR⁷ y el PGRD⁸ y a través de los cuales se ha beneficiado a un número de municipios seleccionados del país. A pesar de estos importantes esfuerzos, las estrategias de planificación urbana y de ordenamiento territorial aún no logran abarcar a la mayoría de los municipios del país, y las capacidades técnicas aún requieren ser desarrolladas y consolidadas tanto a nivel nacional como local.

⁵ 2015 “Honduras: Unlocking economic potential for greater opportunities - Systematic Country Diagnostic.” World Bank, Washington, DC.

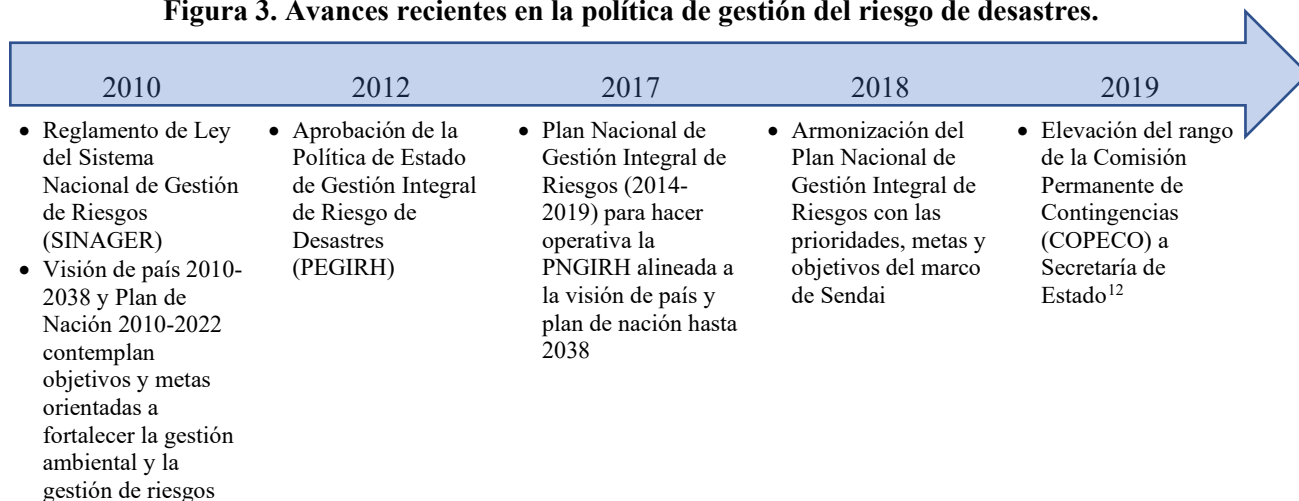
⁶ A. Maria, J. L. Acero, A. I. Aguilera y M. García Lozano (2018), Estudio de la Urbanización en Centroamérica, The World Bank Group.

⁷ Proyecto Prevención y Mitigación del Riesgo de Desastres Naturales – MITIGAR, financiado a través del crédito 2152/BLHO con el Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Actualmente cerrado.

⁸ Proyecto Gestión de Riesgos de Desastres – PGRD, financiado a través del crédito IDA 5190-HN con el Banco Mundial.

De acuerdo con el Diagnóstico Sistemático de País (2016), los desastres asociados a eventos naturales exacerbaban la pobreza de la población hondureña⁹. En este sentido, el país requiere avanzar hacia un esquema preventivo a partir de la creación del conocimiento sobre los riesgos (información climática, hidrológica y geofísica) y su incorporación en las estrategias de planificación urbana, de ordenamiento territorial y de inversión pública. Por ello, el Banco Mundial viene trabajando junto al gobierno nacional, los gobiernos locales e instituciones sectoriales en la identificación de los riesgos, la implementación de medidas de reducción de riesgos, el fortalecimiento de la preparación para desastres y la protección financiera por medio de iniciativas como el recientemente aprobado Cat DDO¹⁰ e iniciativas de diálogo colectivo como el “Foro Nacional de Ordenamiento Territorial y Gestión del Riesgo de Desastres” realizado en Tela, en mayo de 2018.¹¹

Figura 3. Avances recientes en la política de gestión del riesgo de desastres.



Fuente: Elaboración propia.

A través del diálogo colectivo entre alcaldes, autoridades nacionales, técnicos municipales, cooperantes y partes interesadas, el Foro de Tela 2018 permitió constatar la estrecha relación entre el ordenamiento territorial y la GRD. Esta plataforma sirvió para reafirmar la necesidad de robustecer la gestión del riesgo a través de la planificación del desarrollo territorial, que contenga la planificación urbana y regional del país, así como la necesidad de crear programas de MIB, reasentamiento poblacional y reforzamiento estructural. Finalmente, se resaltó la necesidad de fortalecer las capacidades municipales, fomentando la coordinación interinstitucional y la articulación entre el nivel nacional con lo local.

Asimismo, la experiencia en la implementación del PGRD ha permitido constatar la necesidad de articular la gestión del riesgo con la gestión del desarrollo local. Un enfoque centrado principalmente en la reducción del riesgo físico en ámbitos urbanos, a través de obras de ingeniería, resulta insuficiente si no va acompañado de estrategias de desarrollo integral, que considere, entre otros, la provisión de servicios públicos esenciales, la legalidad en la ocupación del suelo, el saneamiento ambiental y la provisión de espacio público. Estos elementos también hacen parte – o deberían hacerlo, de una visión holística del

⁹ 2015 “Honduras: Unlocking economic potential for greater opportunities - Systematic Country Diagnostic.” World Bank, Washington, DC.

¹⁰ Crédito para Políticas de Desarrollo de GRD de Honduras con Opción de Desembolso Diferido ante Catástrofes - Cat DDO. (P172567), aprobado por el directorio del Banco Mundial en Mayo de 2020.

¹¹ El Foro Nacional de Ordenamiento Territorial y Gestión del Riesgo de Desastres se realizó en la ciudad de Tela en Mayo de 2018 con el propósito de fortalecer la integración de la GRD en los procesos de Planificación Territorial Municipal.

¹² Decreto Ejecutivo Número PCM-051-2019.

riesgo de desastres, ya que también son el resultado de los factores subyacentes del riesgo de desastres, como el crecimiento acelerado de las ciudades, la falta de planificación en la ocupación del suelo, la degradación ambiental urbana, las malas prácticas constructivas, la pobreza y marginación urbana, entre otros.

La exposición y la vulnerabilidad ante los eventos físicos naturales peligrosos puede reducirse mediante procesos de gestión del riesgo conducentes a una planificación del desarrollo territorial seguro. La experiencia indica que el camino para un desarrollo local y nacional seguro, sostenible y resiliente pasa por el entendimiento del riesgo de desastres como un proceso social, que está determinado por la forma como se ocupa y transforma el territorio. Un verdadero desarrollo urbano resiliente deberá entonces implementar un planteamiento holístico-estratégico a largo plazo que considere aspectos tanto sociales, como económicos, urbanísticos y de gestión del riesgo en todos los ámbitos de la gestión urbana.

La experiencia piloto realizada en tres municipios de Honduras a través de la Asistencia Técnica para el Fortalecimiento de los Servicios de Hydromet, Preparación para Desastres y Resiliencia Urbana en Honduras, coadyuvó a constatar la necesidad de conectar la GRD con el desarrollo urbano. En los tres asentamientos precarios donde se realizó el ejercicio piloto de conceptualización de un programa de MIB, se observó desconexión entre las acciones promovidas desde la gestión del riesgo a través de los comités de emergencia locales, y las acciones promovidas desde las secretarías de planificación municipal. Asimismo, se logró constatar que sólo sería posible una intervención sostenible en materia de reducción del riesgo físico si se logra llevar a cabo como parte de un plan local (o plan parcial), que incluya además de la reducción del riesgo a través de obras de ingeniería, acciones críticas de saneamiento ambiental, legalidad en la tenencia de la tierra, provisión de servicios esenciales y promoción del espacio público, entre otras.

Esta nota conceptual propone una reflexión sobre las sinergias que existen entre GDR y Desarrollo Urbano, y aporta elementos para iniciar un diálogo sobre las potencialidades de un PMIB bajo principios de desarrollo sostenible y enmarcado en la recuperación económica y social por el COVID-19.

2. Marco conceptual

El riesgo de desastres está relacionado con la probabilidad de que un evento adverso genere daños y pérdidas cuando encuentra condiciones propicias de exposición y vulnerabilidad. Si bien los eventos físicos naturales que normalmente se asocian con desastres (como sismos, huracanes, inundaciones y deslizamientos) son importantes para la planificación y el desarrollo urbano, en tanto su monitoreo y evaluación permiten implementar sistemas de alerta y protocolos de actuación, estos por sí mismos no representan el problema central al hablar del riesgo urbano. De hecho, los eventos naturales *per se*, no son suficientes para explicar las pérdidas y daños que se registran en las ciudades. Para que un evento físico se convierta en desastre deben existir condiciones previas de exposición y vulnerabilidad de los elementos socioeconómicos urbanos.

Dicho de otra forma, un sismo (por ejemplo) sólo podrá generar daños en la medida que las edificaciones y sistemas urbanos estén expuestos y sean vulnerables ante el mismo. Por lo anterior, y para efectos de esta nota conceptual, se entenderá entonces que los eventos físicos naturales son *detonantes o desencadenantes* de los desastres a nivel urbano, pero serán los factores de exposición y vulnerabilidad los elementos *dinámicos y subyacentes del riesgo*, los cuales deberán ser atendidos a efectos de lograr un desarrollo urbano resiliente. Esta misma lógica también aplica para amenazas de tipo biológico como las epidemias y pandemias, cuyos efectos sociales y económicos están igualmente determinados por los niveles preexistentes de exposición y vulnerabilidad (incluida la preparación) de los sistemas sociales.

El riesgo de desastres es una construcción social. Una premisa fundamental del riesgo de desastres es que éste se construye a través del tiempo y es producto de determinados procesos políticos, económicos y sociales que conllevan a que una parte de la sociedad viva en condiciones de exposición y vulnerabilidad. Es importante indicar que la mala o indebida ocupación del territorio se debe, por un lado, a problemas relacionados con la gestión del uso del suelo, como son la ausencia de conocimiento sobre la dinámica territorial, la falta de normatividad territorial y de planificación, y a problemas en la aplicación de las normas. Por otro lado, esta problemática también remite a problemas estructurales de la sociedad, como son el crecimiento acelerado de la población, la pobreza urbana, la desigualdad, la informalidad, y la falta de oportunidades económicas, entre otras.

En este escenario, cuando una amenaza natural impacta una ciudad, las personas más afectadas normalmente coinciden con los grupos de la población más pobres y que cuentan con mayor debilidad en sus sistemas de subsistencia. El riesgo de desastres es entonces un problema de desarrollo y, como tal, se deberá abordar desde los instrumentos del desarrollo, particularmente desde la planificación territorial.

Si bien los eventos “extremos” pueden generar grandes pérdidas, los eventos recurrentes de forma acumulada también generan grandes afectaciones a la población más pobre de las ciudades. En contextos de informalidad en el uso del suelo, el rápido crecimiento urbano contribuye a que el riesgo se concentre en lugares expuestos a las amenazas, como riveras de ríos y quebradas, zonas inundables o altas pendientes. Este crecimiento urbano se caracteriza además por el acceso desigual al suelo, al espacio urbano, la infraestructura básica, los servicios públicos y la seguridad, exacerbando las condiciones de exposición y vulnerabilidad ante las amenazas. En estos ámbitos urbanos, no es necesario que ocurra un evento de gran magnitud, como un huracán de categoría 4 o 5, por ejemplo, para que se generen grandes pérdidas. De hecho, de forma recurrente, eventos de moderada y baja intensidad (lluvias torrenciales anuales o interanuales que no llegan a categoría de huracán) generan una afectación crónica, frecuente y extendida en la población urbana más pobre; limitando enormemente sus capacidades de recuperación.

El riesgo urbano no sólo se relaciona con las condiciones físicas de exposición y vulnerabilidad ante amenazas naturales, también, remite a la precariedad en los asentamientos humanos. De hecho, el concepto de riesgo, como construcción social, abarca un amplio espectro de condiciones inseguras, las cuales son el resultado de presiones dinámicas que responden a su vez a causas de fondo¹³. En este sentido, aspectos como la inseguridad, la degradación ambiental, la falta de oportunidades económicas, y en general la precariedad, son de hecho elementos sustantivos del riesgo urbano.

La gestión del riesgo de desastres es una estrategia de desarrollo seguro. Teniendo en cuenta que el riesgo se construye socialmente, y que los instrumentos y estrategias para prevenirlo o reducirlo son, por ende, de tipo social, se entiende la gestión del riesgo de desastres como un proceso social permanente de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y acciones encaminadas al conocimiento del riesgo de desastres, a su prevención, reducción, preparación para desastres, respuesta y recuperación posterior; con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar y calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible. De manera general, se reconocen procesos de *gestión prospectiva* (acciones para evitar la creación de nuevos riesgos a través esencialmente del conocimiento y la planificación territorial) y de *gestión correctiva* (acciones para atender el riesgo actual o ya existentes, como la reducción a través de medidas estructurales, la preparación para desastres y la gestión financiera, entre otros).

La definición tradicional de resiliencia urbana remite a la capacidad de una ciudad de mantener o rápidamente volver a la funcionalidad deseada siguiendo un evento perturbador (ya sea natural o

¹³ Ver Blaikie, et al. “Vulnerabilidad, el entorno político, social y económico de los desastres”. La Red. 1994.

antrópico)¹⁴. A pesar de que no se cuenta con una definición estándar y universalmente aceptada del concepto de resiliencia urbana, en esta nota conceptual se hace referencia a tres condiciones básicas o esenciales que se deben verificar en una ciudad resiliente: (i) calidad de vida y bienestar de la población, (ii) sostenibilidad ambiental y gestión del riesgo de desastres y (iii) eficiencia económica. Estas tres dimensiones se refuerzan mutuamente y son transversales a todas las gestiones urbanas.

El “Estudio de la Urbanización en Centroamérica” (Banco Mundial, 2018) señala que aumentar la resiliencia urbana es una herramienta fundamental para reducir el impacto a largo plazo de los desastres sobre la población y las economías de esta región. Los desastres de origen natural no solo tienen un impacto negativo importante sobre la vida de los residentes urbanos de la región, especialmente los pobres, sino que obstaculizan la trayectoria de crecimiento nacional¹⁵. Esta situación es cada vez más preocupante pues el riesgo se está acumulando permanentemente debido a la falta de aplicación y control de las políticas e instrumentos de ordenamiento y planificación territorial. El mismo estudio señala que durante las últimas décadas el crecimiento urbano, en su mayoría no planificado y carente de una gestión adecuada, ha dado lugar a un elevado porcentaje de la población urbana localizada en asentamientos precarios, lo que contribuye a la acumulación de estructuras urbanas altamente frágiles.

La Nueva Agenda Urbana - Hábitat III, reconoce la rehabilitación y el mejoramiento de los barrios marginales y los asentamientos informales como una oportunidad para promover el desarrollo de viviendas e infraestructuras resilientes, y la reducción del riesgo de desastres. El Programa Ciudades sin Tugurios de “Cities Alliance” (2007), define el mejoramiento integral de barrios como el “conjunto de acciones para el mejoramiento físico, social, económico, organizacional y ambiental de asentamientos precarios de manera cooperativa y a escala local entre ciudadanos, grupos comunitarios, sector privado y autoridades locales”. En la misma línea, el mejoramiento de las viviendas y el mejoramiento integral de los asentamientos precarios contribuye a reducir la desigualdad social y a mejorar la seguridad urbana a través de su impacto social y espacial. En este contexto, las ciudades inteligentes y productivas del futuro serán aquellas donde los asentamientos precarios se conviertan en barrios vibrantes que se integran completamente a los tejidos de las ciudades y a los sistemas de administración urbana, en lugar de continuar siendo grandes islas de informalidad y exclusión social (ONU-HABITAT, 2016).

El ordenamiento territorial permite que la planificación económica, social y ambiental esté informada por la dimensión territorial, y dentro de sus alcances está la definición de políticas, estrategias y directrices para la gestión del riesgo y la intervención de los asentamientos precarios. Según la Ley de Ordenamiento Territorial de Honduras (Decreto No. 180-2003, Artículo 2), el ordenamiento territorial es un instrumento administrativo y de gestión sociopolítica, como también, “un proceso político administrativo del Estado para conocer y evaluar los recursos que, con la participación de la sociedad, pueda gestionar el desarrollo sostenible (...)”. En este marco, el MIB encuentra en el ordenamiento territorial la posibilidad de convertirse en una política pública que asegure las condiciones de seguridad, legalidad y calidad de vida de las personas que habitan dichos asentamientos; además de la ejecución de acciones multisectoriales (salud, educación, seguridad, recreación, infraestructuras, entre otras) y multinivel (local, regional y nacional), que cubran en su totalidad las necesidades de la población residente.

Existen múltiples sinergias entre los instrumentos de la planificación urbana y los de la GRD. Como se ilustra en la Figura 4, las políticas urbanas pueden hacer uso de los instrumentos y procesos de la gestión

¹⁴ World Bank, 2015. Investing in Urban Resilience: Protecting and Promoting Development in a Changing World.

¹⁵ En un contexto de rápida urbanización, en el que se espera que más de 50 millones de personas habiten en las ciudades de Centroamérica en 2050, la planificación del uso del suelo, las normas de construcción y las inversiones sensibles al riesgo de desastres son fundamentales para construir la resiliencia urbana futura. La ubicación inicial en sitios seguros es inherentemente más económica que la reubicación de los asentamientos existentes.

del riesgo de desastres generando así, procesos de resiliencia urbana. Por ejemplo, la caracterización y zonificación detallada del riesgo de desastres, diferenciado como mitigable y no mitigable, es indispensable para una adecuada planificación urbana que delimite las zonas de expansión y de protección de forma consistente con la información disponible sobre la probabilidad de que se presente un evento potencialmente destructor en tales áreas.

En el caso del Mejoramiento Integral de Barrios (desarrollado más en detalle en el Capítulo 6), la sinergia con la GRD también se observa en el propio dimensionamiento de la intervención. Por ejemplo, información crítica como el nivel de riesgo y las posibilidades de mitigación, son esenciales para determinar si el mejoramiento se puede llevar a cabo “in-situ”¹⁶ o si la estrategia adecuada es el reasentamiento parcial o total en otras zonas de la ciudad. Para tomar estas decisiones, la gestión urbana debe basarse en un conocimiento detallado (idealmente a escala predial) de las condiciones de riesgo mitigable y no mitigable. Adicionalmente, los instrumentos de gestión del suelo pueden facilitar el diálogo entre las autoridades municipales y las comunidades acerca del riesgo que estas enfrentan y la evaluación de escenarios de permanencia o reasentamiento, como también ayudan a identificar acciones prioritarias e inversiones, según el caso.

Figura 4: sinergias entre desarrollo urbano y la GRD

GRD Desarrollo Urbano	Procesos de conocimiento del riesgo de desastres	Procesos de reducción del riesgo de desastres	Procesos de preparativos para desastres	Procesos de recuperación post desastre (incluyendo COVID -19)	Estrategias de gestión financiera del riesgo de desastres
Programas y planes de crecimiento urbano y territorial	Los modelos de crecimiento espacial pueden mejorarse con evaluaciones del riesgo (caracterización), y con un inventario de desastres y múltiples catálogos de eventos (sistematización de efectos y pérdidas a nivel urbano con zonificación, para determinar zonas de riesgo).	Los programas de reducción del riesgo (gestión correctiva y prospectiva) pueden aportar al control de crecimiento urbano al desarrollar las zonas consideradas de riesgo mitigable; adicionalmente, las medidas de mitigación pueden posicionarse como condicionantes para los permisos de urbanización.	Las estrategias y políticas de crecimiento urbano pueden considerar los choques económicos y sociales asociados a peligros naturales, y estar informados por estos (por ejemplo, considerar ancho de las vías, y accesibilidad de vecindarios para procesos de respuesta y evacuación).	Promover el MIB y la reducción del riesgo como estrategia de reactivación económica que emplea gran cantidad de mano de obra local. En el caso del COVID-19, el restablecimiento de servicios públicos esenciales, como el agua corriente es fundamental para contener la epidemia.	Los mecanismos financieros de la GRD pueden apoyar el crecimiento urbano resiliente, por ejemplo, a través del financiamiento de medidas correctivas del riesgo de desastres en ámbitos urbanos.

¹⁶ En el marco de la experiencia piloto (descrita en el capítulo 5) se analizó el caso de barrios marginales con un alto porcentaje (mayor al 50 por ciento) de población asentada en zonas de alta peligrosidad, específicamente dentro del propio cauce de ríos y quebradas. En el caso de que el asentamiento sea reciente y no se considere por tanto “consolidado” (mayor a 10 años), le recomendación discutida con el equipo de las municipalidades es la de un reasentamiento parcial o total, y no un mejoramiento como tal, puesto que éste último supone que las viviendas a ser intervenidas continúen existiendo en el mismo lugar.

GRD Desarrollo Urbano	Procesos de conocimiento del riesgo de desastres	Procesos de reducción del riesgo de desastres	Procesos de preparativos para desastres	Procesos de recuperación post desastre (incluyendo COVID -19)	Estrategias de gestión financiera del riesgo de desastres
Planes de reducción de la pobreza urbana e inclusión	Los mapas de vulnerabilidad social pueden integrarse con los mapas de riesgo de desastres, generando una lectura holística del <i>riesgo global</i> .	El MIB puede ser enfocado como una estrategia de reducción del riesgo de desastres. El conocimiento del riesgo y los procesos de reducción, pueden cualificar el mejoramiento, determinando por ejemplo si éste se puede hacer “in situ”, o si la opción apropiada en el reasentamiento.	Las estrategias para la inclusión de los más afectados por desastres, incluidas las personas con discapacidad, contribuyen a reducir la desigualdad en los programas de ayuda en caso de desastres.	Los programas de protección social ya existentes pueden emplearse para la recuperación después de un desastre; asimismo, programas creados para la recuperación de un desastre, pueden ser ampliados y fortalecidos para ayudar a reducir la pobreza urbana a futuro.	Los fondos para la gestión del riesgo pueden apoyar procesos de alivio a la pobreza en situaciones de extrema necesidad.
Planes de vivienda social y propiedad del suelo	Incorporación de la evaluación de riesgos en el uso del suelo y la planificación territorial.	Desde la GRD se pueden apoyar los procesos de reforzamiento de edificaciones y viviendas; así como la generación de mapas de riesgo y códigos de construcción.	En los planes de desarrollo urbano se pueden integrar acciones de preparación para desastres (por ejemplo, establecimiento de refugios y zonas de evacuación, entre otros).	La reconstrucción de viviendas se fortalece con el enfoque de <i>reconstruir sin generar nuevos riesgos</i> , para esto la GRD brinda un aporte esencial.	Los fondos para la gestión del riesgo pueden apoyar los subsidios específicos para el seguro del hogar.
Programas de infraestructura urbana	El conocimiento del riesgo de desastres puede ayudar a identificar la infraestructura municipal ubicada en áreas propensas a riesgos.	El diseño de infraestructura que considera el riesgo de desastres (parques en zonas de inundación y soluciones basadas en la naturaleza), constituyen acciones concretas de reducción del riesgo de desastres.	Los planes de emergencia pueden ayudar a definir la infraestructura crítica necesaria para una respuesta eficiente basados en escenarios de desastre.	Al igual que el sector vivienda, los programas de infraestructura pueden ser motores de la recuperación económica al emplear gran cantidad de mano de obra local (aplica para la recuperación de todas las emergencias, pero especialmente para el COVID-19).	Las estrategias de gestión financiera del riesgo de desastres pueden incluir y fomentar el aseguramiento colectivo de bienes públicos.
Gestión ambiental urbana y adaptación al cambio climático	La gestión ambiental local puede ser integrada con los modelos climáticos y el monitoreo y pronóstico de peligros hidrometeorológicos a nivel urbano, generando alertas más adecuadas y precisas a las condiciones locales.	La gestión integral de residuos sólidos es clave para que las obras de reducción de riesgo (por ejemplo, canales para controlar el drenaje pluvial) puedan funcionar de forma óptima (evitar la colmatación de residuos) y sostenible.	Los sistemas de alerta temprana pueden integrarse en la gestión de cuencas hidrográficas urbanas	La restauración de parques y ecosistemas naturales urbanos emplean mano de obra local y apoyan la recuperación post -desastre, incluyendo en el actual contexto de COVID-19.	El financiamiento climático posibilita implementar procesos de gestión del riesgo que estén asociados a eventos de tipo hidro meteorológico.

GRD Desarrollo Urbano	Procesos de conocimiento del riesgo de desastres	Procesos de reducción del riesgo de desastres	Procesos de preparativos para desastres	Procesos de recuperación post desastre (incluyendo COVID -19)	Estrategias de gestión financiera del riesgo de desastres
Procesos de gobernabilidad y gestión financiera	La capacidad local de conocimiento del riesgo, por ejemplo, a través de observatorios ambientales gestionados por Universidades y por la Sociedad Civil, pueden ayudar a fortalecer la gobernanza y la transparencia / rendición de cuentas a nivel de la ciudad.	La divulgación de planes estratégicos para la reducción del riesgo de desastres a nivel de ciudad aporta a la transparencia y el buen gobierno local.	La divulgación de planes de emergencia y contingencia asociados con sistemas de alerta a nivel urbano / ciudad (gobierno y sector privado) aporta a la transparencia y el buen gobierno local.	Procesos transparentes y eficientes de planificación de rehabilitación y reconstrucción post desastre, ayudan a fortalecer la gobernabilidad y a reducir la incertidumbre y el sufrimiento de la población afectada.	La gobernanza y gestión financiera local se refuerza mutuamente con los procesos de gestión financiera del riesgo de desastres. La gobernanza se fortalece cuando el gobierno local planifica (ex ante) los recursos que podrían ser requeridos en momentos de crisis.

Fuente: elaboración propia con base en las reuniones e intercambios con el personal técnico municipal y nacional participante de las experiencias piloto.

Tanto el mejoramiento integral como el reasentamiento, más allá de los asuntos legales, deben ser procesos basados en el bienestar de la población. En la experiencia piloto realizada, también se concluyó que el reasentamiento poblacional deberá en todo caso orientarse a la protección de la vida y los derechos de las personas y no debe hacerse de manera forzada sino concertada con los propios beneficiarios. Como una de las recomendaciones generales de la experiencia piloto, destaca que el gobierno en sus distintos niveles debe lograr un escenario de corresponsabilidad entre lo económico y lo social, garantizando condiciones iguales o mejores en el nuevo lugar de asentamiento, como también, proveer del tratamiento urbanístico y ambiental adecuado al territorio que se libera, evitando su ocupación y uso en actividades que propicien nuevamente condiciones de riesgo.

3. Marco normativo e institucional del desarrollo urbano en Honduras

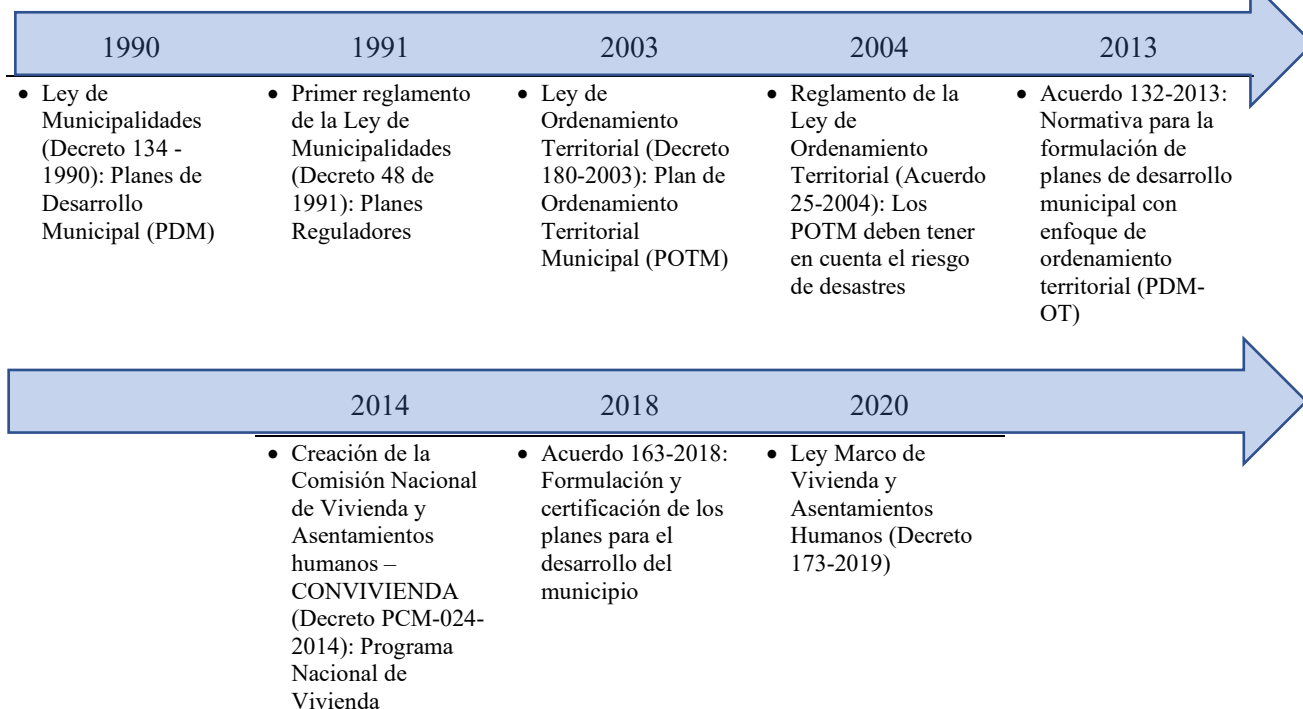
El marco normativo nacional vigente que define orientaciones a los diferentes niveles territoriales en materia de planificación del desarrollo y planificación urbana data de comienzos de los años 90. Como se puede observar en la Figura 5, la gestión urbana como tal inicia con la promulgación de la Ley de Municipalidades (Decreto 134 - 1990), la cual estableció la competencia de elaborar y ejecutar planes de desarrollo municipal (PDM) y definió atribuciones a las municipalidades relacionadas con el control y regulación del desarrollo urbano, uso y administración de las tierras municipales, ensanchamiento del perímetro de las ciudades y el mejoramiento de las poblaciones. Más allá de estas atribuciones y otras relacionadas con la construcción de obras públicas, la prestación de servicios públicos y la protección del medio ambiente, la Ley de Municipalidades no establece competencias y acciones específicas relacionadas con la gestión del riesgo. No obstante, a través del primer reglamento de la Ley (Decreto 48-1991) se establece que las municipalidades son responsables de levantar el catastro urbano y rural, y de formular planes reguladores¹⁷.

A través de la Ley de Ordenamiento Territorial (Decreto 180-2003) y su reglamento (Acuerdo 25-2004), se creó la Comisión Nacional de Gestión de Riesgos – CNGR y la Unidad de Gestión de Riesgos,

¹⁷ En el artículo 43 se definen como el instrumento de planificación local que define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento gráfico o de otra naturaleza, la política de desarrollo y los planes para la distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, saneamiento y protección ambiental, así como la de construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas.

y se determinaron atribuciones específicas para la integración de la GRD en los Planes Nacionales, Regionales y Municipales de Ordenamiento Territorial. Dentro de las atribuciones delegadas a las municipalidades figuran: la elaboración y ejecución de los planes de trazo y desarrollo urbanístico, y consecuentemente del control y regulación del uso del suelo para las actividades económicas, sociales, de espaciamiento y otros necesarios en los asentamientos de personas; y el manejo y control de las áreas de riesgo. Asimismo, se determina la responsabilidad de armonizar el Plan de Ordenamiento Territorial Municipal¹⁸ (POTM) con la planificación sectorial y los planes de áreas bajo régimen especial nacional y con el Plan de Nación. Para el diagnóstico territorial de los POTM se determina tener en cuenta aspectos como la “vulnerabilidad de las personas, de la infraestructura, de los servicios y de los ecosistemas ante los fenómenos naturales”.

Figura 5. Evolución de la normatividad en materia de gestión y desarrollo urbano / territorial.



Fuente: Elaboración propia.

En 2009 se expide el Decreto No. 57, a través del cual se crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SINAGER) “constituyendo el marco legal hondureño orientado a que el país cuente y desarrolle la capacidad de prevenir y disminuir los riesgos de potenciales desastres, ...”. Esta norma determina la incorporación del componente de gestión del riesgo como parte del desarrollo nacional y, en particular, establece que este tema sea vinculante y esté integrado con los planes y programas de desarrollo humano sostenible a nivel local, regional y nacional. Establece, además, que la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO) sea la encargada de capacitar en gestión del riesgo a los oficiales de prevención de todas las entidades miembro del SINAGER, como también, de supervisar la incorporación de los componentes de gestión de riesgos en dichos planes y programas.

En 2013, la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN) emitió la normativa para la formulación de planes de desarrollo municipal con enfoque de ordenamiento

¹⁸ En el artículo 46 se definen como el instrumento técnico que orienta actividades de los sectores económico, social y ambiental en el ámbito municipal y sirve de referencia a los diferentes planes y estrategias sectoriales y está constituido por los planes de uso y ocupación territorial a nivel municipal.

territorial (PDM-OT¹⁹). Estos se definen como “un instrumento de construcción participativa y representativa de los municipios que orienta a la gestión del desarrollo integral del municipio bajo un enfoque de ordenamiento territorial”. Se plantea como el instrumento primario o principal de la planificación y la gestión del desarrollo integral de los municipios, y articula en un solo instrumento los PDM y POTM. Según la normativa, los ejes transversales que deben orientar la planificación municipal con enfoque de ordenamiento territorial son: i) enfoque de género y planificación territorial; ii) gestión del riesgo de desastres y planificación territorial; iii) desarrollo económico local; iv) seguridad alimentaria y nutricional y; v) inclusión social. En materia de gestión del riesgo, se menciona que “la planificación del territorio debe incorporar criterios de reducción de riesgo y mitigación de desastre (estando implícita la adaptación al cambio climático), especificando condiciones sostenibles y seguras de uso, ocupación de los recursos naturales, en armonía con los objetivos del sistema territorial respectivo, a modo que derive en la protección y mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes”. En este mismo año se aprueba la política de Estado de Gestión Integral del Riesgo de Honduras (PEGIRH)²⁰.

Con la desaparición de la SEPLAN en 2014 se produce un importante vacío en el apoyo a los municipios para la formulación e implementación de sus PDM-OT. Creada en 2010, la SEPLAN había iniciado un proceso de acompañamiento a las municipalidades para la correcta aplicación de la “Guía Metodológica para la Formulación de Planes de Desarrollo Municipal con enfoque de Ordenamiento Territorial”²¹. Este proceso queda incompleto desde el 2014 cuando la SEPLAN es reestructurada, pasando sus funciones a ser parte de distintas direcciones dentro de la Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización (SGJD). Esta reestructuración generó, en la práctica, la desaparición de la función central del Gobierno en apoyo a los procesos de planificación municipales,

En 2014²² se crea la Comisión Nacional de Vivienda y Asentamientos humanos – CONVIVIENDA con el propósito de implementar el Programa Nacional de Vivienda enfocado en la vivienda social. Desde su creación, CONVIVIENDA se encarga de coordinar, facilitar, regular y normar la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos, promoviendo la integración de todas las entidades públicas, privadas y ONG, y facilitando el acceso a viviendas dignas a familias de menores ingresos, mediante la entrega de Bonos para una Vida Mejor. Su estructura organizacional incluye actualmente cuatro direcciones técnicas para la ejecución de la Política: i) programas y proyectos de vivienda; ii) vivienda; iii) asentamientos humanos y; iv) administración general. A su vez, la Dirección de Asentamientos Humanos incluye cuatro Departamentos: i) mitigación de riesgos, traslado y reubicación; ii) asentamientos humanos y regulación de desarrollo urbano; iii) incorporación urbana, legalización y titulación de tierras y; iv) expansión, renovación urbana y mejoramiento de barrios.

En 2018 se expide una nueva normativa²³ con el objetivo de “orientar la formulación y certificación de los planes para el desarrollo del municipio”. A través de esta normativa se ajustan o modifican los principios orientadores para la planificación con una especial orientación hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Asimismo, se ajusta el marco institucional y de competencias, dejando en cabeza de la Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG) y la Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización (SGJD) el cumplimiento de dicho objetivo. Particularmente, a la SCGG se le atribuye velar por el desarrollo normativo, la coordinación y sincronización de acciones técnicas, apoyar la socialización de la normativa y desarrollar metodologías para la formulación, establecer mecanismos de seguimiento y evaluación, y certificar los planes municipales, entre otros. En

¹⁹ Acuerdo 132-2013.

²⁰ Aprobada con el Decreto Ejecutivo N° PCM-051-2013.

²¹ Esta guía incluía tres herramientas complementarias: i) gestión de riesgos; ii) zonificación urbana con inclusión de gestión del riesgo y; iii) gestión ambiental.

²² Decreto Ejecutivo No. PCM-024-2014

²³ Acuerdo 163-2018 de la Secretaría de Coordinación General de Gobierno.

correspondencia, a la SGJD se le atribuye impulsar y coordinar el proceso de formulación de los planes promovidos en la normativa²⁴, vigilar su debida formulación siguiendo los lineamientos y metodologías emitidos por la SCGG, supervisar su ejecución, brindar asistencia técnica y capacitación a las mancomunidades y brindar información a la SCGG como insumo para la emisión de certificaciones. Las competencias de los municipios, y de otros actores nacionales y locales, se mantienen en línea con las que se habían determinado en 2013 para la formulación de los PDM-OT.

Con la reciente aprobación de la Ley Marco de Vivienda y Asentamientos Humanos (Decreto 173-2019, No. 35178 del 18 de febrero del 2020) se prevé fortalecer el marco regulatorio e institucional del sector, así como promover la implementación de una política integral de vivienda que permita dar una solución al déficit cualitativo habitacional. Esta Ley crea la Secretaría de Vivienda y Asentamientos Humanos – SEVIAH, que tiene como propósito la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de la política. La Ley le define funciones a la SEVIAH relacionadas con la promoción del financiamiento y la construcción de vivienda (compra de la primera o segunda vivienda, nueva o usada, compra de terreno y construcción o mejoramiento de vivienda), dejando abierta la posibilidad de implementar esquemas y programas para la ejecución de obras de urbanismo para los proyectos de vivienda. La Ley también establece que, la decisión sobre la identificación del suelo para el desarrollo de proyectos de vivienda integral debe quedar incorporada en los Planes de Ordenamiento Territorial de cada Municipalidad. Finalmente, dentro de las funciones del SEVIAH no se contemplan acciones relacionadas con el MIB.

A pesar de los valiosos esfuerzos por impulsar la planificación del desarrollo de forma armónica con la gestión territorial y la GRD, en la práctica el país aún no cuenta con una hoja de ruta clara ni con una estrategia financiera para impulsar la resiliencia urbana. Las políticas de ordenamiento territorial no han estado armonizadas con las políticas de vivienda; con lo cual la responsabilidad en el manejo integral de barrios no está aun claramente definida entre los diferentes niveles de gobierno. Esta situación es todavía más crítica al considerar que, actualmente, el marco legal en materia de desarrollo urbano no define al riesgo de desastres como un problema central de los asentamientos humanos informales.

4. Causas y características del riesgo de desastres en entornos urbanos en Honduras

A pesar de los avances en la reducción de la pobreza y el aumento del PIB per cápita en las últimas décadas, Honduras enfrenta desafíos estructurales relacionados con la gestión de las ciudades que representan un obstáculo en su desarrollo socioeconómico. Entre 1980 y 2010, más de 15,000 personas perdieron la vida y más de cuatro millones se vieron afectadas por desastres, la mayoría de las cuales vivían en condiciones precarias y en zonas expuestas a amenazas como riberas de cauces de ríos o áreas susceptibles a deslizamientos. Solo en el Distrito Central, más del 15 por ciento (200 barrios²⁵) de sus residentes viven en zonas de riesgo²⁶. En las zonas urbanas, estos riesgos son el resultado directo de condiciones socioeconómicas y demográficas que llevan a un crecimiento desorganizado de las ciudades; brechas en la implementación de políticas de gestión urbana; condiciones de pobreza que llevan a la formación de asentamientos informales; y desastres asociados a eventos naturales que crean más riesgo urbano.

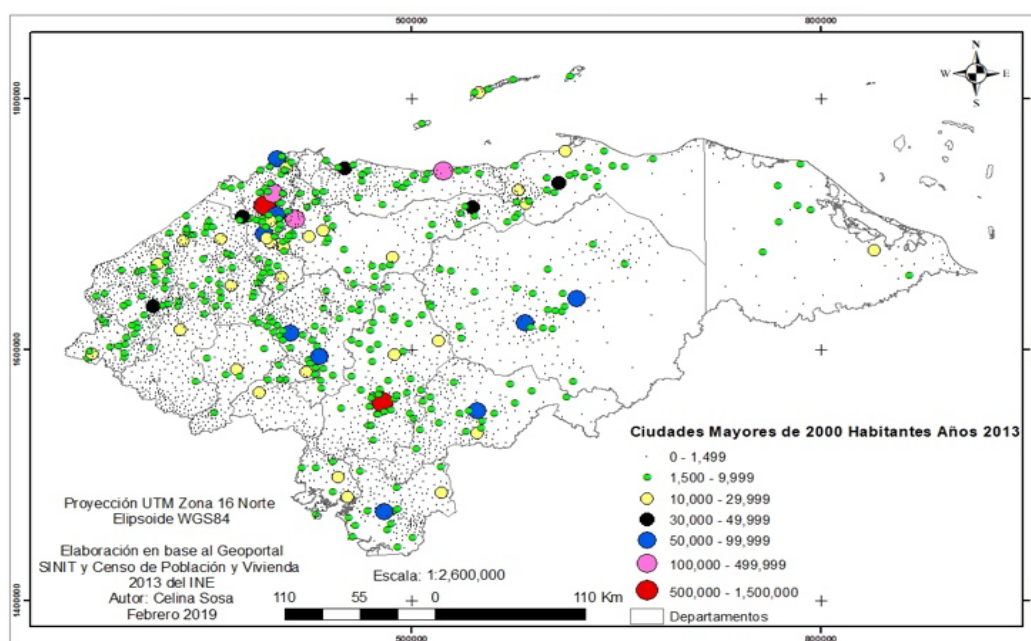
²⁴ Además de los Planes de Desarrollo Municipal (PM), se promueven Planes Estratégicos Municipales (PEM), Planes de Inversión Multisectorial Plurianual (PIMP), el Plan de Inversión Anual (PIA)

²⁵ Fundación Techo 2018

²⁶ JICA 2001

La reconfiguración de actores y actividades económicas que Honduras experimentó durante el siglo 20 dio como resultado grandes desequilibrios socio-territoriales entre grandes ciudades y pequeños poblados rurales. Los patrones de urbanización en Honduras son derivados principalmente del período colonial, tanto en su morfología, estructura y jerarquía urbana. La transición del modelo de haciendas de producción – donde las relaciones agrarias dominaban las esferas del poder político, a la diversificación productiva con la aparición de la clase obrera, el capital industrial, el comercio y los sectores financieros y de la construcción; generó grandes procesos de urbanización en las ciudades capitales y ciudades industriales con una enorme capacidad de concentración de recursos, pero también de desequilibrios sociales. Como consecuencia, se da el abandono del resto del sistema urbano y de pequeños poblados rurales que muy pronto se convirtieron en zonas expulsoras de población hacia las grandes ciudades (ver Figura 6).²⁷

Figura 6. Sistema y jerarquía urbana en Honduras



Fuente: Sosa Celina (2019). Elaborado en base a INE, Censo de población 2013; Geoportal SINIT.

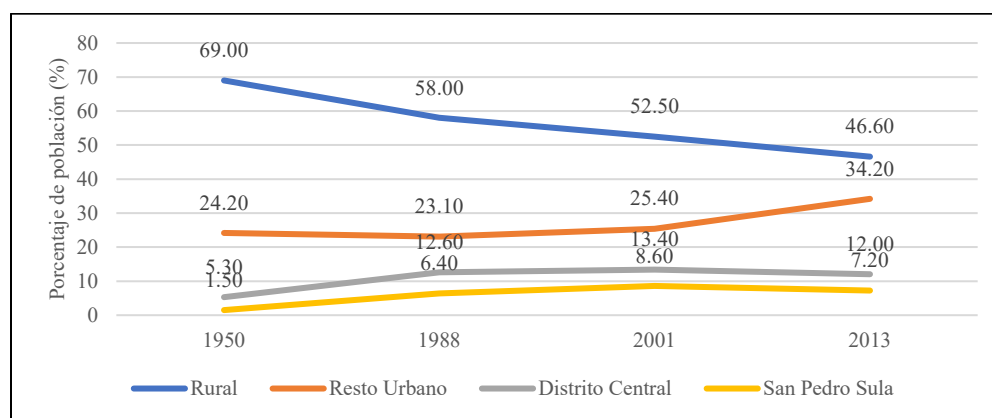
A partir de los años 50, Honduras se caracteriza por un modelo de desconcentración territorial de su población urbana. Con el fin de impulsar la modernización del país y promover las inversiones extranjeras, el proyecto de reforma liberal de Honduras (1876-1880) trasladó la capital política del país a Tegucigalpa, mientras que San Pedro Sula se convirtió en el centro urbano comercial e industrial por la explotación bananera en la costa norte y su proximidad con el enclave exportador que suponía Puerto Cortés. A partir de la década de los 50, con las políticas de sustitución de importaciones y el fomento a la exportación agropecuaria, el país empieza una incipiente reconfiguración espacial hacia una descentralización productiva que aprovechó las ventajas comparativas por ubicación estratégica para definir nuevos centros de producción de ciudades de tamaño medio con importante rol urbano administrativo regional como es el caso de La Ceiba, El Progreso, Tela y La Lima. No obstante, no es hasta a partir de los años 90 (ver figura 7), con el fenómeno de la globalización económica y el desarrollo de las comunicaciones, que impulsó la reconfiguración de la característica de bipolaridad urbana jerárquicamente dominada por la zona metropolitana del Distrito Central y San Pedro Sula hacia una articulación de grandes circuitos interurbanos con cadenas de funciones y servicios especializados a nivel internacional.²⁸

²⁷ Caballero Zeitún, Elsa Lily, 2010

²⁸ Caballero Zeitún, Elsa Lily. 30 años de transición espacial y gestión de la ciudad. Honduras. 2012

Durante las últimas décadas, el país ha experimentado una rápida transición espacial, convirtiéndose en el país de Centroamérica con la mayor tasa de crecimiento de la población urbana (2.7 por ciento en 2018²⁹). Ante la falta de una implementación efectiva de instrumentos de planificación urbana que consideren el bienestar comunitario, las ciudades hondureñas han crecido de forma desordenada, siguiendo criterios de rentabilidad económica privada, convirtiéndose en una de las principales causas de exclusión social y económica de los pobres y de deterioro ambiental. Se estima que 6 de cada 10 hondureños han encontrado en la autoconstrucción y la ocupación de suelo vacante el medio para acceder a un techo³⁰. La falta de agua y de saneamiento, la inseguridad sobre la tenencia de la tierra, la precariedad constructiva de las viviendas o la ocupación de zonas propensas al riesgo ha propiciado que ciudades hondureñas grandes y medianas presenten barrios precarios con grandes deficiencias en salubridad, seguridad o falta de oportunidades de trabajo.

Figura 7. Comportamiento de la Población Urbana entre 1950 y 2013 (en porcentaje)



Fuente: elaboración propia en base a INE, Censos de Población y Vivienda 1950, 1988, 2001 y 2013

Ciudades como Choluteca, La Ceiba o El Progreso han multiplicado por diez su población desde 1950 con tasas interanuales de crecimiento que superan el 4-5 por ciento³¹. Esto se da principalmente debido a que la generación de nuevos empleos y el acceso a servicios de educación, salud, vivienda y servicios básicos que no podían ser atendidos en los asentamientos rurales forjaron procesos migratorios que reconfiguraron la jerarquía territorial con un rápido crecimiento del número y tamaño de las ciudades medias (entre 50 y 200 mil habitantes) en detrimento de la supremacía del Distrito Central y San Pedro Sula (ver figura 8) que generó un modelo de urbanización definido por la articulación espacial discontinua de aglomeraciones difusas diseminadas a lo largo de vías de transporte. Este crecimiento desordenado, acelerado y en condiciones de informalidad, se debe, precisamente a la debilidad de las políticas e instrumentos de ordenamiento territorial para controlar la expansión del territorio ante la presión que ha ejercido el negocio de las maquiladoras. El riesgo de desastres se ha ido institucionalizando entonces como una expresión de esta disparidad en políticas públicas.

A pesar de los esfuerzos en el desarrollo de instrumentos de ordenamiento territorial, el patrón de expansión en Honduras no ha ido acompañado de una implementación efectiva de la planificación urbana. A diferencia de otros países centroamericanos y como se indica en el capítulo anterior, durante los últimos 30 años Honduras ha contado con un marco normativo para la planeación del desarrollo territorial

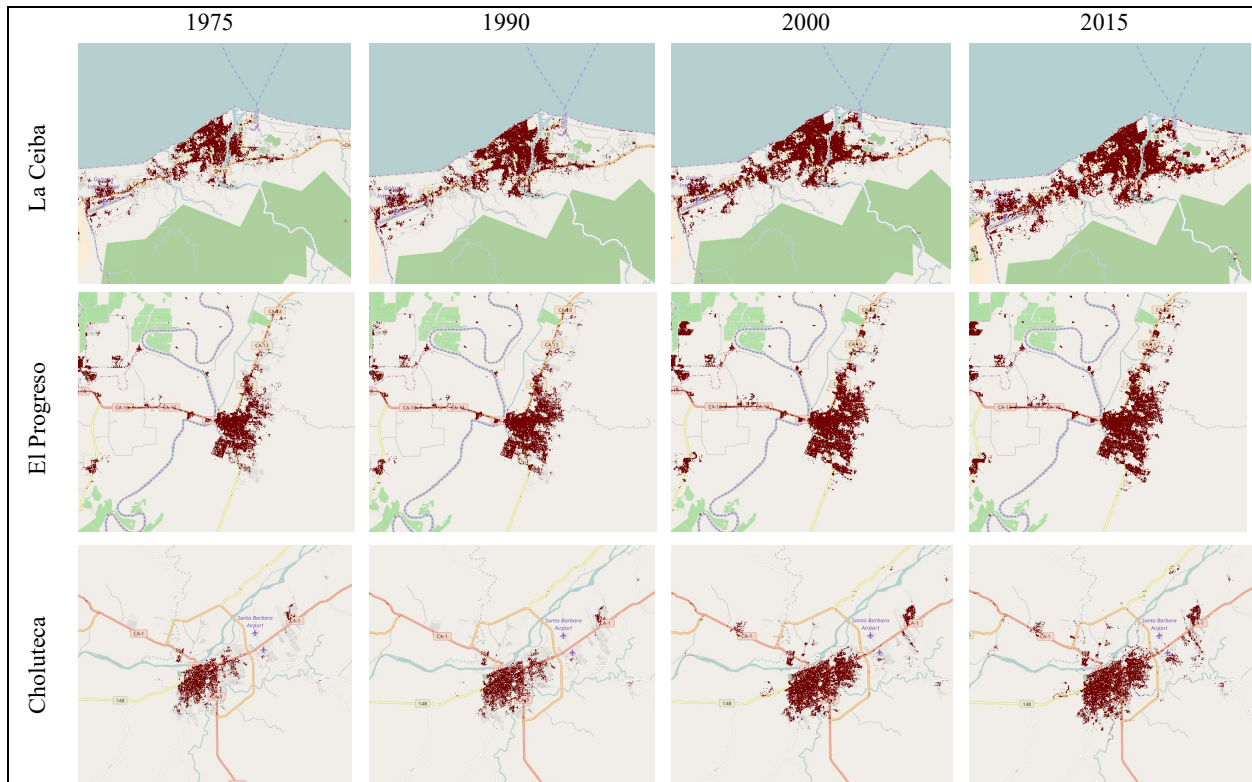
²⁹ Banco Mundial 2018

³⁰ Fundación Techo 2018

³¹ Caballero Zeitún, Elsa Lily. Sistemas de urbanos en América Latina y el Caribe: el caso de Honduras. Honduras. 2019. (Informe de investigación).

a través del cual se han establecido competencias y atribuciones a los niveles nacional y municipal. En los años 50, se elaboraron planes de desarrollo urbano para Tegucigalpa, San Pedro Sula y ciudades cabecera departamental; en los años 90 ciudades intermedias como Puerto Cortés, Santa Rosa de Copán, Comayagua, Choluteca elaboraron también planes de desarrollo urbano. No obstante, la planificación urbana no ha logrado institucionalizarse como una práctica técnica-política de regulación de la expansión, crecimiento y desarrollo urbano, quedando muchas veces a merced de los intereses productivos propiciando el crecimiento descontrolado y desordenado de la mancha urbana (ver Figura 8), afectando la calidad de vida de la población.³²

Figura 8: Evolución de la huella urbana en los municipios piloto



Fuente: Global Human Settlement Layer (2015)

Adicionalmente, el crecimiento en las ciudades hondureñas se ha caracterizado por la falta de actualización de perímetros urbanos. En ocasiones, esto deriva en la invasión de propiedades dedicadas a la producción agropecuaria, así como bosques y otros ambientes de protección o conservación de ecosistemas. Asimismo, y al no haber una separación nítida y definida entre suelo urbano y rural, se da una transición compleja desde lo urbano hacia lo rural, hallándose un “urbano” difuso e impreciso. Este suelo que presenta condiciones mixtas es asumido como un suelo periurbano o suburbano. Por otro lado, la ausencia de políticas de desarrollo urbano en el proceso de descentralización del país ha conllevado a la falta de nuevas centralidades y deterioro del centro; a la sustitución de usos residenciales por usos exclusivamente comerciales o de servicios; a una fuerte segregación socioespacial; y, por supuesto, a la construcción social del riesgo y proliferación de asentamientos marginales en áreas vulnerables derivados de un difícil acceso a una vivienda formal y la práctica generalizada de la compra-venta de lotes sin servicios.

³² Caballero Zeitún, Elsa Lily. 30 Treinta años de transición espacial y gestión de la ciudad. Honduras. 2012

El crecimiento urbano de las zonas de clase media y alta también se ha caracterizado por la informalidad en el uso del suelo. En este caso se trata de inversiones privadas que, en ausencia de lineamientos urbanísticos, se han implementado con base en intereses privados, convirtiéndose en un factor importante de encarecimiento del suelo y la vivienda. Esta ausencia de planificación y normativas de urbanización y construcción a diferentes niveles afecta la ubicación y desarrollo adecuado de soluciones habitacionales de interés social, ocasionando el aumento del riesgo, el impacto ambiental, y la posible desconexión con centros educativos, de salud y fuentes de trabajo³³. Hasta la expedición de la Ley Marco de Vivienda y Asentamientos Humanos (2020), las políticas de vivienda del Estado han estado enfocadas en generar condiciones para incrementar la oferta de vivienda privada. Por su parte, la vivienda de interés social se ha focalizado solamente en brindar apoyo a la cuota inicial del contrato de compraventa, con lo cual es el mercado quien en últimas regula la producción y acceso a la vivienda de bajo costo.

La poca articulación entre los instrumentos del ordenamiento territorial y las políticas de vivienda coadyuva al incremento del riesgo urbano. Si bien el ordenamiento territorial aboga por una ocupación segura del territorio, la realidad de Honduras es que la ocupación ilegal de áreas vacantes y el hacinamiento han sido las únicas vías de acceso a un techo para la población en condición de pobreza urbana³⁴, la cual alcanza un 58.5 por ciento del total de hogares (28.8 por ciento de pobreza extrema).^{35 36 37} Como se analiza en el Capítulo 5, la articulación entre políticas e instrumentos de ordenamiento territorial y de vivienda es absolutamente necesaria para la resiliencia urbana. Específicamente, el modelo de ocupación del suelo y los programas de vivienda de interés social o prioritaria deben planificarse de forma consistente, esto implica, entre otras cosas, prever en qué lugares del país las dinámicas territoriales conllevarán a un aumento en el déficit cuantitativo y cualitativo en el mediano y largo plazo, y diseñar e implementar programas de fomento a la adquisición de vivienda formal pero accesible en dichas áreas, reduciendo de esta forma la presión por la ocupación insegura de áreas propensas a amenazas naturales.

Actualmente, problemas de financiamiento municipal y su poca penetración en la agenda política y de desarrollo nacionales, son las principales causas de la falta de una implantación efectiva de los instrumentos de planificación urbana. A pesar de los intentos para promulgar los programas de descentralización (Plan de Modernización del Estado de 1994), los presupuestos municipales siguen dependiendo de las transferencias de fondos del gobierno central, que son insuficientes para las crecientes necesidades de la población en sus respectivos municipios, generando debilidades en las municipalidades de tipo organizacional, administrativo y financiero³⁸. Por otro lado, generalmente las campañas electorales municipales no son acompañadas por propuestas de planes de gobierno que incluyan la planificación urbana. Debido a la falta de mecanismos o herramientas claras para trabajar en la escala intermedia o de detalle, el patrón de expansión urbana a partir de los años 50 y la reconfiguración del espacio urbano se han dado mediante las inversiones desordenadas de origen formal e informal. La excepción a ambas ineficiencias es el caso del municipio de Puerto Cortés que en los años 80 logró la transferencia de un porcentaje del ingreso de la Empresa Nacional Portuaria para los temas urbanos. Adicionalmente, diseñó el Plan Maestro de Desarrollo Urbano (1988- 2000), logrando orientar programas de inversión municipal en áreas sensibles y estratégicas como el servicio de agua, alcantarillado, disposición de desechos sólidos, educación, salud, entre otros.

³³ Guevara, Porfirio; Arce, Ronald. 2016. Estado de la Vivienda en Centroamérica. Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) de INCAE y Hábitat para la Humanidad.

³⁴ Se define la pobreza urbana aquella población cuyos ingresos se encuentran por debajo del costo de una canasta básica de consumo que incluye alimentos y otros bienes y servicios

³⁵ INE, 2011

³⁶ Sandoval, Jerónimo; Romero, Rigoberto; Suazo, Humberto, 1990

³⁷ Caballero Zeitún, Elsa Lily. La vivienda en Honduras un bien atrapado en los intereses del mercado. 2012.

³⁸ Los ingresos por concepto de impuestos municipales son bajos en comparación con la carga impositiva del nivel nacional; con el agravante de que existen algunas exoneraciones en el pago de impuestos a las inversiones locales que limitan las posibilidades de acceder a recursos adicionales provenientes de actividades productivas.

La informalidad, definida como la autoproducción social del hábitat de los “sintecho” de la ciudad, surge a partir de la producción de suelo urbano de mala calidad³⁹ que, mediante el proceso de autoconstrucción, progresivamente se convierte en un espacio habitable en condiciones de precariedad (ver cuadro 1). La progresividad es la forma de intervención intrínseca de la informalidad. Las familias, poco a poco, van mejorando sus casas iniciando con materiales de desecho hasta llegar en la medida de sus posibilidades al uso de materiales duraderos (ver figura 9). De la misma manera, mediante procesos organizativos, los vecinos van mejorando progresivamente el entorno del barrio con la instalación de servicios básicos y sociales bajo la forma de cogestión (comunitaria - pública - y a veces privada a través de donaciones de ONG y particulares). Una estrategia para fomentar una política de mejoramiento integral de barrios es la progresividad, por ser la forma en que se han construido estos asentamientos.


Cuadro No. 1 – Barrios precarios

Los llamados barrios precarios son una forma común de emprendimiento residencial ilegal urbano que ocupan suelos públicos, comunales o privados resultado de una política pública débil o inexistente. A pesar de que existen características que permiten identificar a primera vista las situaciones de informalidad como son los accesos viales, el material de las viviendas, el acceso a los servicios básicos, la titularidad de los predios, etc., la definición de informalidad es imprecisa y multidimensional, abarcando aspectos físicos, socioeconómicos y legales. ONU-Hábitat define un asentamiento informal como aquel que carece de uno de los siguientes elementos:

- ✓ Acceso a abastecimiento mejorado de agua (acceso a suficiente cantidad de agua para uso familiar a un precio asequible y de la cual pueda disponerse sin excesivo esfuerzo);
- ✓ Acceso a servicios mejorados de saneamiento (acceso a un sistema de desecho de excrementos, ya sea por medio de inodoros privados o inodoros públicos compartidos por una cantidad razonable de personas);
- ✓ Seguridad de la tenencia (evidencia documentaria que demuestre la tenencia segura, o proporcione protección real o presunta frente a desalojos);
- ✓ Durabilidad de la vivienda (estructura permanente y adecuada en un lugar no peligroso); y
- ✓ Espacio habitable adecuado (cada habitación no es compartida por más de dos personas).

Fuente: Censo de Asentamientos Informales del Distrito Central 2018 desarrollado por la Fundación Techo, y ONU-Hábitat

Figura 9 Tipología de viviendas en asentamientos precarios.

Vivienda precaria	Vivienda semiprecaria	Vivienda con materiales duraderos
 <ul style="list-style-type: none"> • Techo de lámina de cartón o materiales de desecho • Vigas de madera • Paredes de lámina de cartón o materiales de desecho • Piso de tierra 	 <ul style="list-style-type: none"> • Techo de lámina galvanizada • Vigas de madera • Paredes de madera o tabicón • Piso de madera en palafito o de tierra 	 <ul style="list-style-type: none"> • Techo de lámina galvanizada o de concreto armado • Vigas de madera o de acero • Paredes de tabique o tabicón • Piso firme de concreto

Fuente: Elaboración propia a partir de datos levantados en campo.

³⁹ Zonas de riesgo, alejados de las fuentes de trabajo, sin ningún tipo de servicios, etc.

A pesar de los avances en la superación de pobreza, existe una alta proporción de la población que vive en asentamientos precarios y que se encuentra en zonas propensas a riesgos con acceso limitado a servicios básicos. Se estima que la informalidad afecta aproximadamente 6 de cada 10 viviendas producidas al año de las grandes ciudades, como Tegucigalpa y San Pedro Sula, como también de las ciudades intermedias como La Ceiba, Tela, El Progreso, Santa Rosa de Copán, Comayagua, Choluteca, el Progreso, etc.⁴⁰ Muchas familias hondureñas ahorran para la compra de un terreno y lo mantienen deshabitado por varios años, mientras ahorran para su construcción. Esta práctica está ligada a la especulación de precios del suelo y a problemas de tráfico de tierras en “colonias populares”⁴¹. Esta modalidad de autoconstrucción acarrea serios problemas, como la falta de servicios básicos, los problemas de salubridad con importantes costos sociales en el gasto de salud pública y familiar. Asimismo, muchos asentamientos informales ocupan las zonas de mayor riesgo ante eventos naturales y por la concentración espacial en condiciones de pobreza, se agudiza la segregación residencial⁴² (Ver Anexo 1).

Los asentamientos precarios en Honduras evidencian problemas de habitabilidad tanto a nivel de la vivienda como del entorno. Las viviendas tienden a ser pequeñas, mal construidas y con una alta densidad de ocupación; asimismo no cumplen con las mínimas normas urbanísticas y carecen en muchos casos de servicios básicos esenciales, lo cual aumenta la vulnerabilidad ante eventos naturales, incluidas las epidemias y pandemias, como el dengue y el COVID-19, entre otros. A nivel de equipamientos, muchos asentamientos precarios no cuentan con vías de acceso apropiadas, ni con infraestructura básica a nivel de educación salud o zonas verdes. Finalmente, la mayoría de las familias no cuentan con título de propiedad y en muchos casos la ocupación del suelo se realizó por vías de hecho, mediante procesos de invasión u ocupación ilegal del suelo (Ver Anexo 1, para más detalles de las características de los asentamientos precarios en Honduras).

Eventos naturales pueden incrementar aún más el riesgo urbano en los asentamientos informales en Honduras. Como se indicó en el Capítulo 2, la precariedad hace parte del riesgo urbano y por tanto incrementa la posibilidad de que eventos naturales, incluyendo epidemias, generen todavía más destrucción y afectación. De hecho, eventos como inundaciones o deslizamientos pueden afectar de forma desproporcionada a las personas en condición de pobreza; quienes no sólo están más expuestas, sino que además pierden más en proporción a su riqueza cuando se ven afectadas y reciben menos apoyo externo por falta de redes sociales fortalecidas. Esta pérdida desproporcionada de los más pobres puede tener consecuencias significativas para los ingresos y el bienestar, afectando la resiliencia socioeconómica⁴³. Se estima la resiliencia socioeconómica de Honduras frente al riesgo de desastres es de 46%, es decir, por cada dólar en pérdidas de activos causadas por un desastre equivale a dos dólares en pérdidas de consumo, normalmente concentrado en la fracción de la población más pobre⁴⁴. En este contexto, los desastres pueden empujar a más personas a la pobreza, cerrando un círculo vicioso de desastre-pobreza del cual muchas familias no logran recuperarse, incluso en varias generaciones. Muchas comunidades rurales pobres afectadas por el Huracán Mitch en 1998 tuvieron que desplazarse a centros urbanos creando nuevos escenarios de riesgo.

⁴⁰ Fundación Techo 2018

⁴¹ Ibid., Caballero Zeitún

⁴² Caballero Zeitún, Elsa Lily, 2010.

⁴³ La resiliencia socioeconómica (a veces también llamada capacidad socioeconómica) mide la capacidad de una economía para minimizar el impacto de las pérdidas de activos en el bienestar y es una parte de la capacidad para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de los efectos de una amenaza de manera oportuna y eficiente (definición cualitativa de resiliencia de las Naciones Unidas).

⁴⁴ Hallegatte, et al, 2017.

Los asentamientos humanos informales presentan grandes desafíos, pero también brindan una oportunidad para promover el Mejoramiento Integral de Barrios como una estrategia de reducción del riesgo de desastres. Al menos en lo que respecta a la gestión correctiva del riesgo, el MIB se presenta como una herramienta óptima para contrarrestar algunos de los problemas centrales que se presentan en los asentamientos informales en Honduras y desbloquear el desarrollo socioeconómico sostenible. Se estima que la incorporación de medidas de gestión del riesgo de desastre en las políticas públicas podría generar un incremento del bienestar⁴⁵ de la población hondureña equivalente a US\$ 496 millones anuales sobre el PIB⁴⁶ y que el beneficio neto de invertir en infraestructura pública resiliente es de US\$ 4 por cada dólar invertido⁴⁷. En el próximo capítulo se analizarán los resultados de la experiencia piloto (diseño conceptual de acciones de MIB en tres intervenciones en asentamientos precarios seleccionados) a la luz de una discusión sobre un posible PMIB en Honduras.

5. Experiencia Piloto: propuesta conceptual de MIB en tres Municipios Seleccionados

Basados en la premisa de que el riesgo urbano en asentamientos informales está arraigado en la precariedad, se implementó un estudio piloto entre julio de 2019 y mayo del 2020 en tres municipios de Honduras con el fin de realizar una propuesta conceptual de MIB. El estudio consistió en el análisis de las condiciones actuales de riesgo del territorio, y el diseño de una serie de intervenciones⁴⁸ que combinan, por un lado, medidas de reducción del riesgo físico (gestión correctiva) con medidas para la reducción del riesgo social (saneamiento ambiental, tenencia de la tierra, equipamientos urbanos, servicios básicos y conectividad). Estas experiencias se plantean como aportes para la resiliencia urbana de los municipios objeto de estudio y sus resultados y conclusiones se retoman en el Capítulo 6 de la presente nota conceptual como aportes en la discusión de un posible PMIB para Honduras⁴⁹.

Selección priorizada de los municipios y los asentamientos. Con base en criterios técnicos (exposición y afectación por desastres, necesidades básicas e impacto potencial positivo), COPECO junto a otras entidades nacionales, evaluaron e identificaron los municipios de Choluteca, El Progreso y La Ceiba para ser parte del estudio piloto.⁵⁰ Una vez las alcaldías respondieron positivamente a la invitación a ser parte del estudio, se realizó una primera visita para seleccionar los barrios objeto del análisis aplicando criterios socioeconómicos, urbanísticos, ambientales y legales. En el Anexo 3 se sintetiza el resumen completo de la aplicación de criterios de selección.

La experiencia piloto permitió constatar que las condiciones de riesgo físico se ven agravadas y se refuerzan por factores sociales, económicos y ambientales. Como se propone en el Capítulo 2, el riesgo de desastres es una construcción social, y la precariedad en los asentamientos, incluida la inseguridad y la degradación ambiental, es una consecuencia de presiones dinámicas que incrementan las condiciones

⁴⁵ Un incremento en el bienestar por US\$ 1 millón equivalente a un aumento de US\$ 1 millón en el consumo del país, perfectamente distribuido entre la población.

⁴⁶ Hallegatte, et al, 2017. Cálculo del producto interno bruto (PIB) a valores de paridad de poder adquisitivo (PPA).

⁴⁷ Hallegatte, et al, 2019.

⁴⁸ El estudio piloto fue llevado a cabo por la firma consultor IDOM, acompañada de un equipo técnico del Banco Mundial.

⁴⁹ En el Anexo 2 se incluye un resumen de los diagnósticos realizados en cada barrio, además de las propuestas de intervención. Los documentos completos, incluyendo estimación de costos, plazos y responsables fueron compartidos y retroalimentados con las municipalidades y entidades nacionales y pueden consultarse en el repositorio digital de la Asistencia Técnica del BM (WBDocs).

⁵⁰ Aunque Tegucigalpa y San Pedro Sula son los municipios que padecen la mayor tasa de afectaciones, no se tuvieron en cuenta por su relativa mayor capacidad de gestión urbana. El estudio piloto intentó capturar municipios de un tamaño pequeño a mediano que es representativo de la mayoría de los municipios del país.

inseguras. El caso de la Colonia Miramar, en la Ceiba (Ver Anexo 2), es representativo de muchas otras zonas de El Caribe hondureño, donde la población se ha asentado de forma irregular en zonas sin equipamientos básicos o no aptas para ellos, en respuesta a la dinámica económica que generaron las bananeras a principios del siglo pasado. Situaciones similares se siguen presentando en otras zonas del país, por ejemplo, en el caso de las maquilas en el Valle de Sula, o más recientemente por el cultivo intensivo de la palma africana.

Asimismo, se verificó desconexión entre las políticas o programas de ordenamiento territorial y la realidad de los asentamientos informales. En los tres municipios existen iniciativas de Ordenamiento Territorial, e incluso Planes de Desarrollo Municipal *con enfoque* de OT formalmente aprobados (La Ceiba, El Progreso). Esto, sin embargo, no ha logrado evitar la ocupación insegura de los barrios. En el caso del Municipio de Choluteca, por ejemplo, las 30 viviendas asentadas en la ribera del río efectivamente no cuentan con título de propiedad, y la zona está determinada como de “alto riesgo” por lo cual la municipalidad es consciente del peligro que enfrentan las familias; sin embargo, al momento de formular el estudio piloto, se encontró que no se cuenta con alguna iniciativa o programa para mitigar el riesgo o al menos para evitar que los lotes adyacentes no sean ocupados en el futuro.

Se pudo evidenciar que los programas de vivienda implementados hasta el momento en los tres municipios no han tenido ningún efecto tangible en la reducción del riesgo de desastres. Los programas de vivienda no son ejecutados directamente por las alcaldías, y no han tenido, como un objetivo explícito, brindar opciones de vivienda asequible para la población que vive en condiciones de riesgo. Esta situación es posible que cambie con la aprobación de la nueva Ley Marco de Vivienda y Asentamientos Humanos (2020). No obstante, la experiencia piloto permitió constatar que la provisión de vivienda asequible es sólo una parte del problema, ya que la reubicación implica un trabajo más complejo de gestión social que permita a las comunidades participar de forma libre, previa e informada a lo largo de todo el proceso. Los funcionarios municipales y del nivel nacional participantes de la experiencia piloto afirmaron no contar con esas capacidades en la actualidad.

Para la intervención de las áreas consideradas en riesgo no mitigable, se anticipa la necesidad de implementar procesos de reasentamiento poblacional. Considerando la representatividad de los tres escenarios de riesgo incluidos en la experiencia piloto, se prevé que virtualmente cualquier proyecto de MIB en el país tendrá en mayor o menor medida un componente de reasentamiento, al menos de una franja o de un grupo de viviendas que están relativamente en una condición de riesgo mayor y no mitigable. Los funcionarios de COPECO, tanto del nivel nacional como municipal, estuvieron de acuerdo en que la información requerida para la toma de decisiones sobre la *mitigabilidad* del riesgo (base de la decisión sobre el reasentamiento) debe ser detallada, y sustentada en información técnico-científica. A su vez, se concluyó que el proceso de MIB es esencialmente social, y por tanto la información sobre riesgo, deberá asimismo estar informada por percepciones y visiones desde lo local que complementen la mirada externa de los expertos.

La experiencia piloto permitió concluir que el Mejoramiento Integral de Barrios es posible en Honduras, pero requiere de una hoja de ruta clara, y del apoyo de múltiples sectores, además de inversiones adecuadas⁵¹. Como se verá en el siguiente capítulo, la implementación de estas experiencias piloto y de otras que se formulen en el país, podrían ser parte de un PMIB, el cual se propone como parte de esta nota conceptual. Es importante indicar que al momento de discutir y presentar las experiencias piloto a los actores municipales y nacionales se observó gran aceptación y entusiasmo por este tipo de iniciativas, resaltando la doble ganancia que implican: reducción de riesgos, por un lado, al tiempo que se mejora el

⁵¹ En promedio, cada paquete de intervenciones analizada en cada municipalidad requeriría de una inversión entre US\$ 5 y 9 millones, lo cual podría ser ajustado dependiendo de las áreas temáticas priorizadas y de diferentes alternativas de operación.

hábitat y se generan oportunidades de empleo local⁵² que son muy pertinentes al escenario de recuperación por el COVID-19.

Finalmente, la experiencia piloto permitió constatar que el MIB, en efecto, tiene gran potencial para aportar a la gestión correctiva del riesgo. Una propuesta más amplia de resiliencia urbana deberá considerar también acciones complementarias de gestión prospectiva, donde el desafío principal será lograr revertir (o intervenir) los patrones de crecimiento urbano que configuran el riesgo de desastres en Honduras. Esto pone de manifiesto (nuevamente) la necesidad de que las políticas y herramientas de OT en efecto sean observadas en los procesos de ocupación y uso del suelo en el país, lo cual es particularmente relevante considerando los escenarios tendenciales de crecimiento urbano para el 2050. En el siguiente capítulo se discutirá sobre los nexos que existen entre el MIB y otros instrumentos y procesos de desarrollo.

6. Reflexión sobre un posible Programa Nacional de MIB

El acceso a una vivienda digna y el MIB han sido temas priorizados en la agenda de desarrollo global. Es el caso, por ejemplo, del Objetivo de Desarrollo Sostenible – ODS número 11 “ciudades y comunidades sostenibles”, en el que se establecieron metas al 2030 relacionadas con asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales; asimismo, se planteó como objetivo aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación y adaptación al cambio climático y la resiliencia ante los desastres, poniendo en práctica la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.

En desarrollo del ODS 11, la Nueva Agenda Urbana⁵³ estableció los compromisos necesarios entre los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas, siendo uno de ellos “fortalecer la resiliencia de las ciudades y los asentamientos humanos”. En particular mediante una planificación espacial y un desarrollo de infraestructuras de calidad, que facilite la adopción y aplicación de políticas y planes integrados en los que se tengan en cuenta la edad y el género y enfoques basados en los ecosistemas, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 - 2030 y mediante la incorporación de una perspectiva de gestión del riesgo de desastres. Con base en esta Agenda, los gobiernos nacionales y locales están abocados a formular políticas urbanas con esta perspectiva holística y de resiliencia, brindando prioridad a la intervención de asentamientos precarios o barrios marginales donde se concentra la población más pobreza y vulnerable.

La reciente Ley Marco de Vivienda y Asentamientos Humanos aprobada por el Congreso Nacional en febrero de 2020, establece por primera vez la problemática de los asentamientos como parte de la agenda pública del país. Esta ley tiene el reto de revertir la tendencia creciente del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda que se ha venido acumulando en el país. Asimismo, tendrá que enfocarse en soluciones estratégicas que reviertan la tendencia histórica de la ocupación irregular del suelo para uso habitacional sin ningún tipo de planificación y regulación por parte de los municipios, dadas sus evidentes debilidades técnico-políticas para la regulación y el control urbano. Finalmente, esta Ley también deberá aportar al acceso a la vivienda a la población pobre que coadyuve a reducir la presión por la ocupación insegura del territorio.

⁵² Estimaciones preliminares indican que se podría generar 11.2 empleos directos por cada 100,000 USD de inversión en proyectos de infraestructura, viviendas y equipamientos; y 3.2 empleos indirectos por cada empleo directo en la construcción y puesta en marcha de proyectos de infraestructura, viviendas y equipamientos (promedio Honduras).

⁵³ Documento aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016. Ver Anexo 4.

En este contexto, un Programa Nacional de MIB puede servir como un instrumento de la Ley Marco de Vivienda y Asentamientos Humanos recién aprobada. Basados en la revisión documental, además de los intercambios con los actores de los niveles nacionales y locales involucrados en la experiencia piloto, se proponen seis elementos esenciales del MIB: (i) Legalización y titularización de predios; (ii) Equipamientos urbanos y espacio público; (iii) Servicios básicos y saneamiento (agua, alcantarillado, residuos sólidos, aguas negras); (iv) Vivienda (mejoramiento); (v) Reducción de riesgos (conocimiento, monitoreo, obras de mitigación y reubicación de asentamientos en zonas de riesgo no mitigable); y (vi) Conectividad (motorizada y no motorizada).

A continuación, se presenta una propuesta de objetivos, alcance, beneficiarios y resultados esperados de un PMIB. Asimismo, se establece una propuesta de hoja de ruta para su validación y posible aplicación, definiendo actividades críticas, plazos y responsables.

Objetivo

El objetivo del Programa Nacional de MIB es la construcción de ciudades más equitativas y resilientes, a partir de la intervención integral y sostenible de los asentamientos precarios, mejorando la calidad de vida de la población que allí reside. Con el cumplimiento de este objetivo se logrará no solamente mayor equidad y cohesión territorial en las ciudades, sino una mayor eficiencia en el gasto público, expresado en situaciones como: menor déficit habitacional, disminución de la pobreza, incremento de la seguridad, uso sostenible de los recursos naturales y fortalecimiento de las organizaciones sociales, entre otros.

En Honduras, el MIB representa la oportunidad de diseñar e implementar programas sociales y económicos con un enfoque de gestión del riesgo que beneficie a poblaciones vulnerables en condiciones de informalidad. Para el país es importante adoptar políticas públicas nacionales y locales orientadas a resolver los problemas que con mayor intensidad afectan el desarrollo de la población, particularmente la más excluida y menos favorecida, y que se localiza fundamentalmente en los asentamientos informales o barrios marginales de las ciudades. El MIB, como acción pública, tiene la virtud de identificar y focalizarse en zonas de las ciudades donde históricamente no han llegado los recursos del Estado y por lo tanto cuentan con un acumulado importante de necesidades básicas sin atender, con comunidades expuestas permanentemente a riesgos sociales y naturales, como también, un acumulado de estructuras altamente frágiles. En estos entornos urbanos, el riesgo, junto con las barreras de acceso a los bienes y servicios públicos, son los principales retos a superar con el fin de asegurar parámetros de equidad y vinculación gradual al desarrollo urbano.

El MIB también aporta sustantivamente a muchos desafíos del desarrollo local. Con base en el intercambio con actores institucionales participantes de la experiencia piloto, y como un aporte a la discusión sobre un Posible PMIB, en la Figura 10 se han identificado los principales nexos entre los componentes del MIB propuestos en esta nota conceptual, y otros aspectos clave del desarrollo sostenible. El nexo propuesto puede ser *instrumental*” (tipo 1) cuando el MIB aporta directamente a los objetivos, metas o indicadores de los procesos del desarrollo; *“influyente”* (tipo 2) cuando el MIB logra afectar positivamente (o cualifica) otros procesos de desarrollo que son independientes del MIB; e *“informativo”* (tipo 3) cuando el MIB produce información, conocimiento o evidencia empírica que puede ser de utilidad para los instrumentos de gestión de otros procesos del desarrollo (ver figura 10).

Figura 10. Nexos entre el MIB y el desarrollo local

Componentes del MIB	Aportes y conexiones con la GRD / resiliencia urbana	Aportes y conexiones con la Adaptación al Cambio Climático	Aportes y conexiones con la planificación de usos del suelo y Ordenamiento Territorial	Aportes y conexiones con instrumentos de gestión financiera	Aportes y conexiones con las metas de la política urbana	Aportes y conexiones con los objetivos del desarrollo sustentable
Legalización de predios	3	3	2	3	1	2
Equipamientos urbanos y espacio público	3	3	1	2	1	1
Servicios básicos y saneamiento	2	2	1	2	1	2
Vivienda	2	2	1	2	1	2
Reducción de riesgos	1	1	1	2	2	3
Conectividad	3	3	1	3	1	1

Fuente: elaboración propia

El Programa Nacional de MIB se constituye en un instrumento de la Ley Marco de Vivienda y Asentamientos Humanos, que permite orientar la toma de decisiones. Asimismo, facilita la coordinación de acciones interinstitucionales y multinivel (coordinación tanto horizontal como vertical), así como la gestión de recursos para la intervención y mejoramiento integral de los asentamientos precarios. Con el enfoque integral se pretende la confluencia de acciones sectoriales y territoriales, en perspectiva de alcanzar el desarrollo territorial, y no solo la espacialización de las intervenciones sectoriales. Debido a su alto contenido social y territorial, cobra especial relevancia el análisis de los fenómenos naturales y antrópicos que condicionan o posibilitan dicho desarrollo, especialmente aquellos que permiten la permanencia de la comunidad en condiciones óptimas de habitabilidad y convivencia.

Alcances

El programa es de cobertura nacional, con incidencia particular en los asentamientos humanos precarios urbanos de todo el país. Asimismo, se prioriza en su aplicación, los municipios que concentran los indicadores más destacados de pobreza, inseguridad, riesgo de desastres, déficit cualitativo de vivienda y rezago en el acceso a servicios básicos. En todo caso, durante el proceso de implementación del PMIB, se podrán analizar con mayor profundidad los criterios para su focalización, como también, para la selección y priorización de los municipios y asentamientos beneficiados, así como la definición de estrategias diferenciadas según los entornos socioculturales, económicos y de emplazamiento físico de los

asentamientos (ciudades en laderas, en planicies, costeras, etc.), en términos de tiempo, se recomienda que el alcance sea de largo plazo, es decir, sobre un horizonte que cubra por lo menos tres (3) períodos de gobierno, con el fin de promover la continuidad de las intervenciones y el cierre efectivo en la ejecución de proyectos.

Beneficiarios directos

- *Comunidades:* La provisión de vivienda y entornos saludables implica avances trascendentales en otras áreas como la salud, al dar a las familias acceso a servicios habitacionales y sanitarios de calidad; la convivencia, al brindar un hogar a grupos vulnerables que residen en asentamientos precarios, tales como los campesinos, grupos indígenas y minorías, personas desplazadas y migrantes; y el desarrollo económico, al brindar la posibilidad a las familias de contar con un patrimonio para acceder al sistema financiero. Adicionalmente, una vivienda digna es una vivienda resiliente, que garantiza a la familia receptora una infraestructura segura en la cual hacer su proyecto de vida.
- *Administraciones locales:* Las administraciones municipales, también se constituyen en beneficiarios directos porque el PMIB debe generar una serie de apoyos e incentivos para que estas instituciones también implementen sus competencias y funciones en materia de planificación, gestión y financiación de acciones o proyectos de mejoramiento integral en el marco de sus propios instrumentos.
- *CONVIVIENDA:* Al ser la entidad cabeza del sector, se constituye en beneficiario directo en la medida que el PMIB le puede facilitar el acceso a fuentes de financiamiento que aseguren su rol como principal implementador y coordinador de la ejecución del Programa.

Beneficiarios indirectos

- *Otras entidades nacionales:* En la medida que estos territorios requieren para su mejoramiento de acciones integrales, se constituyen en escenario propicio para que diferentes entidades sectoriales, así como programas nacionales con oferta social y económica, se focalicen en los mismos, con la posibilidad adicional de generar mayores impactos dado que se pueden articular y coordinar con las municipalidades y comunidades previamente sensibilizadas y organizadas por el proyecto de MIB.
- *Organizaciones sin fines de lucro y no gubernamentales:* Con frecuencia estas organizaciones hacen presencia en ciudades donde el mejoramiento de la calidad de vida de estos asentamientos permite cumplir con acciones solidarias y filantrópicas. Para ellas, constituye una oportunidad la coordinación y construcción de alianzas con las instituciones públicas que lideran proyectos de MIB asegurando la institucionalidad que se requiere ante la comunidad, y permitiéndoles aportar información, metodologías y, recursos humanos y económicos.
- *Academia:* las universidades se constituyen al mismo tiempo en aliados y beneficiarios de los programas de MIB, en la medida que aportan información y metodologías para el diseño y ejecución de los proyectos, como también, llevan a cabo estudios e investigación sobre el impacto urbanístico, ambiental, económico y social, que generan estas intervenciones.

Resultados Esperados

- *A nivel nacional:* i) disminución del número de asentamientos precarios en el país y del déficit cualitativo de vivienda, cumpliendo con el mandato del ODS 11, especialmente las Metas 11.1, 11.3, 11.5, 11.7 y 11.b⁵⁴; ii) contar con información detallada, confiable y actualizada sobre los asentamientos

⁵⁴ Ver Anexo 4

precarios del país; iii) contar con un instrumento que establezca los principales arreglos conceptuales, metodológicos, institucionales y presupuestales, para la intervención focalizada, progresiva y sostenida, de asentamientos precarios en áreas urbanas; iv) contar con un plan de acción que identifique las principales estrategias de corto, mediano y largo plazo, los responsables, los recursos, las metas y los indicadores de medición de las mismas que aseguren su ejecución y seguimiento; v) fortalecer la institucionalidad nacional y capacidades técnicas en planeación urbana resiliente y desarrollo territorial, con énfasis en la intervención de asentamientos precarios y la gestión del riesgo.

- *A nivel local:* i) disminución del porcentaje de población urbana que habita en asentamientos precarios y, por lo tanto, su riesgo; ii) aumento de la equidad territorial y la resiliencia urbana, específicamente a través de mejoras en servicios básicos, legalización de la propiedad, saneamiento ambiental y conectividad, entre otros; iii) instrumentos de planificación urbana y ordenamiento territorial fortalecidos, con mecanismos específicos para la gestión y financiación del mejoramiento integral de barrios; iv) institucionalidad local y capacidades técnicas fortalecidas en planeación urbana resiliente y desarrollo territorial, con énfasis en la intervención de asentamientos precarios y la gestión del riesgo; v) inventario actualizado de asentamientos precarios o barrios marginales como insumo para la formulación de políticas y planes locales, y su seguimiento y evaluación.

Hoja de ruta para la formulación de un Programa Nacional de MIB

Se propone que la formulación del Programa Nacional de MIB se sustente en un proceso participativo, liderado por CONVIVIENDA en el marco de la Nueva Ley. De igual forma, este proceso debe involucrar a múltiples actores representativos de diferentes sectores, particularmente el Despacho Ministerial de Socialización y Acompañamiento Digital de Proyectos Presidenciales (Dirección de Ordenamiento Territorial), la AMHON y COPECO, así como también, de diferentes niveles territoriales (municipios). Las fases y actividades que se proponen para el proceso de formulación del Programa Nacional podrían ser⁵⁵:

1. **Acuerdo interinstitucional:** celebración de un acuerdo interinstitucional para la aprobación de la metodología general y el inicio oficial del proceso de formulación del PMIB. En este momento es pertinente analizar buenas prácticas desarrolladas a nivel nacional e internacional, como también, tener un primer acercamiento con organizaciones sociales, academia y centros de pensamiento e investigación relacionados con la temática (por ejemplo, a través de un foro o seminario que permita la recopilación de ideas y la medición de expectativas).
2. **Alistamiento:** consiste en la revisión y acopio de información secundaria que sirva de soporte para el proceso de formulación del PMIB, como también, para la construcción del mapa de actores e instituciones que deben vincularse a dicho proceso. La información por acopiar está relacionada con los componentes del mejoramiento integral: ordenamiento territorial, gestión ambiental, gestión del riesgo; servicios públicos domiciliarios; vivienda; accesibilidad, movilidad; equipamientos y espacios públicos; participación social y seguridad ciudadana; fortalecimiento institucional y financiación. En este momento se puede convocar e instalar una mesa técnica permanente que acompañe todo el proceso de elaboración del Programa. Esta instancia aporta insumos, criterios y valida técnicamente los avances del proceso.
3. **Diagnóstico:** consiste en el análisis de la situación actual (normativo, institucional, político, instrumental, financiero, social) para definir el punto de partida del PMIB y los principales retos a enfrentar, concluyendo con un árbol de problemas. Como resultado de esta fase también se obtiene el marco conceptual y normativo que sirve de contexto para los siguientes pasos.

⁵⁵ Ver Anexo 5 para más detalles.

4. **Formulación:** en esta etapa se formulan los objetivos del PMIB (general y específicos), también se definen las principales estrategias y líneas de acción para su implementación y ejecución. También, se define la estructura institucional para su implementación y los posibles arreglos normativos y de financiación.
5. **Socialización y Aprobación:** el proceso de socialización y aprobación del PMIB se podría realizar como parte de la reglamentación de la Ley Marco de Vivienda y Asentamientos Humanos, o bien a través de un Decreto PCM. La divulgación deberá realizarse de forma extensiva a todos los actores clave vinculados y a través de las instancias y procedimientos que el país tiene establecidos para tales fines.
6. **Plan de acción:** Una vez aprobado, el PMIB, se recomienda formular un plan de acción que define acciones inmediatas (por ejemplo, para el primer año) y los responsables de su ejecución, recursos, tiempos, metas e indicadores de seguimiento. El plan de acción es la herramienta principal para la coordinación de la ejecución del Programa Nacional, como también, para su seguimiento y evaluación.
7. **Ejecución:** comprende la implementación de las acciones que han sido acordadas con las diferentes instituciones que participaron en su formulación, inicialmente con aquellas que cuentan con programas focalizados en las ciudades y barrios priorizados con los criterios adoptados por el PMIB. La ejecución da alcance tanto a la implementación de acciones de asistencia técnica a las entidades territoriales (guías, capacitaciones, levantamiento de inventarios, fortalecimiento de instrumentos de planificación, etc.), la preinversión e inversión en proyectos de mejoramiento, y el seguimiento y evaluación del Programa.

Plazos

Considerando la actual situación de emergencia que vive el país, se prevé que el proceso de formulación del PMIB comprenda un periodo de seis a ocho meses, sujeto a confirmación por parte del ente rector.

Responsables

Como ente rector del tema, CONVIVIENDA, en cabeza de la Dirección Nacional de Asentamientos Humanos se identifica como el líder natural de proceso de formulación del Programa, asimismo, COPECO, la AMHON y la Dirección de Ordenamiento Territorial (Presidencia de la República), se identifican como actores clave para el soporte técnico y los procesos de consulta y de validación a nivel sectorial y territorial.

7. Conclusiones

Honduras enfrenta un problema fundamental para su desarrollo: el crecimiento urbano acelerado y en condiciones de informalidad que caracteriza la dinámica urbana del país. Este crecimiento no sólo sigue incrementando el riesgo de sufrir desastres asociados a eventos naturales, incluyendo epidemias; sino que además conlleva a que la población se vea afectada de forma desproporcionada por riesgos sociales, como la inseguridad, la falta de servicios públicos, el desempleo y la violencia, con lo cual se pone en riesgo la obtención de las metas de desarrollo económico y de reducción de la pobreza a nivel nacional. Por ejemplo, en el actual escenario de emergencia sanitaria y humanitaria causada por el coronavirus (COVID-19), la informalidad en los asentamientos humanos hace imposible la aplicación extensiva de las medidas requeridas para la contención de la epidemia, la cual se prevé que afectará de forma desproporcionada a la población más pobre del país.

Esta nota ha abordado el tema del riesgo urbano y de las posibilidades que brinda la articulación con el desarrollo urbano, en particular a través del MIB. Para ello, se ha partido de dos supuestos. El primero, es que los eventos físicos naturales son *detonantes o desencadenantes* de los desastres a nivel urbano, pero serán los factores de exposición y vulnerabilidad los elementos *dinámicos y subyacentes del riesgo*, los cuales deberán ser atendidos a efectos de lograr un desarrollo urbano resiliente. El segundo, es que dichos elementos subyacentes del riesgo en las ciudades de Honduras – y en general en Latinoamérica, son en su mayoría producto de una mala o indebida ocupación del suelo, la cual responde, a su vez, a problemas estructurales de la sociedad como el crecimiento acelerado de la población, la pobreza urbana, la desigualdad, la ausencia de una planificación territorial, la informalidad, y la falta de oportunidades económicas, entre otras.

Desde la perspectiva de la GRD, la resiliencia urbana se logra cuando los procesos de desarrollo urbano integran la gestión del riesgo de desastres como un objetivo, meta o indicador de dicho desarrollo. Esto pudo ser constatado a través de las tres experiencias piloto en las que el MIB se plantea como una medida de reducción del riesgo (intervención correctiva). En estos asentamientos precarios se evidenció: i) una desconexión entre las acciones promovidas desde la gestión del riesgo a través de los comités de emergencia locales, y las acciones promovidas desde las secretarías de planificación municipal; ii) condiciones de riesgo físico agravadas por factores sociales, económicos y ambientales; iii) la desconexión entre las políticas o programas de ordenamiento territorial y la realidad de los asentamientos informales (existencia de Planes de Desarrollo Municipal con enfoque de OT formalmente aprobados, que no logran evitar la ocupación insegura de los barrios); y iv) programas de vivienda implementados sin ningún efecto tangible en la reducción del riesgo de desastres, y que no brindan opciones de vivienda asequible para la población que vive en riesgo⁵⁶.

De igual forma, la experiencia piloto permitió constatar que el MIB, en efecto, aporta a la gestión correctiva del riesgo. Una propuesta más amplia de resiliencia urbana deberá considerar también acciones complementarias de gestión prospectiva, donde el desafío principal será lograr revertir (o intervenir) los patrones de crecimiento urbano que configuran el riesgo de desastres en Honduras. Esto pone de manifiesto la necesidad de que las políticas y herramientas de OT en efecto sean observadas en los procesos de

⁵⁶ Es posible que esta situación cambie en el futuro próximo como resultado de la reciente aprobación de la nueva Ley Marco de Vivienda y Asentamientos Humanos (2020). Sin embargo, la experiencia piloto permitió constatar que la provisión de vivienda asequible es sólo una parte del problema, ya que la reubicación implica un trabajo más complejo de gestión social que permita a las comunidades participar de forma libre, previa e informada a lo largo de todo el proceso.

ocupación y uso del suelo en el país, lo cual es particularmente relevante considerando los escenarios tendenciales de crecimiento urbano para el 2050.

Contar con un marco normativo y los elementos de planificación territorial adecuados es instrumental para una efectiva gestión del riesgo de desastres, visto como un problema de desarrollo.

Un enfoque centrado principalmente en la reducción del riesgo físico en ámbitos urbanos, a través de obras de ingeniería, resulta insuficiente si no va acompañado de estrategias de desarrollo integral, que considere, entre otros, la provisión de servicios públicos esenciales, la legalidad en la ocupación del suelo, el saneamiento ambiental y la provisión de espacio público. Estos elementos también hacen parte (o deberían hacer parte) de una visión holística del riesgo de desastres, ya que también son el resultado de los factores subyacentes del riesgo de desastres, como el crecimiento acelerado de las ciudades, la falta de planificación en la ocupación del suelo, la degradación ambiental urbana, las malas prácticas constructivas, la pobreza y marginación urbana, entre otros.

En línea con lo anterior, los instrumentos de planificación y ordenamiento de escala general no se acompañan de instrumentos complementarios que permitan la planificación y gestión del suelo en la escala intermedia. Esta situación no favorece la posibilidad de trabajar con el detalle y la información necesaria, por ejemplo, la relacionada con riesgo y usos del suelo. Contar con instrumentos complementarios permite concretar el modelo de ordenamiento territorial en cada una de las zonas o barrios de las ciudades, definir escenarios para la gestión “predio a predio”, identificar proyectos, como también, las normas urbanísticas y de construcción con mayor precisión.

Esta falta de aplicación y de articulación de los instrumentos existentes ha generado que riesgo de desastres siga siendo un desafío importante para las ciudades del país. Honduras sigue siendo un país altamente expuesto ante fenómenos de origen hidrometeorológico y esto ha venido acompañado de un rápido y desorganizado crecimiento urbano, dando lugar a la proliferación de asentamientos informales en áreas de alta exposición, lo cual responde, a su vez, a un difícil acceso a la vivienda formal. En consecuencia, continúa la ocupación ilegal del suelo y la práctica generalizada de la compraventa de lotes sin servicios. Según cifras del Banco Mundial, el 27.5 por ciento de la población hondureña vive en tugurios, ocupando zonas marginales propensas a amenazas, como laderas de ríos y humedales, con limitada provisión de servicios regulares, tales como agua, sistemas de drenaje pluvial, alcantarillado sanitario y recolección de basura. Igualmente, se estima que 6 de cada 10 hondureños han encontrado en la autoconstrucción y la ocupación de suelo vacante el medio para acceder a un techo.

La expansión urbana no puede seguir siendo una práctica privada sin regulación pública y los gobiernos locales pueden generar mecanismos eficientes y eficaces de control de dicha expansión. Es evidente que el crecimiento urbano seguirá dándose con o sin control. Se requiere comprender mejor los procesos (formales e informales) que determinan el crecimiento urbano, y diseñar estrategias apropiadas para enfrentarlos. Las ciudades no se deberían seguir expendiendo sin pensar seriamente sobre la forma en que se cubrirán los costos sociales y ambientales de la urbanización y conurbación desordenada. Por la función social que cumple la urbanización, el gobierno municipal, además de velar por la calidad del producto que se ofrece, está en la responsabilidad de evaluar la viabilidad y factibilidad de la dotación de servicios públicos, principalmente porque estos corren por cuenta de todos los contribuyentes de la ciudad. Se deben construir mecanismos, instrumentos e instancias acordes a las necesidades de cada aglomeración bajo principios de equidad, ecoeficiencia, gestión de los recursos y gestión del riesgo, teniendo en cuenta las articulaciones y conectividad urbano regional.

Esta nota propone avanzar en las sinergias que existen entre gestión del riesgo y el MIB. En este sentido, la rehabilitación y mejora de los barrios marginales y los asentamientos informales es una oportunidad para promover el desarrollo de viviendas e infraestructuras resilientes. El MIB que aborda esencialmente la gestión correctiva del riesgo, deberá ser acompañado de estrategias de ordenamiento

territorial que se ocupen complementariamente de la gestión prospectiva. En este sentido, el Gobierno de Honduras, a través de CONVIVIENDA, ha manifestado que el programa nacional propuesto para el MIB podría servir como punto de partida para avanzar hacia la definición de una Política Nacional de MIB, la cual se fundamentaría en los resultados del programa.

El MIB tiene la virtud de identificar y focalizarse en zonas de las ciudades donde históricamente no han llegado los recursos del Estado. Estas zonas cuentan con un acumulado importante de necesidades básicas sin atender, con comunidades expuestas permanentemente a riesgos sociales y naturales y con estructuras altamente frágiles. La implementación del MIB no solo significaría una mayor equidad y cohesión territorial en las ciudades, sino una mayor eficiencia en el gasto público, expresado en situaciones como menor déficit habitacional, disminución de la pobreza, incremento de la seguridad, uso sostenible de los recursos naturales y fortalecimiento de las organizaciones sociales, entre otros. Asimismo, los actores locales como gobiernos, comunidades vecinales y organizaciones académicas disponen del conocimiento para identificar sus fortalezas y debilidades y decidir qué medidas se ajusta más a la especificidad de su territorio. De esta forma, un PMIB se puede consolidar como un instrumento de la recientemente aprobada *Ley Marco de Vivienda y Asentamientos Humanos*, que orientaría y facilitaría la toma de decisiones y la coordinación de acciones interinstitucionales y multinivel, así como la gestión de recursos para la intervención y mejoramiento integral de los asentamientos precarios.

Finalmente, un PMIB, no sólo contribuirá a la gestión correctiva del riesgo y a la adaptación al cambio climático, también contribuirá a dinamizar otros aspectos del desarrollo. A través de los diferentes aspectos del MIB, se pueden establecer nexos y sinergias con los instrumentos de la planificación de usos del suelo y el Ordenamiento Territorial, con la de gestión financiera local, con las políticas urbanas y con los objetivos del desarrollo sustentable, entre otros. En la actual coyuntura de afectación por la COVID-19, un PMIB sería consistente con una estrategia de recuperación económica a través de la generación de empleo local, con lo cual se daría un impulso muy valioso a la restauración económica del país.

Referencias bibliográficas

- Caballero Zeitún, E. L. (1997). *Gestión Urbana: La Participación de las Mujeres en la Construcción de la Ciudad*. San Salvador: FUNDASAL.
- Caballero Zeitún, E. L. (2012). *30 años de transición espacial y gestión de la ciudad*. Tegucigalpa.
- Caballero Zeitún, E. L. (2012). *La vivienda en honduras un bien atrapado en los intereses del mercado*. Tegucigalpa.
- Caballero Zeitún, E. L. (2019). *Sistemas de urbanos en América Latina y el Caribe: el caso de Honduras*. Tegucigalpa.
- entreamérica, U. P. (2015). *Marco de Alianza con el País (Country Partnership Framework)*. Washington, DC: The World Bank Group .
- Guevara, P., & Arce, R. (2016). *Estado de la Vivienda en Centroamérica*. Campus Walter Kissling Gam: Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) de INCAE y Hábitat para la Humanidad.
- (2016). *Guía de Resiliencia Urbana*. México: Organización de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Habitat.
- Hallegatte, S., Rentschler, J., & Rozenberg, J. (2019). *Lifelines : The Resilient Infrastructure Opportunity*. Washington, DC: The World Bank.
- Hallegatte, S., Vogt-Schilb, A., Bangalore, M., & Rozenberg, J. (2017). *Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters*. Washington, DC: The World Bank.
- Hernández Oré, ., M., Sousa, L. D., & López, J. H. (2016). *Honduras: Desatando el potencial económico para mayores oportunidades*. Washington, DC: The World Bank,.
- (2016). *Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*. New York: Naciones Unidas.
- Kreft, S., Eckstein, D., & Melchior, I. (2017). *Global Climate Risk Index 2018*. Berlin: Germanwatch e.V.
- Maria, A., Acero, J. L., Aguilera, A. I., & Garcia Lozano, M. (2018). *Estudio de la urbanización en Centroamérica: Oportunidades de una Centroamérica urbana*. Washington, DC: The World Bank Group.
- Rodríguez Aldabe, Y. (2018). *Potenciar la resiliencia de las ciudades y sus territorios de pertenencia en el marco de los acuerdos sobre cambio climático y de la Nueva Agenda Urbana*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rolando Durán, L., Majano, A. M., Batzín, R., Rodríguez Blandón, M., Cubas, D., Gunasekera, R., . . . Brenes, A. (2019). *Informe Hacia una Centro América más Resiliente: pilares para la acción*. Washington, DC: The World Bank.
- Solís Salcedo, R. S. (1990). . *El Sector Informal de la Vivienda, Proceso de Autoconstrucción de la Vivienda en el D. C. Caso: "Lomas del Norte"*. Tegucigalpa.

ANEXO 1
Características de asentamientos informales en Honduras

Densidad.	La media de ocupación por vivienda de los asentamientos informales se sitúa entre 5.1 y 6 habitantes por vivienda mientras que la media urbana nacional es de 4.0 a 4.4 personas por hogar ⁵⁷ . INE, EPHPM (2018)
Vivienda.	Las condiciones generales de la vivienda no cumplen con las mínimas normas urbanísticas: ocupación densa, construcción precaria, acceso y circulación difícil, falta de ventilación. Se ha estimado que el proceso de autoconstrucción puede tardar hasta 20 años ⁵⁸ . Los materiales más utilizados para la construcción de viviendas precarias son: cartón, madera y materiales de desecho que progresivamente se sustituyen por lámina de zinc o caña, en los techos; adobe, bloque, ladrillo o madera, en las paredes y; concreto o tierra, en los pisos.
Ubicación y tamaño.	Los asentamientos precarios urbanos pueden clasificarse por su localización respecto al centro urbano; por lo que se pueden distinguir aquellos ubicados en el centro de un casco urbano o en la periferia. Estos últimos normalmente son de mayor tamaño por no encontrarse limitados por otras construcciones. A menudo, la ocupación informal se produce en áreas cercanas a reservorios de agua (como orillas de ríos o frentes costeros) o de topografía compleja (como laderas de montaña), áreas propensas a aludes e inundaciones. En cuanto al tamaño, la Fundación Techo (2018) ha definido tres tamaños de asentamiento informal: pequeño (entre 38 y 469 habitantes), mediano (entre 470 y 2349 habitantes) y grande (entre 2350 y 9333 habitantes).
Servicios básicos.	Por su naturaleza de aparición espontánea, en un inicio los asentamientos precarios no disponen de ningún tipo acceso a servicios básicos. Por sistemas de gestión y autogestión, el servicio al cual acceden es la energía eléctrica. Ello tiene consecuencias directas con las condiciones de salubridad y económicas. De acuerdo con la Fundación Techo (2018), un ciudadano informal del Distrito Central puede llegar a pagar hasta un 1100 por ciento más por galón de agua potable que una persona que habite en la parte formal de la ciudad.
Equipamientos públicos.	Al igual que ocurre con la provisión de servicios básicos, en un inicio los asentamientos informales no disponen de ningún equipamiento público como escuelas, hospitales o zonas verdes de recreo. Las consecuencias son evidentes: deficiente escolarización y de asistencia sanitaria y aumento de la inseguridad por falta de casitas de vigilancia y de alumbrado público. A medida que transcurre el tiempo y de acuerdo con las políticas públicas de cada caso, y una fuerte inversión en gestión comunitaria con una importante presencia de mujeres ⁵⁹ , los barrios se van “formalizando” y consolidando, proveyéndolos de nuevo equipamiento social como escuelas o centros de atención primaria.

⁵⁷ Censo de Asentamientos Informales del Distrito Central 2018 desarrollado por la Fundación Techo.

⁵⁸ Solís Salcedo, Rita Suyapa. 1990. El Sector Informal de la Vivienda, Proceso de Autoconstrucción de la Vivienda en el D. C. Caso: “Lomas del Norte”. Tegucigalpa, D. C. Honduras.

⁵⁹ Caballero Zeitún, Elsa Lily. 1997. “Gestión Urbana: La Participación de las Mujeres en la Construcción de la Ciudad”. En Mujer y Hábitat: Los Caminos a Partir de Beijing y Estambul en Centroamérica, México y el Caribe. Yolanda Loucel y Ulrike Zschaebitz, Editoras. FUNDASAL, San Salvador, El Salvador.

<p><i>Vialidad.</i></p>	<p>Las condiciones generales viales no cumplen con las mínimas normas urbanísticas: calles estrechas sin aceras, accesos viales de tierra, falta de transporte público. Esta situación se ve agravada por la presencia de cárcavas al no contar con sistemas de desagüe. El patrón de ocupación del suelo es gregario sin orden en la parcelación ni regularidad del tamaño de los lotes, por lo que los accesos son muy irregulares.</p>
<p><i>Tenencia del suelo.</i></p>	<p>La ocupación ilegal del terreno y por lo tanto la falta de titulación de propiedad del terreno y vivienda, así como del registro catastral suele ser la principal característica de los asentamientos informales. Esto expone a los residentes al riesgo permanente de desalojo por parte de las autoridades o los propietarios legítimos del suelo, a pesar de que, en algunos casos, pagan una cuota mensual por un tiempo indefinido y sin contrato, al administrador del asentamiento o al dueño del terreno. No obstante, y dependiendo de cada caso, la tenencia puede ser regularizada a través de un reconocimiento formal. En el caso del Distrito Central, en 3 de cada 10 asentamientos informales las familias poseen títulos de propiedad del suelo que habitan (Fundación Techo, 2018), lo cual ha sido el resultado de varios proyectos de titulación de tierras que se ha impulsado en esta ciudad.</p>

ANEXO 2

Síntesis de la caracterización y propuestas de intervención en los proyectos piloto⁶⁰

Municipalidad de Choluteca: barrios La Corbeta, Buenos Aires y La Cruz

Caracterización

El polígono de estudio está conformado por los barrios de La Corbeta, La Cruz y Buenos Aires, ubicados en el municipio de Choluteca, situado en el departamento de Choluteca, al sur de Honduras. El área de estudio contiene 4,200 habitantes con una densidad baja de 76 habitantes por hectárea, limita al norte con la ribera del río Choluteca, por el sur con centro histórico municipal y por el oeste con el cementerio. El área de estudio presenta un entramado urbano heterogéneo con manzanas regulares e irregulares y en el que destacan algunas zonas verdes, así como de equipamientos públicos con un 4 y un 5 por ciento del uso del suelo, respectivamente.

Se reconocen tres franjas paralelas al eje del río diferenciadas, desunidas y desiguales que generan retos asociados al desaprovechamiento de la ribera y del Centro Histórico, la falta de integración de los sectores y los riesgos asociados al desbordamiento del río y de la cuneta. Al norte, el área colindante al río, donde se observan asentamientos irregulares, viviendas precarias, contaminación, falta de servicios básicos e infraestructura vial, alta percepción de inseguridad y, riesgo por inundaciones y desbordamientos del río. En el medio, un área de transición entre el Centro y las áreas colindantes al Río, con usos exclusivamente habitacionales, donde se observa la degradación y contaminación del entorno de “La cuneta”, y algunos viales degradados o sin pavimentar. Hacia el sur, el Centro Histórico, de belleza arquitectónica, con comercios y servicios, pero con cierto congestionamiento vehicular, que históricamente ha dado la espalda a la belleza paisajística que representa el Río, quizás por el temor de su fiereza en la época estival, que ha generado dramáticas inundaciones, como sucedió en el huracán Mitch (ver figura 1).

Figura 1. Caracterización básica del polígono de estudio.



Cuadro 1 – Perfil Urbano de los barrios La Corbeta, Buenos Aires y La Cruz. Choluteca

⁶⁰ En este anexo se presenta solamente una síntesis de los diagnósticos y propuestas de intervención, los documentos completos, incluyendo estimación de costos, plazos y responsables fueron compartidos con las municipalidades y entidades nacionales y pueden consultarse en el repositorio digital de la Asistencia Técnica del BM (WBDocs).

Estructura socioeconómica

- Población 4,200 personas
- Tasa de Crecimiento Medio Anual 2.0 por ciento
- Densidad 76 Habitantes por Hectárea
- Índice de pobreza 43 por ciento
- 22.5 homicidios/100 mil hab.
- Edad media: 22.2 años

Uso del suelo

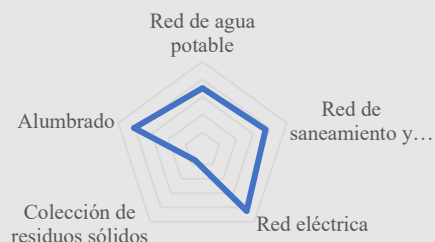
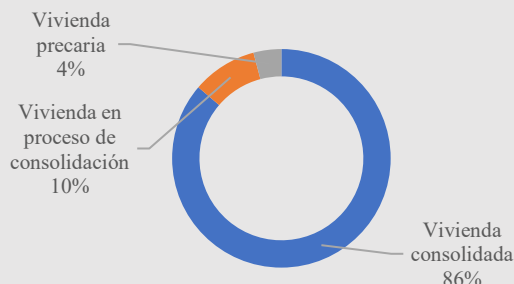
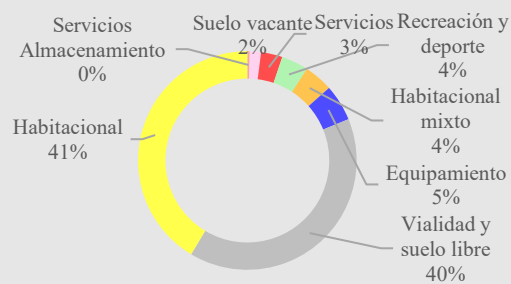
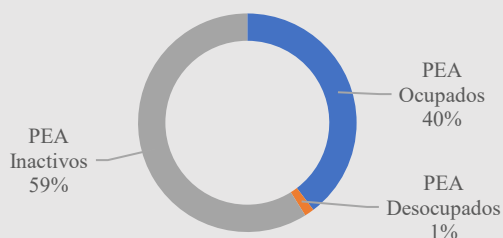
Barrios predominantemente habitacionales con amplias calles. El Centro Histórico de Choluteca presenta una baja mezcla de usos, no obstante, se encuentra servido por equipamientos sociales, institucionales, parques, jardines, áreas recreativas y deportivas y áreas de comercio y de servicios.

Vivienda

Vivienda media de 455 metros cuadrados con 6 habitantes en cada una. Al margen del río se encuentra un asentamiento informal con cerca de 30 viviendas y sin registro catastral.

Cobertura de servicios básicos

Suministro de agua, electricidad y servicio de alcantarillado en la totalidad del polígono excepto en el asentamiento informal. Destaca, además, solo el 14 por ciento de las vías dispone recipientes para la recolección de los residuos sólidos.



Fuente: IDOM, a partir de datos de la Encuesta para Plan de Desarrollo Municipal con enfoque de Ordenamiento Territorial 2020, el INE, el Observatorio Regional del Litoral Pacífico Choluteca - Valle, UNAH, 2018, Aguas de Choluteca, el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA) y de información levantada en campo.

A pesar del límite físico que supone el río Choluteca, el rápido crecimiento poblacional junto con la falta de oportunidades laborales ha forzado a los más pobres a ocupar el margen del río poniéndoles en riesgo por inundación y contaminación. A pesar de tener una densidad poblacional baja y el límite físico que supone el río Choluteca, la elevada tasa de crecimiento poblacional sostenida en el tiempo (sobre el 4 por ciento frente al 1.6 por ciento nacional), junto con una tasa de Población Económicamente Activa (PEA) ocupada de solo el 40 por ciento y la inaccesibilidad a la vivienda formal ha llevado a la ocupación de los solares vacantes al margen inundable del río. Cerca del 10 por ciento de la población vive en construcciones realizadas a partir de materiales de desecho, vulnerables a amenazas de tipo

hidrometeorológico, sin suministro de servicios básicos lo que obliga a la descarga directa de aguas servidas al río lo cual genera focos de insalubridad y contaminación.^{61 62}

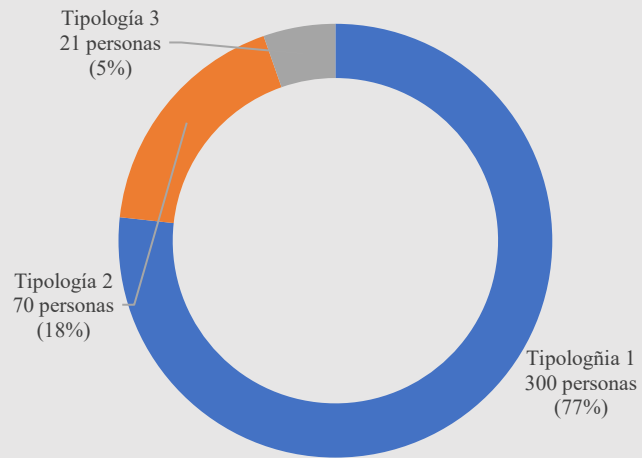
Cuadro 2 – Caracterización del asentamiento informal

El asentamiento irregular está conformado por 180 habitantes repartidos en 30 viviendas levantadas a partir de material de desecho ocupando el margen inundable del río Choluteca. Las viviendas no disponen de suministro de agua potable, red eléctrica ni infraestructura de alcantarillado sanitario. La fuente de captación de agua proviene de pozos y del Río Choluteca mientras que la conexión eléctrica es irregular y las descargas sanitarias se realizan directamente al río. A continuación, se presentan las características constructivas de las viviendas.

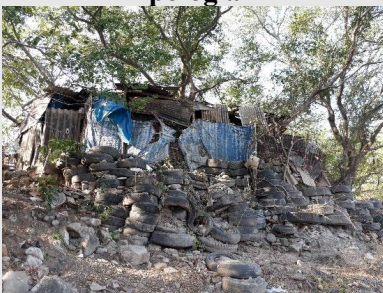
Ubicación del asentamiento precario



Repartición población por tipología de vivienda



Tipología i1



Vivienda con piso de tierra, paredes y techo con materiales de desecho, sin servicio básico

Tipología de viviendas precarias
Tipología i2



Vivienda con piso de tierra, paredes de madera o tabicón y techo a base de lámina galvanizada

Tipología i3



Vivienda con piso de tierra, paredes de tabique o tabicón sin recubrimiento y techo a base de lámina galvanizada

Fuente: IDOM, a partir de información levantada en campo.

⁶¹ INE 2013

⁶² COPECO

Figura 2. Asentamiento precario en el margen del río Choluteca.



Fuente: Fotografía levantada en campo.

La zona de estudio presenta riesgo por inundación, condicionada por su exposición ribereña y por vulnerabilidad en el sistema de drenaje. De acuerdo con datos de COPECO, el 87 por ciento del área de estudio se encuentra en zona inundable por crecidas del río Choluteca por un periodo de retorno de 25 años y no dispone de infraestructura de protección para hacer frente a ello. Además, las características geofísicas de la zona de estudio como la poca pendiente del terreno (menor al 3 por ciento) y el tipo de suelo poco permeable propician la anegación y dificultan el escurrimiento del agua lluvia. A ello se le suma factores antrópicos como una insuficiente red de drenaje, la falta de aceras (solo el 81 por ciento de las vías), la descarga de aguas servidas directamente a cunetas pluviales y la deficiente gestión de residuos sólidos (solo se recolecta un 14 por ciento) que propician el vertimiento de desechos que terminan obstruyendo los diferentes sistemas de drenaje (coladera y cunetas pluviales) generando inundaciones en las calzadas (ver figura 3).^{63 64}

Figura 3. Cuneta de drenaje pluvial.



Fuente: Fotografía levantada en campo.

⁶³ Aguas de Choluteca

⁶⁴ Elaboración propia con información del levantamiento de campo, febrero de 2020

Conceptualización de las propuestas de inversión.

La integración entre patrimonio natural y cultural puede suponer un catalizador económico para la joven población del área de estudio. La colindancia con el río hacia el norte, el casco histórico hacia el sur y la carretera CA-1 (o panamericana) al este, proporcionan oportunidades para el barrio representadas en su conectividad, patrimonio histórico, comercio, equipamientos, entre otros. Se prevé reducir el riesgo de inundación, catalizar la economía y, a la vez, mejorar las condiciones de vida mediante una propuesta de MIB que incluye: i) creación de un corredor costero, ii) integración del río con el centro, iii) revitalización del centro histórico; y iv) participación comunitaria y el fortalecimiento de las capacidades locales (ver figura 4).

Figura 4. Estrategias de intervención.



Fuente: IDOM.

El mejoramiento integral del eje verde-azul del río Choluteca y la mitigación del riesgo de crecidas como medida para disminuir la brecha de desigualdad y reducción del riesgo de inundación. Considerando la puesta en valor de los parques deportivos y ecoturísticos “General Carias” y “Pedro Díaz”, para la creación de una serie de equipamientos recreativos y de conservación que, además de abonar a la estrategia de resiliencia de los barrios, se conviertan en un elemento de atracción para consolidar la zona norte del barrio. En este sentido, se propone la creación de todo un corredor verde que parte del Malecón y el Parque Carias, y se conecta con la gran área verde Pedro Díaz, donde se propone la creación de un polideportivo. Adicionalmente, se propone la reubicación de las viviendas informales ubicadas al borde costero, el mejoramiento de la infraestructura básica de la franja, y acciones para contener el cauce sobre la ribera.

Figura 5. Render del malecón propuesto.



Fuente: IDOM.

En concordancia con la estrategia ribereña, la promoción de la integración entre el centro y el río permitiría al sector norte integrarse a una serie de dinámicas de desarrollo económico. Se contempla promover la conectividad norte-sur y la integración del polígono del norte con el resto de los sectores identificados a través de la consolidación de una serie de corredores de usos mixtos que faciliten una permeabilidad urbana y la diversificación de usos. Complementariamente, se contempla la dotación de equipamientos, como una escuela taller de capacitación para jóvenes, mujeres y adultos mayores en oficios, y una guardería, además del mejoramiento de distintos elementos de la infraestructura básica, como el alumbrado, pavimentación y saneamiento.

La recuperación y puesta en valor del centro histórico puede servir como catalizador económico y cultural del barrio. Se propone impulsar la generación de nuevas oportunidades económicas asociadas a actividades recreativas, culturales y turísticas mediante promoción de los usos comerciales y de servicios. Se proyecta un descongestionamiento vehicular mediante la creación de un sistema vial periférico con estacionamientos en los extremos, complementado con ciclovías y andadores peatonales en el interior. A la

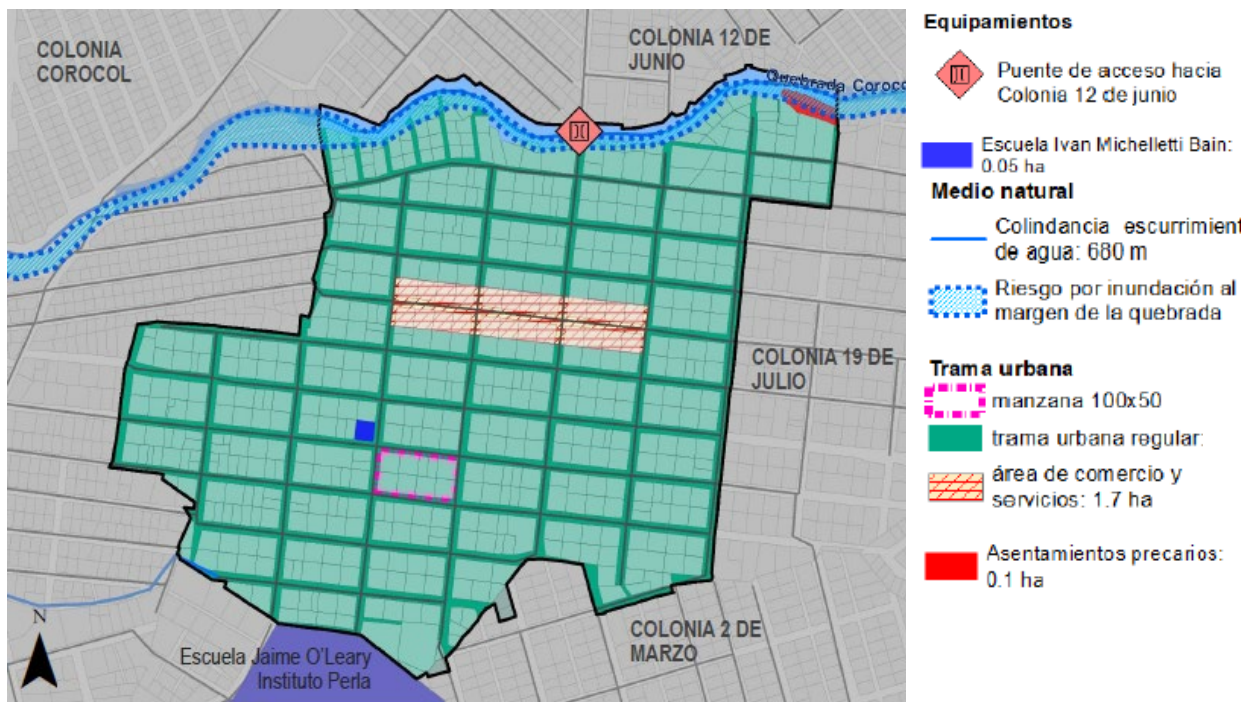
vez, se propone la vinculación con la estrategia de Mejoramiento y Gestión del Centro Histórico, como medida para extender su área de influencia hasta el borde ribereño. Asimismo, con la mirada puesta en la creación de un hábitat resiliente e inclusivo, se contempla la implementación de una serie acciones transversales y complementarias, como la realización de talleres para la toma de decisión comunitaria sobre el mejoramiento del barrio y la gestión del riesgo, o la incorporación de talleres de formación en procesos productivos acordes a la vocación del barrio, como mecanismo catalizador de la revitalización del Centro Histórico.

Municipalidad El Progreso: Colonia Roberto Suazo Córdova

Caracterización

La Colonia Roberto Suazo Córdova, con una población de 1,569 habitantes repartidos en un área de 36.5 ha, se encuentra en el municipio de El Progreso, situado en el Departamento de Yoro, al norte de Honduras. El polígono de intervención delimita por el norte con la Quebrada Corocol, por el este y el oeste con la traza urbana regular y por el sur con un equipamiento educativo (Escuela Jaime O'Leary Instituto Perla). El área de intervención presenta una trama urbana homogénea con manzanas regulares de 50 por 100 metros de costado combinando los usos de comercios, servicios, vivienda y equipamientos educativos (ver figura 6).⁶⁵

Figura 6. Caracterización básica del polígono de estudio.



Fuente: IDOM.

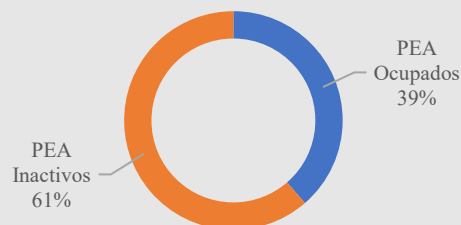
La combinación de déficit urbano y deterioro ambiental ha provocado que los residentes no encuentren un hábitat adecuado. Las calles no se han definido como líneas de comunicación con el resto de la ciudad, adicionalmente, no hay diversidad de usos y se presenta un déficit de equipamientos y servicios, lo que afecta la calidad de vida de los residentes. Por otro lado, el área verde, ubicada entre las quebradas de El Corocol y Santa Elena, se encuentra altamente degradada, debido a la deforestación del sistema montañoso de Mico Quemado, la invasión del entorno y la contaminación por residuos sólidos y aguas negras. En época de lluvias se incrementa el riesgo de inundación. Todo ello ha fomentado la desafección de la población hacia el barrio y, con el paso de los años y algunas mejoras económicas propias, ha propiciado la migración hacia otros barrios abandonando o rentando sus propiedades a inquilinos de menores recursos, generando una espiral de declive, y empobrecimiento social.

⁶⁵ INE 2013

Cuadro 3 – Perfil Urbano de la Colonia Roberto Suazo Córdova. El Progreso

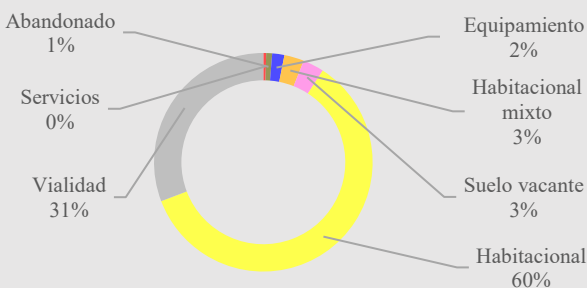
Estructura socioeconómica

- Población: 1,569 personas
- Tasa de Crecimiento: 2.1 por ciento
- Densidad: 43 Habitantes/ha
- Índice de pobreza: 44 por ciento
- 122 homicidios/100 mil hab.
- Edad media: 22.4 años



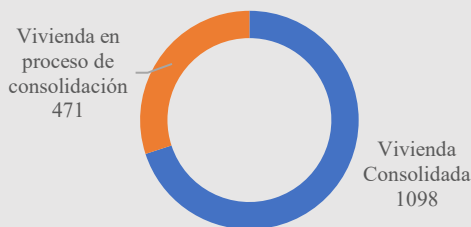
Uso del suelo

Colonia predominantemente habitacional con baja mezcla de usos del suelo, combinando equipamientos de educación, iglesias, un predio para la junta de agua donde se realizan actividades sociales y predios abandonados. Alrededor de 23 predios de suelo vacante y 6 abandonados.



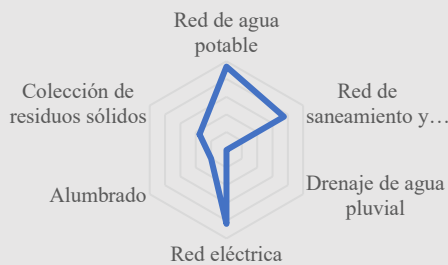
Vivienda

Vivienda media de 440 metros cuadrados con una densidad de 3.14 habitantes por vivienda. En general, las viviendas presentan buenas condiciones constructivas mientras que el 100 por ciento de los predios de la colonia presenta una tenencia o posesión del suelo.



Cobertura de servicios básicos

Sistema de suministro de agua irregular y sin tratamiento. Insuficiente servicio de recolección de basura. Vía pública en muy mal estado, dificultando la movilidad y exponiendo la infraestructura básica.



Fuente: IDOM, a partir de datos de la Encuesta para Plan de Desarrollo Municipal con enfoque de Ordenamiento Territorial 2020, el INE, el Observatorio Regional de Violencia de Yoro, UNAH, el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA), Oficina Municipal de Agua y Saneamiento (OMASAN) y de información levantada en campo.

A nivel socioeconómico, la débil oferta escolar se considera uno de los principales problemas de la comunidad, además de la falta de oportunidades laborales y una creciente pobreza que afecta especialmente a las mujeres. A pesar de que el 20 por ciento de la población de la colonia tiene menos de 12 años, el barrio no dispone de ninguna área verde o de recreación, y tan solo contiene un centro educativo (frente a 11 iglesias), lo cual explicaría los precarios niveles de escolaridad, con un 15 por ciento de la población de la colonia que no fue alfabetizada y un 46 por ciento que no finalizó la educación básica. Como consecuencia, solo un tercio de la población económicamente activa se encuentra ocupada formalmente (34.6 por ciento para las mujeres), mientras que cerca de la mitad de los hogares de la colonia subsisten con unos ingresos inferiores a los 160 dólares mensuales. El índice de pobreza de la colonia es

del 44 por ciento. Otra secuela es el elevado índice de homicidios, con una tasa (a nivel de ciudad) de 122 homicidios por cada 100 mil habitantes (superior a la media del país) que se ha visto propiciado, entre otros, por la falta de iluminación en un 80 por ciento de la vía pública, la existencia de predios y propiedades abandonados (23 predios de suelo vacante y 6 predios con construcciones abandonadas) y la inexistencia de equipamiento de seguridad pública.^{66 67 68}

Con relación a los servicios básicos, la falta de sistemas de drenaje, el manejo de residuos insuficiente y el abandono de las calles generan contaminación y a la vez que dificultan la movilidad en el día a día de la población. La corta distancia entre la formación de los escurrimientos de agua superficial, ríos y cañadas en el sistema de montañas de Mico Quemado y su desembocadura en el río Ulúa (en promedio 11 kilómetros) y el tipo de suelo poco permeable son condiciones naturales que generan escorrentías torrenciales durante la temporada de lluvia. A ello se le suma factores antrópicos, como la inexistencia sistemas de drenaje, la falta de aceras como elementos canalizadores, la falta de mantenimiento de las vías públicas o el vertido de residuos (35 por ciento de las vías que no dispone de ningún recipiente para recoger la basura y el 25 por ciento de las viviendas de la colonia que no cuentan con servicio de alcantarillado). Todo ello propicia la erosión de las calles (que son de tierra) y dificulta la movilidad de autos y de peatones y pone en riesgo la infraestructura que queda al descubierto y es susceptible a dañarse (ver figur 7).

Figura 7. Estado precario de calles, situación general en la Colonia Roberto Suazo Córdova.



Fuente: Fotografía tomada durante una visita de campo.

Además, el servicio de agua presenta dificultades para abastecer a la población en el verano. A pesar de que cerca del 94 por ciento de la colonia cuenta con suministro de agua, la infraestructura utilizada presenta limitaciones: el agua llega por tandeo y los tanques de almacenamiento no funcionan a su máxima capacidad debido a que presentan problemas de fisuras. Además, el agua no cuenta con ningún tratamiento además del desarenador.⁶⁹

Conceptualización de las propuestas de inversión.

Partiendo de las ventajas de la Colonia, morfología y tamaño de manzanas y parcelas, la estrategia pretende revertir la espiral de declive hacia otra de mejora, donde la integración social, la creación

⁶⁶ Encuesta para Plan de Desarrollo Municipal con enfoque de Ordenamiento Territorial 2020

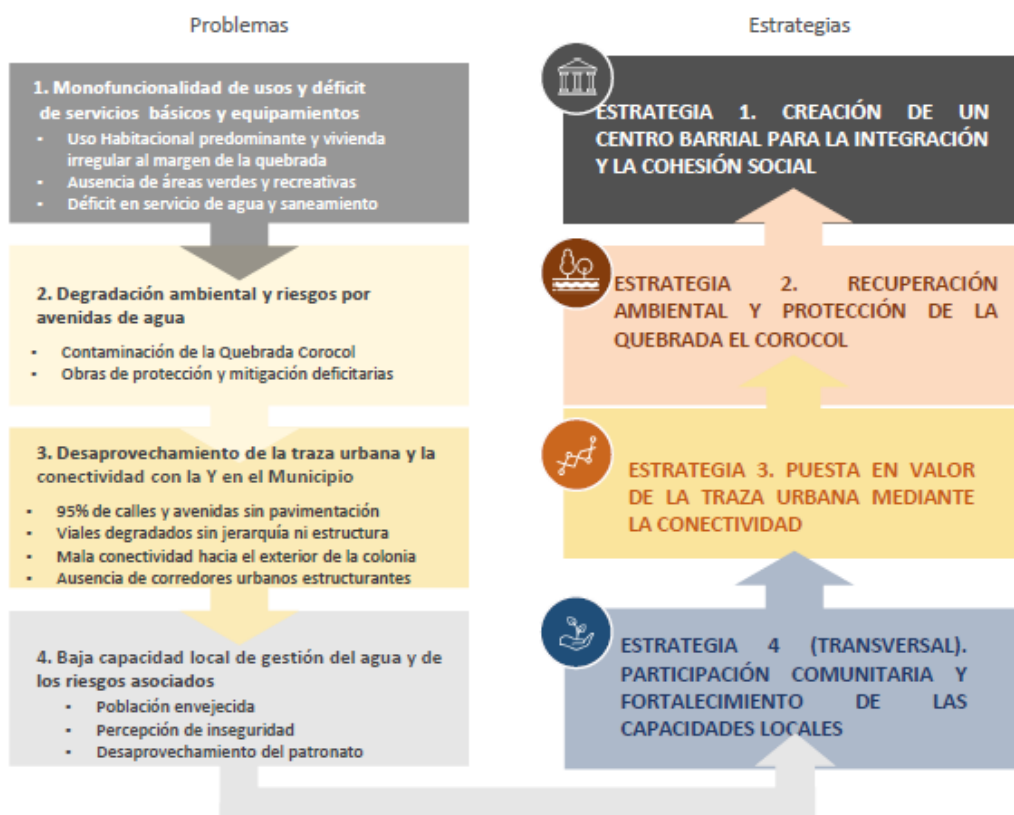
⁶⁷ INE, 2013

⁶⁸ Observatorio Regional de Violencia de Yoro, UNAH, 2018

⁶⁹ Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA)

de una centralidad en el barrio, el agua, y la conectividad, se presentan como los pilares del desarrollo. Cuarenta años después de su creación, se pretende completar e impulsar la colonia hacia un hábitat urbano de calidad, mediante la creación de una centralidad de barrio, y la puesta en valor de la quebrada el Corocol, considerando la reducción del riesgo como el hilo conductor de la estrategia, y la conectividad con los principales circuitos de la ciudad. Específicamente, la propuesta se nutre de tres sub-estrategias lineales y una transversal: (i) Creación de un centro barrial para la integración y la cohesión social; (ii) Recuperación ambiental y protección de la quebrada el Corocol; (iii) Puesta en valor de la traza urbana mediante la conectividad; y (iv) Participación comunitaria y fortalecimiento de las capacidades locales (estrategia transversal).

Figura 8. Estrategias de intervención.



Fuente: IDOM.

El principal pilar pretende crear una centralidad de barrio para incentivar la integración y cohesión social orientada a reconstruir y reforzar el tejido. Con base a la mono funcionalidad que caracteriza el uso del suelo del barrio, y teniendo como objetivo conseguir la diversidad y complejidad urbana que dinamice la economía local y promocióne la inclusión social, se propone la creación de un subcentro dentro del barrio mediante un programa de equipamientos de convivencia y servicios que busquen la diversificación de usos. Algunas de las medidas son la propuesta de un centro de salud, una serie de parques barriales aprovechando algunos predios en desuso y la consolidación de comercios y pequeñas tiendas de barrio. En paralelo, se pretende reducir la escasez de agua potable en la época de verano y la deficiente y limitada infraestructura de saneamiento dotando de una mayor cobertura y calidad de los servicios de saneamiento, destacando el mejoramiento de la red de abastecimiento, saneamiento y drenaje en los principales corredores urbanos mediante medidas como la incorporación de una planta de tratamiento de aguas, la utilización de pozos subterráneos y las cosechas de agua lluvia.

En segundo lugar, se propone el fortalecimiento de la resiliencia urbana mediante la generación de un corredor verde que recupere las estructuras naturales de la quebrada Corocol. Se propone la generación de un gran eje verde en torno al río, mediante un parque lineal, que considere la integración del resto de parques y jardines barriales, complementadas con bicisendas y jardines. Asimismo, se pretende reducir la exposición mediante la reubicación de las viviendas precarias en riesgo por desbordamiento, por su ubicación al margen de la Quebrada Corocol y obras de protección ante crecidas del río.

Figura 9. Recuperación de la quebrada y generación de un cinturón verde.



Fuente: IDOM.

Figura 10. Puesta en valor de la traza urbana reticular.



Fuente: IDOM.

En tercer lugar, se propone el fortalecimiento de la conectividad y movilidad urbana mediante la puesta en valor de la traza urbana reticular. La excelente traza urbana del barrio, caracterizada por la

amplitud y generosidad de sus manzanas y calles, entre otras, supone una oportunidad para mejorar la conectividad que refuerce la idea de creación de un centro del barrio y dinamismo comunitario, con el uso de tecnologías para el drenaje de escorrentías. Se propone la creación de grandes corredores urbanos mediante una estructura urbana primaria que considere la pavimentación y mejora de dos calles en el sentido sur - norte, y otras dos en el este - oeste, que conectan con ejes viales estructurantes. La estrategia se complementa con medidas de fomento de la movilidad sostenible por un sistema de bicisendas y circuitos peatonales.

Municipalidad La Ceiba: Colonia Miramar

Caracterización

La colonia Miramar, de 3,846 habitantes y 26.3 ha, se encuentra en la franja costera de la ciudad de La Ceiba, en el Departamento de Atlántida, al norte Honduras. El polígono limita al norte con el mar caribe, al oeste con la Quebrada de Adán y al sur con un área urbana en proceso de consolidación y al este con un área consolidada. La Colonia se divide en dos espacios: (i) el sector oeste, de naturaleza diversa, entre la Quebrada Adán y la 7ª Avenida, donde coexiste el asentamiento irregular de “Dios con Nosotros”, la planta de tratamiento de residuos y equipamientos religiosos y deportivos, y (ii) el este, con una morfología de uso habitacional, partida a su vez en dos áreas. El área de intervención presenta un entramado urbano heterogéneo con predominio del uso residencial, combinando áreas urbanas consolidadas y en proceso de consolidación con el asentamiento precario “Dios con Nosotros” (ver figura 11).

Figura 11. Caracterización básica del polígono de estudio.

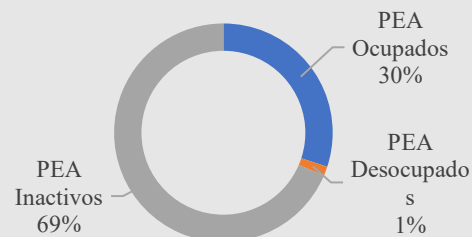


Fuente: IDOM

Cuadro 4 – Perfil Urbano de la Colonia Miramar, La Ceiba

Estructura socioeconómica

- Población: 3,846 personas
- Tasa de Crecimiento: 3.7 por ciento
- Densidad: 182 Habitantes/ha
- Índice de pobreza: 46 por ciento
- 64.8 homicidios/100 mil hab.
- Edad media: 21.7 años



Uso del suelo

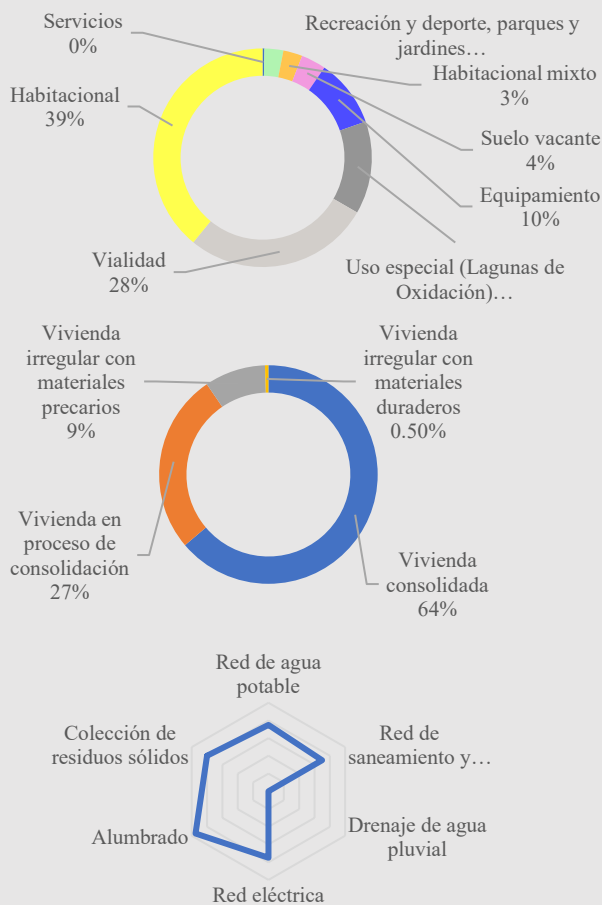
La colonia presenta una baja mezcla de usos del suelo, predominantemente habitacional, combinado con equipamientos de educación, iglesias, un centro de descanso, áreas de recreación y deporte y lagunas de oxidación. Destacan los 10 predios de suelo vacante (0.8 hectáreas).

Vivienda

Aproximadamente un 10 por ciento de la población vive en una vivienda precaria con una media de 5.3 habitantes en cada una y un tamaño de 35 metros cuadrados. La vivienda formal tiene una media de 7 habitantes y una superficie de 207 metros cuadrados.

Cobertura de los servicios básicos

Problemas con el suministro de agua durante el verano del río Danto. Falta de capacidad del sistema de tratamiento de aguas residuales. Sin red de drenaje pluvial. Pavimento de las vías en muy mal estado.



Fuente: IDOM, a partir de datos de Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA), Oficina Municipal de Agua y Saneamiento (OMASAN) y de información levantada en campo.

El caso de la Colonia Miramar es representativo de la condición de muchos barrios de la costa norte hondureña, marcados por un crecimiento desordenado y con una deficiente provisión de servicios básicos e infraestructura. En esta Colonia en particular, no se aprovechan las oportunidades que ofrece el mar. Esta situación ha puesto en evidencia un territorio social y espacialmente fragmentado, con fronteras incluso entre la pobreza y la extrema pobreza, sin mayores posibilidades de cohesión y sentido de pertenencia. Por otro lado, la Colonia se ubica en un complejo y frágil sistema costero, ocupando playas, humedales y dunas, y construyendo muros para protegerse del mar. En esta falta de adaptación a su entorno natural, fue desarrollándose de espaldas al mar, anulando casi por completo la posibilidad de interacción de sus habitantes, sin aprovechar su potencial ambiental, paisajístico y económico, y aumentando la inseguridad. Este hecho, no solo local, sino de toda la costa norte, se ve agravado, con la alteración de los ríos Cangrejal y Danto, principales suministradores de arena y materiales del ecosistema costero, donde se han extraído abusivamente los materiales, construido diques y el puerto, lo que ha afectado la dinámica del litoral y han aumentado el riesgo de erosión costeras a la vez que ha comprometido las condiciones de salubridad.

El crecimiento urbano descontrolado ha llevado a la ocupación de áreas propensas al riesgo y demuestra la desvinculación entre la capacidad de planificación local y la acelerada ocupación del suelo. La colonia surgió como un desarrollo irregular a mediados de la década de los años 60 en el que fue una zona de plantaciones de coco propiedad de la *Standard Fruit Company*. En los últimos 10 años, La Ceiba ha experimentado un acelerado crecimiento urbano (4 por ciento en 2001 y 3.7 por ciento en 2013)

propiciando, en la Colonia Miramar, la aparición de asentamientos ocupando zonas propensas al riesgo. Por un lado, se han generado asentamientos legales hasta el límite costero que, junto a la erosión costera, es propensa a riesgos asociados con las inundaciones litorales y tormentas. Por otro lado, surgió el asentamiento informal “Dios con Nosotros” que, además de presentar hacinamiento (en promedio 5.3 habitantes por cada vivienda⁷⁰) y no disponer de ningún servicio básico, presenta un elevado riesgo de inundación debido a su ubicación y la precariedad constructiva que la hace susceptible a daños por inundaciones, lluvias y fuertes vientos. A continuación, se presenta una sucesión de ortofotos donde se puede apreciar el crecimiento de la mancha urbana.

Figura 12. Barrio precario “Dios con nosotros”.



Figura 13. Crecimiento de la mancha urbana de la colonia Miramar.



Fuente: Here Maps

⁷⁰ INE, 2013

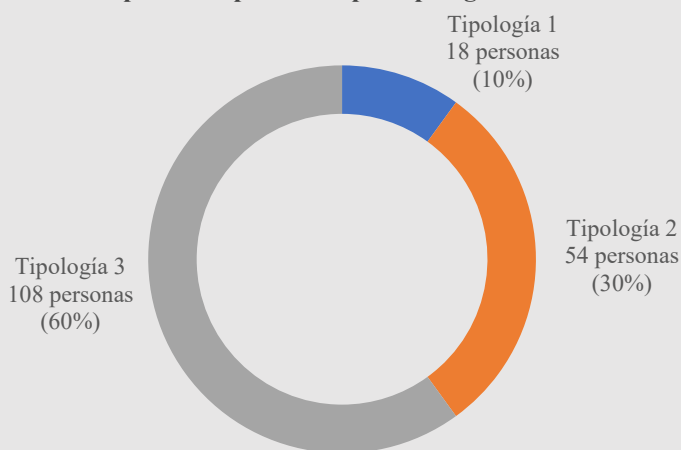
Cuadro 5 – Caracterización del asentamiento informal

El asentamiento irregular está conformado por aproximadamente 400 habitantes repartidos en 75 viviendas levantadas a partir de material de desecho ocupando el margen costero. Las viviendas no disponen de suministro de agua potables, red eléctrica ni infraestructura de alcantarillado sanitario. El asentamiento recibe el servicio de agua y electricidad de manera informal mientras que las descargas sanitarias se realizan directamente a la quebrada de Adán sin ningún tratamiento. A continuación, se presentan las características constructivas de las viviendas.

Ubicación del asentamiento precario



Repartición población por tipología de vivienda



Tipología de viviendas precarias

Tipología 1



Vivienda con piso, paredes y techo con materiales precarios

Tipología 2



Vivienda con piso, paredes y techo con materiales de madera y/o lámina galvanizada

Tipología 3



Vivienda con piso, paredes y techo con materiales duraderos

Fuente: IDOM, a partir de datos de Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA), Oficina Municipal de Agua y Saneamiento (OMASAN) y de información levantada en campo.

El irregular e insuficiente suministro de servicios básicos propicia la insalubridad y las inundaciones con especial afectación al asentamiento informal “Dios con Nosotros”. De acuerdo con la gerencia del Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA), un 25 por ciento de la población de la Colonia no tiene acceso a suministro de agua potable, no obstante, en temporada de verano, la escasez de agua es generalizada ya que las fuentes prácticamente se secan, lo cual es agravado por la deforestación. En cuanto a la red de drenaje sanitario, el 30 por ciento de la Colonia no tiene cobertura, por lo que la descarga de las aguas negras se hace directamente a la playa o a los canales de drenaje pluvial, mientras que el 70 por ciento restante son tratadas en lagunas de oxidación, las cuales, sin embargo, y por falta de capacidad, vierten las aguas residuales directamente al mar generando focos de infección. A todo ello se le

suma la falta de sistemas de recolección de basura. Se estima que más de un 20 por ciento de las calles no son atendidas con el servicio de recolección, por lo que las basuras se acumulan en las calle y posteriormente terminan en el mar, o en las quebradas de Adán y el río Danto (los cuales igualmente escurren hacia el mar) (ver Figura 14). Finalmente, la falta de un sistema de drenaje pluvial y la precariedad del 85 por ciento de las vías (sin aceras, con pavimento discontinuo y en mal estado que presentando desniveles y contrapendientes) favorece la incubación de mosquitos y dificulta el tránsito.⁷¹

Figura 14. Contaminación en la playa.



Fuente: Fotografía tomada en una visita de campo.

La escasa oferta de equipamientos públicos no da respuesta a las necesidades de una joven población sustentada por una economía frágil que convive con unos elevados niveles de inseguridad. A pesar de que el 61.6 por ciento de la población es joven (menos de 29 años), la colonia presenta un déficit en equipamientos públicos con solo dos centros educativos, ninguna infraestructura de salud o asistencia social y una insuficiencia en áreas verdes (1.54 metros cuadrados por habitante comparado con los 9 recomendado por la Organización Mundial de la Salud). Es importante indicar que el 23 por ciento de la población no cuenta con ningún tipo de estudios, solo el 30 por ciento de la Población Económicamente Activa se encuentra ocupada y, además, presenta los índices de homicidios más altos de todo el país con cerca de 65 homicidios por cada 100 mil habitantes.^{72 73 74}

Conceptualización de las propuestas de inversión.

La recuperación del frente marino costero como mecanismo para el manejo ambiental de los cursos de agua y generar integración social de la población. De acuerdo con el diagnóstico, se observa que existen diferentes retos o problemas asociados a los sectores identificados en el polígono de estudio, los principales son el desaprovechamiento del frente costero, el asentamiento irregular “Dios con Nosotros”, un hábitat urbano deficiente, y riesgos y bajas oportunidades para el desarrollo social y económico de la Colonia, para ello, se proponen cuatro grandes estrategias que articulan una serie de acciones para hacer frente a los problemas identificados: (i) la integración costera; (ii) la reubicación del área Dios con Nosotros

⁷¹ Oficina Municipal de Agua y Saneamiento (OMASAN)

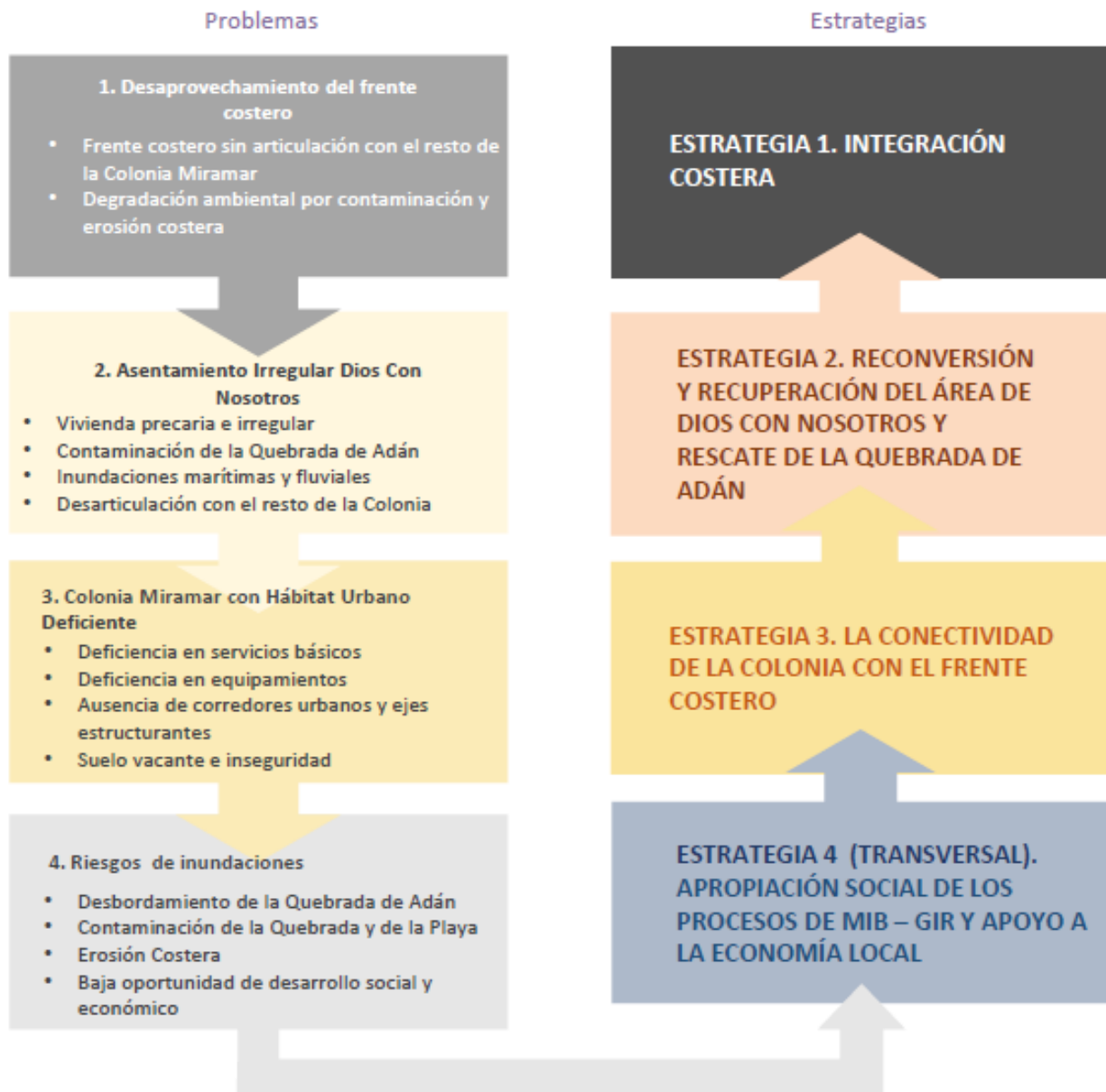
⁷² Estimación de población realizada con información obtenida en trabajo de campo en febrero de 2020

⁷³ Observatorio Regional de Violencia del Curula, UNAH, 2017

⁷⁴ INE, 2013

y la recuperación de la quebrada de Adán; (iii) la conectividad de la colonia con el frente costero y; (iv) la apropiación social de los procesos de MIB y de Gestión del Riesgo como procesos de apoyo a la economía local (estrategia transversal).

Figura 15. Estrategias de intervención.



Fuente: IDOM

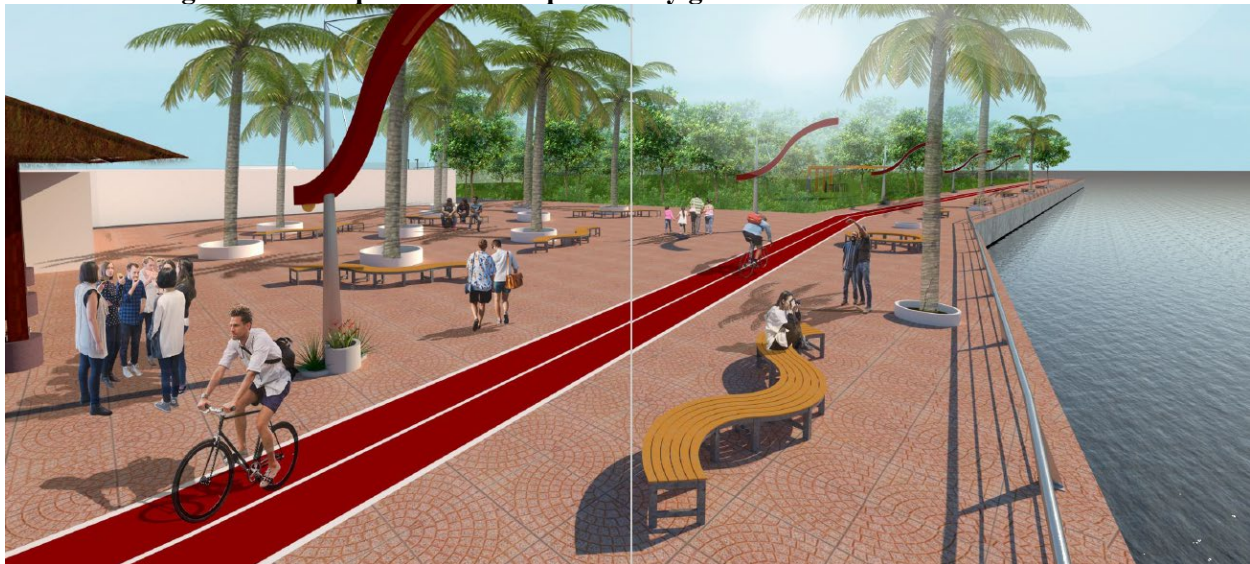
Se propone la integración costera para restaurar el tejido urbano, teniendo como punto de referencia el aprovechamiento del frente marino. Para ello, se proponen una serie de acciones como la creación de corredores de usos mixtos que conecten el barrio y faciliten el tránsito al interior del polígono priorizando la movilidad sustentable. Se considera también el aprovechamiento del frente de playa para usos comerciales y de servicios, así como la construcción de una Plaza de usos múltiples con servicios y

equipamientos en suelo vacante y un malecón de 350 metros. Además, buscando la consolidación de un hábitat resiliente, se proponen obras de ingeniería para proteger el frente costero y evitar la erosión de la playa, así como mitigar el riesgo de inundaciones ocasionadas por mar de fondo y lluvias intensas en los afluentes del Río Danto y Quebrada de Adán.

En segundo lugar, se plantea la reubicación del asentamiento Dios con Nosotros y la recuperación de la Quebrada de Adán. Se propone la reubicación del asentamiento desde una mirada sustentada en los principios del derecho a una vivienda digna, en la que la población, de forma previa, libre e informada participe en la reubicación, ofreciendo un proyecto habitacional sostenible a ser ubicado en la propia Colonia y reconvirtiendo el espacio que hoy ocupa en una zona de protección de la ribera del río, considerando usos recreativos y deportivos sustentables y amigables con el medio ambiente, como estrategia para evitar una futura reocupación. La nueva área natural y recreativa entre la quebrada de Adán y la planta de tratamiento, se conectará con el resto de la colonia, facilitando la integración de la población mediante corredores peatonales y ciclovías bien definidas, que aislen la laguna de oxidación. Con esta misma visión de gestión del riesgo, se proponen obras de mitigación, reforestación y recuperación de la Quebrada de Adán.

Buscando resarcir la carencia y déficit tanto en equipamientos como en servicios al interior de la colonia Miramar, se proponen distintas obras de mejoramiento y dotación de infraestructura. Entre ellas, se destacan la pavimentación y mejora de vías que conforman corredores urbanos y ejes estructurantes. El tercer pilar tiene como objetivo la integración comunitaria, así como la generación de dinamismo en el sistema urbano mediante la conectividad de la Colonia con el frente costero a través de senderos peatonales iluminados y seguros con movilidad universal, corredores urbanos que desemboquen con el frente marino, así como el mejoramiento del actual equipamiento social, nuevas áreas verdes y recreativas, centro de salud, guardería y escuela de artes y oficios.

Figura 16. Recuperación de la quebrada y generación de un cinturón verde.



Fuente: IDOM.

Anexo 3
Ejercicio de priorización de barrios

		Criterios que califican o descalifican					Criterios que ponderan											Orden de selección
		Social	Ambiental	Ambiental	Urbanístico	Urbanístico	Eficiencia/costos	Social	Social	Social	Ambiental	Legal	Urbanístico	Urbanístico	Urbanístico	Urbanístico	Urbanístico	
Barrio	Peligrosidad	Disponibilidad información riesgos	Más del 30% del barrio está localizado en zona de restricción por riesgo	Loteo continuo	Encontrarse dentro del perímetro urbano	Valor por hogar del mejoramiento	Línea de pobreza o NBI	Organización comunitaria legalmente establecida	Antigüedad del asentamiento	El proyecto si requiere o no requiere la construcción de obras de mitigación	Contar con títulos de propiedad o que exista la factibilidad de titulación	Factibilidad técnica de conexión a las redes de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica	Número de predios del asentamiento (min. 100 - máx. 500)	Densidad poblacional (entre más alta más puntaje)	Disponibilidad de espacios libres (preferiblemente de dominio público) para el desarrollo de proyectos	Estar localizado en áreas del POT con tratamiento de mejoramiento integral		
La Ceiba	Colonia Miramar	B	1	1	1	1	1			0.5	0.75	1			1	0	7.25	
	Barrio la Isla	M	1	1	1	0	1	0								0		
	Colonia Villa Real	B	1	1	1	1	1	1		0.75	1	1			0	0	6.75	
	Colonia Pizzaty	M	1	1	1	1	1	0		1	1	1			0.5	0	6.5	
	Colonia Edén	B	1	1	1	1	1	1		0.25	1	0.75			0	0	5.5	
El Progreso	1. Palermo	M																
	2. Policarpo Paz	B																
	3. Centroamericana	A	1	0	1	1												
	4. Fátima	A	1	0	1	1												
	5. San Martín	A	1	0	1	1												
	6. 2 de Julio	A	1	0	1	1												
	7. San Miguel	M	1		1	1												
	8. Suyapa	B	1		1	1												
	9. Pénjamo	B	1	1	1	1		1		0	1	0.5	264	0.5			3	
	10. 18 de Septiembre	B	1	1	1	1		0.5		0	1	0.5	335	1			3	
	7 de abril	M	1	1	1	1		1		0.5	0.5	1	705	0.75			3.75	
	Alexander Lopez	A	1	1	0	1											0	
Suazo Cordova	B	1	1	1	1		0.5		0	1	0.5	567	1			3		
Choluteca	1. Corbeta	B																
	2. Las Arenas	A																
	3. Brisas del Río	A																
	4. Buenos Aires	M																
	5. La Cruz	M																
	6. Colonia Lotificación Carranza	B																
	7. El Estruendo	A																
	8. Brisas del Sur	A																

Anexo 4

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 11: “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

Las ciudades son hervideros de ideas, comercio, cultura, ciencia, productividad, desarrollo social y mucho más. En el mejor de los casos, las ciudades han permitido a las personas progresar social y económicamente. En los últimos decenios, el mundo ha experimentado un crecimiento urbano sin precedentes. En 2015, cerca de 4000 millones de personas vivía en ciudades y se prevé que ese número aumente hasta unos 5000 millones para 2030. Se necesita mejorar, por tanto, la planificación y la gestión urbanas para que los espacios urbanos del mundo sean más inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Ahora bien, son muchos los problemas que existen para mantener ciudades de manera que se sigan generando empleos y siendo prósperas sin ejercer presión sobre la tierra y los recursos. Los problemas comunes de las ciudades son la congestión, la falta de fondos para prestar servicios básicos, la falta de políticas apropiadas en materia de tierras y vivienda y el deterioro de la infraestructura.

Los problemas que enfrentan las ciudades, como la recogida y la gestión seguras de los desechos sólidos, se pueden vencer de manera que les permita seguir prosperando y creciendo, y al mismo tiempo aprovechar mejor los recursos y reducir la contaminación y pobreza. Un ejemplo de esto es el aumento en los servicios municipales de recogida de desechos. El futuro que queremos incluye ciudades de oportunidades, con acceso a servicios básicos, energía, vivienda, transporte y más facilidades para todos.

- 11.1 De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales
- 11.2 De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad
- 11.3 De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países
- 11.4 Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo
- 11.5 De aquí a 2030, reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad
- 11.6 De aquí a 2030, reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo
- 11.7 De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad
- 11.a Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional
- 11.b De aquí a 2020, aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles
- 11.c Proporcionar apoyo a los países menos adelantados, incluso mediante asistencia financiera y técnica, para que puedan construir edificios sostenibles y resilientes utilizando materiales locales

Anexo 5

Tabla Resumen de las acciones propuesta para la formulación e implementación de un Programa Nacional de MIB

	Fases	Actividades	Verificables
1	Acuerdos Interinstitucionales	- Reuniones oficiales con directivos y técnicos entre CONVIVIENDA y entidades clave	Actas o ayudas de memoria con temas y alcances acordados y constancia del inicio del proceso de formulación del Programa
2	Alistamiento	- Reuniones (presenciales y virtuales) con el equipo técnico de CONVIVIENDA - Reunión de instalación de la mesa técnica del proceso de formulación	Documento con balance de la información recabada, el mapa elaborado de instituciones y actores a convocar Ayuda memoria de la primera reunión de la mesa técnica
3	Diagnóstico	- Taller para la formulación participativa del diagnóstico – construcción del árbol de problemas	Documento con el diagnóstico – árbol de problemas
4	Formulación	- Taller para la formulación participativa de objetivos, estrategias y líneas de acción	Documento con el diagnóstico de la Política – árbol de problemas
5	Plan de Acción	- Taller con equipo técnico del Ministerio cabeza de sector para la construcción de propuesta del plan de acción - Taller con entidades para la presentación, ajuste y validación de la propuesta de plan de acción	Documento con plan de acción
6	Socialización y Aprobación	- Acompañamiento técnico en reuniones o espacios institucionales de socialización y aprobación de la propuesta de Programa Nacional de MIB.	Actas o ayudas de memoria de las reuniones de socialización
7	Ejecución	- Acompañamiento técnico y financiero para la implementación del plan de acción de Programa Nacional de MIB.	Documento con perfil de proyecto de inversión