

# **CONSTRUYENDO UNA CIUDAD MÁS SALUDABLE Y SOSTENIBLE AMBIENTALMENTE**

## **Estrategia Municipal para la superación de las condiciones de vulnerabilidad del Distrito Central, Capital de Honduras**

Dra. FANNY Y. MEJIA<sup>42</sup>

### **I. La capital de Honduras: una ciudad vulnerable**

El municipio del Distrito Central que abarca las ciudades gemelas de Tegucigalpa y Comayagüela y las aldeas aledañas, fue destruido en casi un 30% por el reciente paso del Huracán Mitch por Honduras, lo que puso de manifiesto la enorme vulnerabilidad de nuestra ciudad capital, frente a este tipo de eventos naturales.

El casco urbano fue una de las zonas más afectadas con 180 muertos y cerca de 860 desaparecidos (alrededor del 10% del total nacional), cerca de 250,000 damnificados (un 17% del total nacional), 3,300 viviendas total o parcialmente colapsadas, 14 de los 20 puentes que conectan la ciudad parcial o totalmente destruidos, al igual que un sinnúmero de establecimientos comerciales e industriales.

Además de la destrucción de partes importantes de la red de infraestructura, resulta notorio el daño al equipamiento social particularmente con la desaparición de todo el archivo de la Secretaría de Educación y la pérdida de establecimientos de salud que atendían una amplia área de influencia.

Los daños más importantes se concentran en vastos sectores ubicados sobre las márgenes de los cuatro ríos que cruzan la ciudad, especialmente del Río Choluteca, al cual todos convergen en las cercanías del centro histórico. La ruptura de los ejes viales que conducen a la ciudad fue particularmente grave a nivel de los puentes, lo que originó el aislamiento del conjunto de la ciudad y particularmente del centro capitalino, lo que a su vez entorpeció las labores de socorro durante la emergencia.

Barrios y colonias de estratos medio y alto fueron severamente dañados por inundación y por deslizamientos, lo mismo que un gran número de asentamientos humanos pobres localizados en zonas de riesgo.

---

<sup>42</sup> Gerente de Desarrollo Social de la Alcaldía Municipal del Distrito Central, Tegucigalpa, Honduras.

El sistema de abastecimiento de alimentos y combustible se vio seriamente limitado debido a la interrupción al tránsito vehicular, el sistema de distribución de energía eléctrica, lo mismo que el de distribución de agua y las comunicaciones fueron particularmente deficientes durante la emergencia por las pérdidas sufridas.

La población capitalina poco entrenada para reaccionar ante este tipo de eventos, reaccionó al inicio incrédula y luego de manera desordenada de forma tal que fue casi imposible la eficiencia en la atención. Ambos, población y organizaciones sociales reaccionaron de manera ineficiente.

Con la situación vivida durante el evento Mitch, uno puede darse cuenta de la enorme vulnerabilidad de la ciudad más importante del país, la cual prácticamente colapsó en el ejercicio de sus funciones urbanas, lo que fue particularmente evidente por ser la capital de la república.

La capital tiene una extensión territorial de 1341 km<sup>2</sup>, con una población de aproximadamente 1,000.000 de habitantes. La densidad poblacional alcanza los 571 hab/ km<sup>2</sup> y la tasa de crecimiento el 4.5% anual, ambos muy por encima de la media nacional. Se estima que para el año 2010, la capital contará con 1,300.000 habitantes.

De los más de 500 barrios y colonias, existen alrededor de 300, en los que habitan aproximadamente 500.000 habitantes, que ocupan zonas de riesgo. Estos asentamientos en su mayoría están ubicados en áreas sin título de propiedad, lo que se conoce con el nombre de "invasiones". La mayoría presenta déficit importantes en infraestructura social básica: agua, recolección de basura, calles, escuelas, centros deportivos y de salud), especialmente por presentar pendientes que oscilan entre el 15 y el 60%.

El sistema de agua y alcantarillado de la ciudad es ineficiente, obsoleto y costoso, la cobertura de los servicios de salud es baja, un 44% de las calles capitalinas son no pavimentadas y el servicio de recolección de desechos sólidos solo se presta a un 70% de la población, con un equipo bastante deteriorado por el tiempo de uso, lo que origina una acumulación de basura en la ciudad.

La vulnerabilidad de la ciudad capital antes del Mitch y luego agravada por este fenómeno, es la consecuencia natural de los siguientes hechos:

- manejo inadecuado de la cuenca del Río Choluteca y de sus afluentes especialmente la deforestación de los mismos;
- débil estructura vial que al bloquearse en unos pocos sitios deja desarticulado el conjunto de la ciudad;
- redes de servicios obsoletas especialmente agua y alcantarillado;
- sistema de abastecimiento de productos básicos muy concentrado en un número relativamente escaso de sitios, algunos de ellos susceptibles de

- quedar aislados por bloqueos en el sistema vial.
- localización de un gran número de barrios y colonias en zonas de alto riesgo, tanto por deslizamiento o por inundación;
  - localización de una alta proporción de establecimientos comerciales e industriales en zonas de alto riesgo;
  - ausencia de un Plan Maestro de la ciudad que permita orientar el crecimiento de la misma en el mediano y largo plazo;
  - falta de preparación de la población y de las instituciones para la prevención y atención de desastres y contingencias de diversa índole;
  - falta de organizaciones capaces de responder de manera eficiente frente a este tipo de situaciones.

## II. El rol de Capital de la República

El municipio del Distrito Central concentra, además de las funciones normales inherentes a una ciudad de un millón de habitantes, las actividades representativas que le otorga su condición de capital.

Es por ello, el sitio más importante de concentración de múltiples agentes que procedentes de diversos destinos, se acercan al país para interesarse en su cultura, su gente y su economía.

El desastre ocurrido al paso del Mitch ha tenido como efecto inducido, el multiplicar este interés y focalizar la atención de muchos inversionistas, que atraídos por el fenómeno pueden participar activamente en el proceso de reconstrucción y también en mejorar las condiciones urbanas y de la población capitalina.

Muchas ciudades a través de la historia han sufrido grandes desastres que las han transformado en una vaga semblanza de lo que fueron. Catástrofes naturales como el terremoto de San Francisco, accidentes irreparables como el caso de Lisboa, o acciones devastadoras ocasionadas por el hombre como es el caso de Berlín o Londres, son solo algunos de los ejemplos a los que nos referimos. Todos ellos sin embargo, han hecho posible transformar un estado de ruina en un ejercicio de renovación y mejoramiento de su propia estructura.

El municipio del Distrito Central no puede ser menos. La capital tiene un proyecto de ciudad que le es propio y que le concierne directamente, pertenece a sus habitantes y al gobierno local que los representa y debe contar con un especial apoyo del Gobierno Central, sin acaparar las competencias que solo a los capitalinos y a su municipalidad les corresponden.

Mal podría ser el resultado de la reconstrucción del Distrito Central, si lo suponemos desde la simple adición de proyectos aislados y en consecuencia alejados de un criterio de marco funcional urbano integrado.

Todos los actores y sectores tradicionales deben ceder su protagonismo hegemónico, en beneficio de la ciudad: los ministerios de línea, los países donantes, los organismos de crédito, las organizaciones privadas, y sin embargo, cada uno en su competencia, debe favorecer el proceso, unos aportando los fondos necesarios, el Estado como depositario favoreciendo su rápida transmisión y el gobierno local que transforma las necesidades y la voluntad de sus ciudadanos en realizaciones concretas, optimizando para ello los recursos otorgados.

### **III. La gestión de la reconstrucción**

La reconstrucción de la ciudad capital requiere de un ejercicio constante de renovación, y de una visión de proyecto integrado de ciudad. La sola restitución de las pérdidas no basta. Eso deja a la ciudad en las mismas condiciones de vulnerabilidad y susceptibilidad. Es preciso desarrollar un proyecto de transformación que combine la necesaria recuperación de las funciones urbanas destruidas por Mitch, con un proyecto de ciudad que garantice un futuro armónico entre la población y su entorno ambiental.

En consecuencia, los proyectos de rehabilitación y reconstrucción de infraestructura y servicios, deben incorporar elementos técnicos, económicos y sociales que los hagan más eficientes y eficaces, que antes de la tragedia. La reconstrucción no es la simple reposición de las instalaciones físicas (puentes, fábricas, vías) y de los servicios sociales básicos (educación y salud); los graves impactos negativos del desastre natural, constituyen paradójicamente, una oportunidad para que las acciones de reconstrucción se vinculen a procesos de desarrollo sostenible, en donde el ser humano se convierta en protagonista y agente de su propio desarrollo.

### **IV. El marco de referencia del proceso de reconstrucción, desde el Gobierno Local**

La municipalidad es la instancia más cercana y adecuada para promover la reconstrucción y su desarrollo. Su éxito dependerá de la voluntad política, capacidad institucional y actitud para reconocer e incorporar la participación activa de todos los actores locales en un proceso transparente, democrático y sustentable.

La municipalidad es el organismo coordinador e impulsor del proceso, su responsabilidad y liderazgo es muy importante, por lo que es necesario fortalecer su estructura institucional para que pueda enfrentar el reto planteado.

Para lograr sus fines, el gobierno local debe establecer alianzas con diferentes actores, impulsando la cooperación e involucramiento de los sectores público y privado.

Un municipio está adscrito a un territorio y en él conviven múltiples actores, con características diversas y una capacidad diferenciada de incidencia en la identificación y solución de problemas, que en general, determinan su particular estructura socio-espacial.

Aunque es imposible desconocer las enormes diferencias que pueden existir entre los diferentes actores y sectores, eventos como el paso del Mitch confirman la necesidad de la participación de todos los actores locales en la definición del ordenamiento territorial.

La actitud tradicional del municipio como proveedor de servicios y único agente de desarrollo local, y una comunidad receptora pasiva del trabajo municipal, ya no tiene cabida en la realidad actual, los beneficios deben provenir de un esfuerzo conjunto de todos los sectores locales, públicos y privados.

La Ley de Municipalidades de Honduras, emitida en 1990, establece que los municipios son autónomos, con atribuciones que les dan potestad para elaborar y ejecutar sus propios planes de desarrollo y define en su artículo 14 que “la municipalidad es el órgano de gobierno y administración del municipio y existe para lograr el bienestar de los habitantes, promover su desarrollo integral y la preservación del medio ambiente, con las facultades otorgadas por la constitución de la República y demás leyes(...)”

En consecuencia y en función de las atribuciones que la ley le confiere, la Municipalidad del Distrito Central presentó ante el Grupo Consultivo de Estocolmo en mayo de 1999, a través del Plan Maestro de Reconstrucción Nacional, un total de 17 proyectos que forman parte de la ***Estrategia para reducir las condiciones de vulnerabilidad de la capital de Honduras***, cuya base se encuentra en los conceptos modernos de desarrollo humano y sostenibilidad y en los principios de descentralización, participación ciudadana y transparencia en la gestión

## **V. Construyendo una mejor ciudad desde la perspectiva del Gobierno Local**

El concepto de vulnerabilidad aceptado por la Municipalidad del Distrito Central y propuesto en su documento de reconstrucción, se define como la alta posibilidad de pérdida frente a una amenaza externa –o simplemente a una situación excepcional-, debido tanto a las condiciones preexistentes, como a la escasa capacidad de reacción de los actores sociales frente a las situaciones de emergencia.

En condiciones de vulnerabilidad alta, como las que presenta la capital de Honduras, una de las áreas con mayor posibilidad de ser afectada es la que concierne a la salud de las personas.

Como estrategias básicas para superar esa condición de vulnerabilidad, se proponen las siguientes:

- A. *Rol protagónico del Gobierno Local:* La Alcaldía Municipal es la institución llamada a orientar, coordinar y en muchos casos conducir directamente las diversas iniciativas conducentes a la reconstrucción de la ciudad, por su origen democrático local, por su mayor acercamiento a los problemas y potencialidades de su territorio y por el mandato legal que la respalda (Ley de Municipalidades de 1990).
- B. *Coordinación con el Gobierno Central:* Las autoridades locales son los asociados más próximos de los gobiernos centrales. En el ejercicio de su responsabilidad, la Alcaldía debe coordinar permanentemente sus esfuerzos con el Gabinete de Reconstrucción y con las Secretarías del Gobierno Central y mantener un estrecho contacto con otras ciudades que han pasado por situaciones similares para obtener el beneficio de la experiencia.
- C. *La participación ciudadana:* elemento esencial en la reconstrucción social, económica, física y ambiental de la ciudad. Es de todos aceptado que los ciudadanos deben ser el principio y el fin de toda estrategia, política, programa o proyecto que pretenda avanzar hacia el desarrollo sostenible. También es de todos entendido que la participación ciudadana ha sido una de las grandes ausentes en los procesos de desarrollo. La participación ciudadana se ha limitado a proyectos puntuales, como simple mano de obra voluntaria, negándose un mayor nivel de incidencia y protagonismo en la toma de decisiones, en las propuestas de políticas y en el desarrollo de estrategias así como en la implementación de las acciones destinadas al mejoramiento de las condiciones de vida.

El proceso de reconstrucción requiere el desarrollo de las capacidades de las personas y de las familias afectadas para aceptar, aprender y entender su nivel de participación y para organizarse en consecuencia, con miras a su inserción en los procesos de reordenamiento social, de reconstrucción física de la ciudad y de adopción de un nuevo patrón cultural urbano que permita reducir las actuales condiciones de vulnerabilidad.

La participación ciudadana es entendida por la Municipalidad, como una condición esencial para lograr una democracia real y como un instrumento insuperable para que la población se movilice en torno a objetivos compartidos en procesos de corto, mediano y largo plazo.

- D. *Articulación entre el área urbana y su entorno rural.* Los efectos nefastos sobre el área urbana pueden atribuirse en gran medida al descuido de las zonas rurales aledañas a la ciudad, particularmente aguas arriba de los ríos que la cruza.

Es indudable que solo la recuperación de las respectivas cuencas, mediante un manejo ambiental cuidadoso que las preserve, podrá reducir considerablemente los riesgos que supone la presencia de los ríos en el casco urbano. Más aún, es claro que el abastecimiento de la ciudad depende en alto grado de las actividades productivas de su entorno rural, razón adicional para otorgar a éste la importancia que se merece dentro de la estrategia de sostenibilidad del desarrollo.

- E. *Transparencia y honestidad en la gestión:* El proceso de reconstrucción incorpora mecanismos para maximizar la transparencia y la honestidad de la gestión municipal. Con tal fin se ha reforzado el Comité de Transparencia Municipal” y los mecanismos de auditoría interna.

- F. *Gestión ambiental:* Esta estrategia es prioritaria en aras de la sostenibilidad del desarrollo urbano. Dos temas resultan prioritarios dentro de ella: el manejo de los desechos sólidos y líquidos por un lado y por otro, el manejo de la cuenca del Río Choluteca. Al respecto se plantean los siguientes lineamientos:

- El correcto manejo de la cuenca del Río Choluteca implica asumir efectivamente su complejidad en lo físico, económico y social, lo que obliga a involucrar tanto a las alcaldías municipales, como a diversos organismos de carácter nacional y a representantes autorizados de las comunidades. Implica además, un conjunto de iniciativas particulares y una visión común por parte del Estado de Honduras.
- Se requiere una norma legal que constituya un Programa Especial para el Desarrollo de la Cuenca del Río Choluteca, el cual debe tener una proyección al menos de mediano plazo y dar a la Alcaldía Municipal del Distrito Central un papel protagónico, no solo para orientar las acciones dentro de su territorio sino para sugerir acciones en las zonas altas de la cuenca, donde se generan los impactos más negativos para ésta.
- En el casco urbano, un inadecuado diseño urbanístico y la existencia de presiones de pobreza y centralismo administrativo, han impedido mitigar el impacto ambiental negativo de más de 800,000 habitantes que no cuentan con servicios básicos de calidad.

- El problema de la contaminación ambiental que generan estos habitantes es maximizado por las carencias de un sistema eficaz de manejo de desechos sólidos, cuyo volumen de producción excede la capacidad de recolección instalada. Estos desechos no recolectados se acumulan en lagunas naturales durante la época de verano o bien se asocian a la cantidad de desechos arrastrados por el agua en la época de lluvias.
- La combinación de agua y desechos genera reacciones químicas que desencadenan contaminantes tóxicos, además de que los desechos forman diques temporales donde prolifera fauna nociva, transmisora de enfermedades infectocontagiosas.
- En cuanto a la administración del recurso agua, se desconoce algún tratamiento de las aguas servidas, las cuales entran directamente al río. El Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados SANAA, se entiende de darle mantenimiento a los sistemas de captación, distribución y recolección de aguas lluvias y servidas. En este sentido, ninguna institución le da seguimiento a los niveles de contaminación del agua superficial del río durante su paso por el casco urbano ni tampoco se reconoce alguien que pronostique el impacto de esta contaminación una vez que el río sale del municipio.
- En cuanto al uso del suelo, el mayor problema identificado son los numerosos asentamientos en la ribera, lo que ha generado una reducción en el ancho del cauce natural del río. Por otro lado, la compactación del suelo por la infraestructura existente se asocia a la continua pérdida de cobertura vegetal provocando que las lluvias saturen rápidamente el suelo y en el mejor de los casos rompa por los sitios más frágiles de las montañas o por las viejas tuberías del sistema de alcantarillado. Adicionalmente, la topografía irregular de los terrenos dentro del casco urbano genera una gran fuerza en la corriente de las aguas superficiales, la que arrastra grandes cantidades de sedimento que se almacenan en la cuenca del río o bien inhabilitan las tomas de alcantarillado. Estos hechos aumentan el riesgo de futuras inundaciones.
- El uso adecuado del suelo debe considerar las normas generales sobre tierras nacionales, ejidales y privadas, en función tanto de su capacidad y vocación de uso, como de su condición jurídica. El manejo respectivo exige dar amplia autonomía al gobierno local en materia de uso eficiente del territorio, reforzamiento de las acciones para actualizar el Catastro, elevación de la capacidad operativa de la dependencia a cargo de éste y regulación del uso del suelo.

- En cuanto a la coordinación entre diferentes instituciones para solventar este tipo de problemas, se reconoce que la Alcaldía Municipal del Distrito Central se encuentra en desventaja. Dentro de la gama de instituciones relacionadas con el manejo de la cuenca y subcuencas, se encuentra la Oficina de Asuntos Ambientales del Municipio, Oficina de Ordenamiento Territorial de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente; Departamento de Protección Forestal, Manejo de Cuencas del SANAA, Fiscalía Especial del Medio Ambiente del Ministerio Público, Secretaría de Agricultura y Ganadería y la ONG, Amitigra. A la fecha, la coordinación entre instituciones y la elaboración de planes participativos y concertados es muy pobre.
- Para transformar la situación actual se propone desarrollar un programa de atención integral de la cuenca del río Choluteca que incluya la elaboración de planes de trabajo participativos y voluntad política de ejecutarlos.
- Es necesario establecer convenios multisectoriales entre las instituciones responsables de administrar los recursos naturales de la cuenca. Estos convenios deben delimitar el radio de acción para cada dependencia, pero ser lo suficientemente flexibles para incorporar nuevas responsabilidades y mecanismos de cooperación.
- Por otro lado, la Corporación Municipal debe demandar que las oficinas del Gobierno Central involucradas con la cuenca, mantengan un equipo de trabajo permanente y disponible para intervenir oportunamente en áreas críticas de administración.
- A lo interno, debe fortalecerse la oficina de asuntos ambientales de la municipalidad con personal permanente y debidamente capacitado. Es importante que la misma concentre su esfuerzo en la supervisión de los distintos planes de manejo de recursos naturales de mayor demanda: cantidad y calidad de agua, madera y suelos productivos para la agricultura.
- Los resultados esperados se resumen en el aumento de la cobertura forestal y en el incremento de recursos naturales de calidad.
- En lo referente al uso del suelo en el casco urbano, las restricciones actuales de la capital en términos de ocupación física y posibilidades de expansión hacia su periferia inmediata, conducen a explorar alternativas de reestructuración del área urbana, incluyendo la posible ubicación de núcleos de desarrollo en zonas no

necesariamente contiguas al actual perímetro urbano. Es decir, es preciso examinar la necesidad y la posibilidad de conformar centros satélites a la ciudad actual, capaces de ofrecer a sus habitantes, no solo los bienes y servicios básicos requeridos para una vida digna, sino oportunidades de empleo que eviten el traslado permanente al actual casco urbano con el consiguiente aumento en el costo de los desplazamientos.

- Paralelamente y con una perspectiva de proceso se deberán regular y definir zonas de reserva, zonas de riesgo y zonas de amortiguamiento, que involucren un manejo funcional de aguas y laderas, así como el control de la erosión en las laderas y márgenes. Elementos de esta estrategia pueden estar referidos a proyectos de reforestación masiva, construcción de parques populares y prevención de ciertos usos en zonas ambientalmente frágiles.
- La contaminación del Río Choluteca debe mitigarse en dos frentes complementarios: 1) la reducción del volumen de desechos sólidos que se vierten en la cuenca mediante la implementación de sistemas eficientes de clasificación, recolección y descarga y; 2) el tratamiento de las aguas utilizadas, que en su mayor parte descargan al río.
- Será necesario involucrarse en el manejo y reducción de los volúmenes de desechos sólidos que se vierten en la parte alta y media de la subcuencas. El desarrollo de un programa eficiente de clasificación, recolección, transporte seccionado, almacenamiento y descarga en diferentes sitios, reduciría drásticamente el volumen en áreas críticas. La clasificación permitiría orientar el reciclaje de los demás materiales de desecho. Un 30% al menos del volumen de desechos debe recibir tratamiento anterior a la recolección y otro tanto al menos debe ser descargado en industrias especializadas en reciclaje.
- La ejecución de programas de clasificación de basuras en los barrios y colonias de la capital permitirá que la flota de recolección de basura pueda cubrir la demanda del servicio en toda la ciudad
- La cobertura forestal de las cuencas debe mantenerse para incentivar a los dueños privados y usuarios temporales de los terrenos de vocación forestal para que los protejan en contra de incendios y talas. Adicionalmente, los productores agrícolas deben optar por desarrollar prácticas de manejo que reduzcan el uso de agroquímicos al mínimo.

- El manejo de la cuenca debe incorporar tanto mecanismos de acercamiento entre los usuarios de las tierras y de las aguas (patronatos, empresas de transformación y concesionarios de recursos –maderas y aguas, por ejemplo–), como planes de comunicación dirigidos a informar, capacitar y movilizar a la comunidad.

G. *Promoción de la salud:* Tal y como ha quedado evidenciado, la ciudad ha crecido a toda velocidad y muchos de los problemas de salud de sus habitantes están asociados con este crecimiento rápido y desordenado, entre ellos cabe mencionar los problemas derivados de la falta de higiene del medio, del desabastecimiento de agua, el déficit de viviendas, la contaminación, disposición inadecuada de los desechos sólidos y excretas, y los problemas sanitarios derivados de la marginalidad y la violencia.

Gran cantidad de capitalinos viven en condiciones de peligro para su vida o para su salud, en particular los pobres, que viven situaciones de estrés y de riesgo que dan lugar a una amplia gama de problemas sanitarios, como las enfermedades transmisibles, la malnutrición, las enfermedades mentales y las afecciones respiratorias crónicas. El origen de estos problemas está básicamente en la pobreza, la alimentación insuficiente, las viviendas inadecuadas lo mismo que la inseguridad de la tenencia, el hacinamiento, la deficiente eliminación de desechos, las condiciones de trabajo y de vida inseguras, los deficientes servicios públicos locales y la contaminación del medio.

Para afrontar toda esta problemática es necesario prestar una mayor atención a las consideraciones ambientales en la planificación y ordenamiento urbanos, de lo contrario, a los efectos sanitarios y sociales vendrá a sumarse una disminución de la productividad urbana y de las posibilidades de desarrollo futuras, debido al deterioro cada vez mayor de los recursos y su uso insostenible.

En el proceso de la reconstrucción de una ciudad saludable, la municipalidad parte del principio de que las condiciones de salud de los habitantes de la capital pueden mejorarse sustancialmente si se modifica el entorno físico y los determinantes sociales y económicos de la salud. Aunque diversas actividades de desarrollo urbano (como las relacionadas con la creación de viviendas, industrias, infraestructura, entre otras), pueden provocar riesgos sanitarios en ausencia de medidas de protección de la salud y del ambiente, lo más importante es que también ofrecen oportunidades siempre y cuando vayan acompañadas de medidas de promoción y protección sanitarias.

Las iniciativas consideradas en el proceso de reconstrucción en lo referente a lograr una ciudad más saludable están orientadas en dos direcciones: por un lado, la vigilancia de los factores ambientales y de sus repercusiones sobre la salud, y por otro, la formulación de recomendaciones específicas de políticas públicas sanitarias para los sectores pertinentes, como los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, la industria y el sector educación.

En el proceso de consulta a la población y los distintos sectores y actores sociales, se está haciendo el esfuerzo de desarrollar una concepción de la futura dirección de la ciudad, entendiendo sus valores y cualidades del pasado y del presente.

La elaboración de un Plan Municipal de Salud que incluya el Programa Capital Saludable, como estrategia básica de promoción de la salud, servirá de base para crear conciencia sobre los problemas sanitarios y ambientales entre autoridades municipales y sociedad civil, y para movilizar recursos con miras a afrontar estos problemas. El mismo incluye programas y proyectos para entornos específicos como escuelas, lugares de trabajo, mercados, clínicas de salud y comunidades.

- H. *Reordenamiento físico del territorio:* Desde un punto de vista territorial, el municipio debe enfrentar dos asuntos esenciales: primero, cómo poner límite a la expansión desordenada y progresiva en el perímetro urbano y segundo, cómo urbanizar nuevas zonas para ofrecer más ciudad a los grupos que opten por una reubicación masiva.

En consonancia con la estrategia de superación de las condiciones de vulnerabilidad de la ciudad, se debe evitar el incremento de barrios ambientalmente críticos y socialmente desintegrados y ofrecer opciones urbanas para los que se reubiquen por razones de riesgo o de interés colectivo.

En la actualidad hay déficits significativos en los elementos de calidad urbana: espacio público y facilidades sociales y culturales. El área disponible de recreación es  $\frac{1}{2}$  m<sup>2</sup> /hab. Asimismo, la cantidad de equipamiento social y cultural y su aporte a la calidad urbana, está por debajo de los estándares de ciudades comparables.

Las tierras aptas para el crecimiento de la ciudad son escasas y presentan un sinnúmero de inconvenientes, entre otros:

- las pendientes superan los 30°,
- la alta permeabilidad y saturación de los suelos que generan altos factores de riesgo por inestabilidad,

- las difíciles condiciones de accesibilidad para el transporte y para la extensión de redes de servicios públicos,
- pérdida progresiva de la vegetación y predominio de la erosión,
- la concentración de la propiedad y la ausencia de mecanismos de intervención que permitan transferir beneficios al conjunto de la sociedad,
- ausencia de información del mercado de tierras disponibles,
- ausencia de mecanismos jurídicos y fiscales para afectar e intervenir la tierra en función de las prioridades de la ciudad,
- la alta rentabilidad especulativa fundada a favor del valor de oportunidad y no en el valor de uso,
- deficiente cobertura en los servicios públicos,
- ausencia de mecanismos de financiamiento orientados hacia la vivienda de bajo costo, lo que genera una alta vulnerabilidad social de consecuencias impredecibles (marginalidad, riesgo, miseria, inequidad...) y,
- desconocimiento generalizado de las leyes de mercado en cuanto a oferta amplia de terrenos viables y disponibles para su desarrollo.

El reto es, en consecuencia, doble: por un lado, cómo lograr la calidad urbana y la seguridad ambiental para la ciudadanía actual y por otro, cómo proveer más ciudad para la población futura.

La expansión de la ciudad se puede estructurar sobre diversas estrategias o sobre una combinación balanceada de ellas:

- la densificación de algunas zonas de la ciudad actual, haciendo más racional el uso del suelo y promoviendo el equilibrio mediante la desconcentración de áreas institucionales, comerciales, y de servicios;
- la apertura planificada y dotada de servicios de zonas colindantes al perímetro urbano actual, apoyada en políticas urbanas nacionales y municipales, que privilegien la responsabilidad social en el uso del suelo y la protección del entorno y,
- el desarrollo de ciudades en sitios que provean una plataforma económica a la población para garantizar la construcción y sostenibilidad de condiciones sociales.

El ordenamiento territorial debe tener por un lado, un enfoque de desarrollo humano integral por cuanto debe ayudar a construir redes urbanas, facilitar el acceso a los beneficios sociales en los nuevos territorios y permitir una descongestión de áreas actualmente ocupadas con mejor oferta de espacio público y de infraestructura social y cultural y

por otro lado, un enfoque de sostenibilidad ambiental en cuanto a las características de ocupación de nuevas áreas y las posibilidades de alivio y recuperación a las estructuras hídricas y orográficas de la ciudad, por lo tanto debe orientarse conforme a los siguientes lineamientos:

1. Acelerar los procesos de formulación de un nuevo Plan Maestro Urbano (el actual tiene una antigüedad de 20 años). Para este propósito se tendrán en cuenta los criterios antes mencionados y se fortalecerá Metroplan, la Unidad operativa de la Alcaldía responsable de este tema.
2. Dar prioridad a los espacios públicos en el diseño de los nuevos asentamientos, ya que está probado que mientras el mejoramiento de la vivienda es un proceso que la población impulsa de manera dinámica, la implantación de áreas y equipamientos colectivos solo se garantiza si se ha previsto desde un principio en los diseños del barrio y si la población es consciente de la necesidad de proteger dichas áreas y equipamientos.
3. Impulsar al máximo un programa de titulación de tierras en condiciones precarias, siempre que no se encuentren en zonas de alto riesgo, para proceder a su registro público.
4. Acelerar el mejoramiento y actualización del catastro.
5. Involucrar a las comunidades (patronatos, clubes, escuelas, organizaciones de diversa índole) y a ONGs que trabajan en el tema ambiental, en proyectos sencillos de mantenimiento y expansión de áreas verdes, de zonas de esparcimiento y circulación.
6. Establecer un programa de resguardo, control y manejo de tierras públicas y zonas de alto riesgo que incluya no solamente su delimitación física, sino la concientización de la población y de las instituciones acerca de la inconveniencia de su ocupación.

El control físico y social del desarrollo urbano solo se logra bajo niveles de información geosocial que permitan establecer la vulnerabilidad de los diversos sectores. Asimismo, la adopción de una política integral de restricciones en los usos habitacionales, como las condiciones que deben establecerse en la conservación, preservación o mejoramiento de las condiciones geológicas, hidrológicas, climatológicas y ambientales actuales, solo pueden realizarse, en la magnitud en que lo demanda la ciudad capital, mediante un sistema de información que determine la magnitud

actual del problema en lo referente a asentamientos irregulares en zonas de riesgo y a los factores potenciales que puedan provocar directa o indirectamente efectos sobre la población.

I. **Principios básicos:** Tres son los principios básicos que rigen el plan de reconstrucción de la ciudad:

1. La optimización y correcto uso de todos los recursos económicos directos e indirectos que se obtengan y;
2. La distribución de los recursos con criterio de equidad, de manera que su impacto positivo se revierta al máximo número de habitantes, transformándose de esta manera en una plataforma de desarrollo y sostenibilidad para la capital.

Para este propósito los proyectos o acciones concretas que se realicen directamente o cuya ejecución por otras entidades sea auspiciada por la municipalidad, se priorizarán en función de los siguientes criterios:

- Impacto sobre las condiciones de vida de la población destinataria, tanto desde el punto de vista social como ambiental,
  - impacto sobre la reconstrucción del aparato productivo, con miras a la generación de empleo e ingresos,
  - aprovechamiento de las capacidades humanas y físicas existentes tanto en el sector público como privado,
  - grado de compromiso y participación de las comunidades involucradas,
  - atención principalmente en los grupos poblacionales más vulnerables,
  - posibilidad de articulación y complementación con otros proyectos, a fin de crear sinergia entre ellos, y,
  - rapidez en su ejecución, impacto y sostenibilidad
3. El manejo activo y transparente de los recursos disponibles a través de un mecanismo de coordinación y conducción del proceso de reconstrucción que al mismo tiempo de ser eficiente, permita el control externo social.

La transparencia incide claramente en la reconstrucción de la confianza social e institucional. Para este propósito se deben abrir canales de comunicación de doble vía entre la municipalidad y su comunidad, para recibir sus opiniones y mantenerla informada sobre los avances y obstáculos, lo cual apunta a construir y mantener una relación transparente, favoreciendo así la confianza sobre la institucionalidad, facilitando la gobernabilidad.

La estrategia de reconstrucción y desarrollo, planteada por la Municipalidad del Distrito Central, se acompaña de una serie de proyectos que han sido agrupados según puedan responder a: 1) romper las condiciones de vulnerabilidad física y social; 2) recuperar los elementos claves de vida urbana gravemente afectados por el paso del Mitch; y 3) el fortalecimiento de la capacidad local para liderar eficazmente los procesos de proyección de la capital hacia el futuro.