

**Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH)**  
**Facultad de Ciencias Sociales**  
**Departamento de Sociología**  
***Maestría en Gestión Social Urbana***



**TESIS:**

**“La Gestión Ambiental Urbana en las ciudades Medias e Intermedias: Una discusión teórica para una propuesta”**

***Sustentante:***

***Arq. Erasmo Javier Maradiaga Betancourth***

***Para optar al grado de Master en Gestión Social Urbana***

**Asesora:**

**Dra. Elsa Lily Caballero Zeitún**

**Tegucigalpa M.D.C., junio 2014**

**AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE HONDURAS**

**Rectora**

Doctora Julieta Gonzalina Castellano Ruiz

**Vice rectora**

Doctora Rutilia Calderón

**Secretaria General**

Licenciada Enma Virginia Rivera Mejía

**Directora de Docencia Universitaria**

Licenciada Magda Elsy Hernández

**Directora de Sistema de Estudios de Postgrado**

Licenciada Leticia Salomón

**Decana de la Facultad de Ciencias Sociales**

Msc. Martha Lorena Suazo

**Departamento de Sociología**

Dr. Osman López

**Coordinadora Maestría en Gestión Social Urbana**

Doctora Elsa Lily Caballero Zeitun

*Siempre primero a Dios.*

*Si fuiste parte de todo este recorrido, aquellos que en algún momento estuvieron conmigo en las dificultades y de aquellos que siempre creyeron y motivaron la finalización de esta etapa, tienes mi agradecimiento.*

*Al gobierno de Canadá a través de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional por ser el impulsor de este proyecto con su aporte financiero y facilitar la oportunidad a los estudios en esta área.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de Honduras por generar estos programas que vienen a abrir puertas para generar profesionales que busquen un bien común y del país.*

*A la Maestría en Gestión Social Urbana por prestar su tiempo, atención, consejo, motivación e innovación.*

*Hay mucho que agradecer..... ¡Gracias a todos!*

**\*\***

**Agradecimientos**

\*\*

## Dedicatoria

*Siempre primero a Dios.*

*Dedicado a todos aquellos que con sus consejos, ayuda, revisiones y demás aportaron para llegar a tener un producto como este, pues aquí quedan sus nombres grabados en este párrafo como cómplices de mi meta.*

## INDICE GENERAL

<b>[1]</b>	<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>[2]</b>	<b>METODOLOGÍA.....</b>	<b>8</b>
2.1	MARCO METODOLÓGICO.....	9
2.1.1	<i>El Crecimiento Urbano y el Ambiente; el Estudio con un Propósito.....</i>	9
2.1.2	<i>Metodología.....</i>	10
2.2	EL CONTEXTO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL: CIUDADES MEDIAS E INTERMEDIAS DE HONDURAS.....	16
<b>[3]</b>	<b>EL CONTEXTO URBANO AMBIENTAL.....</b>	<b>29</b>
3.1	UNA MIRADA A LA GESTIÓN URBANA LATINOAMERICANA.....	30
3.1.1	<i>Las tendencias a escala territorial.....</i>	35
3.1.2	<i>Las tendencias a escala urbana.....</i>	40
3.1.3	<i>La planificación y gestión urbana local.....</i>	43
3.2	CIUDADES MEDIAS E INTERMEDIAS.....	53
3.2.1	<i>El proceso de urbanización.....</i>	53
3.2.2	<i>Ciudad media e intermedia.....</i>	55
<b>[4]</b>	<b>LA GESTION AMBIENTAL URBANA.....</b>	<b>67</b>
4.1	LA GESTION AMBIENTAL URBANA.....	68
4.1.1	<i>Retos del medio ambiente urbano en América Latina.....</i>	68
4.1.2	<i>Contexto de la Gestión Ambiental Urbana.....</i>	75
4.2	MODELOS INTERNACIONALES EN LEGISLACION Y GESTION AMBIENTAL URBANA.....	82
4.2.1	<i>Modelo de la Unión Europea: La noción constitucional de gobierno del territorio, un análisis comparado.....</i>	83
4.2.2	<i>Modelo de España: La regulación urbanística española.....</i>	84
4.2.3	<i>Modelo de Italia. Lineamientos de derecho urbanístico italiano.....</i>	85
4.2.4	<i>Modelo de Francia: Derecho urbanístico.....</i>	89
4.2.5	<i>Modelo Brasil: Los cambios hacia una sostenibilidad.....</i>	92
4.2.6	<i>Modelo Colombia: Prácticas en la planificación, diseño, construcción y gestión de los espacios públicos.....</i>	98
4.2.7	<i>Modelo Perú: Protección Ambiental y Ecología urbana en Lima.....</i>	101
4.2.8	<i>Síntesis de los estudios de caso.....</i>	103
<b>[5]</b>	<b>PROPUESTA METODOLOGICA PARA LA GESTION URBANO AMBIENTAL EN CIUDADES MEDIAS E INTERMEDIAS DE HONDURAS.....</b>	<b>106</b>
5.1	CRITERIOS, DIMENSIONES Y LINEAS ESTRATEGICAS NECESARIAS PARA UNA METODOLOGIA EN GESTION AMBIENTAL URBANA.....	107
5.1.1	<i>Criterios para una metodología en gestión ambiental urbana.....</i>	108
5.1.2	<i>Dimensiones para una metodología en gestión ambiental urbana.....</i>	126
5.1.3	<i>Líneas estratégicas para una metodología en gestión ambiental urbana.....</i>	141

5.2 HERRAMIENTAS PARA EL ANALISIS Y DESCRIPCION URBANO AMBIENTAL DE LAS CIUDADES.....	149
5.2.1 Aspectos a considerar para la generación de herramientas .....	150
5.2.2 Herramientas para el análisis.....	153
<b>[6] BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>173</b>
6.1.1 Bibliografía.....	174
6.1.2 Direcciones Virtuales.....	177
<b>[7] ANEXOS .....</b>	<b>179</b>
7.1 ANEXO 01. GLOSARIO .....	180
7.2 ANEXO 02. MATRIZ DE INFORMACIÓN   INSTRUMENTOS TECNICOS DE PLANIFICACION EN CIUDADES MEDIAS E INTERMEDIAS DE HONDURAS .....	184
<b>[8] SIGLAS Y ACRÓNIMOS.....</b>	<b>186</b>

## INDICE DE ILUSTRACIONES

<i>Ilustración 1. Mapa de Clasificación de Ciudades Medias e Intermedias en Honduras. ....</i>	<i>11</i>
<i>Ilustración 2. Gráfico de Población total, rural y urbana en los años 2011 y 2010.....</i>	<i>19</i>
<i>Ilustración 3. Gráfico de Población por Categoría de Asentamiento 2010. ....</i>	<i>22</i>
<i>Ilustración 4. Mapa de Estructura y jerarquía urbana de Honduras: municipios de localización de ciudades.....</i>	<i>22</i>
<i>Ilustración 5. La Gestión Ambiental Urbana y su proceso de integración .....</i>	<i>124</i>
<i>Ilustración 6. DAUP. Diagnóstico Ambiental Urbano Participativo.....</i>	<i>125</i>
<i>Ilustración 7. Paso que integra el proceso de la Gestión Ambiental Urbana .....</i>	<i>151</i>
<i>Ilustración 8. Enfoque Integral de la Gestión Ambiental Urbana.....</i>	<i>151</i>
<i>Ilustración 9. Transversalidad. Grupos de Problemas y formas de afrontarlos .....</i>	<i>152</i>
<i>Ilustración 10. Fases de aplicación del instrumental práctico.....</i>	<i>154</i>

## INDICE DE TABLAS

<i>Tabla 1 - Población rural y crecimiento urbano en algunos países latinoamericanos.....</i>	<i>16</i>
<i>Tabla 2 - Distribución de la población por departamento según dominio urbano-rural [%] y tasa de crecimiento poblacional, 1988 y 2001 .....</i>	<i>18</i>
<i>Tabla 3 - Población por categoría de asentamiento.....</i>	<i>20</i>
<i>Tabla 4. Ciudades Intermedias por tamaño y función.....</i>	<i>24</i>
<i>Tabla 5. Ciudades Medias por población y proyección .....</i>	<i>27</i>
<i>Tabla 6. Ubicación de la pobreza en América Latina [En miles de Personas y Porcentajes].....</i>	<i>34</i>
<i>Tabla 7. Número de Ciudades por cantidad de población en América Latina .....</i>	<i>36</i>

<i>Tabla 8 - Numero de Aglomeraciones con población entre 500.000 y 1 millón de personas.....</i>	<i>40</i>
<i>Tabla 9 - Experiencias vinculadas con la Gestión Ambiental Urbana.....</i>	<i>83</i>
<i>Tabla 10 - Indicadores para la medición, seguimiento y evaluación de la sostenibilidad local.....</i>	<i>88</i>
<i>Tabla 11 – Clasificación de los sistemas ecológicos urbanos de las ciudades intermedias.....</i>	<i>111</i>
<i>Tabla 12. Presiones que generan disparidad en el ambiente urbano.....</i>	<i>112</i>
<i>Tabla 13. Problemática por escalas.....</i>	<i>113</i>
<i>Tabla 14. Principios de la Agenda 21.....</i>	<i>117</i>
<i>Tabla 15. Legislación de Honduras relacionada con la Planificación Urbana.....</i>	<i>142</i>
<i>Tabla 16. Categorías y Objetivos Ambientales Urbanos para la Ciudad.....</i>	<i>169</i>
<i>Tabla 17. Estrategias presentes en el Plan de Gestión Ambiental Urbano.....</i>	<i>170</i>
<i>Tabla 18. Contenidos que deben integrarse en los Planes de Gestión Ambiental Urbana.....</i>	<i>170</i>

*Para avanzar en la solución de los problemas urbanos, dice Lerner, es necesario primero "...una visión estratégica, porque no se hace cambio sin visión estratégica. En mi opinión la visión estratégica se da con un balance diario de necesidades y potencialidades. Si una ciudad se ocupa solamente de las necesidades vamos siempre a estar corriendo tras el problema, no habrá cambios. Pero si una ciudad se ocupa solamente de las potencialidades, un gran número de personas se va a ir del pueblo. Entonces cuando no hay recursos, y nunca hay recursos, en cualquier ciudad del mundo la solución es encontrar una ecuación de corresponsabilidad". "... no hay problema urbano que no se pueda resolver con una ecuación de corresponsabilidad...". Jaime Lerner, 1997*

**[1]**

**Introducción**

Uno de los problemas principales es lo concerniente a la gestión y el manejo del aspecto ambiental dentro del ámbito municipal urbano. Estos procesos de gestión ambiental en Honduras han incrementado su relevancia a medida que se ha creado conciencia de la importancia de la integración e interrelación del tema a las diferentes actividades humanas y la gestión del territorio.

Por lo cual con el presente estudio se analizarán los diferentes aspectos que integran la gestión ambiental y/o urbana y con ello buscar su integración para la aplicación dentro de los planes de desarrollo de las ciudades, teniendo presente el aspecto ambiental como un factor necesario que debe ser vinculado a la planificación urbana.

Esta investigación busca realizar un análisis de los aspectos que son importantes en la planificación urbana y la creación de nuevas ciudades, integrar lo ambiental generando los planos ambientales de las ciudades que identifiquen la problemática generada por el desarrollo urbano, como las zonas de manejo ambiental, zonas de riesgo y las zonas ambientales [espacios públicos, áreas residenciales, etc.] que como ciudad ha creado por sí sola.

En el estudio se plantea la situación de las Ciudades Intermedias en Honduras, su conceptualización, clasificación, ubicación, todo esto tomando en cuenta factores como el crecimiento y vulnerabilidad ambiental para analizar los aspectos de integración ambiental urbana.

Con esta investigación se pretende obtener una herramienta que permita la implementación del plano ambiental en ámbito urbano y que genere estrategias de planificación para mejorar el crecimiento urbano.

Para obtener esta herramienta y ante la ausencia de información y por ende de gestión en el tema urbano ambiental en las ciudades medias e intermedias de Honduras, se plantea como objetivo general una discusión teórica del tema urbano, ambiental, conceptualización y clasificación de ciudades según sus funciones, que nos permita ampliar el análisis y la integración de los aspectos urbano ambientales para una propuesta metodológica.

La investigación se basa en una revisión bibliográfica estratégica, que nos permita el estudio de los procesos de gestión, de calidad ambiental y planificación urbana, para generar la discusión teórica antes mencionada y con ello una propuesta metodológica para la obtención de un plan de gestión urbano ambiental integrado al valor que poseen las ciudades.

Las conclusiones permiten confirmar que es necesario replantear las estrategias de los planes de desarrollo urbano-regional, para así poder incluir consideraciones de corto y largo alcance que fomenten el impulso, tanto para las ciudades medias e intermedias, como para la región a la que asiste. Además de ello, permite el análisis de criterios, dimensiones y lineamiento para la construcción de una propuesta sobre gestión ambiental urbana en estas ciudades.

El informe se ha organizado en cinco capítulos, la introducción al informe, en el capítulo dos, se presenta la metodología que se abordó para la realización de la investigación, dando a conocer todos los medios que se revisaron, estudiaron, analizaron para conocer y ahondar el tema de gestión ambiental urbana. Además de la metodología en este capítulo se presenta la situación y/o contexto de la gestión ambiental en las ciudades medias e intermedias de Honduras.

El capítulo tres, hace mención al contexto de lo urbano ambiental, en éste se presenta la conceptualización, las tendencias de gestión urbana y local, además de presentar los conceptos y el proceso de urbanización de ciudades medias e intermedias. En el cuarto capítulo, nos centramos en la Gestión Ambiental Urbana, los retos que presenta esta gestión en América Latina y algunos modelos internacionales sobre modelos y legislación ambiental urbana.

El capítulo cinco, se presentan los criterios, dimensiones y lineamientos que se deben tomar en cuenta para la gestión ambiental urbana en las ciudades medias e intermedias de Honduras, se hace mención y discusión del tema de urbanización, líneas estratégicas y las capacidades vinculadas a esta gestión tomando en cuenta las realidades urbano ambientales de las ciudades.

Además, este capítulo, presenta una propuesta en la cual se hacen los aportes para la planificación y gestión ambiental urbana en Honduras, así como la aplicación de instrumentos que nos permiten obtener el mejor análisis de las zonas a estudiar y una mejor aplicación para una buena gestión.

[2]

## Metodología

*“En pocas palabras, la administración del urbanismo en todas sus manifestaciones parece más necesaria hoy que nunca, dedicando a ella, sin hacer dramas ni prudentes cambios de opinión, toda la inteligencia de los cultivadores de la disciplina, estableciendo más estrechas relaciones vivificadoras entre ésta y las disciplinas afines, interesando cada vez más amplios estratos de la opinión pública en la urbanística...”. Campos Venuti, en “La Administración del Urbanismo”*

## 2.1 MARCO METODOLÓGICO

### 2.1.1 El Crecimiento Urbano y el Ambiente; el Estudio con un Propósito

Al hablar de crecimiento urbano, paradójicamente, podemos mencionar que las ciudades intermedias en América Latina muestran un acelerado crecimiento económico y poblacional<sup>1</sup>, demostrando la inercia de su propia dinámica y de sus ventajas comparativas, que, si se apoyan con políticas públicas y proyectos de desarrollo sostenible, pueden ver reforzada esa buena tendencia histórica. [*Rubén Pesci; 2002; pág. 53*]

Las ciudades intermedias<sup>2</sup> de Honduras en los últimos años han experimentado un crecimiento acelerado y carente de planificación, lo cual hace que en éstas se generen problemas que no han sido previstos al momento de su desarrollo. Tomando esto como punto de partida, el presente estudio busca generar el espacio para el análisis de las ciudades, su evolución y crecimiento, teniendo presente el aspecto ambiental como un factor primordial que debe ser vinculado a la planificación urbana de las ciudades intermedias de Honduras.

Con la realización de esta investigación se busca un análisis de los aspectos que son importantes en la planificación urbana y la identificación de variables y aspectos que integren la gestión ambiental al desarrollo urbano y con ello lleve a la creación de nuevas ciudades que integren la dimensión ambiental. Será de suma importancia identificar y clasificar los factores y/o procesos constitutivos del ambiente físico, natural, construido y por qué los aspectos ambientales son necesarios para la planificación del crecimiento de la ciudad.

El objetivo de este estudio es generar el diseño, propuestas de gestión, desarrollo e implementación de planes ambientales integrados a la planificación urbana que

---

<sup>1</sup> Este último con tasas del 2% al 5%

<sup>2</sup> Para la finalidad del trabajo se definió CIUDAD INTERMEDIA como un lugar geográfico y políticamente administrativo [cabeceras municipales] que concentra a una población entre los 25 mil y 100 mil habitantes, son receptoras de crecimiento económico y social; y también captadoras de población. En otras palabras, son centros urbanos considerados nodos estratégicos, para cumplir con algunos de los propósitos de descentralización de las actividades económicas y los beneficios sociales y además permiten desalentar la migración hacia las grandes zonas metropolitanas [San Pedro Sula [SPS] y el Distrito Central [DC]].

favorecen el crecimiento espacial y demográfico de las ciudades intermedias de Honduras, partiendo de la realidad de las mismas para la identificación de variables que nos permitan estandarizar el estudio hacia todas las ciudades.

### **2.1.2 Metodología**

La propuesta inicial de investigación consistía en conocer la situación de las ciudades intermedias de Honduras respecto a la gestión ambiental y para ello se había propuesto resolver las siguientes preguntas:

- **¿Qué elementos se deben considerar para planteamientos de políticas públicas sobre ambiente y planificación urbana?**
- **¿Cómo se realiza la gestión urbana y ambiental según la escala de ciudad?**
- **¿Cuál es la estructura operativa actual de los planes de manejo ambiental en las ciudades intermedias?**
- **¿Cómo se integra la dimensión estrictamente urbana a una gestión ambiental?**
- **¿Qué aportes genera una buena gestión ambiental urbana a una comunidad?**

Se pretendía hacer estudios de la ciudad para conocer su actualidad, cómo, porqué y hacia a dónde han ido creciendo, formas de uso del suelo urbano, los aspectos culturales que determinan el uso del suelo urbano, las características topográficas y de ambiente natural del territorio.

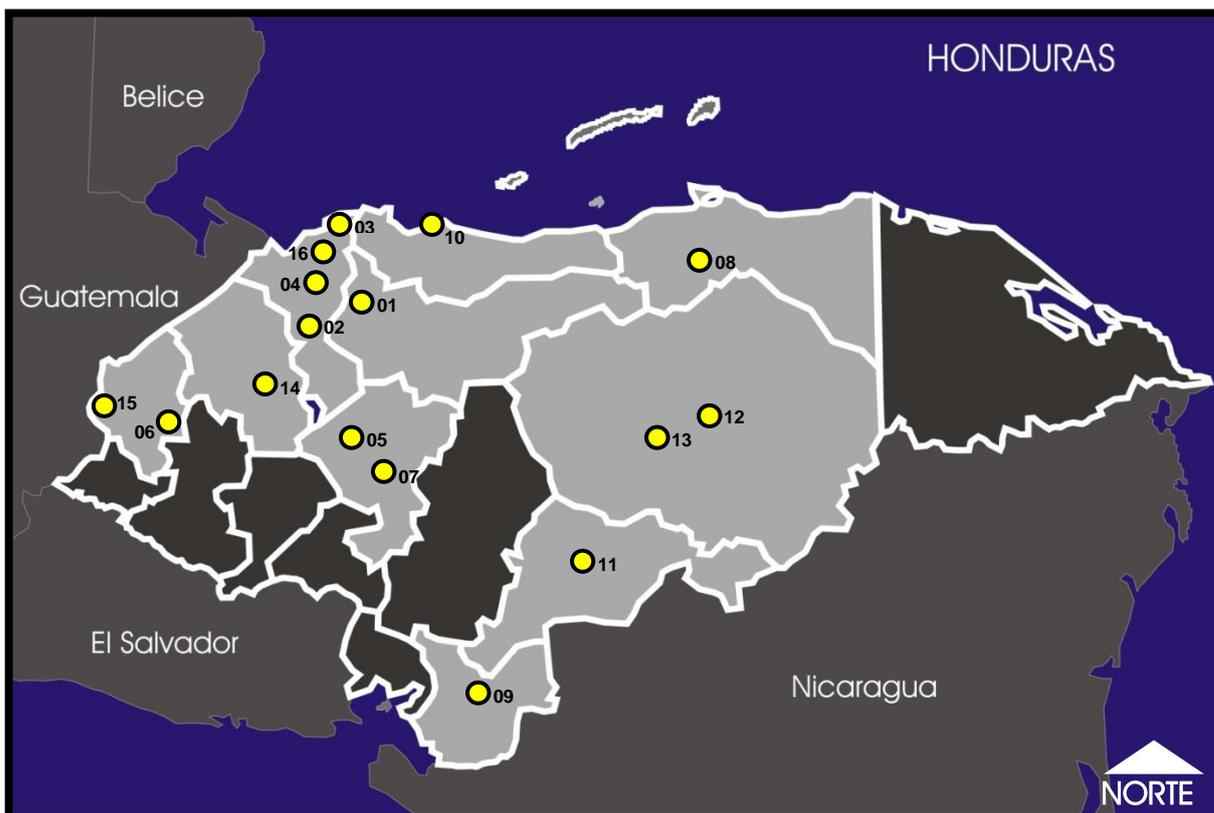
En primera instancia como parte de la metodología de investigación para la obtención, análisis y recolección de datos, nos basamos en una investigación de carácter exploratoria que nos llevó a la búsqueda en archivos y extracción de datos, análisis de la información, revisión de los planes urbanos de las ciudades, revisión de la cartografía de la ciudad, estudio de planes urbanos ambientales [experiencias de otros países], documentos sobre gestión ambiental y gestión ambiental urbana en la Secretaria de Recursos Naturales [SERNA].

Se procedió a conocer y visitar las ciudades y las Unidades Municipales Ambientales [UMAS] para conocer la situación de la gestión ambiental urbana en cada una de ellas, se identificaron las tramas urbanas y morfología de las mismas

para analizar las diferentes posibilidades de articulación ambiente-ciudad, de estas ayudas se generaron matrices de información.

Esta etapa exploratoria se centró en las 16 ciudades Medias e Intermedias en Honduras, las cuales se presentan en el siguiente mapa:<sup>3</sup>

Ilustración 1. Mapa de Clasificación de Ciudades Medias e Intermedias en Honduras.



**Cuadro de Identificación**

1. El Progreso, Departamento de Yoro	2. Villanueva, Departamento de Cortes
3. Puerto Cortes, Departamento de Cortes	4. La Lima, Departamento de Cortes
5. Siguatepeque, Departamento de Comayagua	6. Santa Rosa de Copan, Departamento de Copan
7. Comayagua, Departamento de Comayagua	8. Tocoa, Departamento de Colon
9. Choluteca, Departamento de Choluteca	10. Tela, Departamento de Atlántida
11. Danlí, Departamento de El Paraíso	12. Catacamas, Departamento de Olancho
13. Juticalpa, Departamento de Olancho	14. Santa Barbará, Departamento de Santa Barbará
15. Copan Ruinas, Departamento de Copan	16. Choloma, Cortes

FUENTE:-Maradiaga, Erasmo Javier. *Las Ciudades Intermedias en Honduras. Maestría en Gestión Social Urbana. La Ceiba, 2007.*

<sup>3</sup> Para este estudio se consideró como ciudad media e intermedia, a todas aquellas cabeceras municipales que cuentan con una población entre 25 mil y 100 mil en el año 2001.

La información que se obtuvo en esta etapa fueron los instrumentos técnicos para llevar a cabo urbanismo en la mayoría de las ciudades medias e intermedias de Honduras son, aún hoy en día, los planes de desarrollo urbano de los años 70-80's que realizó, en aquel momento la Dirección General de Urbanismo de la Secretaría de Comunicaciones, Obras Públicas y Transporte [hoy SOPTRAVI]. Estos planes fueron establecidos para las ciudades de Puerto Cortés [1973], Danlí [1974], Olanchito [1975], Choluteca [1975], Comayagua [1975], Tocoa [1976], Sava [1976], Catacamas [1977], Juticalpa [1977], La Ceiba [1978], Tela [1979], Santa Rosa de Copán [1979], El Progreso [1979], San Lorenzo [1979], Zona Fronteriza con El Salvador [1980], Siguatepeque [1979], Trujillo [1979], para ese momento [Ver Anexo 02], los planes de Santa Rosa de Copán, El Progreso, San Lorenzo y Choluteca eran los más completos y los que más proyecciones urbanas y aspectos de crecimiento incluían, sin embargo, ninguno de ellos tocaba o integraba el tema ambiental en su desarrollo urbano, esto hasta la década de los 80 que se integra la sostenibilidad al tema urbano.

Al momento de las visitas de campo muchas de las ciudades antes mencionadas y otras, ahora en estudio, trabajan con planes de desarrollo desfasados de su realidad y contexto, más aun, sin una visión de crecimiento y de gestión del territorio para lograr una Gestión Ambiental Urbana.

Si hablamos de la legislación hondureña, se cuenta con leyes que se pueden vincular directamente con la gestión ambiental urbana, la ley de Ordenamiento Territorial [DECRETO No 180-2003] y la ley General del Ambiente [DECRETO No.104-93] son parte del marco legal que puede llegar a ser transversal e los planes de desarrollo con visión ambiental urbana. Al revisar estos documentos nos damos cuenta que no hay una gestión ambiental urbana en las ciudades en general, sin embargo, al visitar las Unidades Municipales Ambientales de ciudades como Puerto Cortés, Choluteca, Choloma, Comayagua, El Progreso y La Lima se identificó que tienen avances en sus respectivas unidades para la integración del aspecto ambiental en todo lo que respecta al ámbito urbano.

Esto nos dio una pauta de la preocupación que existe en estas ciudades ante el crecimiento urbano y demográfico que tienen, es aquí, donde analizamos las características de estas ciudades y redefinimos el estudio, pues nos centramos en analizar la forma de gestión urbana que se lleva a cabo en otros países, revisar bibliografía de otras experiencias con buenos resultados en la gestión ambiental urbana y se cambió el objetivo proponiendo un estudio para una propuesta de gestión ambiental urbana, dadas las características de las ciudades mencionadas anteriormente, también se delimita el objeto de estudio a las ciudades medias e intermedias de Honduras, pues son los entes territoriales en donde se ve la mayor transformación del ambiente urbano y del ambiente natural.

La etapa exploratoria nos permitió concluir que no existe una Gestión Ambiental Urbana en las ciudades medias e intermedias de Honduras, no se encontraron herramientas e instrumentos de gestión ambiental urbana por lo que se decidió cambiar la orientación del estudio hacia la construcción de una propuesta de gestión ambiental urbana para las ciudades medias e intermedia del país, por lo que el propósito consiste en obtener una herramienta que permita la implementación del plano ambiental en ámbito urbano y que genere en la planificación, estrategias para mejorar el crecimiento urbano.

Hay que tener claro que el tema ambiental es un aspecto reciente en la discusión urbana de Honduras y éste se encuentra relacionado al debate de generación de nuevas ciudades, así como, una herramienta estratégica de la planificación urbana.

Para llevar a cabo la nueva orientación de la investigación y con ello llegar a una discusión teórica para la generación de una propuesta, fue necesaria la identificación y recolección de bibliografía y el análisis de la misma, nos permitió el insumo para el objeto de estudio, de ahí que surgen los siguientes puntos que son el objeto de discusión y el eje de la investigación:

- Literatura para la discusión del concepto de ciudades medias: con esto nos permitimos profundizar en el conocimiento del concepto, en la generación de una clasificación para Honduras analizando el crecimiento por población

de las ciudades y viendo la importancia de tener en su planificación la gestión ambiental incluida en lo urbano.

- Literatura para la discusión del concepto de ciudades intermedias: intermediación, función, población, posición geográfica con respecto al territorio y el papel que juegan con respecto a las ciudades medias.
- Literatura para la discusión del concepto de Gestión Ambiental Urbana
- Literatura para la discusión del proceso de la Gestión Ambiental Urbana que nos permitirá conocer las líneas bases que nos pueda permitir llevar a cabo nuestra propuesta.
- Literatura de buenas experiencias que puedan ser aprovechadas para la discusión y la generación de una propuesta para Honduras
- Literatura para poder estructurar una propuesta de gestión ambiental urbana.

El análisis de toda esta literatura se hizo para establecer todos los parámetros y el marco teórico que sustente la discusión para la generación de una propuesta en Gestión Ambiental Urbana que sea aplicable a las ciudades Medias e Intermedia de Honduras y generando con ello un documento que integre los lineamientos bases, variables, ejes transversales que se deben tener presentes al momento de generar los planes urbanos con integración de lo ambiental, además de considerar todos aquellos aspectos sociales que nos promuevan una integración que llevan a lograr un objetivo de mejora, conservación, protección, generación y desarrollo de todos los componentes ambientales que una ciudad como ente dinámico y antrópico posee.

Aportando a este estudio y a la situación de las ciudades intermedias de Honduras, se integró el análisis de la Visión de País [febrero 2010] en la cual se plantean estrategias ligadas al mejoramiento territorial del país. Dentro de esta se clasifica el territorio nacional en 16 zonas, dentro de la cuales se encuentran las ciudades del presente estudio.

La incidencia directa que la Visión de País tiene en la investigación va enmarcada en uno de sus objetivos que tiene como fin el logro de una Honduras productiva , generadora de oportunidades y empleo, que aprovecha de manera sostenible sus recursos y reduce la vulnerabilidad ambiental.

Además de ello es vinculante el hecho de los principios orientadores del desarrollo con que se cuenta, pues van ligados a la temática del estudio. Los principios con que esta cuenta, los cuales son:

- Enfoque basado en el ser humano
- Respeto a la dignidad de la persona humana
- Solidaridad y Equidad como criterios para intervención estatal
- Subsidiariedad como política de estado
- Libertad como condición para el desarrollo
- Desarrollo Humano para generar oportunidades
- Crecimiento económico para generar desarrollo
- Democracia y pluralismo político
- Participación ciudadana para generar gobernabilidad
- Igualdad entre los géneros como política de estado
- Respeto a la cultura y costumbres de pueblos étnicos
- Integridad y transparencia en la actuación pública
- Estabilidad macroeconómica para el crecimiento
- Desarrollo sostenible en armonía con la naturaleza
- Descentralización de la gestión
- Gestión Pública – Privada del desarrollo

*“...porque la importancia no está en la ciudad, ni en sus formas, que pueden ser engañosas, lo importante está en el recorrido, en el camino con sus bifurcaciones que nos muestran las otras ciudades, los rincones, los anversos. Ojalá que el camino sea largo, sugiere el poeta de Alejandría, no apresurarlo y llevar en el pensamiento la ciudad soñada porque a ella se debe el viaje. [Reflejos, fantasmas, desarraigos”. Pérgolis, Orduz, Moreno.1999. Pág. 5.]*

## 2.2 EL CONTEXTO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL: CIUDADES MEDIAS E INTERMEDIAS DE HONDURAS

Dentro del contexto de investigación urbano ambiental es necesario conocer la situación de las ciudades medias e intermedias que son parte del objeto de estudio y al final son el ente territorial dentro del cual la metodología que se proponga se implementara. Es por eso que en este apartado del documento nos centramos en estas ciudades, su conceptualización, sus proyecciones de población, su estructura, jerarquía y sus funciones. En la dinámica entre la población rural y urbana se puede apreciar que Honduras es uno de los países de Latinoamérica que tiene una alta tasa de urbanización [Tabla 1], a diferencia de otros que han bajado su ritmo de crecimiento poblacional de las ciudades, en Honduras se ha incrementado a las más altas en la actualidad [Berdegué, 2000]

**Tabla 1 - Población rural y crecimiento urbano en algunos países latinoamericanos**

País	Población Rural [% del total]			Crecimiento poblacional anual urbano [%]
	1960	1993	2000	1993-2000
<b>Argentina</b>	26.00	12.00	11.00	1.50
<b>Chile</b>	32.00	16.00	15.00	1.60
<b>Colombia</b>	52.00	28.00	25.00	2.20
<b>Panamá</b>	59.00	47.00	45.00	2.40
<b>Brasil</b>	55.00	23.00	19.00	2.40
<b>Venezuela</b>	33.00	8.00	6.00	2.50
<b>Mexico</b>	49.00	26.00	22.00	2.50
<b>Perú</b>	54.00	29.00	25.00	2.50
<b>Ecuador</b>	66.00	43.00	38.00	3.30
<b>Costa Rica</b>	63.00	51.00	47.00	3.30
<b>Bolivia</b>	61.00	41.00	35.00	3.90
<b>Guatemala</b>	68.00	59.00	56.00	4.10
<b>Nicaragua</b>	60.00	38.00	34.00	4.30
<b>Honduras</b>	67.00	57.00	56.00	4.40

Fuente: Berdegué 2000

El proceso de urbanización en Honduras se ha caracterizado inicialmente por la concentración de población en dos ciudades principales, Tegucigalpa y San Pedro Sula, originada principalmente por un éxodo poblacional hacia las mismas. Este movimiento, a su vez, ha sido relativamente tardío y extremadamente acelerado. [INE 2003d:20]

El grado de urbanización en el país se ha ido acentuando con el transcurso del tiempo. Para 1988 la población urbana era de un 42% y la rural del 57.80%. En el año 2001 el segmento urbano poblacional creció a un ritmo acelerado de un 3.40%, tasa superior a la nacional [2.8%]; tal crecimiento significó que el volumen poblacional de residentes urbanos fuera del 46% frente a un 54% que reside en áreas consideradas rurales. [INE 2003d:20]

Según las proyecciones del INE para 2010 la situación ha cambiado, siendo el área urbana un 51.31% de la población total y en el área rural de un 48.69%. [Ver Ilustración 2, pág.18]

Al analizar el incremento de la población y su distribución en los 18 departamentos para el periodo intercensal [1988-2001], [Tabla 2, pág. 17], se verifica que los departamentos con mayores tasas de crecimiento urbano son los que se encuentran en la costa norte del país. No obstante, la urbanización no se puede explicar solo en función de una tasa de crecimiento, es decir, que dicha tasa es alta o baja debido a la complementariedad del análisis de los procesos económicos y sociales que han marcado el desenvolvimiento del país y el crecimiento de las ciudades.

Haciendo una relación entre el crecimiento urbano y las ramas de actividad, relacionar tasas de crecimiento urbano y la actividad industrial, con la aclaración de Gracias a Dios los datos revelan que en un departamento de alto dinamismo económico y alto crecimiento urbano como Cortés y los otros, las principales ramas de actividad son la industria manufacturera, y tasas bajas la actividad es agricultura; lo cual ratifica la relación entre la urbanización y el predominio de actividades terciarias y secundarias [servicios, comercio y manufactura]. En los casos de Lempira y Ocotepeque existe un decrecimiento en sus tasas de urbanización, lo cual puede ser asociado con las migraciones.

Se puede inferir, de acuerdo con los resultados del Censo, que el crecimiento de la población urbana a expensas de la rural es un fenómeno que se asocia a la industrialización, por lo que existe una relación directa entre las actividades modernas de la economía [comercio, servicios, industrias, transporte] y el grado

de urbanización. En los departamentos de mayor crecimiento urbano predominan actividades modernas [sector secundario y terciario]; en los departamentos con menor urbanización la relación es inversa, a mayor predominio de la actividad agrícola con escaso valor agregado, menor urbanización, o mejor dicho, mayor ruralidad.

**Tabla 2 - Distribución de la población por departamento según dominio urbano-rural [%] y tasa de crecimiento poblacional, 1988 y 2001**

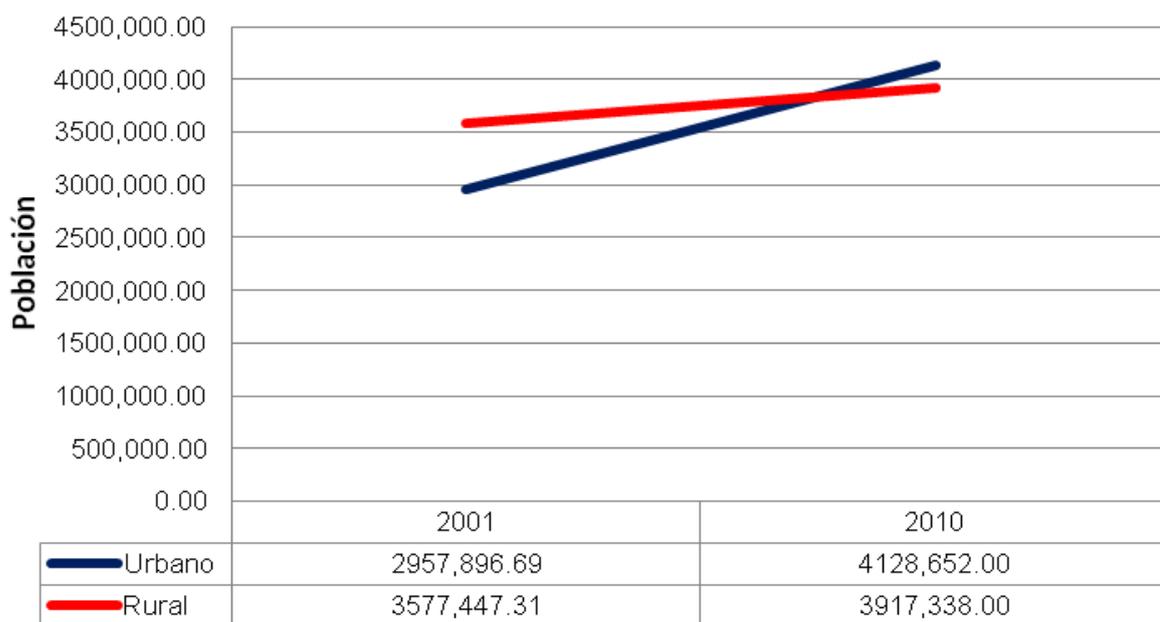
Departamento	Distribución de la población por dominio [%] 1988		Distribución de la población por dominio [%] 2001		Tasa de Crecimiento			Principales ramas de actividad económica, 2001
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Total	
<b>Atlántida</b>	5.4	5.3	6.5	4.0	4.9	0.0	2.5	Agricultura, comercio, servicios sociales, industria
<b>Colón</b>	1.9	4.4	2.6	4.4	5.7	2.2	3.2	Agricultura, comercio, servicios sociales, industria
<b>Comayagua</b>	5.3	5.4	4.4	6.3	2.1	3.3	2.8	Agricultura, comercio, servicios sociales
<b>Copán</b>	3.5	5.9	2.5	6.2	0.9	2.5	2.1	Agricultura, comercio, servicios sociales
<b>Cortés</b>	22.4	9.2	28.2	8.7	5.2	1.8	4.1	Agricultura, comercio, servicios sociales, agricultura, industria manufacturera
<b>Choluteca</b>	4.2	8.4	3.6	8.0	2.2	1.8	1.9	Agricultura, comercio, servicios sociales
<b>El Paraíso</b>	3.4	7.4	2.8	7.6	2.1	2.4	2.3	Agricultura
<b>Francisco Morazán</b>	32.6	7.9	30.1	8.1	2.8	2.4	2.7	Agricultura, comercio, servicios sociales, industria manufacturera
<b>Gracias a Dios</b>	0.2	1.2	0.3	1.4	7.7	3.4	4.0	Agricultura
<b>Intibucá</b>	1.2	3.9	0.8	4.6	0.6	3.4	4.0	Agricultura
<b>Islas de la Bahía</b>	0.4	0.5	0.5	0.5	4.7	1.8	3.1	Comercio, servicios sociales
<b>La Paz</b>	1.4	3.1	1.0	3.6	1.2	3.3	2.9	Agricultura
<b>Lempira</b>	1.0	6.1	0.4	7.1	-3.4	3.3	2.8	Agricultura
<b>Ocatepeque</b>	1.1	2.0	0.6	2.6	-1.2	3.9	2.8	Agricultura
<b>Olancho</b>	3.7	8.3	3.5	8.7	2.9	2.6	2.7	Agricultura, comercio, servicios sociales
<b>Santa Bárbara</b>	3.6	8.2	2.9	7.5	1.7	1.5	1.5	Agricultura, comercio, servicios sociales
<b>Valle</b>	1.9	3.2	1.5	3.0	1.6	1.6	1.6	Agricultura, comercio, servicios sociales
<b>Yoro</b>	6.0	8.6	6.8	7.6	4.4	1.2	2.5	Agricultura, comercio, servicios sociales, industria
<b>HONDURAS</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>3.4</b>	<b>2.2</b>	<b>2.8</b>	
[Número de Personas]	1,792,757	2,455,894	2,794,952	3,281,933				

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano Honduras. 2003. Pág. 74

Honduras con ocho millones de habitantes, es un país en proceso de transición demográfica y transición espacial. En los últimos 50 años se ha disminuido la tasa de mortalidad y fecundidad, se ha ampliado la esperanza de vida al nacer de 42 años en 1950 a 70.8 en el 2001, la tasa de crecimiento poblacional sigue siendo de las más altas en la región 3.1 entre los años censales 1988 – 2001 [Banguero, Harold: 2001].

A partir de las proyecciones 2010 del INE, la mayoría de la población reside en el área urbana [51.31%] [Ilustración 5, pág. 153]. “Desde los años 50 se observa un sostenido proceso de crecimiento de la población urbana, indicativo de la transición espacial” [Caballero, Lily: 2004]

Ilustración 2. Gráfico de Población total, rural y urbana en los años 2011 y 2010



Fuente: Elaboración propia en base a Censo de Población 2001 y Proyecciones 2010. INE

Hablando de lo urbano en Honduras, esto nos permite evidenciar algunos rasgos a nivel nacional: según los datos del censo 2001, el país cuenta con 15 ciudades entre 25,000 y 150 mil habitantes [en ellas vive el 29% de la población total nacional]; solo dos superan los 150,000 habitantes, lo cual significa únicamente el 19% de la población total nacional, un porcentaje bajo para América Latina.

En cuanto a la distribución espacial de las ciudades, dos características relevantes: la primera es una fuerte concentración urbana en torno al llamado corredor central de desarrollo constituido por Choluteca, Tegucigalpa, Comayagua, Siguatepeque, Villanueva, San Pedro Sula, Choloma, Puerto Cortés, la Lima, El Progreso, Nacaome y la segunda es la dispersión urbana según regiones agrícolas o agroindustriales, como las ciudades de Juticalpa, Tocoa, Santa Rosa de Copán, Catacamas.

Se cuenta también con 41 ciudades pequeñas [de 5,000 a 25,000 habitantes], la mayoría de las cuales están ubicadas en esa misma área. Es más, de los 44 poblados semirurales [cabeceras municipales de 2,000 a 5,000 habitantes], el 60% también se encuentran en la misma región urbanizada. Tal distribución deja prácticamente sin ciudades grandes a la mayor parte del territorio nacional donde vive el 38.50% de la población total. [IDH 1998: pág. 84,85]

Honduras se enfrenta ante el problema de la desigual distribución espacial de sus habitantes. Este esquema se ha caracterizado por una concentración acentuada en 2 ciudades principales, Tegucigalpa y San Pedro Sula, ambas concentran una quinta parte de la población total, aproximadamente 1 millón 700 mil habitantes [21.33%]. [Tabla 3]

**Tabla 3 - Población por categoría de asentamiento**

Categorías	2001		2010	
	Población	%	Población	%
<b>Ciudades Principales</b>	1365,685.00	20.90	1716,084.01	21.33
<b>Ciudades Intermedias</b>	328,971.00	5.03	510,977.99	6.35
<b>Ciudades Medias</b>	559,025.00	8.55	1074,171.98	13.35
<b>Resto Urbano</b>	704,215.69	10.78	827,418.03	10.28
<b>Población Rural</b>	3577,447.31	54.74	3917,338.00	48.69
<b>Total Nacional</b>	6535,344.00	100.00	8045,990.00	100.00

Fuente: elaboración propia en base a INE Censo de Población 2001 y Proyecciones 2010.

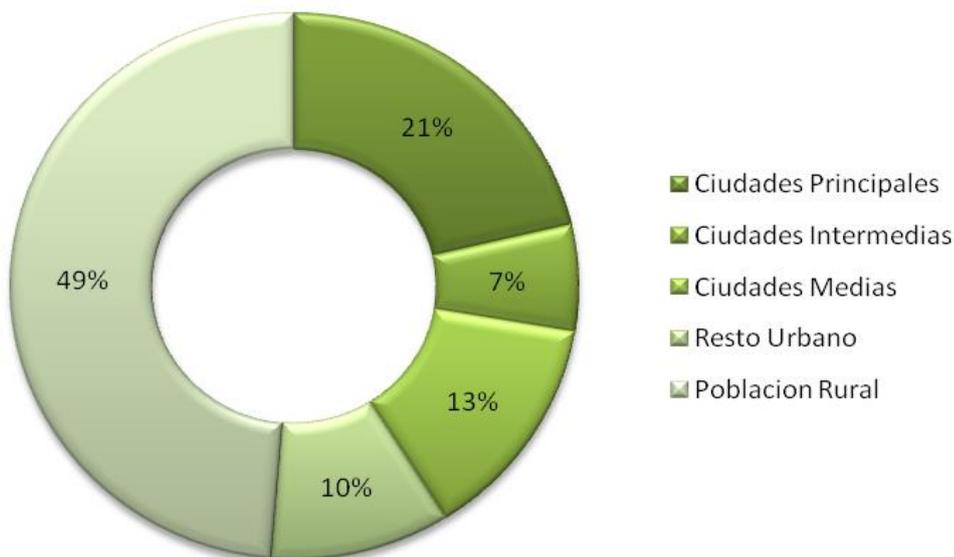
Honduras es todavía uno de los países del continente en el cual se está dando el proceso de transición espacial por la tendencia a la urbanización, tanto el desarrollo tecnológico del agro como su estancamiento expulsan hacia las ciudades a quienes no encuentran la oportunidad de sobrevivir y, menos, de mejorar sus condiciones de vida.

Estos se ven atraídos por los mejores servicios sociales y mayores oportunidades de ingreso en las ciudades. Sin embargo, este fenómeno de urbanización no equivale, por sí solo, a que haya avance sostenible en el desarrollo humano, al mejoramiento de la infraestructura, a la búsqueda de mejores condiciones de vida y a la oportunidad de generar patrimonio. Si el campo no se beneficia de las técnicas de planeamiento urbano y de los mercados urbanos es posible que el crecimiento de la pobreza y el consecuente éxodo hacia las ciudades neutralicen los progresos logrados en éstas, se profundicen las desigualdades y frenen el desarrollo nacional.

#### **2.2.1.1 Estructura y jerarquía urbana en Honduras**

Honduras es el país de la región centroamericana que posee mayor complejidad en su jerarquía y estructura urbana. Según los estudios y análisis realizados para esta investigación, y tomando en cuenta los parámetros de rango tamaño y funcionalidad, en base a las proyecciones de población al 2010 del INE, el sistema urbano de Honduras está configurado por un conjunto de 25 ciudades, dos ciudades principales [21% de población], seis ciudades intermedias [7% población] y diecisiete ciudades medias [13% población], estas dos últimas categorías con poblaciones entre 25 y 200 mil habitantes, relacionadas a funciones, regiones político administrativas, agrícolas, agroindustriales e industriales. [Ilustración 3, pág. 21].

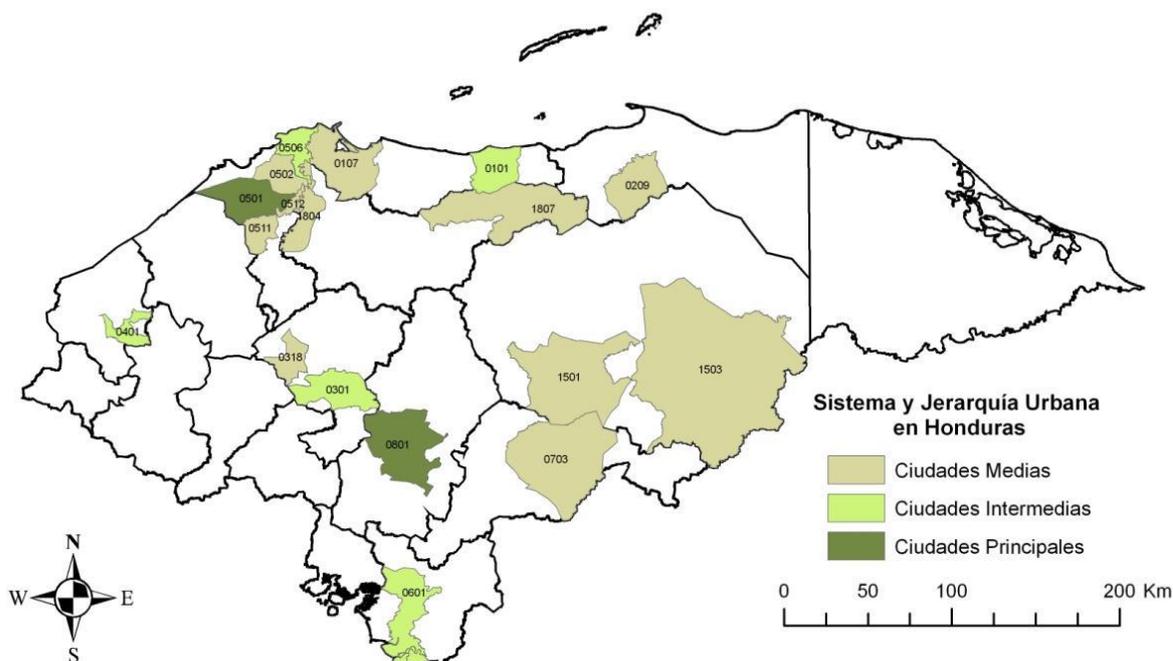
**Ilustración 3. Gráfico de Población por Categoría de Asentamiento 2010.**



Fuente: Elaboración propia en base a Censo de Población, Proyecciones 2010.

Las ciudades que conforman la estructura y jerarquía urbana se encuentran localizadas principalmente en los municipios centrales del país [Ilustración 4], que corresponden a lo que se denomina el corredor central de desarrollo por concentrar la mayor parte de la población y la infraestructura de servicios a la producción y la institucionalidad pública.

**Ilustración 4. Mapa de Estructura y jerarquía urbana de Honduras: municipios de localización de ciudades**



Fuente: Lily Caballero. Planificación del Territorio Urbano en Honduras: entre la Acción Pública y de Mercado.2010

### **2.2.1.2 Ciudades Intermedias en Honduras**

La conceptualización de ciudades intermedias se puede categorizar más por sus funciones de intermediación en cuanto a servicios financieros, administración pública, comercio y servicios, que por el tamaño de su población.

Las ciudades intermedias articulan el territorio y funcionan como centros de referencia para un territorio más o menos inmediato. Y es precisamente ese papel y esa relación que los centros mantienen con su territorio lo que ayuda a definir con más claridad el mismo concepto:

- Son centros servidores de bienes y servicios más o menos especializados para la población del mismo municipio y de otros municipios [asentamientos urbanos y rurales], más o menos cercanos sobre los que ejerce cierta influencia;
- Son centros de interacción social, económica y cultural, “el corazón económico de amplias áreas rurales en las ciudades del Tercer Mundo”;
- Son asentamientos ligados a redes de infraestructuras que conectan las redes locales, regionales y nacionales e, incluso, algunas, con fácil acceso a las internacionales, como en el caso de las ciudades medias de las periferias metropolitanas.
- Son nodos que articulan flujos, puntos nodales, de referencia y de acceso a otros niveles de la red; y,
- Son centros que suelen alojar niveles de la administración de gobierno local, regional y subnacional a través de los cuales se canalizan las demandas y necesidades de amplias capas de la población. La descentralización administrativa y gubernamental a estos niveles, lleva consigo una mejor comprensión del medio sobre el cual desarrollar proyectos y medidas más acordes con la realidad y necesidades del propio medio.

En el contexto nacional y bajo esta conceptualización podemos identificar 7 ciudades intermedias. [Tabla 4, pág. 23]

**Tabla 4. Ciudades Intermedias por tamaño y función**

Código	Nombre	Población	Tasa de Crecimiento Intercensal 1988 -2001	Función
0601	Choluteca	76,135.00	2.26	Intermediación de las actividades productivas de productos de exportación tradicional y no tradicional, [melón, camarón, ganadería]. Intermediación intra–regional nacional, la intermediación internacional entre Nicaragua y El Salvador.
0301	Comayagua	60,078.00	3.35	Intermediación se servicios para actividades agroindustriales del Valle de Comayagua. Corredor central entre Tegucigalpa y San Pedro Sula.
0101	La Ceiba	126,721.00	4.36	Intermediación se servicios para actividades agroindustriales del litoral atlántico.
0506	Puerto Cortés	51,874.00	3.48	Integrada al corredor agroindustrial del Valle de Sula. Puerto de embarque y desembarque de mercancía desde y hacia Centroamérica y resto del mundo.
0401	Santa Rosa de Copán	28,292.00	2.47	Intermediación de servicios públicos, financieros, comerciales y turísticos del occidente del país [Ocotepeque, Lempira. Copán y Sta. Bárbara] Intermediación del corredor San Pedro Sula, El Salvador y Guatemala.
1709	San Lorenzo*	20,653.00		Intermediación de servicios portuarios en la zona sur de Honduras para los departamentos de Choluteca, Valle, Francisco Morazán y algunas regiones del norte.
1701	Nacaome*	12,972.00		Intermediación intra–regional nacional, la intermediación internacional entre Nicaragua y El Salvador.

Fuente: Lily Caballero. *Planificación del Territorio Urbano en Honduras: entre la Acción Pública y de Mercado.2010*

\* Estas dos ciudades no se incluyen en la fuente citada, sin embargo, dentro del listado se incluyen por su actividad de intermediación y sus actividades principales.

### 2.2.1.3 Ciudades Medias

El concepto de ciudad media no es de fácil definición ni acotación, en gran medida, éste depende del contexto territorial. Sin embargo, el objetivo básico es tratar de reflexionar sobre el papel que la ciudad media puede jugar en el desarrollo de un proceso de urbanización más equilibrado y sostenible, y proponer líneas de trabajo y políticas para las ciudades medias, que sugieran reflexiones propias directamente ligadas a las realidades de cada una de las ciudades y personas que sobre ellas piensan y trabajan. La propuesta básica es superar el aislamiento de cada una de las ciudades medias y realizar estudios sobre ellas, para que puedan ser compartidos y debatidos.

A partir de una tipología de ciudad, la ciudad media se define también por la voluntad de “hacer ciudad”, es decir, como un escenario de convivencia, de mejor gobernabilidad, de mejores condiciones de vida de la población urbana que mayoritariamente vive en estas ciudades.

Debe ser la base de reflexiones propositivas que generen, mediante el trabajo en red, una nueva escala de urbanización o, mejor dicho, del tratamiento de la urbanización que comprometa a los profesionales y también a las instituciones, entidades y en especial a los gobiernos locales de esas ciudades del mundo [UNESCO 1999]. El Informe de Desarrollo Humano de Honduras de 1998, señala que las ciudades Medias son aquellas, que tienen entre 25 mil y 100 mil habitantes.

Considerando los diferentes criterios que se han revisado, para este estudio los parámetros a utilizar para definir a las ciudades media son:

- El criterio de definición es rango tamaño y para una clasificación general de las ciudades en Honduras, definiremos ciudad media como un lugar geográfico que concentra a una población entre los 25 mil y 200 mil habitantes, receptoras de crecimiento económico y social; y también captadoras de población, a partir del censo de población 2001 y proyecciones al 2010 del INE.
- Se toma en cuenta que estén dentro del rango de población definida y la relación con la regionalización de la visión de país y plan de nación.

Para la finalidad del trabajo se definió ciudad media e intermedia como un lugar geográfico y políticamente administrativo [cabeceras municipales] que concentra a una población entre los 25 mil y 200 mil habitantes, son receptoras de crecimiento económico y social; y también captadoras de población. En otras palabras, son centros urbanos considerados nodos estratégicos, para cumplir con algunos de los propósitos de descentralización de las actividades económicas y los beneficios sociales y además permiten desalentar la migración hacia las grandes zonas metropolitanas, por ejemplo, las ciudades de San Pedro Sula, y la Municipalidad del Distrito Central.

Para el caso de Honduras, se advierte que el incremento de la proporción de población que obtuvieron las ciudades grandes en 2001, tiene su mayor peso en el crecimiento de las ciudades antes denominadas como medias [La Ceiba y Choloma].

Las tasas de crecimiento de las cabeceras municipales del Distrito Central y San Pedro Sula [1.78 y 3.66 respectivamente], son menores a las tasas de crecimiento de La Ceiba y Choloma, las cuales son 4.36 y 8.64 [periodo 1988-2001].

El promedio de la tasa de crecimiento de las ciudades medias es de 4.11, por encima del promedio nacional 3.11. Para los efectos de Honduras, se considera como ciudades medias aquéllas que tienen entre 25,000 y 100,000 habitantes en su cabecera municipal [PNUD 1998]. Sin embargo para esta investigación asumimos como ciudades medias aquellas ciudades que tienen rangos de población en 25,000 y 200,000 habitantes.

En 1998 el país contaba con nueve ciudades de más de 25,000 habitantes, en ellas vivía el 9.2% de la población total. En el 2001 el número de ciudades en Honduras con las mismas características aumentó a 14, creciendo también el porcentaje de la población total a un 9.8% [DGEC 1988, INE 2001]. En la actualidad podemos mencionar que siguiendo los parámetros de rango tamaño el número de ciudades medias ha crecido a 17 ciudades [Ver Tabla 5]. En estas ciudades el crecimiento de la población ha ido en aumento no importando los procesos de gestión urbana y/o ambiental que se establezcan para el impulso de un crecimiento ordenado, aun así, crecen.

Esto es un fenómeno mundial, pasará con o sin intervención exógena, pero ¿Por qué no empujar un efecto que traerá beneficios no sólo a las ciudades medias sino también a la región a la que asiste, que por lo general es su área rural? Hay que dejar claro que el impulso exógeno debe tomar en cuenta las potencialidades endógenas de cada una de las ciudades, que sin duda son distintas entre sí.

Tabla 5. Ciudades Medias por población y proyección

Sector	Departamento	Ciudades Medias	Código	Población [Censo 2001]	Población [Proyecciones 2010]
Norte	Cortés	Choloma	0502	105,899.00	230,457.66
		Villanueva	0511	27,938.00	69,010.62
		La Lima	0512	41,490.00	54,688.08
		San Manuel [Cortés]	0509	5,654.00	36,121.96
		Santa Cruz de Yojoa	0510	9,053.00	31,522.65
	Yoro	El Progreso	1804	90,475.00	177,451.31
		Olancho	1807	22,626.00	39,629.08
	Atlántida	Tela	0107	27,990.00	45,533.48
	Colon	Tocoa	0209	26,020.00	48,126.85
	Islas de la Bahía	Roatán	1101	6,498.00	25,044.91
Centro	Francisco Morazán	Talanga	0824	13,533.00	25,238.22
	Comayagua	Siguatepeque	0318	39,070.00	53,239.26
	La Paz	La Paz	1201	15,889.00	26,903.37
Oriente	El Paraíso	Danlí	0703	40,915.00	59,315.90
	Olancho	Juticalpa	1501	30,030.00	53,690.35
		Catacamas	1503	29,024.00	46,955.57
Occidente	Copán	Nueva Arcadia [La Entrada]	0413	13,949.00	25,821.06

Fuente: Elaboración propia en base a INE Censo de población 2001 y Proyecciones 2010

En Honduras, parte del fenómeno el crecimiento de las ciudades medias e intermedias, se relaciona en parte con el proceso de urbanización acelerada por el sector formal de la construcción que se evidencia en las últimas décadas, siendo este un efecto de las actividades que se desarrollan en la ciudad y que impulsa que estas crezcan. Aunque el crecimiento de estas ciudades no obedece a planes de ordenamiento territorial que busquen un desarrollo equilibrado en el país, no cabe duda de que la existencia de estas zonas puede ser potenciada como un factor que minimice las tendencias de concentración de población en una o dos ciudades. Por lo cual, desde la perspectiva del desarrollo humano, se requiere que se analice la dinámica de estas ciudades medias para favorecer la ampliación del corredor de desarrollo y para buscar estrategias que propicien una adecuada interrelación entre las áreas rurales y las urbanas.

Por todo lo anterior, podemos afirmar, que las ciudades medias e intermedias en Honduras, están en constante crecimiento poblacional, esto es, porque son receptoras de población, y lo son a mayor proporción que el Distrito Central y en otros casos mayores a la tasa de crecimiento poblacional que San Pedro Sula.

*“Más que como pez en el agua, el ciudadano [en su calidad de vecino] se halla ante la complejidad del derecho urbanístico como pez en la red. En un contexto en que la vida en la ciudad se mide, cada vez más, por sus resultados económicos, la colaboración de lo público y lo privado se entiende como una cooperación de la administración [local sobre todo] t las empresas articulada, fundamentalmente, en torno a los llamados planes estratégicos urbanos”.* María José Ordovás. 2001

**[3]**

## **El contexto urbano ambiental**

### 3.1 UNA MIRADA A LA GESTIÓN URBANA LATINOAMERICANA

Si hablamos de la gestión ambiental urbana en América Latina, podemos mencionar dos elementos contextuales que caracterizan el actual proceso de estructuración del territorio: las altas tasas de urbanización de la población y el proceso de internacionalización de los mercados.

El primero, se conoce que la concentración de la población en las áreas urbanas, que varía de un mínimo de 39.7% en Guatemala a un máximo de 91.3% en Uruguay, con un promedio del 75.3% en toda la región, comprendido el Caribe, coloca a los países de América Latina en una situación similar a la de América del Norte, donde las tasas de urbanización son ligeramente más elevadas [Naciones Unidas; 2002]. Más allá de la comparación con otros contextos, cuya utilidad explicativa está muy limitada por las características históricamente diferentes del proceso de urbanización en la región, lo que en realidad los datos indican es la conclusión de una fase de rápida urbanización que caracterizó a las décadas anteriores, aunque se haya presentado de manera diversa en cada uno de los países.

Los flujos migratorios fueron completados sustancialmente del campo a la ciudad, con excepción de algunos países, sobre todo aquellos de Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá [Rodríguez y Villa, 1998]. En casi todos los países de la región, el crecimiento urbano está ya ligado exclusivamente al crecimiento natural de la población que vive en la misma ciudad.

El segundo elemento de contexto, ya bien conocido, está representado por la globalización de la economía y los mercados, que modifica profundamente las relaciones territoriales a escala mundial y en consecuencia, a escala regional, además de afectar a las relaciones internas de la ciudad. El rápido proceso de internacionalización del comercio de servicios además del de bienes, ocurrido a partir de los años noventa, determinó la construcción de nuevas redes espaciales, dentro de las cuales las ciudades, en particular aquellas de mayores dimensiones, asumieron el rol de nodos de conexión entre redes de territorios y redes de

ciudades. Bajo este marco, también en América Latina se verificaron cambios significativos en el papel de algunas áreas, como en aquellas vinculadas a las potencialidades de desarrollo abiertas por el Mercado Común del Sur [Mercosur], a pesar de que se trata de cambios sujetos a fuertes incertidumbres, como lo indica la crisis económica que ha golpeado a Argentina y Uruguay, o la franja fronteriza del norte de México y hoy en día la crisis de Europa.

De esta manera, está en curso un cambio, aunque paulatino, de aquella trama urbana de la región, frecuentemente definida como desestructurada, en referencia a dos características de la urbanización en los países latinoamericanos: la macrocefalia<sup>4</sup> y la presencia de grandes áreas metropolitanas. El proceso de la nueva estructuración del territorio, derivado del rol de las diferentes regiones y ciudades en el interior de cada sistema económico nacional y de la relación que cada territorio y cada ciudad tienen con el mercado internacional. Además, la globalización ha profundizado las marcadas desigualdades que desde siempre se verifican dentro de las ciudades latinoamericanas, acentuando las diferencias socioeconómicas y los mecanismos de segmentación social y fragmentación del espacio urbano.

Como en otras partes del mundo, para los países latinoamericanos el desafío de la globalización consiste sustancialmente en lograr ser parte de la red de flujos que la configuran, o quedar excluidos, y por lo tanto volverse periféricos y marginales.

Pero más que en cualquier otra parte del mundo, se trata de un desafío que tiene lugar primero que todo y sobre todo en las ciudades, donde se concentra no sólo

---

<sup>4</sup> En geopolítica se le llama macrocefalia a la tendencia, en muchos países, a la concentración del poder político, económico y la administración en la ciudad capital por lo general. La macrocefalia es un fenómeno que se da en los países cuya red urbana está muy desequilibrada por el predominio de una gran ciudad que concentra a gran parte de la población urbana [Buenos Aires en Argentina, Caracas en Venezuela, Lima en Perú, Santiago de Chile en Chile, San Salvador en El Salvador o Ciudad de Guatemala en Guatemala]. El sistema de ciudades latinoamericano, en su conjunto, no está madura, tanto por su juventud como por factores externos y endógenos de acumulación histórica en grandes núcleos rectores. Por este motivo, las ciudades que superan un millón de habitantes en 1985 y por su dominio absoluto en las redes nacionales, se analizan en su situación geográfica y las consecuencias espaciales de estas. La evolución del sistema de ciudades en el siglo XX y las formas urbanas generadas actualmente son correlativos a los impactos en el territorio. Ortells Chabrera, Vincent. *Macrocefalia urbana y desequilibrios territoriales en América Latina*. Pag 1. 1992.

la mayor cantidad de población, sino también el mayor aporte al producto interno bruto [PIB] [típicamente entre el 55% y el 70%], y donde se registran los mayores aumentos de productividad y se efectúan las mayores innovaciones.

*“Hacia finales del siglo XX y proyectando el siguiente, el paisaje urbano no solo siguió dominando la forma de vida del planeta, sino que, junto a la globalización de la economía, la centralización de las grandes decisiones financieras y la descentralización de los procesos productivos se provocó una reorganización del sistema urbano y su jerarquía a nivel mundial. La globalización como fenómeno de reorganización política y económica mundial ha modificado sustancialmente y en muy poco tiempo el sistemas de interrelaciones y funciones urbanas. “El proceso de globalización y la informacionalización de los procesos de producción, distribución y gestión, modifican profundamente la estructura espacial y social de las ciudades en todo el planeta... La emergencia de nuevos patrones de asentamientos espaciales, tanto en países desarrollados como en aquellos en vías de desarrollo... la emergencia de las mega ciudades; los modelos de ciudad dispersa y la articulación entre viejas y nuevas formas de urbanización”*

*En la era de la globalización, la concentración de centros de poder financiero, y decisional, la descentralización productiva y el desarrollo de las comunicaciones, es lo que reorganiza las nuevas formas de configuración de los espacios urbanos, creando grandes circuitos interurbanos con cadenas de funciones y servicios especializados a nivel internacional: “Por encima de su larga historia como centros de comercio y finanzas internacionales, las ciudades funcionan ahora de cuatro nuevas formas; primero, como puntos direccionales de las organización de la economía mundial, altamente concentrados; segundo, como localizaciones claves para finanzas y firmas de servicios especializados; tercero, como lugares de producción, incluyendo la producción de la innovación en estos sectores avanzados [de servicios]; y cuarto, como mercados para los productos e innovaciones producidos” [Borja, Castells: 1997:35, 41. Citado en Caballero Zeitún, Elsa Lily: 2007: 81]*

Las políticas económicas neoliberales adoptadas en todos los países de la región conforman un escenario que hace de fondo común a las transformaciones que se producen a escala territorial y a escala urbana o metropolitana, lo que permite hacer algunas reflexiones sobre ciertas tendencias que, con características particulares en varios países, se mueven sustancialmente en la misma dirección.

Cabe agregar, que las instituciones del gobierno local no supieron adaptarse a las velocidades del cambio. Por una parte, tardaron en dotarse de los instrumentos necesarios para hacer frente a las nuevas condiciones, y por otra, no se han constituido aún formas de gobierno adecuadas para responder a los cambios registrados en la organización del territorio, especialmente a escala metropolitana.

Las políticas de descentralización instauradas en todos los países constituyen ciertamente una innovación fundamental, pero en la mayoría de los casos, la transferencia de responsabilidades a los niveles locales de gobierno no ha ido acompañada de una adecuada transferencia de recursos financieros, de un refuerzo de las capacidades técnicas e instrumentales, ni de una efectiva delegación del poder de intervención a las municipalidades, llevando esto a consecuencias que no se ven reflejadas en un interés por las prioridades del territorio. Al mismo tiempo, la formación de áreas metropolitanas, y en algunos casos de regiones urbanas, no ha contado con instituciones de gobierno y de gestión dotadas de las capacidades necesarias para enfrentar la nueva complejidad del territorio; es decir, este nuevo fenómeno no ha sido acompañado de una modernización y adaptación de las formas de gobierno. Un ejemplo importante lo constituye la región del Valle de Sula en Honduras [véase: Estudio de Diagnóstico y Propuesta sobre Riesgo Urbano Corredor Industrial: Villanueva – San Pedro Sula – La Lima – Choloma – Puerto Cortés, Zona Metropolitana del Valle de Sula, Honduras. 2008. CEPREDENA/ AECID. Lily Caballero, Arq. Erasmo Javier Maradiaga, Arq. Ivonne Lizeth Chaín y Msc. Gladys Menjivar].

Una de las transformaciones más importantes ocurridas en estos años en la región, está representada por el paso de la “ciudad de campesinos”, a través de la urbanización de las poblaciones rurales, a una “ciudad de pobres”, como consecuencia del proceso de “urbanización de la pobreza” [Arriagada, 2000].

Aunque en términos relativos la pobreza continúe estando más difundida en las áreas rurales, donde en 1997 el 61% de la población contaba con ingresos inferiores a la línea de pobreza, con respecto al 34% de las áreas urbanas. Bajo el impulso de la urbanización, entre 1960 y el final de la década de 1990, la pobreza se ha ido concentrando más en las ciudades, donde ahora residen dos pobres por cada tres habitantes [véase Tabla6]; con la crisis económica que afectó a Argentina y Uruguay, países en donde el 90% de la población es urbana, cabe esperar que este fenómeno se haya profundizado. A la urbanización de la pobreza ha contribuido también la tendencia a flexibilizar el mercado del trabajo, con el consecuente aumento de la subocupación, el trabajo precario y la fuerte disminución paralela de la ocupación estable.

Tabla 6. Ubicación de la pobreza en América Latina [En miles de Personas y Porcentajes]

Población	Urbana		Rural		Total	
	Números Absolutos	Porcentaje Pobres	Números Absolutos	Porcentaje Pobres	Números Absolutos	Porcentaje Pobres
<b>1970</b>	<b>44 200</b>	<b>36.90%</b>	<b>75 600</b>	<b>63.10%</b>	<b>119 800</b>	<b>100.00%</b>
<b>1980</b>	<b>62.900</b>	<b>46.30%</b>	<b>73.000</b>	<b>53.70%</b>	<b>135.900</b>	<b>100.00%</b>
<b>1990</b>	<b>121.700</b>	<b>60.80%</b>	<b>78.500</b>	<b>39.20%</b>	<b>200.200</b>	<b>100%</b>
<b>1994</b>	<b>125.900</b>	<b>62.50%</b>	<b>75.600</b>	<b>37.50%</b>	<b>201.500</b>	<b>100%</b>
<b>1997</b>	<b>125.800</b>	<b>61.70%</b>	<b>78.200</b>	<b>38.30%</b>	<b>204.000</b>	<b>100%</b>

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1998 [LC/G.2050-P]*, Santiago de Chile, 1999. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.4.

Cabe mencionar que la urbanización de la pobreza contribuye a producir ciudades divididas, fragmentadas, con asentamientos que no logran integrarse en el sistema económico, social y cultural urbano, y otros que tienden a aislarse, a “desconectarse” del resto de la ciudad. Se crean así realidades territoriales autónomas y casi independientes, que en vez de “incluir”, como lo contempla la naturaleza misma de la ciudad, tienen el objetivo de partir y de “excluir”, separándose y auto excluyéndose del tejido urbano que las rodea y acrecentando los problemas y la vulnerabilidad social, ambiental y urbana de la ciudad.

Lo que debe quedar claro es que el problema no está en la ciudad, como se suele afirmar, sino los mecanismos de distribución de los recursos y las desigualdades sociales y económicas que de ahí se derivan, no como los promotores de las “urbanizaciones cerradas” pregonan en forma de mensaje, a fin de vender sus productos promoviendo las “diferencias” con respecto a la ciudad existente [en primer lugar, la seguridad frente a la delincuencia], escondiendo e ignorando el hecho que aquello que crea violencia e inseguridad no es la ciudad.

La capacidad de gestión de las transformaciones urbanas, territoriales y ambientales es entonces cada vez más indispensable con miras a la superación de las diferencias y la eliminación de los desequilibrios; dicha perspectiva es además cimiento de la prosperidad económica, como lo demuestra el hecho que en los últimos años los países que han logrado tasas de crecimiento relativamente altas son aquellos que han emprendido políticas orientadas a la reducción del desempleo y el aumento de la ocupación en los sectores pobres de la población, generando una gestión a un proceso de equilibrios entre todos los aspectos mencionados.

### **3.1.1 Las tendencias a escala territorial<sup>5</sup>**

La distribución de la población en América Latina durante el siglo pasado estuvo marcada no sólo por el proceso de urbanización, sino también por una “urbanización selectiva”, que privilegió notablemente las ciudades principales. Sin embargo, con el tiempo, un número siempre mayor de ciudades se ha caracterizado por un proceso de metropolización. Mientras que las ciudades con más de 10 millones de habitantes pasaron de ser dos, en 1980 [México, D.F. y São Paulo] a cuatro, en el año 2000 [las anteriores, más Buenos Aires y Rio de Janeiro]; aquellas comprendidas entre los 5 millones y los 10 millones son Bogotá, Lima y Santiago de Chile; las ciudades con menos de 5 millones, pero más de un millón pasaron de veintidós en 1980 a cuarenta y tres en 2000, y aquellas entre

---

<sup>5</sup> Basado en: Jordán, Ricardo. Simioni, Daniela. Compiladores. *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Cooperación Italiana. Santiago de Chile. 2003

500 000 y un millón son cincuenta y seis en 2000, con respecto a veintisiete en 1980 [véase el Tabla 7].

**Tabla 7. Número de Ciudades por cantidad de población en América Latina**

<b>Años / Población</b>		<b>Más de 10 Millones</b>	<b>De 5 a 10 Millones</b>	<b>De 1 a 5 Millones</b>	<b>De 0.5 a 1 Millones</b>
<b>1980</b>	Número de Ciudades	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>22</b>	<b>27</b>
	Población en Millones	<b>25.70</b>	<b>18.70</b>	<b>43.80</b>	<b>19.30</b>
	Porcentaje de Población	<b>10.90%</b>	<b>8.00%</b>	<b>18.60%</b>	<b>8.20%</b>
<b>1990</b>	Número de Ciudades	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>32</b>	<b>32</b>
	Población en Millones	<b>41.60</b>	<b>15.50</b>	<b>63.40</b>	<b>28.20</b>
	Porcentaje de Población	<b>13.30%</b>	<b>5.00%</b>	<b>20.30%</b>	<b>9.00%</b>
<b>2000</b>	Número de Ciudades	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>43</b>	<b>52</b>
	Población en Millones	<b>58.70</b>	<b>19.70</b>	<b>85.80</b>	<b>39.00</b>
	Porcentaje de Población	<b>15.00%</b>	<b>5.00%</b>	<b>21.90%</b>	<b>10.00%</b>

Fuente: Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects. The 2001 Revisión*, Nueva York, 2002.

En los últimos decenios, América Latina conoció un crecimiento urbano que abarcó las aglomeraciones principales, pero que ha ido involucrando a ciudades consideradas secundarias hasta hace pocos años y que han asumido un papel importante en la estructuración del territorio y la economía de cada país.

Siguiendo la temática planteada por Jordán [2003], la apertura de las economías de la región hacia el exterior ha repercutido notablemente en el sistema urbano, siguiendo sustancialmente tres tipos de tendencias. La primera está constituida por la transición de ciudades metropolitanas a regiones urbanas, con el surgimiento también de regiones metropolitanas “transfronterizas”, como en el caso del corredor bioceánico, desde Valparaíso a Buenos Aires, y del corredor Litoral del Atlántico, que conecta la región paulista con la del Río de la Plata. Tales regiones urbanas están conformadas por un complejo de centros de medianas dimensiones, que se han desarrollado en torno a las áreas próximas a las grandes ciudades, mediante la deslocalización de actividades localizadas en sus áreas centrales hacia sus áreas periféricas, que pertenecen todavía al sistema metropolitano.

Los casos más evidentes son aquellos como la Ciudad de México, D.F., donde por medio de la conurbación entre el área urbanizada del Distrito Federal y las ciudades de Cuernavaca, Puebla y Toluca, se constituyó una verdadera y propia megalópolis que se extiende por más de 8000 km cuadrados, y que va creciendo poco a poco hasta involucrar a Querétaro; el área de São Paulo, cuyo crecimiento se ha extendido ahora a ciudades como Campiñas, Santos y el Valle del Paraiba, en el interior de una región urbana que se extiende de hecho hasta comprender a Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba y Porto Alegre. Se trata de las dos ciudades, México, D.F. y São Paulo que, junto con Rio de Janeiro, en los años noventa por primera vez han registrado una disminución de población, tendencia relacionada precisamente con un proceso de expansión de tipo metropolitano.

También los sistemas Caracas-Maracay-Valencia y Buenos Aires-La Plata configuran, sino una región metropolitana, una condición de bipolaridad, acompañada de diversos sistemas de multipolaridades secundarias. Este proceso, que se puede definir como “descentralización concentrada”, involucra a los territorios contiguos a la aglomeración primaria, modificando directamente las condiciones de las áreas en donde se realiza, pero también con efectos indirectos en la estructura territorial de un país entero, o inclusive de más países.

La segunda tendencia es en cambio de tipo “confirmativo”, en el sentido que se realiza según un esquema tradicional de crecimiento de la urbanización desde el área central hacia la periferia, la que es absorbida paulatinamente por la expansión del centro urbano primario. Entre las mayores ciudades de la región latinoamericana, Bogotá, Lima, Quito y también Santiago de Chile pertenecen a esta categoría, a la que se suman las ciudades que en el interior de los respectivos territorios nacionales continúan concentrando la mayor cuota de población urbana, como Asunción, Ciudad de Guatemala, Ciudad de Panamá y La Paz, aunque en Bolivia en estos años se ha registrado el fenómeno de una vertiginosa expansión de Santa Cruz. La capacidad de atracción y por ende las tendencias a la concentración en una única ciudad, o en un número reducido de áreas urbanas en el interior del territorio nacional, prevalecen todavía sobre la descentralización o la rearticulación del sistema de ciudades y, por lo tanto, de la reestructuración territorial.

En las transformaciones del sistema productivo, los sectores más dinámicos e innovadores de la economía confirmaron las lógicas de localización tradicionales, concentrándose ya sea en la única ciudad principal o en las ciudades principales de un determinado país.

Las razones de tales tendencias son múltiples, pero las principales radican en la mayor y mejor disponibilidad de infraestructuras de comunicación, la proximidad a los centros de comando y de decisión, públicos y privados, la mayor accesibilidad a servicios especializados y la disponibilidad de un mercado diversificado del trabajo.

Ambos procesos de “concentración selectiva” han derivado en la acentuación de la brecha entre la aglomeración, o las aglomeraciones principales, y los otros centros urbanos nacionales. Aunque con ritmos inferiores a los del pasado, las ciudades más grandes han visto crecer significativamente la propia población en porcentajes superiores a aquellas de las otras categorías de ciudades: de 1980 al año 2000 la población de las ciudades con más de 10 millones de personas se ha duplicado con creces, y por consiguiente, con tasas de crecimiento superiores a todas las otras categorías de ciudades [véase Tabla 6]. El peso de las aglomeraciones principales ha ido también creciendo en estos últimos años, en términos demográficos, pero aún más en términos de concentración de las actividades económicas, de servicio, y culturales entre otras.

Sin embargo, también en el caso de un crecimiento “confirmativo”, se trata de un incremento que eleva el grado de complejidad de las relaciones espaciales, pero sobre todo de nivel institucional, en cuanto a la adhesión al sistema urbanizado de nuevas porciones de territorio pertenecientes a otros municipios y dependientes por lo tanto de gobiernos locales diferentes.

Un sistema de interconexiones más complejo requiere mayor capacidad de coordinación y colaboración entre los diversos actores; a este respecto la capacidad de las instituciones municipales parece ser todavía bastante insuficiente. De alguna forma, la concentración selectiva alrededor de la o las aglomeraciones principales presenta nuevos elementos con respecto al pasado,

con una fuerte expansión de tipo suburbano de baja densidad, crecientes desequilibrios entre las diversas partes del área metropolitana, la reestructuración de vastas porciones de las áreas más centrales y en muchos casos la recuperación del tejido histórico. De esta manera, el área urbana ha asumido una estructura policéntrica, en continua expansión, con una configuración definida, a menudo de tipo archipiélago<sup>6</sup>.

La tercera tendencia es aquella de la difusión de centros que permanecen con carácter secundario respecto de la ciudad o las ciudades mayores, pero que muestran cómo existen procesos de estructuración del territorio en las afueras de las regiones o las zonas urbanas centrales.

Ya en los años ochenta, para numerosas ciudades con menos de 1 millón de habitantes se comenzaron a registrar ritmos de crecimiento demográfico superiores a aquellos de las ciudades más grandes o de las redes metropolitanas, invirtiéndose así una tendencia que provenía de los años cincuenta [Rodríguez y Villa, 1998].

---

<sup>6</sup> “Quizás el rasgo más destacado que aparece con la reactivación del crecimiento metropolitano en esta nueva fase del desarrollo capitalista sea la incontrolable acentuación de la tendencia al derrame territorial de la mancha urbana. Se trata de una tendencia que se materializa en un continuo desborde de los límites urbanos preexistentes, que va incorporando a pueblos y áreas rurales aledaños y dejando a su paso espacios vacíos o semivacíos. De esta manera, al descontrolarse los correspondientes procesos de suburbanización y/o periurbanización, las áreas metropolitanas heredadas del período anterior, cuyos límites aparecían dibujados en forma relativamente nítida, cristalizan en la formación de verdaderas ciudades-región, de estructura policéntrica y fronteras difusas, que a la larga terminan por asimilarse a la imagen de un archipiélago. En cualquier caso, esta modalidad de expansión urbana no puede considerarse como un fenómeno enteramente nuevo, sino como la acentuación -y, hasta cierto punto, como la lógica y previsible culminación- de una forma de urbanización capitalista, que ya había comenzado a perfilarse en el período de auge de la industrialización sustitutiva. Lo que aparece como específico de este período es que la concentración productiva y demográfica cristaliza en una metropolización expandida, en la medida que un importante conjunto de actividades productivas, en especial las más tradicionales, así como también la población, ya no requiere concentrarse en un área compacta de alta densidad demográfica; sin embargo, un número significativo de dichas actividades requieren de una razonable proximidad entre sí y, al mismo tiempo, con el lugar donde se generan las mayores economías de aglomeración, todo lo cual augura la continuidad del crecimiento y la expansión de estos lugares.” De Mattos. Carlos A. “Movimientos del capital y expansión metropolitana en las economías emergentes latinoamericanas”. Instituto de Estudios Urbanos. Pontificia Universidad Católica de Chile. 2004

De las cincuenta y seis aglomeraciones que en el año 2000 tenían entre 500 000 y 1 millón de habitantes, en relación con las veintisiete de los dos decenios precedentes, veintiún se encuentran en Centroamérica, la gran mayoría en México, donde el crecimiento de las ciudades secundarias ha sido particularmente acelerado, y treinta y tres en América del Sur, en particular en Brasil, es decir en dos de los países de mayor participación en el proceso de globalización [véase Tabla 7].

**Tabla 8 - Numero de Aglomeraciones con población entre 500.000 y 1 millón de personas**

Años / Población		Caribe	Centro América	Sur América	Total
1980	Número de Ciudades	2	9	16	27
	Población en Millones	1.20	5.70	12.30	19.20
	Porcentaje de Población	7.70%	10.60%	7.50%	25.80%
1990	Número de Ciudades	2	20	19	41
	Población en Millones	1.20	14.20	12.80	28.20
	Porcentaje de Población	6.10%	19.40%	5.80%	31.30%
2000	Número de Ciudades	2	21	33	56
	Población en Millones	1.50	14.60	22.90	39.00
	Porcentaje de Población	6.10%	15.90%	8.30%	30.30%

Fuente: Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects. The 2001 Revisión*, Nueva York, 2002. NOTA: La fila de totales fue modificada a la original pues presentaba errores en la sumatoria.

### 3.1.2 Las tendencias a escala urbana<sup>7</sup>

Continuando con el análisis de Jordán [2003], el nuevo escenario económico internacional, las responsabilidades adquiridas por los gobiernos locales con la descentralización, y la desaceleración del crecimiento demográfico han hecho emerger nuevas tendencias en las formas del crecimiento urbano.

<sup>7</sup> Basado en: Jordán, Ricardo. Simioni, Daniela. *Compiladores. Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. CEPAL. Cooperación Italiana. Santiago de Chile. 2003*

No es fácil generalizar sobre estas nuevas direcciones de la transformación urbana, primero que todo y obviamente debido a la diversidad de situaciones que caracterizan al continente, pero también porque se trata de procesos que se gestaron recientemente y pueden fácilmente modificarse en función de las variables externas no controlables a nivel local. Sin embargo, algunas tendencias de fondo parecen identificar conjuntamente a casi todas las principales ciudades de América Latina.

El menor crecimiento de la población urbana ciertamente influyó sobre los ritmos y las modalidades de expansión de la ciudad, que se han modificado con respecto a las tradicionales formas de crecimiento radial y de ocupación de los espacios intersticiales. Como ya se ha mencionado, las transformaciones ocurridas en los últimos años parecen dar lugar a dinámicas más complejas de relocalización desde las áreas centrales hacia la periferia, ya sea de actividades económicas o de asentamientos residenciales para la población de ingresos elevados. Los sistemas de interrelación resultantes ya no son sólo centrípetos [de la periferia hacia el centro], sino más complejos, porque conectan puntos de la aglomeración situados en sus diversas “coronas” urbanas, donde se encuentran áreas vacías más aptas para la localización de estos nuevos asentamientos, sean de tipo residencial, comercial, recreativo o productivo.

Del mismo modo, en los últimos años hemos sido testigos de una fuerte carrera en pos de la recuperación y recalificación de los “centros históricos”, por parte de actores públicos y organismos internacionales, como en Salvador de Bahía y La Habana, pero también directamente y en medida creciente, con la intervención de otros sujetos, como en México, D.F. o en Bogotá. Otra evidencia de la mayor atención reservada a la “ciudad construida” surge de algunos proyectos de saneamiento de los asentamientos informales [Favela Bairro en Rio de Janeiro], o de aquellos relativos a la reorganización del sistema de transportes [Transmilenio en Bogotá]. En cambio, en las áreas periféricas continúan presentándose condiciones de asentamiento extremadamente duras, que han sido calificadas como de “explotación urbana y ambiental” [Kowarik, 1996].

En los barrios de autoconstrucción, la infraestructura y los servicios urbanos primarios, en particular aquellos de saneamiento, son insuficientes, como también los equipamientos urbanos de recreación, salud y educación. Asimismo, las condiciones de transporte son deficientes, el entorno en que se encuentra el hábitat urbano generalmente está en condiciones de degrado, con riesgos para la salud y ambientales [áreas inundables, sujetas a erosión y con pendientes muy acentuadas y peligrosas para la misma integridad de los habitantes].

Con la globalización, la ciudad se transforma en un bien económico [desde el desarrollismo, a la ciudad se le maximiza la función económica y por ello los problemas que hoy tememos en las ciudades], es el concepto de ciudad industrial, modernización urbana, etc., que se desarrolla desde principios del siglo pasado, en América Latina en los años 40-50 y en Centro América desde los años 50 con la sustitución de importaciones, y una fuerza productiva en sí misma, que atrae nuevos tipos de actores económicos, en particular inmobiliarios nacionales e internacionales; estos últimos concurren con propuestas selectivamente destinadas a franjas específicas y muy estrechas del mercado, mediante ofertas edilicias que se localizan en áreas particularmente atractivas en términos de accesibilidad o condiciones ambientales, tanto en el exterior como en el interior de la ciudad. A la difusión del nuevo modelo de acumulación corresponde la concentración de las inversiones en las zonas de la ciudad consideradas estratégicas y el correspondiente relativo abandono de vastas áreas que no resultan de interés para este tipo de actores económicos.

Cada modelo económico: desarrollismo, neoliberalismo, globalización impactan sobre la ciudad y según intereses estratégico han modificado el paisaje urbano, con la ciudad industrial la zonificación, con neoliberalismo y globalización áreas estratégicas para maquila o servicios de comunicaciones, pero en ambos casos, se ha enfatizado la función económica de la ciudad.

### **3.1.3 La planificación y gestión urbana local**

#### **3.1.3.1 La necesidad de nuevos instrumentos de planificación y de gestión**

La nueva lógica de acumulación inducida por el proceso de globalización ha abierto una fuerte competencia entre municipios por atraer inversiones. La acción selectiva de la inversión define áreas de oportunidad, que se constituyen en fenómenos de expansión de lugares o redes de lugares que tienden a su vez a denominarse “globalizados”. De acuerdo a esta lógica, los instrumentos clásicos de la planificación urbana, orientados más al control del uso de la ciudad y el territorio, resultan escasamente adecuados para sostener las acciones necesarias destinadas a enfrentar los procesos de transformación y adecuación a las nuevas demandas. Además, la gestión pública está cada vez más sometida a un proceso de privatización, con la apropiación, total o parcial, de espacios públicos en el interior de la ciudad. La entrada del sector privado, nacional e internacional, a este ámbito ha representado una mutación significativa del cuadro institucional, de las modalidades de gestión y de las políticas urbanas.

Cuando hablamos de los servicios urbanos, por efecto conjunto de la globalización y la privatización, el ámbito de intervención de los gobiernos locales se orienta cada vez menos a la provisión directa de los servicios públicos. La tarea principal que les compete es tener una capacidad suficiente de regulación y control para asignarlos a los concesionarios prestadores de los servicios, de manera de asegurar la competitividad de la ciudad, pero al mismo tiempo garantizar el acceso a todos los habitantes [Vispo, 1999]. De hecho, con la privatización de los servicios, las empresas privadas adjudicatarias se convierten en sujetos primarios en la gestión de las demandas de los grupos de escasos recursos.

Con el ingreso de los suministradores privados, los gobiernos municipales pasan de la condición de productores a la de facilitadores y coordinadores de la producción y distribución de los servicios públicos; este cambio requiere de la definición de un marco regulatorio adecuado para manejar las relaciones público-privadas.

También implica cambios profundos a nivel organizacional en la medida en que, si por una parte la privatización permite la presencia de múltiples proveedores a fin de impulsar la competencia, las interrelaciones entre servicios de distinto tipo van aumentando y por lo tanto, la integración va creciendo a nivel local, nacional e inclusive internacional.

### **3.1.3.2 Elementos de contexto urbano**

La gran mayoría de los países latinoamericanos no son solamente países con tasas de urbanización muy altas, sino que también presentan un crecimiento relativo que en las últimas dos décadas ha sido más importante en las ciudades de tamaño mediano que en las grandes ciudades.

De acuerdo con el análisis del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos [CNUAH; Gilbert, 1996] y desde los años ochenta las ciudades intermedias son las que muestran la dinámica de crecimiento más alta en casi todos los países de la región.

En los próximos años, no se van a dar grandes cambios en la distribución de la población entre campo y ciudad y entre las diferentes ciudades, ya que una gran y creciente parte de los países han alcanzado una relativa estabilidad en cuanto a la movilidad de la población. Esta nueva tendencia demográfica permite abordar los problemas de la gestión de las ciudades desde una perspectiva de mayor estabilidad. Al mismo tiempo, los altos niveles de urbanización demandan una capacidad de gestión correspondiente a la importancia que las ciudades han adquirido desde el punto de vista económico. Así, la reflexión sobre el tema de la gestión urbana se vincula a la especificidad del contexto latinoamericano, en el cual todas las políticas y acciones, aun no explícitamente orientadas a lo urbano, tienen un impacto inmediato en la ciudad.

En este marco y bajo el análisis de lo anterior, se destacan algunos aspectos que tendrán un impacto fuerte sobre la ciudad y que van a constituir los desafíos más importantes para la gestión de las ciudades en el futuro.

- Liberalización

La liberalización es el marco en el cual se sitúa la acción de los gobiernos locales en la gestión de la ciudad. Con el desarrollo de las comunicaciones y del transporte, el nivel de interrelación de las economías y de los mercados ha crecido de forma exponencial, con la consecuente apertura de los mercados a la libre circulación de capitales, personas, bienes y servicios.

La liberalización tiene como resultado la privatización parcial o total de muchos sectores de la actividad económica y de los servicios, normalmente de competencia del sector público, en la idea que las fuerzas privadas del mercado aseguran la asignación más eficiente de los recursos, en beneficio no solamente de los productores sino incluso de los consumidores.

- Globalización

La globalización de los mercados presenta aspectos diferentes y conflictivos: no cabe duda que la globalización ha tenido un impacto profundo en las relaciones económicas, con un fuerte aumento del poder de las empresas multinacionales y de las redes de empresas que operan en un mismo sector. Sin embargo, estas empresas no se relacionan tanto con un lugar específico: de hecho, uno de los caracteres intrínsecos de la globalización es la superación de las delimitaciones territoriales.

El desarrollo de un sistema económico global no solo ha provocado cambios en las ciudades en función de la jerarquía urbana que se ha ido construyendo en cada país y en cada región, sino que ha significado, al mismo tiempo, un fortalecimiento del rol del espacio local. La globalización significa una más amplia posibilidad de transferencia de informaciones, tecnologías y, sobre todo, recursos financieros. Sin embargo, las actividades de la globalización necesitan diferentes actividades de servicio que solo se pueden encontrar en ciudades y que tienen la tendencia a concentrarse cada vez más en ellas.

Las consecuencias de la globalización han sido analizadas de cerca en lo que se refiere a las ciudades de los países del Norte, aunque poco en relación a los

países en desarrollo, para los cuales el interés se ha concentrado sobre todo en el tema de la jerarquía de las ciudades mundiales [las *world cities*].

Otro elemento que deriva del proceso de globalización es la confirmación de la fragilidad de los sistemas urbanos, en los cuales las ciudades intermedias siguen teniendo un papel secundario, aunque las tasas de crecimiento poblacional sean superiores a las de las grandes ciudades. Sin embargo, los indicadores de tipo económico, social o cultural [oficinas centrales de las empresas, servicios especializados, grandes infraestructuras de transporte y de comunicación, universidades o centros de investigación], destacan la permanencia de la “centralidad” de las grandes ciudades en la región.

- Descentralización

Un tercer elemento del contexto en el cual se sitúa actualmente el tema de la gestión urbana es, sin duda, el de la descentralización. Esta se presenta como un proceso imprescindible bajo diferentes puntos de vista. Se trata de la respuesta más inmediata a las dificultades económicas que los países de América Latina han enfrentado a lo largo de las últimas décadas.

Entre ellas, uno de los factores más importante siempre ha sido atribuido a la centralización del Estado, que ha caracterizado el continente en el pasado, incluso en los países federales.

La distribución de los recursos se ha ido polarizando constantemente y los sectores de bajos ingresos se han ido ampliando, se ha hecho imprescindible la necesidad de reconocer, en el gobierno local, un actor primario de la política de redistribución, eligiéndolo como referente directo para responder a la demanda social de los sectores de población de bajos ingresos. Se trata de un tema que tiene, a veces, interpretaciones antagónicas: por un lado, se considera que la descentralización es esencialmente la transferencia de responsabilidades, pero no de poder, del Estado a otros niveles de gobierno; por el otro, se afirma que descentralizar funciones y responsabilidades significa buscar mejor capacidad de respuesta a las necesidades de la ciudadanía, inclusive, o sobre todo, las de los sectores más pobres.

- Democratización

Finalmente, lo que se presenta en el horizonte es el fortalecimiento del proceso de democratización. Se trata, por supuesto, de un proceso complejo y que demandará un largo tiempo, a veces siguiendo direcciones ambiguas, que no excluyen el mantenimiento y la reproducción de condiciones de exclusión política de algunos sectores sociales.

También, en este caso, oportunidad y necesidad se juntan. En un contexto en el cual la solución de los problemas en el campo de la reproducción social [infraestructuras y servicios] es confiada en medida creciente a los gobiernos locales, en condiciones económicas y legislativas desfavorables, se vuelve imprescindible buscar soluciones consensuales, aún parciales, que permitan limitar los conflictos, facilitando la movilización política de la sociedad local.

### **3.1.3.3 La nueva forma de la ciudad**

Como es conocido, las transformaciones registradas dentro de las ciudades latinoamericanas se vinculan al hecho de que aún no han superado los desequilibrios que las caracterizan y a menudo a la profundización de éstos. En los años noventa, la distribución de los ingresos no experimentó un mejoramiento sustancial, aun en los países que registraron tasas de crecimiento relativamente altas, de modo que los niveles de desigualdad continúan ubicándose entre los más elevados del mundo.

En el mismo período, a nivel urbano se observó una limitada reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso de los hogares urbanos en Bolivia, Honduras y México, y en mayor medida, en Uruguay; pero en Brasil, Chile y Ecuador la situación permaneció estable y empeoró significativamente en Argentina, Colombia, Costa Rica, Panamá, Paraguay y Venezuela [CEPAL, 2000]. En estos años ha resultado evidente que el crecimiento económico no se traduce automáticamente en una distribución más igualitaria del ingreso; al contrario, en muchos casos las distancias entre los ingresos medios del sector más rico y el sector más pobre aumentaron, a lo que se agrega una menor participación en el ingreso de los estratos medios.

Las ciudades del continente se han caracterizado siempre por presentar marcadas diferencias en su interior. No obstante, con las tendencias en la distribución del ingreso antes descritas, el fenómeno se ha ido acentuando en los últimos años, produciéndose una separación espacial entre actividades y población de altos recursos, por una parte, y las actividades informales y los grupos de bajos ingresos, por otra; la fragmentación del espacio urbano; y el éxito de los conjuntos habitacionales cerrados y bien protegidos, cuya contraparte correspondería a la expansión de los asentamientos irregulares [Barajas, 2002].

Las nuevas características de la ciudad y la relocalización de las funciones urbanas principales han modificado no sólo las relaciones centro-periferia, sino también la noción misma de periferia, siempre menos ligada ésta a la calidad de lo construido y el nivel de accesibilidad, sobre todo mediante el transporte privado. “Hoy la centralidad se ancla en la sustitución del espacio de los lugares por el de los flujos, de los recorridos y de la transitoriedad y por el predominio del movimiento de personas, informaciones y recursos.

En fin se ha pasado de un centro concebido para el encuentro a otro centro, cuyo principal significado es el flujo, la movilidad, el paso” [Carrión, 2002]. Aunque ha mejorado en muchas ciudades, el grado de accesibilidad a los servicios es todavía insuficiente, y si bien no existe mucha información al respecto, no se puede descartar la hipótesis de que la privatización puesta en marcha en gran parte de las ciudades ha acentuado las diferencias en la prestación de los servicios, inclusive en los casos en que se mantuvieron los subsidios, que a pesar de todo a menudo son asignados a los concesionarios prestadores de los servicios, pero en ausencia de una suficiente capacidad de regulación y control [Vispo, 1999].

Tales cambios en la organización y estructura misma de la ciudad abren perspectivas nuevas y difíciles, pero también interesantes, que tienen que ver no solamente con la forma urbana, sino también con la manera de construir identidades colectivas, con los procesos de formación de la ciudadanía, y con el “derecho a la ciudad”, mientras que hoy la figura del ciudadano se confunde cada vez más con la del cliente.

### **3.1.3.4 Territorio y ciudad como factores de desarrollo**

Con la globalización, crecimiento económico y redistribución son procesos que dependen de los flujos de información y las decisiones que se toman en el espacio virtual. Pero también se relacionan con las oportunidades o los vínculos que presentan el territorio y la ciudad, entidades espaciales bien concretas, que según las políticas que se adoptan pueden transformarse en factores de promoción del desarrollo, o en su obstáculo.

Cada intervención en la ciudad y el territorio favorece a determinados intereses y penaliza a otros, reflejando una específica estrategia de transformación no declarada en muchos casos. La complejidad de los actores en campo y de los intereses impide cualquiera posibilidad de satisfacer a todos al mismo tiempo.

Teniendo en cuenta los limitados recursos y capacidades de que disponen, los gobiernos locales deben primeramente volver explícitas las prioridades que pretenden seguir y las consecuentes disposiciones, de manera que permitan la confrontación entre los actores y a partir de ahí, iniciar un proceso de mediación.

Sin un enfoque participativo, que permita una evaluación abierta y conjunta de las opciones y prioridades que se eligen a la luz de una visión total del desarrollo de la ciudad y del territorio, el resultado será un incremento de la exclusión espacial y la profundización de la desigualdad y el conflicto social. Así que es fundamental plantear una verdadera “cultura de estrategia urbana”, con lo que se entiende la capacidad de aprovechar las oportunidades y los vínculos que existen para un desarrollo sostenible, para consecuentemente definir las orientaciones estructurales del desarrollo de la ciudad, del área metropolitana y del territorio en el que se ubican.

El instrumento más oportuno para alcanzar este objetivo parece estar constituido por el Plan Estratégico, por medio del cual se delinea un escenario futuro, alcanzable en la medida en que es compartido por varios actores que deben participar en su realización, y legitimado en cuanto a que pertenece a los actores urbanos y además es apropiado por éstos. De hecho, la planificación estratégica se está difundiendo rápidamente en la región como la metodología de planificación más apropiada para afrontar el reto impuesto por los nuevos

escenarios de la globalización, urbanización de la pobreza y la conservación del medio ambiente natural y urbano.

Sobre todo es necesario crear las capacidades técnicas y de gestión suficientes para que los proyectos que se elaboran sean efectivamente realizables, pasando de una planificación destinada a controlar a una que establece compromisos y concibe estimular la proactividad, en favor del desarrollo.

El cambio no es simple, porque requiere de una capacidad de adaptación y de la posibilidad de utilizar instrumentos que permitan reformular los objetivos durante la aplicación de una estrategia de desarrollo, eventualidad no exenta de riesgos si no existe un conjunto de mecanismos de monitoreo y verificación.

*“Llevada hasta el límite, la contradicción de la sobrevivencia de la naturaleza o de la humanidad, termina siendo una relación mecánica y dicotómica, y por lo absurdo de la pregunta, ¿Naturaleza o sociedad?, nos ayuda a recuperar la noción de desequilibrio propio de la relación. El equilibrio, uno a uno, entre naturaleza y sociedad no es real, primero la naturaleza se impuso a la humanidad y después la humanidad aprendió a imponerse a la naturaleza. El desequilibrio propio entre lo natural y lo social trasciende hacia la destrucción de la naturaleza y la autodestrucción como especie.*

*No podemos afirmar que naturalmente se da el equilibrio entre la naturaleza y sociedad, las descompensaciones en uno o en otro sentido de la relación siempre estuvieron presentes. Es una relación compleja pero comprensible: así como la naturaleza provee medios, también arremete contra la humanidad; ésta, a su vez, para obtener el mínimo necesario explota [en el sentido estricto del concepto] a la naturaleza. Pero siempre quedara la interrogante ¿hasta dónde la sociedad podrá imponerse a la naturaleza? Y ¿hasta dónde la naturaleza se impondrá a la sociedad?. Así como la humanidad logro imponerse y controlar la naturaleza, la naturaleza seguirá imponiéndose a la humanidad en aquellos fenómenos propios de la naturaleza y aún desconocidos por la sociedad.*

*Sin embargo, si estamos en la obligación de asumir la sobreexplotación de los recursos naturales y la destrucción irracional de ecosistemas es lo que ha maximizado la contradicción de la sobrevivencia de la naturaleza y de la sociedad, llevando ese desequilibrio en el que siempre ha coexistido, al punto de crisis de sobrevivencia, pues lo natural y lo humano son parte del todo-naturaleza.*

*Aunque el desequilibrio naturaleza-sociedad es propio de esta relación, la humanidad si tiene posibilidades de una acción social que cree un equilibrio sociedad- naturaleza. El equilibrio naturaleza- sociedad no es intrínseco, el equilibrio naturaleza- sociedad solo es atribuible y estará determinado por los alcances de la sociedad. Pero siempre será un equilibrio relativo e histórico marcado por pautas humanas que no pueden ser espontaneas y que requieren de conocimiento y planificación con un gran sentido de responsabilidad.”*

*La pobreza no es natural, es social e histórica, la sociedad al construirse a sí misma, posee las capacidades para lograr el equilibrio de derechos y deberes entre los seres humanos, entre los cuales está el derecho a la protección y preservación de la naturaleza, las acciones de compensación de los equilibrios propios entre la sociedad y naturaleza tendrían oportunidades para determinar la relación naturaleza- sociedad.*

*No podemos olvidar que la humanidad ha vivido bajo otros conceptos de sociedad moderna; no podemos afirmar que la sociedad moderna vaya a ser el último estadio de desarrollo de la sociedad humana. Tampoco podemos desconocer que una parte de la sociedad humana siempre ha estado preocupada por la sociedad misma y por la naturaleza; no hay que olvidar que en nuestro planeta existen personas preocupadas y que saben cómo convivir con la naturaleza sin exterminarla.*

*Dado que el espíritu humano puede trascender sus propias obras, entre las cuales está la sociedad capitalista, no existe razón alguna para creer que la humanidad necesariamente se tenga que autoaniquilar aniquilando la naturaleza, solo por mantener un sistema de relaciones que bajo las circunstancias actuales de explotación y depredación del ambiente ya no es viable.[Caballero, Lily: 2007]*

Es acá donde surgen consideraciones sobre el estudio del aspecto urbano integrando a lo ambiental considerando estos aspectos como un todo dentro de la ciudad y con el objetivo primordial de gestionar la conservación del ambiente en todas las escalas territoriales, particularmente en las ciudades intermedias objeto de estudio de esta investigación.

## 3.2 CIUDADES MEDIAS E INTERMEDIAS

### 3.2.1 El proceso de urbanización

El proceso de urbanización no se traduce necesariamente por la existencia de ciudad, es decir, una concentración de población en la que concurre la heterogeneidad [social, cultural, económica, profesional] con la igualdad [derechos formales, movilidad, acceso al empleo y a la cultura, etc.] La urbanización sin ciudad significa además la existencia de espacios definidos por flujos, de territorios de límites imprecisos o superpuestos y de lugares sin atributos y por lo tanto sin capacidad de integración simbólica. Son zonas en las que casi siempre la presencia del Estado es débil, la regulación por la vía del derecho escasa y el acceso a la justicia y a los servicios públicos urbanos deficiente y desigual.

En las últimas décadas se han producido cambios importantes en los patrones de asentamiento de la población del planeta. Según datos de Naciones Unidas, se viene asistiendo a un proceso de urbanización global y acelerado. En 1950, el 29% de los habitantes del planeta vivía en ciudades, unos 734 millones de personas. En 1994, este porcentaje llegó a un 45%, unos 2.500 millones; y se prevé que para las primeras décadas del próximo siglo éste supere el 60%.

Las cifras dependen de la calidad y periodicidad con que se realizan los diferentes censos nacionales y de las diferentes definiciones de aquello que es considerado un asentamiento urbano, una ciudad, en cada territorio. A pesar de reconocer la fragilidad de las cifras globales se admite que actualmente la mayoría de la población del planeta, que se cifra entre un 40%-55%, vive en asentamientos urbanos. Más importante que el ritmo y las cifras, son los efectos espaciales y cambios de escala que conlleva el proceso, con ellos incluidos los problemas ambientales, sociales y económicos.

En primer lugar, debe destacarse que se trata de un fenómeno que se da a escala planetaria, con ritmos y caminos desiguales y diferentes pero que conducen a una misma realidad compleja y diversa: la construcción del planeta ciudad, a escalas y realidades diferentes, pero muchas veces conceptualmente iguales.

En segundo lugar hay que destacar que el proceso no se desarrolla de una forma equilibrada sobre el territorio, sino que la urbanización mundial tiende a la polarización. La progresiva concentración de la población en grandes aglomeraciones urbanas, ciudades millonarias, es otro de los efectos espaciales del proceso y de las tendencias de urbanización actual. La literatura científica suele apuntar que nunca ha existido el equilibrio urbano, nunca ha existido un reparto equitativo y equilibrado de la población, pero que tampoco había existido tanto desequilibrio. Desequilibrio también intenso que genera una marcada segregación social del espacio urbano.

La polarización y concentración de la población urbana anula cualquier posibilidad de equilibrio territorial, de equilibrio urbano y desestabiliza el sistema de asentamientos existente. Las situaciones principales, es decir el dominio de una gran ciudad sobre el resto de la jerarquía urbana de un territorio, no es un fenómeno desconocido en la jerarquía urbana de los países del mundo desarrollado [Londres en Inglaterra, París en Francia o Viena en Austria son claros ejemplos de ciudades principales] La polarización y primacía de las megaciudades en algunos países del tercer mundo es exagerada y desproporcionada, Bangkok en Tailandia, Teherán en Irán, El Cairo en Egipto, México D.F. en México.

En los países más desarrollados el crecimiento de las megaciudades parece haberse detenido o crece a ritmos muy lentos, las razones las podemos encontrar en sus dinámicas internas y en las estructuras demográficas y los procesos de contraurbanización o descentralización que alimentan otros asentamientos de menor tamaño. Este es también el caso de algunas de las megaciudades latinoamericanas [México, Sao Paulo]. En cambio las megaciudades y grandes aglomeraciones del continente africano y asiático siguen creciendo aunque también a ritmos más moderados de lo que han venido haciendo en estas últimas décadas.

Se ha apuntado que el nuevo proceso de urbanización tiende a la polarización, a la concentración de la población en grandes aglomeraciones urbanas. Sin embargo estos grandes gigantes urbanos alojan actualmente una parte muy

pequeña de la población urbana del planeta: un 7% vive en ciudades de más de 10 millones, un 14% en ciudades de más de 5 millones. [CIMES: 1999]

La mayoría de la población urbana mundial [alrededor de un 56% del total urbano] vive en ciudades de tamaño medio y pequeño de menos de 500.000 habitantes. A través de estos centros urbanos pequeños y medianos la mayoría de la población urbana del planeta y amplias capas de la población rural pueden acceder a unos servicios, a unos bienes e infraestructuras más o menos especializados. Y pese a que estos asentamientos menores de 500.000 habitantes albergan a más del 50% de la población urbana del planeta [unos 1.300 millones de habitantes] no son muchos los estudios que a escala internacional o regional se han desarrollado sobre ellos. [CIMES: 1999]

### **3.2.2 Ciudad media e intermedia**

#### **3.2.2.1 Concepto histórico de la ciudad media e intermedia.**

Entre las décadas de los cincuenta, sesenta y principios de los setenta, algunos gobernantes europeos desarrollaron una serie de medidas y políticas destinadas a resolver los problemas ocasionados por los desequilibrios territoriales. Caso paradigmático fue el desarrollado en Francia.

Las ciudades medias estaban obligadas a resolver estos desequilibrios, partiendo de la base de que con su fortalecimiento se produciría un crecimiento, que por efectos multiplicadores se extendería a su hinterland<sup>8</sup>. Este hecho incidiría en la construcción de una red urbana más equilibrada, que permitiría parar el fuerte crecimiento de las grandes metrópolis urbanas. Se trataba, por tanto, de emprender una serie de medidas planificadas externamente, y realizadas aún con perspectivas muy centralistas, que reaccionaban frente a los problemas surgidos en las grandes metrópolis y frente una cierta tendencia a la “desertización”<sup>9</sup> de buena parte del territorio.

---

<sup>8</sup> Es el medio geográfico en el cual se desarrolla y expande el Estado, influye en la seguridad y el desarrollo del núcleo vital en razón de dar espacio, para absorber cualquier peligro por rompimiento de las fronteras.

<sup>9</sup> La desertificación y la sequía, derivadas fundamentalmente de las actividades humanas, constituyen problemas de dimensiones mundiales, pues sus efectos repercuten en todas las regiones del planeta, aunque sus consecuencias son particularmente trágicas en el continente africano. Durante milenios hemos tomado todo lo que hemos podido de una

Las políticas del bienestar incidían también en el papel que las ciudades medias ya que podían jugar con relación a las grandes metrópolis urbanas. La inversión en equipamientos y servicios sociales había de permitir “calificar” suficientemente estas ciudades, para llegar a construir una “alternativa” a las grandes ciudades.

En este marco, el concepto de ciudad media, tenía un fuerte componente cuantitativo. El peso demográfico de una ciudad determinaba la jerarquía de este asentamiento y su clasificación, dentro la red urbana nacional/estatal.

La crisis de mediados del setenta produjo sin embargo un cambio significativo, tanto en la orientación de las políticas territoriales, como en el papel y concepto de ciudad media.

Las políticas de desarrollo regional pasaron a incentivar la inversión promoviendo el desarrollo endógeno y buscando una mayor articulación entre los objetivos locales y los nacionales. En consecuencia y para llevar a cabo esta tarea, se optó por una estrategia descentralizadora.

Los cambios económicos, sociales y espaciales que se fueron produciendo desde mediados de los setenta incidieron también en la transformación del concepto “ciudad media”.

---

*naturaleza que parecía ilimitada, sin preocuparnos por los efectos de nuestras acciones. Siempre había nuevas fronteras para conquistar, nuevas tierras vírgenes. Pero este proceso se ha acelerado tremendamente en los dos últimos siglos y la naturaleza ha terminado por pasar factura de los excesos cometidos con ella. Es necesario por ello que la comunidad internacional adopte medidas conjuntas para luchar contra la desertización y demás consecuencias del comportamiento depredador de nuestra especie. [<http://www.oei.es/decada/accion.php?accion=24>]*

*Se llama desertización a la transformación de tierras usadas para cultivos o pastos en tierras desérticas o casi desérticas, con una disminución de la productividad del 10% o más. La desertización es moderada cuando la pérdida de productividad está entre el 10% y el 25%. Es severa si la pérdida está entre el 25% y el 50% y muy severa si es mayor.*

*El proceso de desertización se observa en muchos lugares del mundo y es una amenaza seria para el ambiente y para el rendimiento agrícola en algunas zonas. Cuando está provocado por la actividad humana se le suele llamar desertificación.*

*Dentro de las actividades humanas que aceleran la desertización se encuentra el sobrepastoreo, el mal uso del suelo y del agua, la tala de árboles y minería a cielo abierto y la Compactación del suelo.*

*Según algunas estimaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente una extensión similar a la de toda América [unos 33 millones de kilómetros cuadrados] se encuentran en riesgo de desertización. Echarri Prim, Luis. Ciencias de la tierra y el medio. 1998.*

La reorganización del sistema productivo produjo un cambio en el funcionamiento del territorio que pasó del modelo jerárquico [el modelo de lugares centrales de Christaller<sup>10</sup>] a un modelo de organización mucho más flexible y variable en forma de red [modelo de geometría variable de Dematteis]. La dimensión demográfica en este nuevo modelo de organización del espacio pierde peso frente a las estrategias y políticas desarrolladas en el ámbito local, situándose en esta nueva red, que poco a poco supera los estrictos ámbitos regionales y estatales para pasar a una red urbana mundial. Es en este período cuando el concepto de ciudad media pasa a convertirse en el de ciudad intermedia.

El nuevo concepto introduce el componente cualitativo, que hoy define mucho más que los criterios cuantitativos de las ciudades. El nuevo concepto, “sublima la importancia de los aspectos más dinámicos, la noción de estrategia de un lugar a conquistar, de un espacio o construir, de una posición a ocupar, de un papel de intermediación entre los hombres y los capitales, de sinergia a desarrollar...” [M.Gault. 1989]

Las ciudades intermedias, desarrollan un papel fundamental en la estructuración topológica del territorio, ya que realizan funciones de intermediación entre los grandes centros de decisión [las grandes metrópolis nacionales y mundiales] y las amplias áreas rurales. La nueva lógica de organización territorial en red favorece la capacidad que este tipo de asentamientos presenta en la integración y articulación de amplias áreas territoriales.

---

<sup>10</sup> Walter Christaller, al examinar la localización y las relaciones entre ciudades en Alemania meridional, creyó que había patrones sistemáticos. El patrón ideal en práctica era torcido por la topografía, pero su racional era muy simple. Una versión abreviada del razonamiento de Christaller está como sigue. Una ciudad regional y sus fábricas, proveerían una guirnalda del satélite, que al almacenar las mercancías de la fabricación en los almacenes para la distribución localmente, venderían al por menor distribuidores en su guirnalda hexagonal de ciudades.

La teoría del lugar central fue desarrollada para explicar la distribución espacial de los asentamientos humanos, que están provistos de unos servicios que satisfacen las demandas de su área de mercado circundante. El orden de los asentamientos, que determina una clasificación jerárquica, depende del número y clase de esos servicios. Este modelo básico, ideado por Walter Christaller, fue redefinido por varios investigadores, especialmente por August Lösch, que tuvo en cuenta otros factores, como la topografía de un región. El modelo o patrón resultante de las teorías de Lösch, muestra un paisaje menos regular. Richardson, H.1986.

*Una de las razones para explicar la escasez de estudios sobre ciudades medias- intermedias es la dificultad de su definición. La delimitación de las posiciones intermedias debe de partir de los extremos superior e inferior de una jerarquía, necesita una contextualización. Y aquí es donde encontramos el primer problema de definición relacionado con el contexto del análisis, a nivel mundial. ¿A qué extremos referirse en un análisis mundial?*

*La ciudad intermedia no viene ya ni definida ni condicionada por la cantidad de población [talla o tamaño], que un asentamiento alberga, sino por la capacidad de articular a los agentes y sus recursos locales y/o territoriales en las políticas desplegadas y en buena medida por la voluntad [de los hacedores de políticas locales, regionales y nacionales, así como de los agentes económicos en general] de querer una “ciudad intermedia”, que cumplan con sus funciones de intermediación entre los grandes centros de decisión [las grandes metrópolis nacionales y mundiales] y las amplias áreas rurales.*

*No se utilizan los mismos rangos cuantitativos para definir las posiciones intermedias en diferentes contextos, la misma definición de ciudad parte de un contexto socioeconómico y cultural determinado. Deseamos encontrar una dimensión física, que determina unos tiempos de desplazamiento urbano, a su vez determinada por la densidad bruta - hb/ha, dentro de un entorno amplio de población. Una de las variables para definir ciudad media-intermedia suele ser el tamaño o la talla de su población.*

*Los rangos varían según los contextos: en Europa por ejemplo, el rango se delimita entre 20.000-500.000 habitantes, en el contexto americano el rango suele situarse entre 200.000-500.000 habitantes, en Pakistán entre los 25.000 y los 100.000, en Argentina entre 50.000 y 1.000.000 habitantes. Para tener una referencia numérica inicial adoptamos un conjunto entre 20.000 y 2,000.000 de habitantes, de ciudades intermedias con un rol territorial claro, y que no sean capitales nacionales configurando un área metropolitana grande en su región geográfica.*

*La ciudad media-intermedia no puede definirse sólo por el tamaño de la población. Tan o más importante es el papel y la función que la ciudad juega en su territorio más o menos inmediato, la influencia y relación que*

*ejerce y mantiene en éste y los flujos y relaciones que genera hacia el exterior. Las ciudades medias articulan el territorio y funcionan como centros de referencia para un territorio más o menos inmediato. [XIX Congreso de la UIA-CIMES; 1996]*

También se señala que el volumen de la población juega un papel importante para considerar o no a una ciudad como media, existen algunos centros urbanos que a pesar de tener una población menor a los 100 mil habitantes su funcionalidad política, religiosa, administrativa, y sobre todo económica en la región en la que se asientan pueden ser consideradas como ciudades medias a un nivel regional. [Velázquez y Papail. 1991]

Y es precisamente ese papel y esa relación, que los centros mantienen con su territorio, lo que ayuda a definir con más claridad el mismo concepto:

- Son centros servidores de bienes y servicios más o menos especializados para la población del mismo municipio y de otros municipios [asentamientos urbanos y rurales], más o menos cercanos sobre los que ejerce cierta influencia.
- Son centros de interacción social, económica y cultural, «el corazón económico de amplias áreas rurales en las ciudades del Tercer Mundo», [Jorge Hardoy y David Satterthwaite, 1988]
- Son asentamientos ligados a redes de infraestructuras que conectan las redes locales, regionales y nacionales e, incluso, algunas, con fácil acceso a las internacionales, como en el caso de las ciudades medias de las periferias metropolitanas.
- Son nodos que articulan flujos, puntos nodales, de referencia y de acceso a otros niveles de la red.
- Son centros que suelen alojar niveles de la administración de gobierno local, regional y subnacionales a través de los cuales se canalizan las demandas y necesidades de amplias capas de la población. La descentralización administrativa y gubernamental a estos niveles, a estas escalas, lleva consigo una mejor comprensión del medio sobre el cual desarrollar proyectos y medidas más acordes con la realidad y

necesidades del propio medio. [Ciudades Intermedias y Urbanización Mundial; pág. 43; 1999].

Según las fuentes bibliográficas revisadas podemos mencionar otras características, también muy generales, hacen referencia a su propia escala y a ésta en relación con asentamientos urbanos mayores:

- Sistemas más equilibrados y sostenibles, por razones de escala que ejercen relaciones más equilibradas con su territorio, aunque algunas, sobre todo en algunas áreas del Tercer Mundo, ejercen de centros de explotación de amplias áreas rurales o de explotación de los recursos naturales y humanos de su área de influencia. Por su escala pueden potencialmente mantener relaciones más armónicas, relaciones más abiertas y equilibradas con su territorio.
- Son centros fácilmente gobernables, gestionables y controlables que permiten en principio una mayor participación ciudadana en el gobierno y gestión de la ciudad. Por sus características sociales y culturales pueden brindar un campo de experimentación de alternativas a las nociones de urbanidad, convivencia y gobernabilidad, hacia una mayor calidad de vida.
- Son asentamientos con escalas y dimensiones más humanas y aprehensibles que ayudan al ciudadano a identificarse más con su ciudad, ciudades a las que les es relativamente fácil tener o crear una identidad propia. Podemos decir que presentan menos conflictividad social y acarrear menores costos sociales. Podemos afirmar que sus habitantes tienen un mayor apoyo en las relaciones interpersonales, directas, tanto a nivel de barrio como de ciudad.
- No tienen los problemas medioambientales que presentan las megaciudades y ello se convierte en un claro potencial, en una importante baza a jugar de cara al éxito social, económico, ambiental y proyección de la ciudad.
- Por su tamaño tienen una menor diversidad social y cultural, y se produce lo que podríamos llamar cierta endogamia social.
- Pueden tener una debilidad de sus recursos humanos si se produce una concentración de los mismos en los mayores centros urbanos, generando una falta de información y análisis específico de las mismas.

- Menor competitividad económica frente a la metrópoli o gran aglomeración urbana que tiende a concentrar las funciones superiores del sistema. Tiene mayor dificultad de acceso a los principales flujos de información y capital. Pueden ser más vulnerables que aquellas, económicamente frente a las crisis cíclicas, cuando son muy dependientes de un solo sector económico.

Ahora bien si revisamos los fundamentos teóricos del sistema de ciudades y las definiciones que se han hecho de este concepto, podríamos decir que las definiciones que se hacen de ciudad media se dirigen esencialmente a clasificar o identificar a aquellos centros poblacionales que se encuentran en una posición “intermedia” dentro de un sistema de ciudades. Para poder determinar o identificar que centros urbanos se encuentran en dicha posición o lugar, se utilizan regularmente dos criterios tales como el tamaño de su población y la función urbana que ésta presenta en su área de influencia.

Otro criterio, considera que las ciudades medias se identifican por las funciones administrativas, políticas, económicas y sociales que llevan a cabo para su área de influencia. Se considera que las ciudades medias han sido centros de actividad económica, política y social atrayendo lo que se produce en la región, para que [previa racionalización física, fiscal, financiera y administrativa] se obtenga un óptimo intercambio con otras regiones en beneficio de la población local.

Se argumenta también, que estos son centros difusores [como parte de una red del sistema regional de ciudades] de la innovación e importancia dentro de la estructura urbano-regional para lograr una hegemonía de la población urbana y un equilibrio en el desarrollo regional. Como podemos observar no existe una definición única de ciudad media, ni un acuerdo que nos señale de una manera precisa lo que se entiende como ciudad media. Por la tanto más que definir lo que se entiende como una ciudad media, nosotros consideraríamos aquellos aspectos que nos ayuden a identificar a una ciudad media y a la región que asiste.

De esta manera, nosotros estaríamos más de acuerdo en identificar o señalar que centro urbano se le puede considerar como intermedio, no solamente con el tamaño de su población sino a partir de las funciones que este desempeñe en la

región a la que asiste. Por lo tanto, nosotros identificaremos a una ciudad media como aquel centro urbano que desarrolle una función de lugar central, en donde sus actividades sociales y económicas deberán servir a las personas que se encuentran tanto dentro como fuera de sus límites.

### **3.2.2.2 Globalización y ciudad intermedia**

El actual proceso de urbanización y proceso de globalización económica impone un cambio en el análisis, desde las escalas locales y regionales a las mundiales. Los procesos de globalización han implicado una profunda reestructuración de la jerarquía urbana planetaria que ha tendido a su simplificación.

Los nodos principales de la red global son los principales sistemas territoriales urbanos configurados a partir de las ciudades globales y principales metrópolis mundiales y nacionales.

Estos controlan los principales flujos de información y capital, es decir las funciones superiores y de dirección del sistema. Los procesos de globalización, la circulación de los flujos por la red global tiende a favorecer determinados puntos, tiende a la polarización, tiende a penalizar a las ciudades medias. Pero a su vez dejan una oportunidad a centros medianos y pequeños para resituarse en la red global, ya que en el contexto de la globalización, la talla y el tamaño de la ciudad es poco importante.

¿De qué depende la dinámica, el éxito de estos asentamientos, como pasar de ciudad media a ciudad intermedia en la red global?

- Depende de su posición geográfica y posibilidades de conexión a las grandes redes y flujos: pequeñas metrópolis y polos urbanos en entornos rurales, las ciudades medias de las periferias metropolitanas, la ciudad media que forma parte de una red regional o un sistema-corredor a las cuales habría que añadir otros correctores relacionados con el contexto socioeconómico y territorial: no es lo mismo ser la periferia del centro que la periferia de la periferia.
- De su grado de cohesión social, cooperación y voluntad de los principales agentes sociales de la ciudad.

- De la atención que se dé a la educación y preparación de sus ciudadanos.
- De la gestión institucional local-territorial del medio y de sus recursos.
- De la capacidad para mejorar la calidad física y ambiental de la ciudad y su territorio y garantizar la calidad de vida – niveles mínimos de habitabilidad a sus ciudadanos en otros contextos.
- De la voluntad de llevar adelante un proyecto ciudad, un proyecto para el territorio de esa ciudad.
- De las estrategias de especialización competitiva y de complementariedad que estas desarrollen.
- De la capacidad creativa del medio y capacidad de adopción de innovaciones. Cada ciudad debe de desarrollar sus estrategias, actuar sobre lo local pensando pero en lo global.
- De la capacidad para aprovechar los recursos endógenos propios y de su territorio.
- De la capacidad local y territorial de crear identidad propia apropiación sociocultural del medio urbano y territorial. [Ciudades Intermedias y Urbanización Mundial; pág. 39; 1999].

Todas estas estrategias pueden favorecerse a través de la creación de redes de información y experiencia de los nodos intermedios en la red. La cooperación e intercambio de información y experiencias presenta un amplio abanico de posibilidades y oportunidades que pueden y deben aprovechar las ciudades medias, las ciudades intermedias.

### **3.2.2.3 Bases del papel de intermediación urbana.<sup>11</sup>**

Los actuales procesos de urbanización extensiva [Llop, 2002], en países en desarrollo y los desequilibrios territoriales y de los procesos de urbanización/concentración urbana en otros contextos, exigen un cambio de óptica en los análisis territoriales y urbanísticos.

---

<sup>11</sup> Tomado de: Llop Torné, Josep M<sup>a</sup>. Director del programa UIA-CIMES. "Megalópolis, metrópolis y ciudades intermedias del mundo. Programa UIA-CIMES". Pag. 4. No publicado. Lleida, España. 2002.

En primer lugar, hay que apuntar que los procesos territoriales y urbanos no tienen sentido si no se enmarcan dentro de un amplio territorio que habría de incluir, al menos, el espacio donde se desarrollan las reacciones diarias [ciudad real] más intensas, más allá de los simples límites administrativos del municipio [Hinterland socioeconómico y funcional].

En segundo lugar, necesitamos una atención mucho más precisa sobre los procesos que se dan en otros tipos de asentamientos, que no son las grandes ciudades y en especial las Ciudades Intermedias. En particular ese concepto se contiene en sí mismo, se refiere y da respuesta al papel que este tipo de asentamientos ha jugado en los últimos años en el territorio [Centralidad e intermediación territorial].

En estudios, encuestas y aproximaciones realizadas a 60 ciudades por el programa UIA-CIMES [1999], se dan a conocer como resultados las primeras aproximaciones o hipótesis de trabajo que dan como conclusión el encontrarnos ante un conjunto amplio y diverso de ciudades cuyas características son: la diversidad, su hinterland, el transporte, el presupuesto, el equipamiento, el hábitat, la forma física, los monumentos y los proyectos urbanos.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Programa UIA-CIMES [1999].

*Diversidad: Estamos hablando de un conjunto diverso, pero de ciudades con una media de población alrededor de unos 480.000 habitantes [en el ámbito municipal]. Que se forman con densidades medianas brutas, de 50 Habitantes por Hectárea [urbana] y de 0,35 Habitantes por Hectárea [rural].*

*Estas se pueden catalogar en tres grandes grupos por su dimensión o talla, en función de los datos medianos aproximados siguientes:*

*CIMES Pequeñas: Radio de 1,2 Km; Distancia entre límites de 3,8 Kms; Superficie 1.030 Hectáreas y unos 50.000 habitantes de media. Constituye una ciudad nucleada y de escala peatonal cómoda.*

*CIMES Medianas: Radio de 2,6 Kms; Distancia entre límites de 8,3 Kms; Superficie 4.502 Hectáreas y unos 200.000 habitantes. Constituye una ciudad nucleada y de escala peatonal cómoda.*

*CIMES Grandes: Radio de 8,2 Km; Distancia entre límites de 16,5 Km; Superficie 20.270 Hectáreas y unos 1.300.000 habitantes. Constituye una ciudad policéntrica y de uso motorizado.*

**Hinterland:** *Concentran entornos de unos 50 Km. de radio, con una población media de 1,2 Millones de personas es decir 2,5 veces la población urbana promedio. Configuran pues área de un cierto grado de concentración urbana territorial, a distancias diarias de ida y vuelta.*

**Transportes:** *No siempre tienen accesos ferroviarios, pero siempre tienen cerca o relativamente cerca un aeropuerto, la distancia mediana es de unos 50 Km. Las comunicaciones básicas son viarias.*

**Presupuestos:** *La razón de recursos económicos, a nivel de presupuesto local, es muy diferenciado, por niveles de desarrollo socioeconómico y por grados de descentralización administrativa. Con una media de 840 \$ USA por persona/año, hay sin embargo ciudades por muy debajo de esa media, que administran solo unos 20 \$, siendo que otras disponen de más de 7.000 \$. Descentralización Local / Funciones Gobierno local.*

**Equipamientos:** *Los equipamientos se gradúan en función del grado local o regional de desarrollo. Siendo los problemas de saneamiento los más recurrentes entre las ciudades de este tipo.*

**Hábitat/Vivienda:** *Se reflejan en los datos básicos los problemas de hábitat o de infravivienda. Siendo también evidente que las ratios de ocupación de personas por cada casa son muy variables. Desde las casi*

Podemos mencionar que las ciudades medias e intermedias pueden y deben jugar un papel más activo frente al proceso de concentración urbana, equilibrando los procesos de polarización y frenando el excesivo crecimiento de las grandes aglomeraciones urbanas. En base a su potencialidad pueden ofrecer a los estados y diferentes territorios la oportunidad de obtener un desarrollo más equilibrado moderando los éxodos de la población rural y aliviando la excesiva concentración en las grandes ciudades. Este trabajo sería más eficiente con la cooperación e intercambio de experiencias, directamente o a través de fórmulas de coordinación, y a través de organismos internacionales.

Otro eje transversal importante es la planificación estratégica, necesaria como proyecto o programa de ciudad, a largo y medio plazo, beneficiosa para este tipo de ciudades ya que dibuja un marco general al que deben circunscribirse las políticas urbanas y establecen un proyecto de ciudad pactado por los principales agentes urbanos públicos y privados. Además, y si su metodología es correcta, la concepción y posterior gestión del plan-proyecto de ciudad permitirá la implicación de todos los agentes sociales de la ciudad y se abrirá a la participación pública creando una sinergia e ilusión común.

El concepto de ciudad intermedia, define un tipo de ciudad, que debe entenderse en su dimensión operativa. Es decir de la voluntad de “hacer ciudad” como un escenario de convivencia, de mejor gobernanza, de mejores condiciones de vida de la población urbana del planeta, que mayoritariamente vive en ese tipo de ciudades.

---

*10 personas hasta las casi 1, siendo que las diferencias entre el mínimo y el máximo son de 11,4 veces. Mediana ~ 3,43 personas/vivienda*

**Forma física y monumentos:** *La diferenciación formal entre ciudades es muy marcada, en lo que respecta al concepto de los elementos simbólicos o monumentales de las mismas. Información que requiere un análisis contextualizado del concepto mismo de monumento o de los valores patrimoniales ligados a cada cultura.*

**Tipos de proyectos urbanos:** *Si en el tema anterior del patrimonio o del simbolismo, las diferencias culturales abren un gran abanico. En el aspecto de los proyectos urbanos y/o urbanísticos la situación es diferente. Hay una cierta recurrencia de los temas comunes. Mejora del hábitat. Grandes Equipamientos, Infraestructuras, y los proyectos ligados a los elementos territoriales, como son los frentes marítimos o fluviales; así como otros elementos de promoción urbana de cada ciudad. Por supuesto que se pueden detectar dos escalones, aquellas ciudades que deben proyectar los elementos básicos, para superar esos déficits, de las otras ciudades que superado ese estadio desarrollan los elementos de promoción exterior o de especialización funcional.*

Debe ser la base de reflexiones prospectivas y propositivas que generen por trabajo en red una nueva escala de urbanización, o mejor dicho del tratamiento de la urbanización. Que comprometa a los profesionales y también a las instituciones, entidades y en especial a los gobiernos locales de esas ciudades del mundo.

[4]

## La Gestion Ambiental Urbana

*“Una ciudad es una realidad compleja compuesta por diferentes variables que actúan de forma conjunto en el cual hay que entender esas variables en su conjunto, no como realidades independientes. Esas variables son: el conglomerado físico que tiene un grado de concentración y la realidad demográfica”. Max Weber*

## 4.1 LA GESTION AMBIENTAL URBANA

### 4.1.1 Retos del medio ambiente urbano en América Latina

En Latinoamérica, como se ha mencionado con anterioridad, los procesos de urbanización y crecimiento de las ciudades se han acelerado significativamente desde los años 80s. Este crecimiento, acompañado de una creciente demanda de recursos naturales [agua, tierra, energía, aire], ha afectado la calidad ambiental de los centros urbanos y sus entornos.

De igual manera, el incremento en la demanda en sectores como el transporte, la industria y la construcción han contribuido a que las presiones sobre dichos recursos naturales sobrepasen la capacidad de carga del medio ambiente, es decir, su habilidad para “autor-regenerarse”. Por otra parte, los fenómenos migratorios y de desplazamientos a los centros urbanos han acelerado el crecimiento de asentamientos que no cuentan con la infraestructura esencial para asegurar la calidad de vida y niveles de salud adecuados para el desarrollo de los ciudadanos.

Como resultado de las presiones mencionadas, los altos niveles de contaminación del aire y de fuentes de agua, los deslizamientos, la pérdida de tierras fértiles para la agricultura y la deforestación son recurrentes en los centros urbanos de la región. Se espera que en las siguientes décadas el crecimiento físico y demográfico de las ciudades continúe en ascenso, y por consiguiente se espera una mayor demanda sobre los recursos naturales.

En la actualidad están implementados los principales instrumentos para la gestión ambiental, se desarrollan programas ambientales, se logra una mayor incorporación de la dimensión ambiental en los programas de desarrollo económico, se trabaja en la solución de los problemas ambientales con la participación de todos los sectores y ramas, todo ello entre otras múltiples acciones que se realizan.

Los problemas que se presentan están vinculados con el deterioro del saneamiento y de las condiciones ambientales de los asentamientos humanos, debido a:

- Limitaciones en el servicio de agua en cantidad y en los tiempos medio de servicios, por insuficiencias en el suministro estable de productos para su tratamiento y el deterioro de las instalaciones y medios donde se tratan, el estado técnico insatisfactorio de redes de acueducto y alcantarillado, consecuencia de largos tiempos de explotación y falta de mantenimiento y reparación.
- Contaminación de cuerpos de agua, tanto terrestres como marinos y del suelo por residuales líquidos de industrias, actividad agropecuaria, entidades de servicios y de los asentamientos humanos, aun cuando existan redes de alcantarillado, al no contarse siempre con sistemas para el tratamiento de esas aguas residuales.
- Problemas con la recolección de desechos sólidos domésticos y en su disposición final, proliferación de micro vertederos, mal estado técnico y problemas en la operación de los vertederos.
- Existencias de áreas deforestadas y áreas verdes, así como afectaciones a los suelos de espacios públicos, parques, jardines vecinales, áreas protección de cauces y cuerpos de agua por falta de mantenimiento, atención y cuidados.
- Contaminación del aire por emisiones de industrias otras instalaciones de producción y servicios, sistemas de tratamientos, mal ubicadas, con obsolescencia tecnológica e indisciplina tecnológica en sus procesos productivos y de servicios. La quema, uso y la utilización de algunos combustibles para cocción de los alimentos, afectan también la calidad del aire.
- Contaminación sónica por actividades industrial, comercial y de servicio y por la población, debido violaciones de las normativas establecidas.
- Algunas migraciones no controladas, la creación de viviendas improvisadas, el hacinamiento, y el mal estado constructivos de viviendas constituyen también en algunas zonas urbanas causas que agudizan algunos de los problemas señalados.

- Conductas inadecuadas desde el punto de vista social, la no-incorporación al trabajo, hechos delictivos y otras actividades ilegales, afectan directa e indirectamente el medio ambiente urbano, tanto por sus impactos en lo social, lo económico y lo ecológico.

La solución a los problemas anteriormente señalados han transitado por dificultades, dadas las limitaciones objetivas que han imposibilitado la realización de inversiones para mejorar la infraestructura de algunos servicios básicos como: sistema de acueducto y alcantarillado, de drenaje fluvial, recolección de desechos sólidos y solución de residuales procedentes de procesos productivos e industriales, otros. No obstante, hay que reconocer que la insuficiente cultura ambiental posibilita y contribuye a la mitigación y solución de muchos de esos problemas.

Es por ello que se requiere profundizar en la integración de la dimensión ambiental en la gestión urbana, promover una mayor participación ciudadana en soluciones de los problemas existentes y desarrollar amplio programa de educación ambiental. Por tanto, es importante que los diversos actores que intervienen en el desarrollo y manejo de los centros urbanos consideren como prioritarios los retos que describimos a continuación. Estos retos están referidos a sectores o temas relacionados con la gestión ambiental urbana:

#### **4.1.1.1 Uso, ocupación del suelo y planificación del territorio**

En general, en los centros urbanos en Latinoamérica existe un incremento en la demanda sobre el suelo debido a la expansión física de la infraestructura urbana, el crecimiento de la población y su respectiva demanda por servicios y espacios para sus actividades. Igualmente, el crecimiento continuo de los asentamientos informales, que por lo general ocurre en los límites o bordes de las ciudades, ha influenciado su relación con la periferia. Adicionalmente, la expansión de tierras urbanas ha contribuido, junto con la expansión agrícola y ganadera, a la destrucción de zonas de bosque, la degradación del suelo, la alteración del balance hidrológico y al aumento de la vulnerabilidad ante desastres naturales.

En consecuencia, la suma de estas presiones tiende a generar impactos negativos sobre los recursos naturales que sirven no sólo a los centros urbanos, sino también aquellos que tienen una influencia regional y nacional.

#### **4.1.1.2 Disponibilidad y cobertura de infraestructura de agua y saneamiento**

En el área de saneamiento en Latinoamérica se han alcanzado avances notables tras décadas de inversión para ampliar el acceso de la población urbana con las reformas institucionales promovidas por la descentralización y privatización parcial de los servicios públicos de saneamiento. Algunos países dan cuenta de una cobertura casi total de agua potable para la población urbana aunque el déficit en los servicios de disposición sanitaria de desechos permanece alto.

Asimismo, las cifras agregadas de cobertura de servicios sanitarios en las áreas urbanas ocultan los déficits significativamente mayores que enfrentan los hogares pobres que viven en la periferia o en asentamientos informales del interior de las ciudades.

#### **4.1.1.3 Recolección y disposición de residuos sólidos**

En las ciudades de América Latina los servicios de recolección de desechos sólidos aparte de proveer una limitada cobertura a comunidades de bajos ingresos, generalmente carecen de procedimientos sanitarios de eliminación de los desechos. La eliminación de residuos industriales y tóxicos representa un desafío significativo y que ha sido abordado en forma poco sistemática en la mayoría de ciudades.

En ciudades de menor tamaño, las deficiencias son aún más evidentes. La gran mayoría de las ciudades no cuentan con rellenos sanitarios con controles adecuados de disposición de residuos, por lo que un gran volumen de basura se dispone en tiraderos a cielo abierto. El manejo inadecuado de residuos sólidos conlleva a impactos ambientales notorios como son: la contaminación de aguas superficiales por la disposición de residuos en cauces de ríos, contaminación del suelo y los acuíferos; contaminación del aire por la quema incontrolada de desechos y el deterioro del paisaje.

Adicionalmente, las consecuencias del deficiente servicio de recolección y disposición de residuos sólidos incluyen la alta incidencia de enfermedades gastrointestinales y respiratorias en la población de la región.

#### **4.1.1.4 Riesgos ante desastres**

En los centros urbanos en Latinoamérica, las zonas de mayor riesgo frente a los desastres tienden a ser los asentamientos marginales o construcciones irregulares; en ellas habitan generalmente las poblaciones de menores ingresos. Esta situación se presenta, en cierta parte, debido a la carencia de regulaciones para el uso del suelo y la débil institucionalidad para asegurar la ejecución y cumplimiento de las normas respectivas. Por otra parte, las presiones sociales y económicas inciden en el crecimiento informal de barrios o ciudadelas en las zonas más vulnerables [o no aptas para el desarrollo urbano] a eventos como inundaciones, deslizamientos y sismos. Adicionalmente, el riesgo frente a los desastres se incrementa en la medida que hay un crecimiento en los niveles de deforestación y degradación de las cuencas hidrográficas y los bajos patrones de construcción de los asentamientos marginales. Cabe destacar, que el impacto económico y social de la vulnerabilidad ante desastres naturales es significativo, si se tiene en cuenta los costos de la destrucción de infraestructura física y social, los daños ambientales, los desbalances fiscales y los impactos económicos en los países.

#### **4.1.1.5 Contaminación del aire**

En Latinoamérica, la principal fuente de contaminación atmosférica en las ciudades de la región es el transporte. Con el crecimiento del parque automotor y el envejecimiento de la flota de vehículos de transporte público y privado, los problemas de contaminación se han acentuado en la última década, con aumentos notables en niveles de contaminación de los principales contaminantes [CO, PST, PM10, HC, Nox y Ozono]. Por otra parte, las condiciones meteorológicas y topográficas de las ciudades juegan un papel importante en los altos niveles de contaminación que se observan en muchos centros urbanos de la región [Ejemplo: Ciudad de México, Santiago de Chile, Bogotá; las tres ciudades con los índices más altos de contaminación del aire].

Los contaminantes atmosféricos emitidos por vehículos automotores afectan de manera definitiva los sistemas respiratorios y cardiovasculares de la población, particularmente en los niños y los ancianos, ocasionando enfermedades y hasta la muerte prematura. Aunque esto ha sido comprobado principalmente en grandes áreas metropolitanas, en algunas ciudades como son las capitales de los países Latinoamericanos los problemas de salud debido a las altas concentraciones de contaminantes de fuentes móviles ya han sido reportados por los gobiernos como un problema de salud pública.

Las fuentes fijas de contaminación atmosférica de industrias y otras operaciones públicas y del sector privado se suman a los impactos sobre la salud y el ambiente. Estas incluyen grandes termoeléctricas, fundiciones, refinerías e instalaciones industriales instalaciones que generan contaminantes como son SO<sub>2</sub>, PM<sub>10</sub> PST y CO<sub>2</sub>. A esto se suman las emanaciones sin control de numerosas micros, pequeñas y medianas empresas [MiPyMEs], la quema de biomasa y basura, los incendios en confinamientos, el polvo de calles, construcción y mantenimiento de caminos, y el uso de combustibles contaminantes en el hogar.

#### **4.1.1.6 Gestión del Transporte**

La accesibilidad a los medios de transporte y la movilidad de los ciudadanos en los centros urbanos están relacionadas no solamente con la productividad económica, sino que también con la calidad de vida. En las ciudades Latinoamericanas el transporte público es primordial para el funcionamiento adecuado de las mismas y para ofrecer condiciones equitativas de accesibilidad a la mayor parte de la población que no utiliza vehículos particulares. Como se menciona anteriormente, uno de los factores principales en la contaminación del aire, es la flota vehicular; en este punto radica la importancia de la gestión del transporte y sus interrelaciones con la salud pública. En consecuencia, las ciudades de la región enfrentan el reto de ofrecer a sus ciudadanos sistemas de transporte económicos, financieramente viables y ambientalmente favorables que aseguren una mejor calidad de vida.

#### **4.1.1.7 Desarrollo y capacidad institucional**

Un aspecto que es transversal a los anteriormente descritos, es el desarrollo y capacidad institucional de los gobiernos y otros actores involucrados en la gestión del medio ambiente urbano.

En la región, a pesar de los avances alcanzados a partir de los procesos de descentralización, los gobiernos municipales carecen de autonomía y coordinación con los entes del gobierno central para gestionar los problemas y retos ambientales. En muchas ocasiones, la estructura institucional 'gobierno municipal-central' se ve afectada por la rigidez de las instituciones del sector público, que en su mayor parte mantienen estructuradas sectoriales y jerárquicas. En consecuencia, existe una cultura de la administración pública bajo la cual las decisiones están compartidas y orientadas verticalmente desde los gobiernos centrales hacia los municipales, generando problemas de coordinación, falta de comunicación y duplicación de actividades, conflictos jurisdiccionales y hasta la degradación y pérdida de recursos naturales. Adicionalmente, los gobiernos municipales en su mayor parte, confrontan limitaciones técnicas y presupuestarias y las competencias nacionales y municipales para la gestión ambiental son todavía difusas o no están claramente definidas.

También cabe mencionar que los procesos de descentralización en la región durante las décadas de los 80 y 90, otorgaron responsabilidades a los gobiernos locales [al igual que la sociedad civil] para la planificación, el financiamiento e implementación de planes, programas y proyectos de desarrollo y medio ambiente de los centros urbanos. A pesar que la participación ciudadana en el diálogo de políticas se ha incrementado en la región, falta aún mucho para disponer de canales de información más eficientes que faciliten decisiones colectivas y coordinadas.

En conclusión, el fortalecimiento de las capacidades legales y normativas, técnicas, administrativas, financieras y de participación pública de las instituciones a cargo de la gestión ambiental municipal es una parte esencial en la solución de la problemática ambiental urbana en Latinoamérica.

#### **4.1.2 Contexto de la Gestión Ambiental Urbana**

La consideración de la temática ambiental en el espacio urbano, desde una perspectiva global es un fenómeno nuevo, al menos, en América Latina. Desde hace varias décadas, los esfuerzos por mejorar las condiciones ambientales en nuestras ciudades se limitaron a la construcción progresiva de sistema de captación de agua y transporte de aguas servidas, sistemas de recolección de basura, entre otros.

A partir de los años 60, y con más fuerza en décadas posteriores, el creciente interés por la ecología, la temática ambiental y por último el desarrollo sostenible, se expresó en las ciudades por la construcción de sistemas de tratamiento de aguas, de residuos urbanos, de tratamiento de residuos tóxicos, etc. Nuevamente se consideró que incorporar la dimensión ambiental en la ciudad se traducía en obras de infraestructura de interés colectivo.

La gestión ambiental urbana tiene como fin mantener y preservar el ambiente urbano, y redefinir en el tiempo y en el espacio las relaciones entre los seres humanos y su ambiente, en especial en relación a los patrones de vida y consumo. Esta redefinición procura revertir los efectos de la degradación del suelo, del aire y agua producidos por los modelos de desarrollo urbano insostenibles que reiteran la exclusión y empeoran las condiciones y calidad de vida de los seres humanos que habitan las ciudades.

En América Latina existe un marco institucional para la Gestión Ambiental Urbana que está compuesto por normas, leyes, regulaciones, y las respectivas organizaciones que las manejan y que brinda una estructura para la gestión del medio ambiente, los recursos naturales y sus respectivos servicios en los entornos urbanos. Dicho marco, determina los mecanismos a través de los cuales los diversos actores interesados o afectados por la problemática ambiental pueden administrar las mejoras para el medio ambiente y asegurar las sostenibilidad de los recursos naturales que influyen directa e indirectamente en la funcionalidad de los centros urbanos.

Estos mecanismos ayudan al desarrollo de un marco de gobernabilidad transparente y equitativa para la gestión ambiental y en consecuencia, un marco de gobernabilidad adecuado puede facilitar el camino hacia el desarrollo urbano sostenible.

Como se ha dicho, la gestión ambiental implica la práctica de las actividades humanas, ya que transcurren o afectan al medio ambiente en mayor o menor grado, y está supeditada a una ordenación previa del territorio y de los usos del mismo. Esta ordenación marca para qué usos puede destinarse el suelo en función de su aptitud potencial como terreno agrícola, como poseedor de minerales aprovechables, como suelo industrial en función de su escasa aptitud para un uso más directo, como residencial en función de la existencia de agua disponible y de una climatología adecuada, o como reservado en función de su valor natural intrínseco, entre otros. Una vez que se ha establecido la ordenación, se diseña una estrategia para gestionar cada parte y uso. A la gestión más o menos productivista o economicista, diseñada para la explotación y aprovechamiento del suelo, se superpone la gestión ambiental.

El paradigma de la gestión urbana actual postula que el proceso de creación de la localidad depende del protagonismo de los gobiernos locales y del grado de participación de sus habitantes. Los elementos que la sostienen están reclamando una verdadera integración de todos los sectores dentro del ámbito urbano para disminuir las tremendas desigualdades que se expresan simultáneamente.

Actualmente se reconocen tres principios básicos que sostienen cualquier gestión ambiental urbana:

- La ciudad es de todos.
- La ciudad es para todos.
- La ciudad somos todos [Cela, 1992].

Los procesos de urbanización comprenden la concentración de personas y actividades. Los espacios en que tienen lugar se le denominan urbanos.

Las ciudades y zonas urbanas son un producto social, que no pueden desvincularse de las condiciones naturales en las cuales se han desarrollado, ni de las transformaciones de esas condiciones. En el ambiente urbano concurren varios subsistemas donde se producen múltiples interacciones entre ellos y sus elementos, son: el subsistema natural [animales, plantas, microorganismos, suelo, agua, aire, ecosistemas]; el subsistema social [individuos, colectividades, sus características, costumbres, relaciones, manifestaciones culturales, problemas sociales, su historia]; y el subsistema construido, que constituye las formas y estructuras del espacio resultante de la dinámica social [edificios, viviendas, obras de infraestructuras de industrias, equipamientos y otros]. [Yunen, 1997].

Tiene lugar en este ambiente un proceso de intercambio entre la base natural de una ciudad o zona urbana [componente de la naturaleza], la respectiva sociedad allí existente [aspecto social] y la infraestructura creada [medio o aspecto construido]. Intervienen factores [cuyos orígenes son tanto internos como externos a ese ambiente] de tipo histórico, económico, político, social, natural, ecológico, y cultural en general. Cada una de estas instancias es al mismo tiempo una condicionante de las otras dos y una resultante de ambas. Para entender cómo se deteriora o se mejora el ambiente urbano hay que determinar cómo cada instancia lo condiciona.

Los problemas ambientales surgen cuando la sociedad le traspasa a su vez presiones a la otra. De esta manera se comprende como finalmente, todo se revierte sobre la organización social que originó los problemas. Los problemas ambientales urbanos son aquellos en los que existe variación o alteración de los elementos de un lugar, de manera que atenta contra la calidad, cantidad o diversidad de los recursos humanos, recursos naturales y del patrimonio construido, con deterioro de la calidad de vida y donde se dificulta o impide además el desarrollo sostenible.

Una de las principales causas que genera problemas ambientales urbanos es la pobreza, resultado del modelo de desarrollo imperante en el mundo, caracterizado por la inequidad y la injusticia social, que permite y promueve el libre juego de las fuerzas del mercado, el aumento de la productividad, de la producción y el

consumo; pero no persigue satisfacer las necesidades de la sociedad en su conjunto. Todo ello genera marginalidad, inseguridad alimentaria e insalubridad, manifestaciones de la correlación existente entre la pobreza y la falta de control sobre los recursos y de acceso de todos los derechos ciudadanos.

Las causas y el grado de incidencia de los problemas ambientales urbanos son múltiples; sus manifestaciones y comportamiento varían de una zona urbana a otra, en dependencia de sus características sociales, naturales y económicas. Entre esas causas se pueden señalar: la migración a las ciudades, la ausencia o deficiente cobertura de saneamiento: deficiente cobertura y calidad del agua; ausencia y deficiencias en los métodos de recolección y manejo en general de desechos sólidos tanto urbanos como industriales y peligrosos de cualquier tipo; procesos de producción y servicios que generan residuales que contaminan al aire, al suelo y las aguas; las concentraciones de vehículos; el mal estado de las viviendas y la insuficiente cultura ambiental.

Los problemas que tienen lugar en el medio ambiente urbano inciden de forma diferenciada de acuerdo con la escala en que actúan. En la escala del hogar se ponen de manifiesto e inciden directamente todos los problemas ambientales urbanos, como: hacinamiento, malas condiciones de las viviendas, falta de cobertura de saneamiento y de agua potable, generación indiscriminada de desechos y su acumulación en lugares inadecuados, mal manejo de los alimentos y falta de educación ambiental, entre otros. Asimismo, en esta escala juega un papel decisivo la formación de los individuos para actuar responsablemente, tanto en el ambiente interno como en todo el ambiente urbano, ya que estos son los que generan los desechos domésticos en sus casas, áreas públicas, centros de producción o de servicios, los que pueden o no despilfarrar el agua o consumir altos niveles de energía.

La escala comunidad o barrio [consejo popular, patronato, etc.] es una escala básica del ambiente urbano. Aquí se producen conflictos ambientales importantes, tales como ausencia o déficit de infraestructura de servicios básicos, ineficiencias en el sistema de recolección de los desechos sólidos urbanos, ausencias de áreas verdes, falta de áreas recreativas, etc.

La interacción comunidad-dirigentes, locales-empresas-organizaciones sociales y la educación ambiental son fundamentales para la solución o mitigación de los problemas ambientales que se manifiestan en éste nivel.

Generalmente la escala municipal traspasa el límite de la ciudad y las zonas urbanas y comprende también zonas rurales, de producciones agropecuarias y naturales y los problemas generados en los asentamientos inciden en el resto de las otras zonas o áreas. Es una escala mucho más compleja por la diversidad e interacciones de los problemas e intereses que inciden, los cuales en muchos casos se multiplican y hacen mucho más complejo el manejo urbano. Se le añaden en particular, los problemas generados por la concentración de vehículos, su estado técnico, el bajo índice de áreas verdes por habitante, la deforestación, la contaminación de diverso tipo, el mal manejo de los desechos y problemas sociales entre otros. En este caso juega el papel principal la gobernabilidad y la incidencia efectiva de las instituciones y tomadores de decisiones en el liderazgo de los procesos y acciones para la solución o mitigación de los impactos ambientales negativos, con la amplia participación de las comunidades, barrios y de más organizaciones sociales.

Por otra parte la escala regional comprende provincias y regiones. Los ecosistemas naturales son el soporte de las zonas urbanas creadas por los seres humanos y no se corresponde con las divisiones políticas administrativas de municipios provincias regiones y otras. El ecosistema natural puede soportar más de esas divisiones o zonas urbanas o ciudad o estas últimas están vinculadas con más de un ecosistemas. De forma similar sucede con una cuenca hidrográfica que puede o comprende varios tipos de ecosistemas naturales y alberga diferentes zonas urbanas y ciudades.

La ausencia de correspondencia señalada hace que problemas ambientales manifiestos en una zona urbana o acciones realizadas en ella, produzcan impactos en otras áreas urbanas o naturales. La contaminación por residuales y desechos generados en una ciudad mal manejados y vertidos en ríos o aguas marinas, tienen efectos negativos y se manifiestan en otros lugares, inclusive muy alejados del lugar de origen.

Los procesos de urbanización, el desarrollo urbano y su crecimiento, ejercen presiones directas en sus áreas aledañas y en otras, aunque no sean cercanas por sus demandas de tierras agrícolas y forestales, de modificaciones para la realización de actividades económicas y sociales. Por lo general en esta escala se requiere de la intervención de dirigentes de la provincia o región y la solución de los problemas estarán en este nivel o en otros de mayor jerarquía.

El desarrollo sostenible persigue el mejoramiento de la calidad de vida humano y constituye una nueva forma de desarrollo social que establece un vínculo equilibrado entre la sociedad y el ambiente natural. La degradación ambiental no es una consecuencia ineludible de la actividad humana, es más bien el resultado de los modelos de desarrollo que han tenido lugar. A diferencia de los ecosistemas naturales, que pueden tener procesos espontáneos y alcanzar su equilibrio, las zonas urbanas solamente lo pueden hacer sobre la base de la gestión ambiental. Cuando esta premisa no se tiene en cuenta se pueden romper los equilibrios establecidos y aparecen las manifestaciones ambientales negativas que a corto plazo repercuten sobre la salud de la población y en su calidad de vida.

La gestión ambiental constituye un instrumento muy eficaz para los tomadores de decisión en cada localidad. Estos son en definitiva los máximos responsables de las acciones intersectoriales que posibiliten el flujo de materiales, energía y otros recursos, la minimización de la generación de desechos sólidos y residuales líquidos así como el destino de las producciones industriales, agrícolas y manufacturadas y la dirección de la labor de organización y educación de la población con el fin de lograr su participación consiente y sostenida en el cuidado y mantenimiento de los asentamientos humanos.

Se manifiesta una toma de conciencia acerca de la necesidad de una gestión para el desarrollo urbano que mediante acciones y actividades posibiliten el uso sostenido de los recursos humanos y naturales, así como el espacio físico con el objetivo de satisfacer las necesidades de toda la población actual y futura. Esas nuevas ideas han llevado a la evolución de la concepción de la gestión urbana, incorporándole la dimensión ambiental.

La gestión ambiental urbana es el conjunto de acciones, actividades, mecanismos e instrumentos dirigidos a la administración, uso sostenible de los recursos naturales y sociales de las zonas urbanas y de las aledañas interrelacionadas con ellas. Tienen en cuenta las relaciones e interrelaciones con otras zonas urbanas y naturales, así como las necesidades y objetivos de desarrollo del país. [Serrano, 2006].

Una gestión ambiental urbana eficaz establece sus objetivos y metas dirigidas a lograr:

- Mayor equidad en la distribución de las riquezas y en el uso del medio ambiente.
- Crecimiento económico basado en la planificación que parte de las necesidades reales de la población.
- Mejoramiento de la calidad de vida de la población. La satisfacción de las necesidades materiales y espirituales, el acceso a los servicios básicos de agua, saneamiento, salud, educación, cultura y seguridad social.
- Conservación y rehabilitación del medio ambiente, que parte del conocimiento y la información sobre los problemas ambientales.
- Elevación de la cultura ambiental de todos los actores sociales.
- Fortalecimiento del liderazgo de los gobiernos locales, su capacidad integradora y de control, así como de las capacidades de gestión de todas las instituciones locales.
- Participación efectiva de la comunidad, de las organizaciones sociales y de los ciudadanos en la búsqueda de soluciones a los problemas urbanos.

En la localidad se puede establecer un sistema de gestión ambiental integrado a la gestión local, donde la comunidad juega un papel activo y participativo y cuyo marco institucional son todas las estructuras locales, constituidas para los diferentes fines económicos y sociales, mediante las cuales se emplean los instrumentos definidos para la gestión ambiental.

## 4.2 MODELOS INTERNACIONALES EN LEGISLACION Y GESTION AMBIENTAL URBANA

Hoy en día el agravamiento de las condiciones ambientales de las ciudades y asentamientos humanos constituye uno de los grandes desafíos a nivel urbano, dados los fuertes vínculos existentes entre las problemáticas ambientales y las diversas manifestaciones de la pobreza y la exclusión social.

La provisión sostenible, equitativa y eficiente de los bienes y servicios ambientales es un enorme reto con implicaciones ecológicas, sociales, económicas y de gobernabilidad. Existen en Honduras, grandes limitaciones para la planificación y gestión ambiental, lo cual se traduce en grandes inequidades de costos y acceso para las comunidades de bajos ingresos. El resultado de ello, no es sólo la inadecuación de la infraestructura y los servicios, sino también el empeoramiento de la degradación ambiental y la existencia de crecientes tensiones entre ecología y desarrollo urbano. Los marcos institucionales para el desarrollo de políticas en este campo son frecuentemente inadecuados dada su fragmentación sectorial. Por lo general, las medidas y programas en materia ambiental están desvinculados de los procesos de planificación urbana y regional.

De otro lado, en el entendido de que un desarrollo urbano equilibrado en términos económicos y ambientales no puede ser alcanzado sin las condiciones de gobernabilidad que aseguren la sostenibilidad social y política en el largo plazo, se hace necesario avanzar en el fortalecimiento de procesos participativos y multi-sectoriales. Desafortunadamente, a pesar de los avances registrados en los últimos años, aún las estructuras políticas y administrativas locales son débiles y limitados técnicamente para ejercer su mandato en todos los ámbitos de su competencia.

Para la obtención de un análisis de la gestión ambiental urbana más completo es necesario conocer experiencias internacionales que nos muestren desde la integración de las leyes y reglamentos que están vinculados a este proceso y que les han permitido tener resultados favorables. Como las experiencias y buenas prácticas que se han logrado en cada uno de los territorios.

Según la literatura estudiada se determinó presentar las experiencias de países que presentan una mayor relación del aspecto urbano y ambiental y tienen a su vez resultados positivos de estas gestiones, es de mencionar, que existen muchos más ejemplos, sin embargo, nos enmarcamos en los más pertinentes para esta investigación. Algunas de las experiencias que se muestran son:

**Tabla 9 - Experiencias vinculadas con la Gestión Ambiental Urbana**

<b>Europa</b>	<b>América Latina</b>
<b>Unión Europea</b>	<b>Colombia</b>
<b>Italia</b>	<b>Brasil</b>
<b>Francia</b>	<b>Perú</b>
<b>España</b>	

#### **4.2.1 Modelo de la Unión Europea: La noción constitucional de gobierno del territorio, un análisis comparado.**

Este estudio mira, a la luz de la Constitución Europea recientemente ratificada por Italia y del proceso de integración política arrancado entre los Estados miembros de la Unión Europea, al examen de los textos de algunas Cartas Fundamentales [en particular, además de la italiana, las de Alemania, Francia, España, Reino Unido y Estados Unidos] para analizar – donde existente – la disciplina de la función de gobierno del territorio y sus tratos relativos.

La Unión Europea nunca ha sido titular de competencias en materia urbanística. Mientras la tutela del medio ambiente ha sido objeto, en el curso de los años, de abundante reglamentación por parte de la Unión Europea, el organismo sobrenacional nunca ha incidido sobre la planificación de los usos del suelo.

No obstante, ya a partir del Esquema de Desarrollo del Espacio Europeo, la Unión Europea ha reconocido que el territorio, en cuanto sede del vivir social, es el ámbito en que realizar y coordinar las propias políticas, pero también y sobre todo un elemento del propio patrimonio, que necesita ser cuidado y valorizado.

## **4.2.2 Modelo de España: La regulación urbanística española.**

### **4.2.2.1 La construcción de la ciudad: crecimiento racional y creación de espacios públicos.**

Por último, debemos señalar que esta visión del urbanismo como regulación del mercado del suelo, este tratamiento económico del suelo como materia prima necesaria para la obtención de un producto final que es la vivienda, no debe hacernos olvidar la otra gran finalidad de la legislación urbanística, que es crear un marco legal para ordenar el crecimiento de la ciudad. La legislación urbanística garantiza que las poblaciones acometan sus crecimientos de forma ordenada, a través de planes de ordenación, y que las implantaciones residenciales cumplan con determinados estándares relacionados con la calidad de vida de los ciudadanos. Por ello la ley establece que mediante el plan deba garantizarse un crecimiento ordenado e integrado de forma armónica y coherente con la ciudad preexistente desde la perspectiva de los servicios públicos [transporte, vías de comunicación, equipamientos ciudadanos, etc.].

A su vez, también el plan se configura como el instrumento que debe concretar en cada espacio urbano, dentro de los mínimos fijados por ley y en proporción a las intensidades del crecimiento residencial, los espacios públicos al servicio de la comunidad: vialidad, zonas verdes, equipamientos comunitarios. Últimamente, y en relación al problema ya expuesto del precio de la vivienda, la legislación más reciente ha introducido también la previsión de que en el suelo residencial determinada proporción de éste se dedique a viviendas de protección pública y por lo tanto de precio más asequible.

### **4.2.2.2 Principios de la regulación urbanística.**

- Desarrollo territorial y urbano sostenible.
- Dirección pública e iniciativa privada.
- Justa distribución de beneficios y cargas entre los propietarios.
- Participación de la comunidad en las plusvalías generadas a los propietarios.
- Publicidad y participación ciudadana.

### 4.2.2.3 El planeamiento urbanístico

- La fase de planeamiento: Función y naturaleza de los planes urbanísticos

En el sistema urbanístico español, la dinámica del proceso se articula en tres fases nítidamente diferenciadas que, aunque puedan simultanearse en el tiempo, cumplen funciones diferentes y se dotan de instrumentos propios: son las fases de planeamiento, gestión e intervención en la edificación.

La primera fase es de planificación; en ella se ordena el territorio realizando las operaciones de clasificación en alguno de los tipos de suelo descritos en la lección anterior, calificación en zonas y sistemas, y establecimiento de las disposiciones que regirán la fase de gestión y la de edificación, fijando los parámetros de ordenación de la edificación y uso de los predios.

El plan urbanístico es el instrumento propio de la fase de ordenación o planeamiento; desde el punto de vista jurídico tiene naturaleza de reglamento, por lo tanto participa de las notas comunes de toda norma jurídica: fuerza de obligar, destinatario general, vigencia indefinida, necesidad de publicación.

La definición de las clases y contenido de los planes urbanísticos compete a las Comunidades autónomas; puede haber por lo tanto variaciones entre ellas. Aquí hemos adoptado la denominación tradicional que actúa de lenguaje común frente a la dispersión actual.

#### **4.2.3 Modelo de Italia. Lineamientos de derecho urbanístico italiano**

El derecho urbanístico moderno nace en particular hacia mitades de los 80's: sus primeros instrumentos han sido los reglamentos de carácter sanitario, seguidos por los reglamentos edilicios, cuya función era de toda forma ligada a las exigencias de carácter sanitario [prescripción de medidas mínimas de amplitud, de altura, de disposiciones relativas a las ventanas, a los pozos de luz y a otros requisitos higiénicosanitarios], y de los reglamentos de policía urbana.

Todavía se trata de una gestión que podríamos decir “mecánica” del territorio, o sea, lejana de la moderna modalidad de gestión “planificadora” del ambiente urbano.

Por lo tanto, la planificación urbanística consiste inicialmente en la mera separación de las zonas industriales insalubres de las residenciales, con el fin de permitir condiciones higiénicas adecuadas a los habitantes de las metrópolis: se trata del llamado fenómeno de la zonación, para el cual en el ámbito de cada zona se emanan diferentes reglamentos aptos a garantizar sobre todo el destino de las mismas e impedir la arbitraria penetración de los establecimientos industriales.

G. Caniggia [1995], junto a otros estudiosos italianos –como C. Cattáneo, S. Muratori, o E. Guidoni–, trata de situar el hecho urbano como un fenómeno más dentro de la complejidad de la antropización de los territorios, analizando una serie de hechos de tal antropización como la definición de trayectos, la conformación de asentamientos ligados a la funcionalización o viabilidad de los trayectos, el desarrollo de asentamientos o instalaciones ligados a la producción y más adelante, en el decurso histórico de la antropización territorial, el surgimiento y evolución de los núcleos protourbanos y por fin, los artefactos urbanos.

Caniggia utiliza el concepto común, a todas dichas escalas y manifestaciones, de tipo, para aludir a una especie de instrumento de convencionalidad casi lingüística para definir las características de la relación sociedades/territorios: así, antepone la noción de tipo territorial a los de tipo urbano y tipo edilicio.

Pero lo más importante del enfoque caniggiano, o del tipologismo histórico-territorial en general, es la idea de continua reorganización antropo-territorial, que estudia en sus proposiciones de ciclos de implantación, consolidación, recuperación de la implantación y reestructuración, en relación a cierta utilización históricamente diversa de elementos geográficos como las crestas, las crestas secundarias, los fondos de valles, etc.

El historiador italiano aplica un concepto de *longue durée*<sup>13</sup>, a la manera de la escuela de los Annales, pero indica:

- La relatividad del hecho urbano en un conjunto de sucesos de antropización territorial más complejo,
- Su ciclicidad y por lo tanto, cierta cualidad de reversibilidad del desarrollo urbano y
- La contra-presión que lo territorial aplicaría a la tendencia expansiva del hecho urbano puntual.

Si bien sus estudios se aplicaron a algunas áreas específicas –como las regiones transalpinas italianas o el norte de África– las hipótesis pueden ser extrapolables, quizá reconducidas a ciertas estructuras generales, como su manifestación en el contexto de los seis grandes biomas que propone, como caracterización diferencial de los soportes naturales, el arriba citado B. Campbell: la pluviselva tropical, la sabana tropical, el bosque templado, las praderas septentrionales, los bosques de coníferas norteros y la tundra.

La lectura histórica-tipológica de las estructuras ambientales territoriales permite una mirada exógena del hecho urbano, que es capaz de relativizar sus condiciones evolutivas y reconducirlo, explicativamente, a hipótesis de ciclicidad de ocupación territorial. La historicidad o ciclicidad posible de la fenomenología de lo urbano es lo que puede sostener el advenimiento de un posible ciclo de posturbanización, que en otro sentido ya ocurrieron en otras circunstancias históricas y territoriales. Además este enfoque pone en duda la generalizada sensación de éxito de desarrollo civilizatorio que se adjudica al desarrollo urbano.

---

<sup>13</sup> Es el término con que se designa un nivel del tiempo histórico correspondiente a las estructuras cuya estabilidad es muy grande en el tiempo [marcos geográficos, realidades biológicas, límites de productividad, incluso algunos fenómenos ideológicos], para diferenciarlo del nivel de tiempo de la coyuntura, en que el cambio es perceptible [series económicas, procesos de cambio, fenómenos de transformación profunda que han sido denominados historiográficamente revoluciones, como la Revolución industrial o la Revolución burguesa] y sobre todo de la corta duración o hechos de la historia o de los acontecimientos.

Un aspecto importante para evaluar el avance hacia la constitución de una sociedad sostenible es desarrollar un sistema de monitoreo que permite recabar información de los ciudadanos sobre su percepción en este tema.

El Grupo de Expertos en Medio Ambiente Urbano [Ambiente Italia], preparó un conjunto de indicadores que permiten construir un perfil de la sostenibilidad local, a continuación se plantean los temas en evaluación y las preguntas respectivas que se aplican a las familias de la ciudad en estudio.

**Tabla 10 - Indicadores para la medición, seguimiento y evaluación de la sostenibilidad local**

TEMA	MEDICIÓN	PREGUNTAS
1. Satisfacción de los ciudadanos con la comunidad local.	1. Grado de satisfacción de los ciudadanos en general y con respecto a determinados aspectos del municipio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuál es el grado de satisfacción en general de los ciudadanos con el municipio como lugar para vivir y trabajar?</li> <li>• ¿Cuál es el grado de satisfacción de los ciudadanos con diferentes aspectos del municipio?</li> </ul>
2. Contribución local al cambio climático.	1. Emisiones equivalentes de CO2.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿En qué medida la autoridad y la comunidad local pueden reducir las emisiones de gases de efecto invernadero como contribución local a la lucha contra el cambio climático global?</li> </ul>
3. Movilidad local y transporte de pasajeros.	<p>1. Número de viajes diarios y tiempo invertido per cápita por tipo de viaje y modalidad de transporte.</p> <p>2. Distancia media total diaria recorrida per cápita por tipo de viaje y modalidad de transporte.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuál es el grado de movilidad de los pasajeros en el municipio?</li> <li>• ¿Aumentan las distancias que recorren los ciudadanos?</li> <li>• ¿Qué modalidades de transporte se utilizan para la movilidad diaria de los ciudadanos?</li> </ul>
4. Existencia de zonas verde públicas y servicios locales.	1. Acceso de los ciudadanos a zonas verdes públicas y servicios básicos próximos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué proporción de habitantes del municipio viven cerca de zonas verdes públicas y otros servicios básicos?</li> </ul>
5. Calidad de aire en la localidad.	<p>1. Número de veces que se superan los niveles límite de determinados contaminantes atmosféricos.</p> <p>2. Existencia y grado de ejecución de un plan de gestión de la calidad del aire.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuántas veces al año supera la calidad del aire en la localidad los niveles límite?</li> <li>• ¿Ha preparado y aplicado la autoridad local un plan de gestión de la calidad del aire?</li> </ul>
6. Desplazamiento de los niños entre la casa y la escuela.	1. Modo de transporte utilizado por los niños en los desplazamientos entre la casa y la escuela.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuál es el grado de seguridad y funcionalidad de la comunidad local y del sistema de transporte colectivo para los niños?</li> <li>• ¿Qué tipo de transporte utilizan los escolares</li> </ul>

		<p>para desplazarse entre la casa y la escuela?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué importancia tiene educar a los niños en la adopción de un estilo de vida sostenible?</li> </ul>
7. Gestión sostenible de la autoridad local y de las empresas locales.	1. Porcentaje de organizaciones públicas y privadas [grandes empresas y PYME] que adoptan y utilizan procedimientos de gestión ambiental y social.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿En qué medida las egresas, organizaciones y autoridades locales gestionan el consumo de recursos, la protección ambiental y las cuestiones sociales mediante la adopción de procedimientos reconocidos?</li> </ul>
8. Contaminación sonora.	<p>1. Porcentaje de la población expuesta a un alto nivel de ruido ambiental durante largos períodos de tiempo.</p> <p>2. Niveles de ruido en zonas seleccionadas del municipio.</p> <p>3. Existencia y grado de ejecución de un plan de acción contra el ruido.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿En qué medida están expuestos los ciudadanos al ruido ambiental procedente del tráfico terrestre y aéreo, así como de zonas industriales, en sus casas, en los parques públicos y otras zonas relativamente tranquilas?</li> <li>• ¿Qué niveles de ruido hay en determinadas zonas del municipio?</li> <li>• ¿Ha preparado y ejecutado la autoridad local algún plan/programa de acción contra el ruido?</li> </ul>
9. Utilización sostenible del suelo.	1. Conocimiento sobre el manejo de diferentes tipos de zonas: artificiales, tierras abandonadas y contaminadas, nuevas urbanizaciones y densidad, restauración del suelo urbano, zonas protegidas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Ha adoptado el municipio una política de uso sostenible del suelo, aunque buscando el desarrollo, que potencie la eficiencia en el uso de la tierra, proteja las tierras infraexplotadas y los lugares sensibles desde el punto de vista ecológico, y restaure y reurbanice tierras abandonadas y contaminadas?</li> </ul>
10. Productos que fomentan la Sostenibilidad.	<p>1. Porcentaje del consumo total de productos que llevan la etiqueta ecológica, biológicos, energéticamente eficientes, objeto de prácticas comerciales leales y de madera certificada.</p> <p>2. Disponibilidad y suministro al mercado de productos que llevan la etiqueta ecológica.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿En qué medida los particulares y las organizaciones, incluidas las autoridades locales, compran productos que fomentan la sostenibilidad?</li> </ul>

Fuente: Grupo e Expertos en Medio Ambiente Urbano. *Hacia un perfil de la sostenibilidad local. Ambiente Italia. Mayo 2001.*

#### 4.2.4 Modelo de Francia: Derecho urbanístico

El derecho urbanístico puede ser definido como “el conjunto de las reglas relativas que afectan al espacio y a su acondicionamiento prescribiendo obligaciones de interés general”. Para encontrar su legitimidad es necesario acudir a las nociones de servicio público en interés de la comunidad, y al de potestad pública para imponerse al interés particular o privado, ambas nociones son consecuencia del Estado social que proclama la Constitución Francesa.

#### **4.2.4.1 Principales características del derecho de urbanismo.**

El derecho urbanístico, como parte del derecho público, tiene fuertes conexiones con el derecho financiero, el derecho medioambiental y penal, así como con el derecho civil en los aspectos que afecta a la propiedad del suelo y a las expropiaciones urbanísticas.

Sus características fundamentales son:

- Es un derecho de carácter patrimonial.
- El interés general busca satisfacer varios objetivos complementarios: interés económico que impone una gestión racional del espacio; un interés social de la diversidad de la vivienda y el fomento del empleo; un interés medioambiental para proteger la calidad de vida y respetar el entorno de patrimonio histórico y cultural.
- Es un derecho que busca la armonía y de la conciliación del “justo posible” a falta de “justo ideal”.
- Es un derecho de carácter empírico: inestable, flexible y con cierta rigidez, aunque sean términos contradictorios, ya que ha de adaptarse a las distintas coyunturas sociales, políticas y económicas, y a veces nace de situaciones inciertas.
- Es un derecho complejo que carece de unidad, de cohesión y de ideas fuertes por haberse construido por yuxtaposición y superposición.
- Es un derecho que tiene una legalidad a veces rígida [relación de conformidad] y a veces flexible [relación de compatibilidad].
- Es un derecho donde intervienen diversos actores que, en algunos casos, tienen intereses encontrados: Servicios Estatales, los servicios de las colectividades locales, los propietarios del suelo, los constructores, las asociaciones de defensa, los profesionales interesados en el proyecto de construcción o de habilitación: promotores, arquitectos, geógrafos, establecimientos de créditos, establecimientos públicos, etc.
- Es un derecho que admite mecanismos de concertación previa a la decisión final donde las diferentes partes pueden desarrollar sus puntos de vistas para conseguir un acuerdo.

#### **4.2.4.2 Reglamentaciones específicas inspiradas por unas preocupaciones de orden público.**

- Policía de salubridad

El Decreto-Ley del 26 de mayo de 1852, inspirado por Haussmann, obliga a los constructores a habilitar redes de evacuación de aguas. Al principio, esta norma estaba destinada a la ciudad de París, pero otras ciudades podían pedir su aplicación. En este mismo sentido, la Ley del 15 de febrero de 1902, de higiene pública, elaboró un reglamento sanitario. Según sus disposiciones, ninguna construcción en las ciudades de más de 20.000 habitantes podía estar desprovista de un permiso de acuerdo con el contenido del reglamento sanitario.

- Protección de la estética y conservación del patrimonio.

En reacción contra las ideas de Haussmann, llamado “el demoledor”, y contra las ideas de Viollet le Duc, llamado “el reconstructor al idéntico”, y en reacción contra la dispersión de obras de arte, fueron aprobadas numerosas leyes protectoras: Leyes de 30 de marzo de 1887 y del 31 de diciembre de 1913 para los monumentos históricos; Leyes de 21 de abril de 1906 y del 2 de mayo de 1930 para los emplazamientos históricos, y por último, la Ley del 13 de julio de 1911 que introduce la noción de perspectiva monumental.

#### **4.2.4.3 Normas internacionales**

A la diferencia del derecho medioambiental, las normas internacionales influyen poco en la rama del derecho urbanístico stricto sensu. Pero, del hecho de que la relación entre estos derechos se haya intensificado, la dimensión internacional del primero influye sobre el segundo.

Al nivel internacional, la noción de vivienda y de edificio urbano se encuentran sujetos a controles específicos. La gestión integrada del medioambiente urbano es una de las condiciones del “desarrollo sostenible”, principio proclamado en la conferencia de Río de 1992, y integrado en el Derecho francés a través de las leyes del 8 de febrero de 1995 y del 25 de junio de 1999.

Al nivel comunitario, la calidad de vida es uno de los objetivos del Tratado de Roma, un “Libro Verde sobre el medioambiente urbano” adoptado por el Consejo en 1991 busca “crear o reconstruir ciudades y aglomeraciones con un medioambiente mas atrayente por los ciudadanos y para reducir los niveles de contaminación global”. En 1994, una Carta de las Ciudades Sostenibles Europeas, adoptada en Aalborg en Dinamarca, declara que son principalmente las ciudades “esencialmente responsables” de numerosos problemas del medioambiente y que padecen el 80% de la población europea. El derecho comunitario da mucha importancia, hoy por hoy, a la relación entre el medioambiente y urbanismo, ejemplo de ello es la Directiva “Planes y Programas” del 27 de junio de 2001.

La aplicación de la Convención Europea de los Derechos del Hombre por el Tribunal Europeo de Estrasburgo fomenta la facultad de los poderes públicos para intervenir en materia inmobiliaria, sobre todo su jurisprudencia sobre el derecho de la propiedad y sus garantías.

Por último, la apertura de las fronteras entre los Estados-Miembros de la Unión Europea conduce a una reflexión sobre la cooperación entre países en materia de urbanismo y proyectos de aglomeración del otro lado de la frontera.

#### **4.2.5 Modelo Brasil: Los cambios hacia una sostenibilidad**

Brasil ha experimentado en las últimas décadas un agravamiento de la problemática ambiental urbana, tanto en las grandes ciudades como en las ciudades medianas y pequeñas. La insuficiencia en la cobertura de los servicios de saneamiento básico, la crisis en la gestión de los residuos sólidos, la pérdida acelerada de la calidad del aire, el desequilibrio de las cuencas y la contaminación de ríos, lagunas, bahías y playas localizadas en el radio de influencia de los centros urbanos, son algunas de sus principales manifestaciones.

La adopción del Estatuto de la Ciudad [Ley Federal 10.257 del 2001] brinda un marco excepcional para el impulso de normas y programas municipales orientados a garantizar un enfoque de sustentabilidad en el desarrollo urbano. Además del énfasis colocado en el principio del desarrollo sustentable, como uno

de los criterios norteadores del desarrollo urbano, el estatuto integra esta visión en la definición de los instrumentos operativos generales, como es el caso de los Planes Directores Municipales, así como en la definición de instrumentos específicos tales como la zonificación ambiental [definido como uno de los elementos de la planificación municipal], y los estudios previos de impacto ambiental [EIA] y de impacto en el entorno [EIE].

En lo que respecta a la implementación del Estatuto, un reto importante para las prefeituras y otros actores locales es el desarrollo y la aplicación de sus instrumentos en el día a día de la gestión municipal. La experiencia existente en este campo es aún limitada, no está sistematizada y su difusión es muy restringida.

El Estatuto de la Ciudad establece que todos los municipios con población por encima de 20,000 habitantes [aproximadamente 1500] deben adoptar su Plan Director, formulado y aprobado en consulta con los principales sectores que actúan en el ámbito municipal. En la actualidad, un poco más de 800 municipios han adoptado Planos Directores, entre los cuales cerca de 200 necesitan actualizarlos.

Desde antes de la adopción del Estatuto de las Ciudades, en Brasil se han desarrollado diversas iniciativas relacionadas con la promoción de la Agenda 21 [la mayor parte de ellas apoyada por organismos internacionales]. Las informaciones del Ministerio del Medio Ambiente y el ICLEI indican que existen cerca de 200 procesos de construcción de Agendas 21 municipales.

En cuanto a instrumentos de apoyo metodológico, algunas iniciativas han sido desarrolladas por el MMA con apoyo de organismos internacionales, las cuales en su mayoría se concentran en la etapa de diagnósticos y formulación de Agendas locales, existiendo aún una limitación para las fases de implementación, sin que exista una integración de estos procesos con la elaboración de los Planes Directores Municipales. Otra limitación está referida al formato, lenguaje y divulgación de los Planes y programas que de ellos se derivan, los cuales no

llegan al conjunto de actores urbanos [trabajo de instancias técnicas sin suficiente énfasis en las dinámicas participativas].

Uno de los desafíos para la sostenibilidad política de estos procesos, es desarrollar mecanismos diversificados y pluralistas, así como propiciar oportunidades más efectivas y amplias para la participación y representación de la ciudadanía y para la rendición de cuentas del poder público.

#### **4.2.5.1 Marco institucional**

- El Ministerio de las Ciudades [Mciudades] es el organismo federal responsable para la formulación de políticas y estrategias en materia de desarrollo urbano sostenible y, a través de la Secretaría de Programas Urbanos, tiene como una de sus funciones el apoyar a los municipios para implementar el Estatuto de las Ciudades y los procesos de planificación urbana en general.
- El Ministerio del Medio Ambiente [MMA] es el organismo federal responsable de la formulación de políticas y estrategias medioambientales y, a través de la Secretaría de Calidad Ambiental en los Asentamientos Humanos, tiene la responsabilidad de proponer políticas y normas, definir estrategias e implementar programas y proyectos en temas relacionados con la política ambiental urbana y el monitoreo de la calidad del medio ambiente urbano.
- El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA] es la agencia de la ONU que tiene como objetivo dirigir y alentar la participación en el cuidado del medio ambiente y proporciona apoyo a los gobiernos en la búsqueda de soluciones a los problemas ambientales. Dentro del PNUMA, la División de Evaluación y Alerta Temprana lleva a cabo un proceso de evaluaciones ambientales llamado Proyecto GEO Ciudades. El objetivo de este proyecto es realizar evaluaciones del estado del medio ambiente en las ciudades a través de una metodología que permite obtener información confiable y actualizada para ayudar a mejorar la gestión urbana. Asimismo, lleva a cabo un programa sobre gestión de datos e indicadores para estimular su generación y facilitar el acceso a la

información científica necesaria para mejorar la gestión del medio ambiente.

- El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos es la agencia de la ONU responsable de promover el desarrollo social y ambientalmente sustentable de los asentamientos humanos y el acceso a una vivienda adecuada a todos y todas. A través de la Sección Urbano Ambiental, UN-HABITAT implementa globalmente dos programas: el de Ciudades Sostenibles y el Programa de Apoyo a la Implementación Local de las Agendas 21. Por medio de estas dos iniciativas se promueve la implementación de una metodología de definición e implementación de estrategias urbano-ambientales, la cual ha sido desarrollada a través de la experiencia acumulada en más de cuarenta ciudades durante los últimos diez años. Su enfoque está en el fortalecimiento de las capacidades locales para la planificación y la gestión ambiental, basándose en una amplia participación del conjunto de actores urbanos.

#### **4.2.5.2 Vínculos con el marco de cooperación con el país y con el marco de resultados estratégicos**

- Las actividades propuestas en el presente programa conjunto se enmarcan, además, dentro de los objetivos de desarrollo establecidos por la Agenda 21, la Agenda Hábitat, así como por la Declaración del Milenio, específicamente en cuanto al Objetivo No. 7.
- Dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, suscritos por líderes de todo el mundo durante la Cumbre del Milenio en la Ciudad de Nueva York en 2000, el objetivo # 7 se refiere al medio ambiente. Dentro de ese objetivo, la meta # 9 llama a incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales y a invertir el proceso de la pérdida de recursos medio-ambientales; por su parte, la meta #11 llama a los gobiernos a comprometerse a mejorar la calidad de vida de, por lo menos, 100 millones de habitantes de barriadas en el mundo.
- El PNUMA tiene una importante historia de cooperación en los temas de evaluación ambiental dentro del Brasil. Precisamente la metodología que utiliza para el Proyecto GEO Ciudades fue diseñada por el Consorcio

Parceria 21 [IBAM-ISER-REDEH], con retroalimentación de otras organizaciones de la región. Además, en este mismo contexto, ha llevado a cabo los proyectos GEO- Río de Janeiro y GEO- Manaus.

- Por su parte, UN-HABITAT desarrolla en el Brasil acciones de cooperación y trabajo en asociación en materia de política urbana y habitacional con el Ministerio de las Ciudades, el Frente Nacional de Prefeitos, la Caixa Económica Federal, el Foro Nacional de Reforma Urbana y un número creciente de prefeituras. Los temas principales en que se desarrolla esta cooperación son la regularización de la tenencia, la gobernabilidad urbana, los observatorios urbanos y las mejores prácticas.

#### 4.2.5.3 Estrategias del país

- La acción del Ministerio de las Ciudades: La creación del Ministerio de las Ciudades a inicios del 2003 constituyó un hecho muy importante en materia urbana para el Brasil, en la medida en que su acción busca superar la visión sectorial fragmentada entre vivienda, saneamiento y transporte, integrando estos componentes en un enfoque territorial que toma en consideración el uso y la ocupación del suelo urbano. Otro aspecto fundamental de la creación del Ministerio radica en la búsqueda de una política nacional de desarrollo urbano que esté en consonancia con los demás entes federativos [municipio y estado], los demás poderes del Estado [legislativo y judicial], además de apoyarse en una amplia participación de la sociedad civil. Con la creación de este Ministerio, el gobierno federal ocupa un vacío institucional, reforzando la orientación de descentralización y fortalecimiento del municipio definido en Constitución de 1988.

Las nuevas políticas del MCidades están inspiradas en el documento resultante de la Conferencia Nacional de las Ciudades, realizada en octubre del 2003, el cual resume las prioridades y directrices en materia de política urbana a nivel nacional. Por medio de la Secretaria de Programas Urbanos, el Ministerio ejerce la misión de estimular, articular y apoyar procesos participativos y democráticos, contribuyendo a la organización humanizada del espacio urbano, ampliando el acceso sustentable a la

tierra urbanizada y transformando la cultura de exclusión territorial predominante en las ciudades brasileñas.

El Ministerio estimula a los municipios para construir nuevas prácticas de planificación territorial y de gestión democrática, apoyando – a través de una orientación conceptual, programática y metodológica - la elaboración de los Planes Directores Municipales y la implementación del Estatuto de la Ciudad.

- La actuación del Ministerio de Medio Ambiente en el campo de la gestión ambiental urbana – la denominada Agenda Marrón – tiene origen en 1999, con la creación de la Secretaría de Calidad Ambiental en los Asentamientos Humanos y de la Gerencia de Gestión Ambiental Urbana y Regional. La acción de estas dependencias busca articular la cuestión ambiental con los problemas económicos y sociales del país y, paralelamente, prevenir y corregir las causas de la contaminación y degradación del medio ambiente urbano, donde vive actualmente más del 80% de la población brasileña.

La evaluación inicial de los proyectos urbanos que promovió el MMA evidenció que la mayor demanda por parte de los municipios estaba concentrada en el área de la gestión de los residuos sólidos, especialmente en cuanto a su disposición final.

En años más recientes se tornaron evidentes, también, los problemas asociados con la contaminación del suelo y de las aguas [por productos químicos tóxicos y peligrosos], así como los temas relacionados con la polución del aire, estrechamente relacionados con la problemática del transporte urbano. Por su parte, el programa de Apoyo a las Prefeituras de la Secretaría de Calidad Ambiental en los Asentamientos Humanos busca promover el aumento de la capacidad de gestión ambiental urbana, atenuando los impactos negativos derivados de las actividades humanas y mejorando la calidad de vida en las ciudades seleccionadas, a través de programas de gestión integrada de residuos sólidos y de saneamiento ambiental.

## 4.2.6 Modelo Colombia: Prácticas en la planificación, diseño, construcción y gestión de los espacios públicos

### 4.2.6.1 Programa Urbano DESCO

Busca motivar el debate en torno al desarrollo de los espacios públicos, y a las diversas formas como estos se planifican, diseñan, construyen y gestionan. Para ello se hace un recuento de algunas de las principales iniciativas en el ámbito nacional, regional y local referido al tema que se plantea. Entendiendo como Espacio Público: el espacio de propiedad, dominio y uso público, donde cualquier persona tiene el derecho de circular; en otras palabras: Todos somos propietarios de él.

### 4.2.6.2 Las experiencias internacionales:

- La Alcaldía Mayor de Bogotá [Instituto de Desarrollo Urbano]

Existe en la normativa Colombiana lo que se ha denominado como Sistema de Espacio Público que se encuentra contenido dentro de la estructura funcional y de servicios y que obedece al Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Bogotá.

Los sistemas generales que componen la estructura funcional y de servicios son:

- Sistema de movilidad.
- Sistema de equipamientos urbanos.
- Sistema de espacio público construido: parques y espacios peatonales.
- Sistemas generales de servicios públicos:
  - ✓ Acueducto
  - ✓ Saneamiento Básico,
  - ✓ Telecomunicaciones
  - ✓ Energía Eléctrica
  - ✓ Gas [natural y propano]

Dentro de esta reglamentación se redefine el sistema de espacio público y se establecen sus componentes de la siguiente manera:

El espacio público, de propiedad pública o privada, se estructura mediante la articulación espacial de las vías peatonales y andenes que hacen parte de las vías vehiculares, los controles ambientales de las vías arterias, el subsuelo, los parques, las plazas, las fachadas y cubiertas de los edificios, las alamedas, los antejardines y demás elementos naturales y construidos definidos en la legislación nacional y sus reglamentos.

Este sistema de espacios públicos cuenta a su vez con tres componentes que pasamos a detallar a continuación: Estudios, diseño y construcción.

El trabajo de recuperación de espacio público adelantado por el IDU, se basa en las determinantes del Plan de Ordenamiento Territorial, a través de proyectos específicos como son:

- Recuperación de espacios públicos representativos.
- Recuperación y construcción de andenes, separadores, plazas y jardines.
- Generación de espacios peatones lineales: Alamedas, paseos peatonales y peatonalización de calles.
- Integración de espacios naturales con la ciudad construida.
- Mejoramiento y construcción de los espacios peatonales adyacentes a los edificios públicos.
- Creación de nuevas plazas cívicas.

Mantenimiento: Dentro de las políticas establecidas por la actual Administración, se encuentra la sostenibilidad de los proyectos ejecutados en los últimos 5 años, evitando el deterioro de estas obras, a través de intervenciones puntuales, tales como:

- Reemplazo de losetas y adoquines en mal estado.
- Renivelación de andenes.
- Emboquillamiento de andenes.
- Reemplazo o arreglo de elementos de mobiliario urbano, según sea el caso.

Esta sostenibilidad se hace por medio de:

- Seguimiento a las pólizas de estabilidad de los contratos, cuyo responsable es la Subdirección Técnica de Administración de Activos de la Dirección Técnica de Planeación.
- Las Zonas de Mantenimiento de Espacio Público, que son contratos que atienden localidades puntuales, administrados por la Subdirección Técnica de Mantenimiento del Espacio Público.

#### 4.2.6.3 Las experiencias nacionales

- El Ministerio de Vivienda:

Dentro de la estructura establecida se podrá apreciar que no existe un sistema articulado funcional que pueda servir como soporte para la planificación del ordenamiento territorial.

- Los programas:
- **Mi barrio:** El programa Mejoramiento Integral de Barrios está dirigido a la población de los Barrios Urbanos Marginales, con la finalidad de mejorar su entorno urbano - habitacional y condiciones de vida. Este programa se realiza gracias al esfuerzo de la comunidad organizada, la municipalidad que solicita el proyecto, el banco de materiales y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- **La calle de mi barrio:** La Calle de Mi Barrio es un proyecto piloto creado para mejorar la calidad de vida de las poblaciones de bajos recursos económicos mediante la pavimentación de pistas y veredas. Así como, la arborización y pintado de fachadas de las viviendas ubicadas alrededor del proyecto.
- **Mejorando mi quinta:** El objetivo principal es garantizar la calidad de vida de las familias de menores ingresos, que viven en inmuebles en deterioro y tugurización, como una vía de superación de la pobreza en las áreas consolidadas de las ciudades del país desarrollando acciones dirigidas a reducir el riesgo físico e insalubridad de las viviendas con participación de la población involucrada.

- **Paz y desarrollo:** Mejorar las condiciones de vida de la población afectada, asegurando la paz social y seguridad ciudadana, promoviendo la inversión pública y privada en infraestructura, así como la participación activa de la sociedad organizada en la promoción y gestión del desarrollo local, en un marco de descentralización y regionalización del país.
- **Recuperación de centros históricos:** El objetivo es promover una ciudad segura, limpia y ordenada mediante la recuperación de las áreas urbanas deterioradas y en consolidación y en especial las que presenten características de índole monumental en los espacios de uso público y la recuperación de inmuebles de uso comunitario y/o de equipamiento, con valor histórico arquitectónico ornamental que considerando la antigüedad de la edificación y los sistemas constructivos testimonien la tradición cultural de la ciudad y contribuyan a desatacar el entorno urbano.
- **Mejorando mi pueblo:** Mejorando Mi Pueblo es un Programa del Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento el cual tiene el propósito de mejorar las condiciones de vida de la población que vive en centros poblados y zonas rurales rescatar y elevar el valor inmobiliario de las viviendas rurales, recuperar el uso de la infraestructura no utilizada, promover el mejoramiento de las viviendas con el propósito que sean sanas, seguras y productivas.

#### 4.2.7 Modelo Perú: Protección Ambiental y Ecología urbana en Lima

Se promueven un conglomerado de Proyectos destinado al manejo de mecanismos de participación de los gobiernos locales, promoción de la gestión ambiental urbana, planificación y manejo de espacios libres y recuperación de áreas verdes urbanas. Su finalidad es promover, organizar, coordinar y controlar acciones referentes a Protección Ambiental Urbana.

Tienen como objetivo el posibilitar el desarrollo de actividades conjuntas y dirigidas a promover el mejoramiento de la calidad ambiental urbana local y el fortalecimiento de la gestión ambiental municipal, contribuyendo al bienestar de la población.

#### **4.2.7.1 Municipalidad Metropolitana de Lima:**

Consta de dos instituciones controlan y diagnostica la problemática en la planificación de los espacios públicos en la ciudad de Lima, estos son: El Instituto Metropolitano de Planificación: IMP, El Instituto Metropolitano de Planificación, es un organismo descentralizado de la Municipalidad Metropolitana de Lima, con personería jurídica y autonomía administrativa, técnica y económica, que actúa como eje del Sistema Regional y Metropolitano de Planificación.

Su finalidad: es organizar, dirigir, orientar, promover, conducir y evaluar en forma integral y sistémica el proceso de planificación del desarrollo de mediano y largo plazo de Lima Metropolitana, tanto desde la perspectiva Regional como Local, enmarcado en el ámbito Nacional. Entre sus funciones se encuentra el formular, organizar, dirigir, evaluar, y dar conformidad a los planes de desarrollo integral e institucional, reglamento de acondicionamiento territorial, plan de desarrollo urbano, plan del medio ambiente, y otros planes en el ámbito Metropolitano.

El segundo, el Servicio de Parques de Lima: SERPAR que es un organismo descentralizado de la MML encargado del planeamiento, estudio, construcción, equipamiento, mantenimiento y administración de los parques recreacionales a lo largo de los distritos de la gran Lima, especialistas en la habilitación y mantenimiento de áreas verdes y jardines. Actualmente se encargan del mantenimiento de 12 parques.

La misión del SERPAR es contribuir a satisfacer las necesidades recreacionales, culturales y deportivas de la población de Lima Metropolitana a través de los Parques Zonales. También tiene por misión ampliar las áreas de recreación, así como el mantenimiento y conservación de las áreas verdes y todas aquellas que en cumplimiento de las funciones específicas municipales en materia de recreación, ecología y saneamiento ambiental se encuentran bajo jurisdicción metropolitana y con la finalidad de mejorar el saneamiento y preservación del medio ambiente en la capital de la República.

#### 4.2.7.2 Experiencias Nacionales

Existen tres experiencias que tienen particularidades y niveles de profundidad que creemos son el soporte de las ideas presentadas:

- En el primer caso [La Alameda de la Juventud] se habilitó un espacio público ambientalmente sostenible, mediante la implementación de una planta de tratamiento de aguas residuales que irrigue sus áreas verdes. Este proyecto demostraría la posibilidad del uso de aguas tratadas para mantener verde a todo el distrito. Se buscó también incidir en el tejido social mediante la creación de comités de gestión ambiental que pudieran encargarse de su mantenimiento y gestión.
- En el segundo caso [Alameda de los Jardines], se intervino sobre el espacio aledaño al Mercado de Pachacamac en Villa El Salvador; con el objetivo de reordenar el tejido económico del mismo, de manera que se contribuya a una solución de los conflictos existentes entre actividades comerciales y residenciales.
- En el tercer caso [Nueba 2], el proyecto buscó intervenir en la zona denominada como los nuevos barrios: ocupaciones recientes en condiciones de extrema precariedad física, económica, social y ambiental. Dado el problema de falta de organización social de los barrios y desconfianza en las autoridades, se optó por fomentar nuevas formas de organización y cohesión social alrededor del desarrollo participativo de proyectos de infraestructura urbana y mejoramiento de los barrios.

#### 4.2.8 Síntesis de los estudios de caso

Confrontando las Constituciones, planes particularizados y reglamentaciones que se acaban de examinar y más allá de cuanto ya dicho sobre las diferencias estructurales entre ordenamientos de “common law” y de “civil law”, urbanísticos y ambientales es fácil observar que algunos temas recurren en ellas y representan una especie de guía para el logro de gestiones que buscan la integración y mitigación de los problemas ambientales que la ciudades actualmente sufren.

En particular, cuatro ámbitos materiales aparecen – de forma más o menos explícita – en todos los casos examinados:

- La disciplina del derecho de propiedad y de las condiciones y límites de la expropiación forzosa;
- La previsión de un derecho de ciudadanía que se expresa por medio de la garantía de niveles mínimos de prestaciones esenciales;
- La planificación [del territorio, económica y social], principalmente bajo el perfil de la división de las competencias – legislativas y administrativas – entre Estado y Entes;
- La tutela y/o protección del medio ambiente, del paisaje y de los bienes culturales.

En una síntesis de los diferentes sistemas adoptados y analizados hasta ahora y según la realidad o situación urbano ambiental de cada país, podemos hacer referencia, para una comparación o un ejemplo funcional, el ámbito europeo que se encuentra en “*The EU compendium of spatial planning systems and policies*”, publicado en 1997 por la Comisión europea, en el cual se individualizan cuatro posibles acercamientos a la materia:

- *The regional economic planning approach*, en que las cuestiones territoriales se confrontan con las económicas y la planificación considera ambos los aspectos integrándolos;
- *The comprehensive integrated approach*, caracterizado – por ejemplo en Austria, Alemania y Holanda – por una jerarquía de planos [desde el alto hacia el bajo] y tendiente a la coordinación espacial más que al desarrollo económico;
- *Land use management*, prevaeciente en el Reino Unido y dirigido principalmente al control y a la regulación de los usos del suelo, respecto a un parámetro de sostenibilidad;
- *Urbanism*, común en el área mediterránea y circunscrita a la dimensión urbana y de edificación.

No hay dudas que la idea de una planificación del territorio no puede estar ajena del contexto social y económico, así como, el contexto ambiental tanto urbano como a una escala territorial más grande [Local, regional, municipal].

Esta escala y la aplicación de estas reglamentaciones también dependerán del sistema de ciudades de cada país y las necesidades urbanas, sociales, económicas y ambientales de cada ciudad.

A modo de síntesis podemos decir que la evidencia muestra que en las ciudades, en general, la calidad de los servicios ambientales se ha reducido. Por tanto, en un contexto de crecimiento urbano acelerado, el reto está en realizar un manejo ambiental urbano eficiente que permita conservar la salud, productividad y calidad de vida de los ciudadanos.

Para ello, se requieren de políticas y estrategias coordinadas, eficientes y efectivas que permitan revertir los siguientes problemas urbanos:

- Manejo inadecuado del territorio;
- Manejo inadecuado de residuos sólidos, efluentes y emisiones; lo cual afecta la calidad del agua y aire;
- Manejo inadecuado del agua

Hay experiencias y casos, en los que se está tratando de revertir esta situación. Los programas para el control de la calidad del aire en los países antes mencionados y otros países latinoamericanos [México, Argentina, Chile, Costa Rica] muestran que es posible reducir emisiones y mejorar la calidad del aire. En este contexto, alternativas como la aplicación de la producción limpia en la gestión municipal y la regularización mediante un marco legal, no sólo estimula a la población a tener prácticas de manejo ambiental sostenible, sino también permite reducir los costos en la prestación de servicios y dar cuenta de la consistencia que se tiene con el manejo de una ciudad que tiende a ser sostenible.

*“Es preciso dar respuestas satisfactorias al gran desafío de la convivencia urbana en el presente siglo 21, sobre todo si se trata de agresiones al medio ambiente y al ciudadano. Si se cumplen las actuales previsiones demográficas, uno de cada dos seres humanos vivirá en una ciudad y, entre 1995 y 2035, tres mil millones de personas se habrán incorporado a las aglomeraciones urbanas actuales”. Federico Mayor. 1996*

**[5]**

**Propuesta  
metodologica para la gestion  
urbano ambiental en  
ciudades medias e  
intermedias de Honduras**

## **5.1 CRITERIOS, DIMENSIONES Y LINEAS ESTRATEGICAS NECESARIAS PARA UNA METODOLOGIA EN GESTION AMBIENTAL URBANA**

Teniendo en consideración el proceso y complejidad de la urbanización en Honduras, particularmente de las ciudades medias e intermedias, donde se observan altas tasas de crecimiento poblacional y el crecimiento se está dando en ausencia de procesos de planificación urbana y por consecuencia sin la consideración de los temas ambientales de la ciudad, nuestra propuesta se orienta a procurar criterios para una metodología en gestión ambiental urbana, para que el tema ambiental sea articulado a los procesos de gestión de la ciudad.

De la literatura revisada se consideran cuatro criterios, tres dimensiones y cuatro líneas estratégicas esenciales para la creación de una metodología de la gestión ambiental urbana. Estos criterios son: ciudad y ambiente; el marco de las convenciones internacionales; el desarrollo sostenible de las ciudades medias e intermedias y el proceso de integración de lo urbano y lo ambiental. Las dimensiones: física y funcional; administrativa y financiera y, la dimensión Social. Y dentro de las líneas estratégicas se contemplan: legales y normativas, capacidades técnicas, capacidades financieras y capacidades para promover la participación pública y el acceso a la información ambiental y el desarrollo local. Todo esto es parte del conjunto de declaraciones, convenciones y políticas internacionales que desde hace varias décadas se trabajan en función del desarrollo del tema ambiental urbano.

La inclusión y selección de cada uno de estos aspectos para la generación de una metodología en gestión ambiental urbana se debe a que son temas, puntos y variables claves en el desarrollo urbano de las ciudades, además que, en las ciudades medias e intermedias de Honduras son los aspectos que más intervención pueden tener para lograr la transformación y la generación de una agenda urbano ambiental.

## 5.1.1 Criterios para una metodología en gestión ambiental urbana

### 5.1.1.1 Ciudad y Ambiente.

#### ▪ Formación de un Ecosistema Complejo

Las contribuciones explícitas a la construcción de un objeto científico «medio ambiente urbano» son pocas y relativamente confusas, dado el carácter reciente del tema y el estado de avance de las reflexiones, sin embargo, existen algunos elementos claves para un abordaje científico:

- La ciudad altera el medio ambiente global y, por lo tanto, aumenta los riesgos;
- El medio ambiente urbano, al igual que los riesgos, se sitúan en la interfaz de las ciencias sociales y de la tierra, de las ciencias físicas y la ingeniería;
- El medio ambiente urbano se inscribe en una relación evolutiva ser humano-naturaleza-ciudad;
- La ciudad produce un medio ambiente que le es propio; su principal característica es estar enteramente construido<sup>14</sup>;
- Los actores sociales juegan un papel importante en el medio ambiente urbano estudiado por las ciencias sociales [Milán, José: 2007].
- Conservar los valores humanos a la vez que se deben conservar los valores naturales
- Hacer que la adaptación del medio físico/natural a la medida de la satisfacción de las necesidades humanas se acometa sin comprometer la propia base de los recursos naturales, como satisfactores de las mismas.

Los criterios de desarrollo sostenible para las ciudades, surgidos en especial de trabajos con ciudades latinoamericanas, que, si bien son aplicables también a las grandes áreas metropolitanas [reinterpretándolas y reorganizándolas como una gran región urbana constituida por focos intermedios asociados], pueden ser aplicados a las ciudades medias e intermedias.

---

<sup>14</sup> Lo que lo diferencia fundamentalmente del medio ambiente natural estudiado por la ecología y otras ciencias naturales, aspecto poco subrayado

Esos principios surgen de la criticidad esencial que poseen hoy estas ciudades, y que a continuación se sintetizan brevemente:

- Excesiva concentración unipolar;
- Degradación de sus entornos naturales;
- Impactos ambientales debido al incorrecto manejo del ecosistema por parte de los habitantes;
- Escasez de espacios para la recreación y la cultura [Espacios Públicos];
- Sistemas de flujos de saneamiento, energía y transporte insuficientes y contaminantes;
- Ineficaces sistemas de participación ciudadana en la gobernabilidad de la ciudad;
- Falta de concertación en la producción social, económica y urbanística de la ciudad, con discontinuidad e ineficacia en las políticas públicas.

Ante este escenario general existe una tendencia clara a mejorar e integrar las políticas, normativas, reglamentaciones y planes urbanos ambientales, así como, la toma de conciencia del patrimonio instalado de las ciudades medias e intermedias de Honduras: su trama fundacional, aspectos urbanísticos, ambientales y las gestiones que ellas han alcanzado.

Todo esto nos lleva a reflexionar sobre el papel que la ciudad media e intermedia puede jugar en el desarrollo de un proceso de urbanización más equilibrado y sostenible y de proponer líneas de trabajo y políticas para estas ciudades; que sugiera reflexiones propias, directas, ligadas a las realidades de cada una de las ciudades y personas que sobre ellas piensan y trabajan.

Las ciudades medias e intermedias son más equilibradas para la vida urbana, que las de tamaños superiores, hacen más viable su gobernabilidad y permiten una mayor sustentabilidad ambiental. Sin embargo, por su carácter regional-periférico respecto de las grandes ciudades o capitales nacionales, tienen dos limitaciones evidentes, una, la escasez de recursos de todo tipo con la que deben desempeñar la gestión y administración del urbanismo y ambiente y, la segunda, la descoordinación entre los actores participantes.

En respuesta a esto, el propósito central de la tesis es aportar al conocimiento en gestión ambiental urbana, teniendo como ejes esenciales buscar la integración ambiental, buscar los espacios necesarios para ello, y dar la transversalidad e integración con la conducción del urbanismo, con miras a mejorar la eficiencia y eficacia de la administración y gestión de las ciudades intermedias proponiendo elementos para avanzar hacia un modelo de Gestión ambiental urbana, es decir un modelo sustentado en la realidad local, territorial e institucional del lugar.

- Medio Ambiente Urbano

Los modelos asumidos por nuestros países han generado múltiples problemas que se hacen patentes en el deterioro de la calidad de vida de la mayoría de la población. Un análisis que centre su atención en un listado de problemas es insuficiente, porque olvida que la ciudad es básicamente el resultado y el espacio de relaciones sociales.

La ausencia de una visión holística del espacio urbano ha causado el error de considerar como único responsable del manejo del ambiente urbano al funcionario-director de las obras públicas municipales y, de manera específica, a quienes se relacionan con el área de “Saneamiento Ambiental” que incluye la dotación de agua potable, alcantarillado y recolección de basura. Una manera de superar esta limitación sería considerar los problemas ambientales propios de la infraestructura urbana, vinculados con la capacidad de acceso a los servicios básicos de parte de los distintos grupos demandantes.

Otro error frecuentemente presente y que ha enfrentado a urbanistas y ecologistas en el estudio del ambiente urbano, ha sido el plantear como antagonistas a la ciudad y a la naturaleza. Su mutua incidencia no puede partir de considerar al ser humano como antinatural, o de negarse al desarrollo en función de mantener intacto el entorno natural a costa de toda otra consideración. Debemos considerar que toda sociedad, por primitiva que sea, se adapta al medio ambiente natural sobre el que actúa modificándolo, aunque no necesariamente destruyéndolo.

Es necesario destacar que por el lado del ambientalismo, los primeros intentos para definir al medio ambiente urbano partieron de las características propias de ecosistemas naturales. Por supuesto que la crítica a esta interpretación se presentó rápidamente, primero porque la ciudad es obviamente un producto social<sup>15</sup>, segundo porque el ser humano no tiene un nicho ecológico [y la ciudad no lo es], por cuanto su presencia en el ciclo de vida no es solo adaptativa y evolutiva, sino sustancialmente transformadora; y, tercero, porque se dejaban de lado las reciprocas determinaciones de lo natural y lo social. La priorización de relaciones entre elementos vivos e inertes, sin presencia de lo social. [Ver Tabla 11].

**Tabla 11 – Clasificación de los sistemas ecológicos urbanos de las ciudades intermedias**

Sistemas ecológicos	Principales características	Unidades Territoriales Correspondientes
<b>Urbanos</b>	Sobresalen elementos construidos. Gran concentración de seres humanos. Poca presencia de elementos naturales [parque y bosques] No existen animales silvestres en el entorno.	Los barrios que, además de ser unidades de organización territorial, constituyen la forma básica de división político-administrativa de las ciudades.
<b>Peri-urbanos</b>	Rodean a las grandes ciudades. Existe una mezcla de elementos urbanos y rurales. Las viviendas están junto a los ambientes naturales. Forma de producción agropecuaria.	Como estos sistemas ecológicos son una mezcla de elementos urbanos y rurales, las unidades territoriales pueden ser en algunos casos los barrios y, en otros, las comunidades rurales.
<b>Agropecuarios</b>	Ambientes naturales transformados por los seres humanos para la producción animal o vegetal.	Las unidades territoriales de estos sistemas ecológicos pueden ser: Casas cùrales, Centro comunal, patronatos y caseríos.
<b>Naturales</b>	Ambientes con poco o inexistente impacto de actividades modernas del ser humano.	Las unidades territoriales son, en general, todas las zonas que comprenden el sistema nacional de áreas protegidas y otras que no están dentro del sistema.

*Fuente: elaborado en base a un estudio "La planificación del desarrollo territorial en el distrito Metropolitano de Quito", Ecuador, 2009. Sin embargo se ha adaptado para reflejar las características de unidades territoriales y sistemas ecológicos de las Ciudades Intermedias en Honduras.*

El ambiente urbano es el proceso de intercambio entre la base natural de una ciudad, la respectiva sociedad allí existente y la infraestructura construida. Por consiguiente, el ambiente urbano es el resultado de diversos procesos de

<sup>15</sup> Etimológicamente, ciudad tiene la misma raíz latina que la civilización

interacción entre tres instancias o subsistemas; la humana o social, la natural y la construida.<sup>16</sup>

Los problemas ambientales en las ciudades muchas veces se determinan cuando “se alteran los elementos o situaciones de un lugar de manera que atentan contra la calidad o diversidad de los recursos humano, de los recursos naturales y del medio construido, de tal forma que se dificulta o impide el desarrollo sustentable de dicho lugar, deteriorándose su calidad de vida” [Yunén. Rafael E.1995].

El ambiente urbano se encuentra expuesto a presiones que generan disparidad en la gestión ambiental urbana sin importar la escala del territorio. En el caso de las ciudades medias e intermedias en Honduras encontramos:

**Tabla 12. Presiones que generan disparidad en el ambiente urbano.**

<b>Presiones sobre el medioambiente que generan disparidad en lo físico</b>
Los inadecuados estilos de desarrollo que se intentan aplicar.
La desigual distribución de servicios, inversiones y empleos en la ciudad, así como los ingresos/gastos del hogar.
Las condicionantes del medio natural
La mala localización y funcionamiento de actividades económicas.
La no provisión de servicios adecuados.
El tipo de crecimiento demográfico.
La ausencia de políticas públicas para infraestructura y recreación, así como para la planificación y gobernabilidad local.

Fuente: Elaboración propia en base al análisis de informes ambientales de Honduras 2008, 2009. Septiembre 2011.

<sup>16</sup> La humana o social por los individuos y los niveles de organización, formas de interrelación. La natural compuesta por elementos físicos de la naturaleza. Y la construida formada por las formas y estructuras del espacio, resultantes de la dinámica social del territorio urbano.

El estudio del ambiente urbano en las ciudades medias e intermedias en Honduras deberá partir del contexto en que se desenvuelve la ciudad para así determinar la escala [a nivel de hogar, barrio, sector, ciudad, municipio, mancomunidad, cuenca, región, departamento, país, exterior,] en la que con mayor frecuencia o intensidad se presentan o producen los problemas ambientales.

Fue a partir de los datos obtenidos en la revisión de documentos municipales, entre ellos actualización de planes de desarrollo urbano y en otros casos de los planes maestros de Ordenamiento Territorial en las ciudades medias e intermedias de Honduras que se identifican problemas para a tres escalas, se proponen la escala micro, la escala meso y la escala macro, que describen, tanto de factores endógenos factores exógenos y dentro de los cuales se definen escenarios de los problemas ambientales. Ante este análisis se proponen las diferentes escalas con los problemas que son observables en las 24 ciudades medias e intermedias.

**Tabla 13. Problemática por escalas**

MICRO	<b>ESCALA MICRO:</b> Problemas creados en diversas escalas, en sentido micro [barrios, colonias, residenciales], dentro de la propia ciudad y que impactan de distintas maneras a su interior.
	<b>Problemas detectados</b>
	<p><b><u>En el ambiente interno de los hogares [Intra Ciudad]</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Donde se expresan las consecuencias del alojamiento por debajo de las pautas mínimas de adecuación, con carencia de agua potable, desagües locales, recolección de basura y medidas básicas de prevención.</li> <li>• Las condiciones de vida incluyen el hacinamiento, mal manejo de alimentos, inseguridad social, encarecimiento del transporte, bajos salarios.</li> <li>• Las enfermedades abundan, normalmente empeoradas o causadas por la desnutrición.</li> <li>• La gente pobre vive en inquilinato, pensiones baratas, a la intemperie, en viviendas precarias o ilegales.</li> </ul> <p><b><u>En la escala micro de los asentamientos precarios o del ambiente barrial [Intra Ciudad]</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Donde se manifiestan problemas debido a la ausencia de infraestructura de servicios básicos, la ineficiencia del sistema de recolección de residuos domiciliarios, la falta de provisión de electricidad pública y privada, la carencia de áreas verdes y espacios públicos, la no disponibilidad de áreas recreativas, los efectos de la contaminación en todas sus formas.</li> </ul>

*Fuente: Elaboración propia en base a revisión bibliografía, análisis de informes ambientales y visitas de campo a las ciudades. Septiembre 2011.*

MESO

**ESCALA MESO:** Problemas creados por la propia ciudad, en sentido o escala meso [sectores o zonas de la ciudad] y que tienen un impacto en diversas escalas [micro, meso y macro] de su área al interior de la misma.

**Problemas detectados**

**En la escala del ambiente urbano o municipal [Ciudad]**

- Alta concentración industrial [Choloma, Villanueva, Puerto Cortés]
- Alta concentración vehicular
- Rápido acaparamiento de tierras por especulación urbana
- Falta de planeamiento; yuxtaposición de usos de suelo
- Disminución de áreas verdes
- Contaminación en todos los niveles
- Mal manejo y disposición de desechos [Residuos residenciales, industriales y hospitalarios]

*Fuente: Elaboración propia en base a revisión bibliografía, análisis de informes ambientales y visitas de campo a las ciudades. Septiembre 2011.*

MACRO

**ESCALA MACRO:** Problemas generados en el exterior de la ciudad y que tienen un impacto en diversas escalas al interior de la misma.

**Problemas detectados**

**En el ambiente regional o del entorno municipal [Inter Ciudad]**

- Captación de tierras fértiles y urbanización errática
- Alta demanda de recursos [agua, madera, energía, cemento, etc.]
- Alta oferta de recursos degradados
- Inundaciones provocadas por obras mal hechas
- Crisis agraria
- Otros problemas comunes con municipios comunes como por ejemplo: cuencas compartidas, territorios no definidos, etc.
- Vulnerabilidad a fenómenos naturales y desastres :
  - **Meteorológico:** tormentas tropicales, huracanes, sequías e inundaciones.
  - **Geológicos:** temblores, terremotos y deslizamientos.
  - **Causas:** Infraestructura de drenaje fluvial incipiente, condiciones topográficas irregulares, cruce de ríos, construcción no planificada de viviendas, crecimiento de la pobreza e intensa deforestación.
- Contaminación del aire:
  - Parque vehicular nacional: 594 977.
  - Principal fuente de emisiones el parque vehicular.
  - La flota vehicular podría duplicarse en los próximos 5 años.
  - Las distancias recorridas aumentan como resultado de la expansión urbana.
  - Persiste una alta proporción de vehículos sin equipos de control de emisiones.
  - Vehículos con más de 10 años de antigüedad en promedio.

- El combustible que consumen es de alto contenido de azufre.
- Deficientes prácticas de mantenimiento.
- Notorias emisiones de humos y gases.
- Transporte público: exceso de oferta, alta atomización del servicio, intensa competencia por el pasaje, vehículos de más de 20 años de antigüedad, combustibles de alto contenido de azufre, elevado número de accidentes y alta inseguridad pública.

Mala opinión de la población con respecto al transporte público.

*Fuente: Elaboración propia en base a revisión bibliografía, análisis de informes ambientales y visitas de campo a las ciudades. Septiembre 2011.*

### 5.1.1.2 Convenciones Internacionales

- Declaración Llieda

“La Declaración de Llieda sobre las ciudades intermedias y la urbanización mundial”, se presenta diferentes postulados, en los cuales se integra una discusión del concepto "ciudades Intermedias", con lo que se refiere a un conjunto de ciudades, muy amplio y diverso, que realiza funciones de intermediación entre los núcleos más pequeños y las grandes áreas metropolitanas del mundo y que alojan además a la mayoría de la población urbana del planeta. Creemos que la definición no puede realizarse tan solo en función de su tamaño físico o de su peso demográfico sino que debe además de contemplar otras características de tipo más cualitativo.

Las ciudades intermedias se caracterizan por presentar una cierta complejidad funcional, por tener un grado significativo de centralidad y por poseer significativos elementos de simbología histórica y/o arquitectónica de referencia territorial.

En definitiva, las ciudades intermedias se configuran no solo como centros que articulan su propio territorio a una escala más local o regional, sino que, además, representan el nodo a partir del cual se accede a otros centros del sistema urbano global.

- Cumbre de Hábitat II

Dentro de toda la discusión sobre ciudades intermedias y gestión ambiental urbana, también podemos seguir la línea propuesta en la Cumbre de Hábitat II de Estambul en 1996, que centra su atención en las ciudades intermedias, y considerando los problemas que genera la concentración desmesurada de la población en las llamadas mega ciudades así como la dispersión incontrolada del fenómeno urbano sobre el territorio.

Por todo esto, en la cumbre Habitat II, también se plantea que la sostenibilidad del sistema urbano debe plantearse a distintos niveles:

- El medio natural y cultural propio de las ciudades, sus barrios y distritos, y de sus entornos [regiones metropolitanas, ecosistemas que sustentan la ciudad, etc.]
- El país o nación, en temas que requieran un tratamiento de mayor globalidad, como la gestión de ciertos recursos naturales [agua, forestación, desertización, etc.]
- Las repercusiones globales a nivel planetario [efecto invernadero, capa de ozono, consumo de recursos energéticos no renovables, etc.]

- Agendas locales 21

El modelo de las *agendas locales 21* derivó de las recomendaciones de la Cumbre de Río de 1992, que en su capítulo 28 proponía este instrumento, aunque en realidad su relativa fructificación dependió del renacido espíritu *defensivo* de comunidades locales y ONG's frente a las comprobaciones de efectos perversos de la globalización: hoy hay cerca de 1500 ciudades en casi 40 países que han encarado procesos agendísticos, según un enfoque metodológico que se basa en la puesta a disposición *del mecanismo de control* relacionado con un *set de indicadores ambientales* [según el concepto de *objetivo* o *target* y la noción auxiliar de *disparador* o *trigger*] a un conjunto representativo de *voceros* o *stakeholders* de las comunidades implicadas.

El sistema resulta más que un medio alternativo de planificación, una especie de ámbito de control crítico o caja de resonancia de las políticas públicas urbanas, pero parece anticipar – aún en su actual estado relativamente utópico o

voluntarista – los gérmenes de una nueva democracia localista e interesada en los asuntos microambientales, específicamente la calificación de los servicios urbanos en sentido amplio. Curiosamente en tal dimensión frecuentemente micropolítica y aún de talante populista, es que puede accederse a un marco de discusión responsable de la cuestión de la sustentabilidad [ICLEI, 1996].

Con el objetivo de establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas. Procurando alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial, reconociendo la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra, nuestro hogar, proclama que:

Tabla 14. Principios de la Agenda 21

<b>PRINCIPIO Y ENUNCIADO</b>	
<b>01</b>	Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.
<b>02</b>	Los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus recursos, según sus políticas ambientales y de desarrollo.
<b>03</b>	El desarrollo debe responder a las necesidades de las generaciones presentes y futuras.
<b>04</b>	La protección del medio ambiente debe constituir parte integrante del proceso de desarrollo.
<b>05</b>	Todos deben de contribuir a erradicar la pobreza, reduciendo las disparidades en los niveles de vida.
<b>06</b>	Se deberá de dar prioridad a la situación y necesidades de los países menos adelantados y vulnerables.
<b>07</b>	Los Estados cooperarán solidariamente a proteger y restablecer la salud del ecosistema Tierra, siendo mayor la responsabilidad de los países desarrollados que ejercen una fuerte presión sobre el medio ambiente.
<b>08</b>	Para alcanzar el Desarrollo Sostenible, los Estados deberán reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas.
<b>09</b>	Los Estados deberán aumentar el saber científico y tecnológico e intensificar la transferencia de tecnologías nuevas e innovadoras.
<b>10</b>	El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la amplia participación ciudadana, asegurando el acceso a la información y a la adopción de decisiones. Los Estados deberán fomentar la sensibilización y la participación de la población. Deberá

	proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos.
11	Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas que aplican algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico para otros países, en particular los países en desarrollo.
12	Los Estados deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto que llevara al crecimiento económico y el desarrollo sostenible de todos los países, a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental.
13	Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respectiva de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales.
14	Los Estados deberían cooperar efectivamente para desalentar o evitar la reubicación y la transferencia a otros Estados de cualesquiera actividades y sustancias que causen degradación ambiental grave o se consideren nocivas para la salud humana.
15	La falta de certeza científica absoluta no deberá de usarse como excusa para postergar decisiones.
16	Las autoridades nacionales deben fomentar la internalización de los costos ambientales.
17	Deberá de emprenderse la evaluación de impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional.
18	Los Estados deberán de comunicarse y ayudarse en caso de desastres ambientales.
19	Los Estados deberán informar a aquellos a los que puedan afectar con sus actividades de forma temprana y de buena fe.
20	Las mujeres deben de tener una activa participación en la ordenación del ambiente y del desarrollo.
21	Deberá de movilizarse a la juventud para su participación en el proceso de desarrollo sustentable.
22	Los Estados deberán asegurar la participación de las comunidades aborígenes en los procesos.
23	Deberá de protegerse el medio ambiente y los recursos naturales de los pueblos sometidos a opresión, dominación y ocupación.
24	Los Estados deberán de respetar las disposiciones de derecho internacional que protegen al ambiente en épocas de conflicto.
25	La paz, el desarrollo y la protección ambiental son interdependientes e inseparables.
26	Los Estados deberán resolver sus controversias de acuerdo a la Carta de Naciones Unidas.
27	Los Estados y las personas deberán de contribuir solidariamente en la aplicación de estos principios.

Fuente: Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el desarrollo, junio 1992.

El conjunto de procesos que implica el desarrollo de la Agenda 21, orientan hacia el desarrollo sustentable a la administración local [municipio], así como a otras administraciones del orden departamental y regional, así como al ciudadano, recogiendo de forma ordenada ideas y medidas encaminadas a alcanzar el desarrollo sostenible a escala municipal. Esto implica la revisión, proposición y definición de políticas y actuaciones municipales a la vez que se crean, mejoran y fortalecen los cauces de participación e información al ciudadano.

El rol del municipio como gestor de los procesos de sustentabilidad englobados en la Agenda 21 es clave y debe ir acompañado por las instancias de participación ciudadana. La proliferación de debates acerca de la cuestión ambiental y de los posibles caminos a seguir para encausar los procesos locales en el marco de la sustentabilidad intenta resolver la imbricada trama de problemas ambientales.

En la Cumbre Mundial de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo [1992], se planteó que los problemas vistos según las escalas territoriales deben vincularse a la intencionalidad de construir ciudades sustentables y para ellos se deben caracterizar por tres fundamentos:

- Derecho a la Ciudadanía.
- Gestión Democrática de la Ciudad
- Función Social del al Ciudad y de la Propiedad

Sin embargo podemos hacer hincapié y recalcar que la solución empieza por internar resolver los problemas.

La Agenda 21, constituye un plan de acción o programa de trabajo acordado por la comunidad internacional, su importancia radica en que es producto de un consenso mundial, en el que se expresa una determinación política al más elevado nivel para favorecer la cooperación en materia de medio ambiente y desarrollo. El capítulo 28 de la Agenda 21 de Río 92 se señala lo siguiente: *“Cada autoridad local debería iniciar un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas y aprobar un Programa 21 local.”*

La Agenda 21 es una manera diferente de enfrentar el desarrollo en todas sus dimensiones. Tiene un enfoque integral basado en la idea del desarrollo sostenible, el mismo que consiste en la armonización del crecimiento económico competitivo con el desarrollo social con equidad y la protección y conservación ambiental.

Para alcanzar este logro es imprescindible iniciar procesos locales, nacionales e internacionales, los mismos que deben ser participativos generando estrategias de gestión ambiental mediante una agenda institucional, planes de gestión y mecanismos de consulta entre los actores, buscando en todos los casos el consenso y la concertación sobre el desarrollo ambiental de la ciudad. [Florian Steinberg, 2000: 56].

### **5.1.1.3 El desarrollo sostenible de las ciudades medias e intermedias**

Durante las tres últimas décadas se ha acrecentado la conciencia ecológica como reacción a los numerosos e importantes problemas medioambientales, así como a la general y creciente degradación del medio [social, económico y ambiental].

Ecodesarrollo, planeamiento del ecosistema, planeamiento biorregional y diseño ecológico, bioclimático, sostenible, sustentable, enfoque ecosistémico, son todos ellos, conceptos nuevos que se dirigen a la resolución de los problemas medioambientales causados por la actividad humana. Estos conceptos tratan de redirigir el equilibrio e integrar medioambiente y desarrollo. En este sentido, el concepto medioambiente no se dirige a uno o varios sectores sino a una dimensión horizontal que incluye aspectos culturales, sociales y económicos. De este modo el desarrollo sostenible de las ciudades medias e intermedias puede ser definido como aquel que provee a los planificadores criterios de racionalidad social y ecológica diferentes de la lógica del mercado. Consecuentemente, el concepto de sostenibilidad es concebido como la piedra angular del proceso de desarrollo de estas ciudades.

El diseño ecológico, el planeamiento y desarrollo de las ciudades intermedias dentro de la más amplia definición de sostenibilidad, puede ser concebido como la filosofía de desarrollo de las ciudades medias e intermedias.

Esta filosofía necesita una aproximación que requiere la comprensión de las consecuencias de ciertas decisiones y acciones; el desarrollo sostenible se dirige a la búsqueda del equilibrio entre las necesidades humanas, más que los deseos, y la capacidad de los recursos de las ciudades intermedias.

La filosofía del desarrollo sostenible en las ciudades medias e intermedias puede ser concebida en forma de una serie de principios y criterios que pueden concretarse en los siguientes puntos:

- Principios del desarrollo sostenible de las ciudades medias e intermedias:
- Concebirse desde adentro y no ser impuesto.
- Basarse en el uso sostenible de sus recursos sin comprometer a las generaciones futuras.
- Proveer necesidades básicas, condiciones de vida seguras así como potenciar la equidad.
- Promover un mayor control local sobre los recursos y la participación de los marginados y/o segregados.
- Promover el equilibrio y equidad económica.
  
- Los criterios utilizados para el desarrollo sostenible de las ciudades medias e intermedias deben ser:
- Un desarrollo que no cause daños irreversibles, impactos manejables o mitigables al sistema natural y planetario, que evite el uso de los recursos no renovables, que no contamine y que use la energía de una forma eficiente.
- Un desarrollo que tenga en cuenta a la comunidad a la hora de tomar decisiones, que no destruya las estructuras sociales, que no suponga un peligro para la salud y que no disminuya la calidad de vida.
- Un desarrollo que no reduzca el riesgo de vivir en zonas inapropiadas, que evite que la comunidad dependa de una sola forma de ingresos y que suministre oportunidades laborales.
- Un desarrollo que no genere segregación y diferenciación social, que evite el desequilibrio económico.

Los anteriores principios y criterios pueden y deben de ser usados como la base para el establecimiento de las directrices y/o líneas de trabajo que deben ser específicas para cada territorio, tiempo, lugar y cultura en las que se produzca el desarrollo.

Si llegamos a un espectro más reducido y analizamos nuestro trabajo como urbanistas en el desarrollo de las ciudades medias e intermedias, este debe de salir de sus plataformas y formar parte del proceso de desarrollo sostenible para las ciudades medias e intermedias.

Este proceso debe de seguir actividades como la evaluación de los impactos sociales, económicos y medioambientales de sus proyectos, la priorización de las necesidades así como la resolución de los conflictos a través de la discusión con la comunidad, el ser parte del aclarar a la comunidad las implicaciones del desarrollo y proveer mecanismos de realimentación para la constante evaluación de las consecuencias del proceso de desarrollo.

- La gestión del desarrollo local sostenible

Los espacios locales [urbanos y rurales, así como contextos medios e intermedios] ofrecen las condiciones más favorables para la gestión ambiental y por ende para el desarrollo sostenible.

Se trata de aprovechar todos los básicos y potencialidades con las que cuenta la ciudad y de aplicar en forma continua determinadas estrategias, políticas y visiones positivas a través de líderes sólidamente ligados con su comunidad.

En estos espacios locales se pueden construir identidades positivas y dinámicas en sus pobladores, las mismas que, en muchos casos, son suficientes para superar las limitaciones de dependencia y subordinación que ocasiona el poder económico y político que se encuentra concentrado en las grandes ciudades como Tegucigalpa y San Pedro Sula.

Se cuenta como un elemento a favor: las tendencias mundiales de globalización que están disolviendo las barreras creadas por las grandes capitales y las fronteras nacionales, facilitando tecnología e información mientras se reducen o

permeabilizan las barreras económicas y culturales. Por ello se afirma que los casos más extraordinarios de crecimiento económico mediante el incremento de la competitividad, han sido en espacios regionales y locales, y no en países [Porter, Michael · Teoría de la Competitividad de las Naciones"].

Ante este postulado en Honduras podemos mencionar las ciudades de Puerto Cortés y Santa Rosa de Copán que han apostado y trabajado en los últimos años en la participación ciudadana, concientización y desarrollo económico local, así como alianzas con entidades, ciudades y cooperaciones que brindan aporte a la gestión de la ciudad. Las experiencias exitosas de gestión del desarrollo a escala local se deben en parte a su dimensión territorial específica que alberga una menor complejidad de relaciones sociales, pues los actores establecen relaciones directas sin intermediarios, facilitándose las decisiones, acuerdos y transacciones al disponer, en la mayoría de los casos, de los recursos, tiempo y espacio necesarios para implementar los cambios.

#### **5.1.1.4 El proceso de integración de lo urbano y lo ambiental**

Como la realidad urbana está dentro de una jurisdicción municipal, muchos autores prefieren hablar de la gestión ambiental municipal para referirse a la gestión ambiental urbana. En este caso podemos mencionar a Carmen Schlotfeldt Leighton [1993], quien en su “Modelo de Gestión Ambiental a Nivel Municipal”, define gestión como: “un proceso continuo de análisis, toma de decisiones, organización y control de actividades de desarrollo así como la evaluación de los resultados para mejorar la formulación de políticas y su implementación futura” [Leighton. Carmen Schlotfeldt. 1993].

Por otra parte debemos tener claro y mencionar que la gestión ambiental municipal está en función de: “el ámbito jurisdiccional; de los proceso preventivos, resolutivos y recuperativos; de la capacidad de recibir apoyo y de los actores involucrados en los diferentes procesos” [Leighton. Carmen Schlotfeldt. 1993].

Esta integración de los aspectos ambientales a los planes de desarrollo urbano de las ciudades medias e intermedias de Honduras, reafirma que la gestión ambiental urbana [integrada con el manejo ambiental urbano] puede auspiciar la

participación de todos los niveles previstos para la planificación negociadora del desarrollo sustentable, logrando con esto aumentar o mejorar la calidad de vida en general y el desarrollo humano de una ciudad y su municipio [Ver ilustración 5].

En las ciudades medias e intermedias diremos que la municipalidad es la unidad llamada a tener un conocimiento más profundo de lo local. Por esto, se asume que debe constituir una pieza clave en el proceso de concertación local con las organizaciones representantes de trabajadores, patronales y organizaciones comunitarias.

Ilustración 5. La Gestión Ambiental Urbana y su proceso de integración



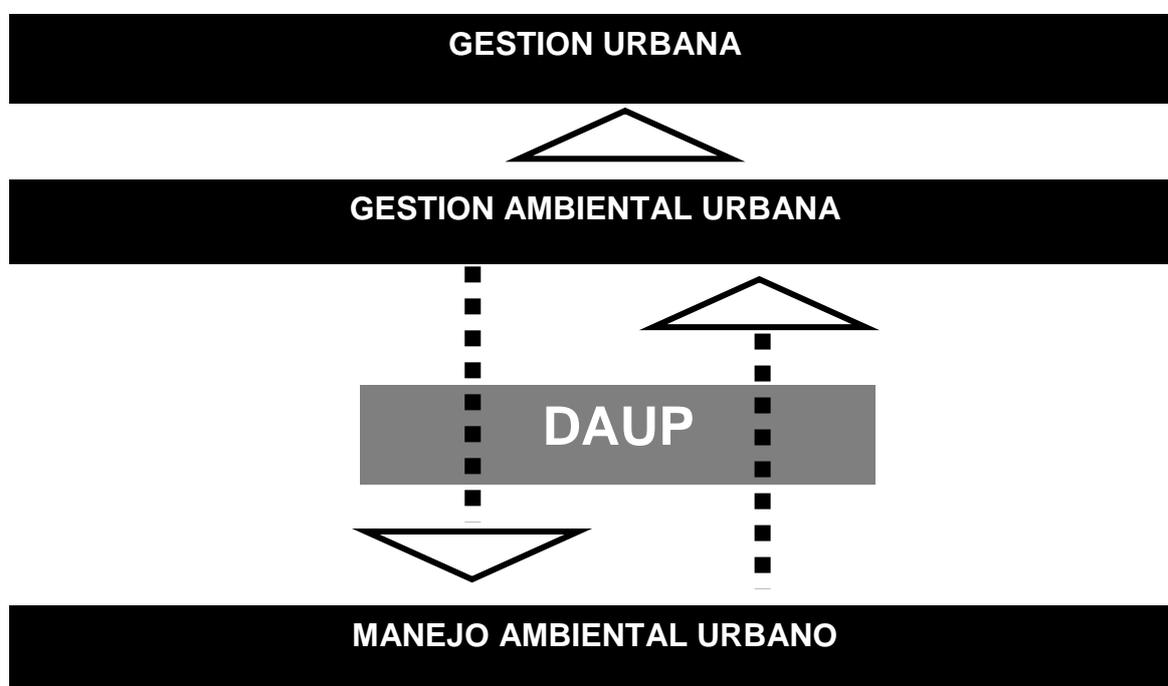
Dentro de esta integración de la parte ambiental a la gestión urbana, como proceso de actualización, capacitación y educación tanto municipal como de la ciudadanía en general debemos entender al mismo como:

- Un proceso permanente
- Un proceso sin espacios exclusivos
- Un proceso que relaciona lo individual y lo colectivo
- Un proceso que reclama definir expresamente sus fines, objetivos y metas
- Un proceso que no es neutro
- Un proceso que debe ser planificado

Al identificar los problemas ambientales al interior de las ciudades y en cualquiera de las instancias natural, social o construida, existen dos aspectos fundamentales que deben considerarse:

- Identificar al conjunto de actores sociales involucrados, ya sea individual o institucionalmente, como responsables o víctimas del problema ambiental.
- Definir mediante la elaboración de un Diagnóstico Ambiental Urbano Participativo DAUP [Ver ilustración 7] un conjunto de medidas inmediatas y a largo plazo para solucionar, revertir o prevenir los problemas ambientales.

Ilustración 6. DAUP. Diagnóstico Ambiental Urbano Participativo



El diagnóstico del ambiente urbano en las Ciudades medias e intermedias de Honduras debe implicar también “la recuperación del espacio urbano y la devolución de la ciudad a los ciudadanos, que la naturaleza sea concebida como parte sustancial del espacio y del diseño de lo urbano y de los arquitectónico, así como de la organización social” [Hardoy y Satterthwaite, op.cit, 1986], es necesario replantear las estrategias de los planes de desarrollo urbano-regional, para así poder incluir consideraciones de corto y largo alcance que fomenten el impulso, tanto para las ciudades medias e intermedias, como para la región a la que asisten.

Los planes y acciones de desarrollo regional requieren realizarse con fundamentos teóricos, considerándose también la evaluación continua de éstos con una metodología preestablecida, para ello, es necesaria una verdadera voluntad política que apoye y refuerce esta perspectiva, que también debe de tomar en cuenta que las acciones sectoriales tienen que tener un enfoque regional.

La discusión sobre los temas expuestos, entre quienes trabajan el tema planificación territorial y los temas ambientales, permitirá: compartir información sobre el tema, generar argumentos conceptuales y sobre todo derivar planteamientos sobre otras modalidades de abordaje incluyendo la participación comunitaria en la solución de conflictos sobre usos del territorio y aspirando con ello formar una visión compartida sobre la mejor utilización del territorio y la conservación del ambiente.

### **5.1.2 Dimensiones para una metodología en gestión ambiental urbana**

La gestión ambiental en los centros urbanos está determinada por la naturaleza de los problemas y oportunidades que se presentan en dichos entornos, dadas por sus condiciones espaciales, administrativas y financieras. Podemos mencionar que el concepto de gestión ambiental urbana está referido a la administración de los recursos naturales y el medio ambiente, así como a los servicios ambientales en los centros urbanos los cuales, dadas sus características, escalas territoriales y función, están incluidos dentro de una administración municipal o zona metropolitana [En Honduras el caso de la Zona Metropolitana del Valle de Sula].

Para entender en más detalle el ámbito donde la Gestión Ambiental interviene, es importante distinguir las tres dimensiones referidas al contexto urbano: dimensión física y funcional, dimensión administrativa y financiera, dimensión social.

#### **5.1.2.1 Dimensión Física y Funcional**

En Latinoamérica, las actividades económicas de las ciudades giran alrededor de actividades comerciales y de servicios, actividades manufactureras, industria básica, y dependiendo de su ubicación, algunas ciudades pueden desarrollar

actividades como el turismo, la actividad portuaria u otra área de infraestructura de orden nacional o regional, por ejemplo:

- En una ciudad cuya actividad primordial es la industria como en San Pedro Sula, la contaminación del aire y la regulación de las industrias tenderán a ser temas prioritarios.
- En una ciudad cuya vocación es la prestación de servicios como en Tegucigalpa, la movilidad y su relación con la calidad de vida de los habitantes también serán prioritarios en la agenda ambiental.
- Una ciudad portuaria como Puerto Cortés, cuya influencia puede ser regional, nacional e internacional, afronta prioridades en temas de manejo de zonas costeras [uso del suelo], control de contaminación de aguas y aire, y gestión de residuos. En este último caso, la adecuada gestión ambiental puede tener impactos económicos no solo locales sino que también regionales.

Por otra parte, de acuerdo a su escala y función, los centros urbanos tienen una relación con su periferia y los ecosistemas que los rodean. Desde la perspectiva de la Gestión Ambiental Urbana, esta relación está determinada por la demanda de los recursos naturales y los impactos que las actividades urbanas ejercen sobre ellos. Por ejemplo, las ciudades dependen del agua que proveen las cuencas hidrográficas, por lo que su protección [en cuanto a cantidad y calidad del agua] resulta primordial para el sostenimiento del ecosistema urbano, el cual incluye las áreas urbanas y su entorno rural.

La dimensión física, nos permite identificar el contexto de lo urbano, su escala o tamaño. De acuerdo a esta variable, en Honduras encontramos ciudades medias e intermedias de 25 a 200 mil habitantes y ciudades principales o áreas metropolitanas, por lo general, éstas últimas abarcan varias municipalidades y jurisdicciones.

La dimensión funcional corresponde a la actividad o función económica, política, cultural y social dentro del contexto territorial, ya sea local, regional o nacional, en la mayoría de los casos, los centros urbanos ofrecen una diversidad de

actividades y funciones, y de acuerdo a éstas enfrentan problemas ambientales específicos. Por ejemplo: ciudades articuladas a actividades de zonas de procesamiento industrial para la exportación; zonas agroexportadoras con productos de exportación como camarón y melón en Choluteca; agroindustria, café y tabaco en Santa Rosa de Copan; agroindustria, banano, carne como Juticalpa y Catacamas y cultivo de palma en Tela.

#### **5.1.2.2 Dimensión Administrativa y Financiera**

Los centros urbanos poseen estructuras administrativas e instrumentos financieros que posibilitan el desarrollo, operatividad y mantenimiento de la infraestructura básica, por ejemplo: provisión de agua, saneamiento y recolección de residuos [a partir de ello, se puede tener nociones sobre la situación de agua y saneamiento, el manejo de los recursos naturales y el medio ambiente. Los gobiernos municipales son los principales responsables de actividades de planificación territorial y el control de los usos del suelo, la administración del catastro, la provisión de servicios básicos y la conservación de su entorno natural.

En la medida que estas funciones sean fortalecidas, los centros urbanos podrán alcanzar un desempeño adecuado frente a los retos impuestos por el desarrollo urbano y ofrecer mejores condiciones de vida para sus habitantes.

A su vez, la administración municipal debe asegurar la operatividad y sostenibilidad financiera de sus actividades, a través del cobro adecuado de tarifas, acceso a fuentes de recursos nacionales e internacionales y la generación de recursos económicos propios.

Los aspectos claves que el gobierno municipal, como actor fundamental para la resolución de la problemática ambiental urbana, puede tener en cuenta para consolidar un buen desempeño sobre el manejo de los recursos naturales y el medio ambiente, y en consecuencia, contribuir a la buena gobernabilidad ambiental está relacionado con:

- El Marco de la Gobernabilidad para la Gestión Ambiental Urbana

Existe un marco institucional para la Gestión Ambiental Urbana que está compuesto por normas, leyes, regulaciones, y las respectivas organizaciones que las manejan y que brinda una estructura para la gestión del medio ambiente, los recursos naturales y sus respectivos servicios en los entornos urbanos. Dicho marco, determina los mecanismos a través de los cuales los diversos actores interesados en, o afectados por, la problemática ambiental pueden administrar las mejoras para el medio ambiente y asegurar la sostenibilidad de los recursos naturales que influyen directa e indirectamente en la funcionalidad de los centros urbanos.

Por ejemplo, dichos mecanismos incluyen la participación pública en procesos de planificación y toma de decisiones, la supervisión y monitoreo ambiental auditada por terceros actores y la rendición de cuentas y de responsabilidad pública o social [*social accountability*].

Estos mecanismos ayudan al desarrollo de un marco de gobernabilidad transparente y equitativa para la gestión ambiental y en consecuencia, un marco de gobernabilidad adecuado puede facilitar el camino hacia el desarrollo urbano sostenible.

- Cobertura, calidad y administración de infraestructura y servicios básicos<sup>17</sup>

Con el propósito de asegurar una adecuada calidad de vida de los habitantes de un centro urbano, las instituciones y autoridades competentes deben trabajar para asegurar el acceso equitativo y la calidad en la provisión de la infraestructura y servicios básicos [Ejemplo: agua, saneamiento, residuos sólidos, energía, área verdes].

La administración adecuada y eficiente tanto de los recursos naturales y servicios ambientales, así como de la infraestructura y operaciones, influyen significativamente en la eficiencia de la gestión ambiental de una ciudad.

---

<sup>17</sup> Para la discusión sobre este tema véase: Basart, Andrés. *Actores de su propio desarrollo*. Caracas: Universidad Simón Bolívar, 1993.—85 p.

Un ejemplo es la administración del agua encomendada a, o reguladas a través de entidades de orden municipal [ejemplo: Juntas Municipales de Agua, concesiones, etc.]; tareas tales como la definición de tarifas, los métodos de cobros y el mantenimiento adecuado de la infraestructura son aspectos centrales de la gobernabilidad ambiental.

- Planificación y ordenamiento territorial<sup>18</sup>

La capacidad de los gobiernos municipales para gestionar, implementar y regular procesos de planeación del territorio y el uso del suelo es fundamental para garantizar la sostenibilidad de la ciudad. La determinación de códigos de zonificación adecuados [usos del suelo permitidos, densidades urbanas, coeficientes de intensidad de usos, etc.] y la capacidad que tienen las autoridades municipales para implementar dichos códigos, son factores críticos para una buena gestión ambiental tanto en las áreas urbanas, en la periferia urbana y las áreas que se interrelacionan con zonas rurales, en las cuales se encuentra en buena medida el sustento natural de las ciudades.

Un ordenamiento territorial débil normalmente conlleva a procesos de deterioro ambiental acelerado [ejemplo: Contaminación industrial que afecta directamente a comunidades, agotamiento de fuentes locales de agua, etc.], mayores riesgos y vulnerabilidades [Ejemplo: Asentamientos en zonas inestables o inundables, etc.], y consecuencias negativas para la salud ambiental.

El ordenamiento territorial es asimismo crítico ya que está ligado a la programación de la infraestructura urbana como el transporte, el cual determina patrones de extensión de las ciudades, consumo energético y relativa movilidad de la población.

---

<sup>18</sup> Para la discusión sobre este tema véase: Montes Lira, Pedro Felipe. *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, diciembre de 2001.

- Control ambiental en actividades productivas<sup>19</sup>

La capacidad y efectividad que los gobiernos municipales tienen para regular las actividades productivas a través de instrumentos regulatorios o de control, tales como las licencias o estándares, entre otros, son determinantes en el control de la calidad ambiental de los centros urbanos. Los instrumentos de control comprenden principalmente leyes ambientales que se hacen operativas por medio de los reglamentos y normas municipales ambientales.

Las normas pueden ser de dos tipos: normas de calidad ambiental [o de desempeño] y normas de emisiones [final del tubo o normas tecnológicas para la adopción de tecnología limpia y la reducción de las emisiones contaminantes]. Ambas normas de desempeño y de tecnologías se hacen cumplir a través de multas y sanciones por incumplimiento.

También dentro de estos mecanismos encontramos los procesos de licenciamiento y análisis ambiental [que incluye Evaluación de Impacto Ambiental, Evaluación Ambiental Estratégica y otras], los cuales han sido incorporados ampliamente en la legislación ambiental de los países latinoamericanos y son utilizados a nivel municipal como parte del proceso de aprobación de proyectos públicos y privados.

Paralelamente, los sistemas de información ambiental y los acuerdos voluntarios [o de certificación] son instrumentos que los municipios de la región están utilizando con mayor frecuencia para reforzar sus actividades de control ambiental. De manera complementaria, las autoridades municipales cuentan con instrumentos económicos debidamente reglamentados en las leyes locales, los cuales abarcan una serie de mecanismos para promover prácticas ambientalmente sustentables; estos mecanismos incluyen impuestos, subsidios, tarifas por servicios, cargos por contaminación, cargos por licenciamiento, permisos transables, entre otros.

---

<sup>19</sup> Para la discusión sobre este tema véase: Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Política de Gestión ambiental Urbana. Bogotá, D.C. Colombia, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 2008

El objetivo de los instrumentos económicos en el sector urbano-ambiental es crear los incentivos necesarios para producir prácticas y comportamientos deseables tales como la conservación de recursos naturales, la mitigación de impactos ambientales y la introducción de tecnologías ambientales. Estos instrumentos permiten incorporar los costos sociales y ambientales en el precio de los bienes, servicios o actividades y envían señales de mercado sobre los costos ambientales a las industrias, los usuarios de servicios urbanos y consumidores urbanos en general.

En la administración municipal, la aplicación de instrumentos económicos es vital para la generación de ingresos municipales que a su vez sostienen los servicios municipales y actividades de planificación, regulación y monitoreo de políticas, proyectos y programas. De igual manera, los instrumentos económicos bien diseñados, aplicados y utilizados de manera complementaria a los instrumentos de comando y control pueden llevar a resultados satisfactorios en el cumplimiento de objetivos ambientales.

- Capacidad institucional de los gobiernos municipales [administrativa, financiera y técnica]<sup>20</sup>

Las políticas ambientales locales son combinaciones dinámicas de intenciones, reglas, acciones, incentivos y conductas.

Para una adecuada formulación de políticas se requiere tomar en cuenta múltiples factores y prestar atención no simplemente a la formulación de objetivos y metas apropiadas. Se requiere además, que la asignación de recursos institucionales para alcanzar los objetivos y metas propuestos sea explícita. Idealmente, el análisis de las capacidades de formulación de políticas ambientales urbanas debería estar íntimamente ligado al proceso de implementación de las mismas.

---

<sup>20</sup> Para la discusión sobre este tema véase: Martelli, Giorgio. Jordán, Ricardo. *Guía de Gestión Urbana. División de Desarrollo Sustentable y Asentamientos Humanos. Cooperazione Italiana. Santiago de Chile, Noviembre 2003.*

Las capacidades administrativas y financieras de los gobiernos municipales son factores primordiales para la gestión ambiental así como para el desempeño económico y social. Estas capacidades están determinadas por las designaciones presupuestales y la aplicación adecuadas de instrumentos económicos ambientales.

En la medida que las ciudades tengan capacidad para generar y administrar sus propios recursos para la gestión del medio ambiente y los recursos naturales, el perfil de la agenda ambiental en relación al desarrollo local puede lograr consolidarse y contribuir a la sostenibilidad de la región.

Adicional a los instrumentos tradicionales para el control ambiental, existen instrumentos de gestión y finanzas para el manejo ambiental tales como las licencias de construcción, las transferencias fiscales o las ordenanzas, estas inciden en la capacidad de un gobierno municipal para captar recursos que pueden destinarse a actividades de la gestión ambiental urbana, al consolidarse pueden contribuir a la sostenibilidad de la región.

Otro factor clave es la relación entre las autoridades centrales y los gobiernos municipales. El gobierno central ejerce una influencia directa sobre las políticas, programas y proyectos municipales, bien sea a través de las agencias ambientales o de planificación, los departamentos sectoriales o los ministerios.

Dicha influencia varía de acuerdo a los niveles de descentralización y estructuras gubernamentales en cada país [municipios, provincias, departamentos, regiones, etc.] y en muchos casos puede facilitar u obstaculizar la protección y administración de los recursos naturales y el medio ambiente. Por ejemplo, el gobierno central y los municipios se relacionan a través de la designación de responsabilidades, convenios y transferencia de competencias y recursos presupuestales establecidas en leyes y reglamentos.

La buena coordinación entre gobierno central y autoridades municipales es esencial para lograr una gestión ambiental efectiva. Por otra parte y como resultado de la descentralización en varios de los países de Latinoamérica los

gobiernos municipales [compuestos por agencias y unidades municipales, mancomunidades asociaciones de municipios, entre otros] se han convertido en actores clave de la gestión ambiental urbana. No obstante, la delegación de competencias a las municipalidades no se ha visto siempre acompañada de la asignación de recursos o de estímulos suficientes que permitan a los gobiernos locales incrementar sus capacidades técnicas y financieras. [Jordán, 2003]

Al interior de los municipios, el desempeño de los gobiernos municipales está determinado en gran parte por el liderazgo y la voluntad de las autoridades de impulsar una agenda ambiental efectiva. Una gestión ambiental eficiente requiere contar con el compromiso de las autoridades a fin de asegurar que las capacidades de gestión en las unidades encargadas de la gestión ambiental local sean apropiadas en sus diferentes niveles incluyendo los recursos humanos, técnicos y tecnológicos.

Adicionalmente, los gobiernos pueden fortalecer sus capacidades técnicas a través de mecanismos para la coordinación intersectorial [tanto a nivel horizontal, con agencias locales, como a nivel vertical, con agencias regionales, nacionales e internacionales] y la puesta en marcha de alianzas institucionales, incluyendo la sociedad civil y el sector privado.

- Participación de la sociedad civil y el sector privado<sup>21</sup>

La capacidad de los gobiernos municipales de generar y fortalecer ámbitos y procesos participativos para que la sociedad civil y el sector privado tomen parte en la planificación y toma de decisiones, es esencial para consolidar la gobernabilidad ambiental.

Dada la transectorialidad y complejidad de la gestión ambiental urbana, es importante generar flujos adecuados de información, comunicación y coordinación entre los diferentes actores [al interior del mismo municipio, entre municipios y entidades del gobierno central o regional, y entre municipios y sector privado y

---

<sup>21</sup> Para la discusión sobre este tema véase: Becerra, Manuel Rodríguez. Capítulo 7. Las políticas ambientales. 2002

sociedad civil]. Por ejemplo, las alianzas, acuerdos bilaterales y multilaterales entre los diversos actores que interactúan con el medio ambiente son una respuesta organizacional a la dimensión transversal de la gestión ambiental. Por otra parte, las municipalidades pueden incrementar su legitimidad a través de procesos transparentes y participativos de consulta pública, difusión de información y de apertura hacia las organizaciones no-gubernamentales y grupos comunitarios en la toma de decisiones en las diferentes fases el proceso de gestión.

Adicionalmente, los gobiernos municipales deben contar con mecanismos para promover y establecer alianzas con el sector privado para asegurar una mejor calidad ambiental y cumplimiento de las regulaciones. Tales mecanismos incluyen programas voluntarios [Ejemplo: Sellos verdes] y programas sectoriales de responsabilidad y eficiencia ambiental cual fortalece la legitimidad y credibilidad de la acción gubernamental y empresarial.

En este contexto, el sector privado ha asumido de manera creciente el liderazgo en la introducción de tecnología ambiental y la implementación de medidas voluntarias para el control ambiental y ha demostrado ser un agente importante de cambio e innovación en materia ambiental.

### **5.1.2.3 Dimensión Social**

La gestión ambiental urbana está estrechamente ligada a problemas de orden social y atención a la pobreza. En Latinoamérica y el Caribe aproximadamente la mitad de los habitantes en los centros urbanos viven en condiciones de pobreza. Las poblaciones pobres, están generalmente localizada en asentamientos marginales los cuales no tienen una cobertura ni calidad adecuada de servicios básicos. En consecuencia, las condiciones ambientales y de salud de estas poblaciones tienden a generar mayores riesgos y vulnerabilidades.

En la región, es notoria la relación directa entre el deterioro ambiental, la calidad de vida y la pobreza urbana. Muchos de los barrios pobres están ubicados en sitios poco propicios y de alto riesgo [zona en pendientes, humedales y otros suelos ambientalmente frágiles], lo que aumenta la vulnerabilidad a los impactos

de las amenazas naturales tales como deslizamientos, inundaciones y sismos, además de impedir o imposibilitar la extensión de infraestructura de vialidad, alcantarillado y otra infraestructura de servicios.

Una visión amplia sobre el medio ambiente urbano debería partir del reconocimiento de la fragmentación social de la ciudad, identificando tres puntos fundamentales:

- Las relaciones entre diversos actores sociales;
- Las articulaciones entre distintos niveles jurisdiccionales y sectoriales.
- Las relaciones entre la sociedad y su medio<sup>22</sup>;

De los contenidos de este último punto se deriva la cuestión de la escala de análisis a aplicar en el estudio de la construcción del riesgo urbano. Se hace evidente que no alcanza utilizar únicamente el territorio urbano como unidad de análisis, sino que es preciso incorporar a la región circundante.

Interesa fundamentalmente la vida cotidiana de la población urbana, porque en ella se manifiesta la construcción del riesgo ambiental urbano. Por ejemplo, en la vivienda, la infraestructura, los servicios de red, el aire, el espacio público, el paisaje, etc., es decir todos los consumos - individuales o colectivos - aquellos que tienen precio y se compran en el mercado y los que no lo tienen [los denominados bienes comunes.

En las tres últimas décadas el porcentaje de pobres en América Latina ha disminuido tan solo 1%, pero esta disminución representa, en términos efectivos, el incremento de millones de pobres. A pesar de que la tendencia de crecimiento demográfico ha disminuido, hay una mayor concentración de la población en las ciudades, con lo cual la pobreza se traslada a las urbes.

---

<sup>22</sup> Se entiende al medio ambiente urbano como el conjunto de las diferentes relaciones establecidas entre la sociedad y el medio físico, construido o artificial, que tiene lugar en un espacio territorial acotado, la ciudad. Esto implica simultáneamente considerar usos de la tierra yuxtapuestos entre sí, multiplicidad de procesos y actores productores y reproductores de ese medio, variedad de significados y símbolos culturales. La ciudad es entonces el producto de un ambiente que combina lo social con lo natural bajo patrones de centralidad y densidad; se trata de unidades físico espacial, socioeconómico, político y eco-demográficas.

La propuesta del Programa de Gestión Urbana para América Latina y El Caribe [PGU-ALC], se sustenta en el apoyo a procesos de gestión local, en los que confluyen factores históricos, culturales, políticos y sociales. Sus objetivos son:

- Erradicar la pobreza urbana
- Mejorar la gestión del ambiente urbano
- Promover la gobernabilidad local participativa
- Reforzar la equidad de género

Esta forma de comprender la ciudad cobrará múltiples interpretaciones y perspectivas, de acuerdo a quién sea el sujeto social, económico o político involucrado. Interpretaciones diferentes acerca de la existencia y de la magnitud de las acciones, del posible deterioro ambiental y de la construcción del riesgo. Por ejemplo, frente a un caso de competencia por el uso del suelo urbano [instalaciones comerciales- mega proyectos- y espacios verdes [los propietarios de tierra urbana, los empresarios, los científicos, los niveles estatales implicados y los representantes del poder político tienen visiones diferentes acerca de lo que tales emprendimientos pueden producir. Esto sugiere que la definición del uso del espacio conlleva aspectos ecológicos, políticos, sociales, económicos, culturales y técnicos que merecen ser analizados cuidadosamente.

Si hablamos de la construcción social del riesgo, es de tener en cuenta que se quiere enfatizar la naturaleza social del problema y resaltar que la construcción del riesgo es un proceso social e histórico. El desastre es un proceso y un producto que manifiesta el nivel de riesgo que existe en una sociedad. Es la expresión más evidente de una convivencia vulnerable<sup>23</sup> entre diversos grupos sociales y su medio.

---

<sup>23</sup> Por vulnerabilidad se entiende la probabilidad que un grupo social para anticipar, sobrevivir, resistir y recuperarse del impacto de una amenaza; es una combinación de factores socio económicos y políticos que determinan el grado en que un evento pone en riesgo la vida y su sobrevivencia. Herzer, Hilda María. Construcción del riesgo, desastre y gestión ambiental urbana. Universidad de Buenos Aires, Argentina.

El desastre interrumpe esa cotidianeidad, al alterar la convivencia [de manera conflictiva] con el medio circundante. Comprender el desastre obliga a analizar cómo se fueron conformando las condiciones del riesgo, histórica y prospectivamente. El riesgo es un producto de conflictos de intereses, bienes y accesos diferenciales, público y privado, público y público. El desastre pone en evidencia la falta de sostenibilidad ambiental.

La ciudad ha sido escenario de riesgo y desastre a lo largo de todo el mundo.<sup>24</sup> Sin embargo, en los análisis se ha puesto el énfasis en los fenómenos físicos detonadores y en los impactos y respuestas a estos eventos, en particular los referidos a la vulnerabilidad estructural de las edificaciones. La explicación del desastre se ha vinculado más con los niveles de inversión realizados en un espacio determinado- concentración y centralismo- que con los procesos particulares de urbanización y de conformación del espacio interno de las ciudades. Sin embargo, en países desarrollados como los Estados Unidos, por ejemplo, los desastres de Los Ángeles y el impacto del huracán Andrew en Florida del Sur sirvieron para poner al descubierto que el desastre se construye socialmente, condicionado por la segregación social y espacial existente [Hewitt K., 1997].

Todas estas situaciones hacen recordar que un número importante de ciudades se ubican en zonas propensas a un rango amplio de amenazas físico- naturales, cuyos impactos son más notorios por los niveles de población e infraestructura allí concentrados y los niveles de vulnerabilidad social existentes.

---

<sup>24</sup> Los devastadores impactos económicos producidos durante los últimos 10 años a raíz de terremotos, por ejemplo, en California, en Kobe, Japón [donde se perdieron más 100mil millones de dólares] o en Assis, Italia, o los impactos del huracán Andrew en Florida del Sur, las grandes inundaciones del Río Mississippi y las tormentas que asolaron el Norte de Europa ocurrieron en economías avanzadas y los montos perdidos estremecieron las bases de las aseguradoras. En el ámbito latinoamericano, los desastres producidos por los sismos en Perú 1970, en las ciudades de Managua 1972, Guatemala 1976, Popayán 1983, México 1985, El Salvador [1986] el aluvión que sepultó Armero 1985, las grandes inundaciones de Buenos Aires [1985, 1992] y las ciudades del Nordeste y Litoral argentino [1998] y los deslizamientos de Río de Janeiro inflingieron altos costos en términos económicos, sociales y humanos. Herzer, Hilda María. Construcción del riesgo, desastre y gestión ambiental urbana. Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Además, el mismo proceso de urbanización y los cambios que genera en las regiones que circundan a las ciudades, modifican y transforman los elementos físico -naturales existentes, creando nuevas amenazas o amplificando en intensidad y recurrencia las ya existentes.

Sin embargo, la dinámica de la sociedad urbana pone constantemente retos, y crea nuevas o modificadas amenazas y vulnerabilidades y nuevos escenarios posibles de desastre urbano que desafían las premisas, el estado del conocimiento y las medidas de gestión ya existentes.

Entre los factores de cambio identificados figuran: la expansión territorial y la densificación, el rápido crecimiento de las ciudades, los cambios en sus funciones por uso, en sus estructuras internas y en su composición poblacional, nuevos tipos de amenazas debidos a cambios ambientales globales y la potencialidad de generación de nuevos riesgos debido a la penetración de nuevas tecnologías industriales. Es así como se vuelve cada vez más difícil separar los riesgos producidos por causas humanas y ambientales. Esta sinergia produce nuevos riesgos y nuevos impactos potenciales. Las respuestas que se dan necesitan volverse heterogéneas y requieren un profundo conocimiento de lugar y contexto.

Entre los temas que se han abordado tanto conceptuales como empíricos, está el de la relación entre la degradación del medio ambiente urbano, urbano-regional y la construcción social de las condiciones de riesgo y el eventual desastre que, en términos generales, corresponde al campo de acción de la llamada gestión ambiental urbana.

Si bien es cierto que el problema ambiental recibe un gran impulso a partir de la Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente en 1972, con las publicaciones del informe de la Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo de 1987, con la Conferencia de Río en 1992 y la Conferencia sobre Asentamientos Humanos de 1996 - Habitat II - también es cierto que el concepto de gestión ambiental sustentable en el ámbito urbano ha quedado algo relegado o poco claro en ciertos sentidos [Satterthwaite D., 1997].

La concepción de la gestión ambiental urbana y de la investigación que la respalda debiera atender a la complejidad de la ciudad y su dinámica. Por ejemplo, es imposible separar los problemas del agua del de los desechos o de los desastres, o separar los temas de extensión de los servicios de saneamiento a toda la población del de mantenimiento de la infraestructura existente, o de la provisión de agua potable y de la construcción del riesgo.

Desde la perspectiva de la gestión ambiental, sea en materia de provisión de nuevos servicios habitacionales o de saneamiento, por ejemplo, como de mantenimiento de los existentes o de mecanismos de prevención de riesgos se debe establecer una dinámica de concertación de intereses de los diferentes sectores implicados, de coordinación intra e inter jurisdiccional e institucional y de conocimientos para que los diferentes niveles de aceptabilidad del riesgo sean compartidos y asumidos por todos.

Después de lo expuesto, y en pro de lograr integrar las dimensiones dentro de la metodología se plantean algunas oportunidades o nichos estratégicos en las áreas de fortalecimiento y desarrollo institucional para la gestión municipal en el aspecto ambiental urbano. Estas están organizados en cuatro áreas transversales que de manera conjunta componen el marco institucional ambiental y que pueden ser considerados dentro de los aspectos ambientales urbanos de las ciudades medias e intermedias de Honduras. Estos son:

- El fortalecimiento del marco legal y normativo, como aspecto esencial conducente a una efectiva descentralización de funciones de gestión ambiental urbana en los municipios y áreas metropolitanas de Latinoamérica.
- El fortalecimiento de las capacidades técnicas en actividades claves como son la planificación, la administración de servicios municipales, la implementación de instrumentos regulatorios y económicos, y la implementación de sistemas de información ambiental, entre otros.
- El fortalecimiento de las capacidades financieras, para asegurar fuentes de financiamiento para una gestión urbano-ambiental efectiva.

- El fortalecimiento de la participación pública, para asegurar que el conjunto de actores de la sociedad civil y el sector privado sean integrados en el proceso de diseño y ejecución de políticas y programas de gestión urbano ambiental.

### **5.1.3 Líneas estratégicas para una metodología en gestión ambiental urbana**

#### **5.1.3.1 Legales y Normativas: Diseño de políticas y ejecución de regulaciones**

El fortalecimiento del marco legal y normativo de los gobiernos municipales en función de la gestión ambiental urbana es fundamental en el contexto de la descentralización que se ha dado en la mayor parte de Latinoamérica. En Honduras, es fundamental que los gobiernos planeen y promuevan la asignación de funciones, competencias y mecanismos legislativos que empodere a los gobiernos municipales y consolide su autonomía para la toma de decisiones, definición y ejecución de políticas, planes y programas. De igual manera, el fortalecimiento del marco normativo puede crear los mecanismos adecuados que aseguren la transferencia y sostenibilidad de atribuciones y capacidades para que los gobiernos municipales puedan generar recursos propios destinados a la administración, protección y mejora del medio ambiente urbano y los ecosistemas que se interrelacionan con éste.

El fortalecimiento del marco legal y normativo también incluye el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional. En respuesta a los procesos de descentralización y como consecuencia de la complejidad de los problemas ambientales que abarcan múltiples sectores e instancias en los niveles del gobierno, el marco legal puede establecer mecanismos formales que faciliten la toma de decisiones de manera coordinada y cooperativa.

La comunicación, intercambio de información y cooperación entre los gobiernos municipales, las instituciones nacionales ambientales y sectoriales, son factores críticos para una gestión ambiental urbana efectiva. Por ejemplo, la legitimidad de

las asociaciones municipales o mancomunidades<sup>25</sup> puede quedar establecida bajo el marco legal ambiental urbano.

Además, es importante resaltar la importancia de integrar demandas y oportunidades para la gestión ambiental urbana vinculadas con las estrategias nacionales de desarrollo, modernización y competitividad, y en particular en aquellos sectores de alta incidencia en la economía urbana local como el turismo, la industria manufacturera, expansión de infraestructura urbana, servicios de salud y educación, entre otros, y educación, entre otros.

Dentro del marco legal de Honduras, existen leyes en las cuales se encuentran artículos que hacen una vinculación al desarrollo urbano, así como, a la parte ambiental y a los deberes, derechos y responsabilidades que corresponden directamente a los gobiernos locales como entes de directa injerencia en el cambio de su territorio:

**Tabla 15. Legislación de Honduras relacionada con la Planificación Urbana**

Ley de Municipalidades	Ley de propiedad
Ley General del Ambiente	Ley de bomberos
Ley de Catastro	Ley orgánica de la Empresa Nacional Portuaria
Ley de Contratación por Mejoras	Ley de turismo
Ley de Transporte	Ley de ordenamiento territorial
Ley del SINAGER	Plan de Nación / Visión de País

<sup>25</sup> **Artículo 20-A.** [Adicionado por Decreto No. 143-2009] Como modalidades asociativas, la mancomunidad o asociación de municipios se define como una entidad territorial local, auxiliar y subordinada a los municipios miembros, sujeta al derecho público y exclusivamente gestora y ejecutora por delegación, de programas, proyectos y servicios de interés prioritario, que permiten a sus miembros abordar de manera conjunta problemas que no pueden afrontarse individualmente.

**Artículo 20-B.** [Adicionado por Decreto No. 143-2009] Las Municipalidades podrán pertenecer a más de una mancomunidad o asociación, siempre y cuando prevalearan objetivos, intereses y beneficios comunes para las poblaciones que representan y, que tengan capacidad para cumplir con las obligaciones financieras de los aportes para su organización y funcionamiento, y de cualquier otra relacionada con la gestión de la mancomunidad o asociación.

**Artículo 20-C.** [Adicionado por Decreto No. 143-2009] Los Acuerdos Municipales que aprueban la creación de una mancomunidad o asociación son normas con fuerza de ley en el territorio correspondiente por lo que ostentan la naturaleza de instrumentos jurídicos municipales. Ley de municipalidades, 2007

El análisis de este aspecto normativo y legislativo de Honduras nos lleva a identificar las debilidades del mismo y lo complicado que resulta para la planificación y gestión de la ciudad actuar dentro de un marco complejo de leyes, teniendo en cuenta, sobre todo, que en las ciudades medias e intermedias no existe una práctica sistemática de planificación urbana y por ende un marco normativo que les regule la sistematización de los procesos que ya llevan a cabo. Así también los gobiernos locales cuentan con un marco jurídico, que se ha construido partiendo de la legislación nacional, y que es necesaria la revisión para el análisis del impacto que estos tengan en el aspecto ambiental urbano, de esta manera, actualizar datos y mejorar la proyección de estos, podemos mencionar:

- Reglamento de patronatos: municipalidad y barrios y colonias
- Plan de desarrollo urbano
- Planes Maestros de Ordenamiento Territorial
- Planes estratégicos de desarrollo municipal
- Estrategia de Gestión Municipal Integrada:
- Estrategias de participación ciudadana
- Reglamento de Zonificación, Construcción y Urbanización.
- Reglamento Ambiental Municipal: Unidad de Gestión Ambiental [UGA]
- Plan de Arbitrios
- Ordenanzas relacionadas al desarrollo urbano: Ruta de transporte pesado, regulación de venta de bebidas alcohólicas, venta de pólvora, disposiciones transitorias en semana santa, ferias, festividades en el mes de la independencia<sup>26</sup>.

En Honduras el desarrollo urbano también se ha trabajado a través de instituciones interesadas en el tema y que en conjunto con los gobiernos locales vienen a dar continuidad, capacitación y la elaboración de herramientas bases para que las municipalidades puedan tomar conciencia de la importancia de hacer gestión ambiental urbana en sus ciudades, algunas de estas instituciones actualmente trabajan también en la actualización de los planes de desarrollo, en

---

<sup>26</sup> Septiembre, Mes de la independencia. Independencia de Honduras, 15 de Septiembre de 1821

la implementación de los estudios de impacto ambiental y en el levantamiento de perímetros urbanos, sea de ciudad, mancomunidad o municipal.

Algunas de las Instituciones vinculadas en el aspecto del ambiente urbano:

- Fondo Hondureño de Inversión Social, FHIS
- Instituto Hondureño de Turismo, IHT
- Secretaria de Recursos Naturales, SERNA
- Secretaria de Obras Públicas, Transporte y Vivienda, SOPTRAVI
- Asociación de Municipios de Honduras, AMHON
- Zona Metropolitana del Valle de Sula, ZMVS
- Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH
- Instituto Nacional de Estadísticas, INE
- Comité Permanente de Contingencias, COPECO
- Secretaria de Salud
- Secretaria de Educación
- Policía Nacional
- Secretaría de Gobernación y Justicia
- Instituto de la Propiedad
- Secretaría de Finanzas
- Proyecto de Administración de Tierras de Honduras, PATH
- Secretaria Técnica de Planificación y Cooperación Externa, SEPLAN.

Las ciudades medias e intermedias en Honduras en su mayoría cuentan con la Unidad de Planificación Urbana Municipal, contando con la potestad de trabajar sobre la gestión de ciudad y en relación directa con la Unidad de Municipal Ambiental [UMA], sin embargo las UMA fueron creadas para velar por la preservación de las cuencas que se encuentran delimitadas o dentro de los perímetros urbanos de estas ciudades, permisos ambientales en zonas de reserva y estudios de impacto ambiental, no interviniendo directamente en la ciudad como tal, por lo cual, se ha despertado el interés en las municipalidades de trabajar en la actualización de sus planes y manuales de funciones, esto con el fin de que la UMA y otras unidades municipales se integren a la participación del desarrollo urbano.

Dentro de todo este marco jurídico e instituciones vinculadas al desarrollo urbano en Honduras, también podemos mencionar algunos vacíos que es necesario tomar en cuenta en la gestión y que debe contemplarse tenerlos en cuenta dentro de las reglamentaciones que las municipalidades elaboran:

- **Ley de ambiente:** La SERNA da licencias ambientales sin la supervisión directa de la zona donde se construirá o se ejecutara el proyecto. Además, las unidades municipales ambientales participan en el proceso de licenciamiento, ellos realizan la evaluación inicial y elaboran un dictamen sobre la situación ambiental del proyecto que se incorpora al estudio ambiental o plan de gestión ambiental.
- **Ley general del ambiente, ley de municipalidades, Ley de la propiedad y la Ley de Ordenamiento Territorial:** no hacen mención, deberes o derechos, restricciones, cuidados en lo que respecta a las facultades de la ciudad en cuanto al uso de las zonas costeras.
- **Ley de Transporte:** Otorgamiento de permiso de rutas de transporte público sin hacer estudios en el municipio o la ciudad y esto ha provocado que en las ciudades de Honduras el problema de transporte, vialidad y accesibilidad se acrecenté.
- **Ley de Municipalidades:** Pago de impuestos por bienes inmuebles, tasación, la regulación y la concientización de las comunidades, así como el tipo de obras para lo cual estos son utilizados.
- **Permisos ambientales y permisos de construcción:** control y seguimiento de los proyectos y la injerencia de la representación municipal en cada uno de estos trámites para garantizar los mejores resultados de estos a favor del municipio.
- Problemas de servicio, proyección e injerencia con respecto a las entidades que prestan servicios públicos a través de instituciones del estado como ENEE, Hondutel, SANAA.
- Falta de presencia del IHAH e IHT en las ciudades con que se cuenta con centros históricos o lugares con potencial turístico, todo ello, con respecto a la preservación de patrimonio cultural y artístico.

### **5.1.3.2 Capacidades Técnicas**

El fortalecimiento de las capacidades técnicas de los gobiernos municipales en Honduras, puede enfocarse en áreas como la planificación, administración de servicios municipales y gastos, implementación de instrumentos regulatorios y creación de sistemas para el manejo de información ambiental.

La planificación y estructuración de programas y planes de acción ambiental constituyen un paso fundamental para una adecuada respuesta en la gestión ambiental urbana.

Lo anterior implica que los gobiernos municipales de las ciudades medias e intermedias de Honduras deben fortalecer sus capacidades para el diagnóstico ambiental, la sistematización de información, comunicación y consulta a lo largo del proceso de planificación y diseño, la selección adecuada de instrumentos de gestión [regulatorios y de mercado] y un adecuado monitoreo y evaluación de las intervenciones y problemas ambientales urbanos.

Igualmente, el desarrollo de las capacidades técnicas institucionales para la implementación de mecanismos de monitoreo y evaluación del desempeño deben tomar en consideración la capacidad humana, tecnológica y procedimientos para dar seguimiento a las acciones e interpretar los resultados, incluyendo un proceso de retroalimentación para informar a los tomadores de decisiones sobre los resultados.

Esto incluye, por ejemplo, el fortalecimiento de las unidades ambientales locales para desarrollar actividades de inspección y verificación de cumplimiento ambiental, en coordinación con autoridades centrales y en el marco de la legislación nacional ambiental y urbana.

### **5.1.3.3 Capacidades Financieras**

El fortalecimiento de la capacidad financiera de los gobiernos municipales en las ciudades medias e intermedias puede tener como punto de partida el aseguramiento de mecanismos que transfieran asignaciones presupuestarias, atribuciones y recursos [tanto en etapas de planificación, ejecución y evaluación]

para la gestión ambiental urbana. Asimismo, los gobiernos locales pueden impulsar la generación de ingresos propios para la gestión ambiental y proveer acceso a recursos [préstamos y cooperaciones técnicas] para el fortalecimiento de las capacidades financieras de sus municipios.

Lo anterior implica que los gobiernos municipales se preparen para aumentar su capacidad recaudatoria a través mecanismos legales, utilización de instrumentos tecnológicos y definiciones administrativas que hagan más eficiente la recolección y cobro de tarifas, la aplicación de impuestos locales y otros ingresos [vía permisos, licencias. etc.] que podrían significar la fuente principal de fondos para actividades de gestión ambiental en el municipio. El plan de nación y la visión país son instrumentos validos que permitirán la mejora de la recaudación de los fondos y la asignación presupuestaria municipal.

#### **5.1.3.4 Capacidades para promover la participación pública y el acceso a la información ambiental y el desarrollo local.**

El fortalecimiento de la participación pública, incluyendo la sociedad civil y el sector privado, es un área crítica de intervención en la gestión ambiental urbana. En este sentido los gobiernos municipales pueden liderar y facilitar procesos participativos y consultivos que incorporen a los actores afectados e interesados en la definición de prioridades, planes y políticas ambientales al nivel urbano a través de mecanismos para la planificación estratégica participativa.

Este aspecto es prioritario dado que los procesos participativos y la divulgación de información oportuna permiten discusiones informadas sobre las prioridades, indicadores y metas en la formulación de políticas, planes y programas municipales. Al igual se debe de contar con procesos de socialización en los cuales se den a conocer a la población las opiniones o criterios técnicos de los diferentes proyectos realizados por los especialistas y de ahí partir a la toma de decisiones.

Con todo lo anterior nos damos cuenta que el fortalecimiento de las capacidades legales y normativas, técnicas, administrativas, financieras y de participación pública de las instituciones a cargo de la gestión ambiental municipal es una parte esencial en la solución de la problemática ambiental urbana en Honduras.

## **5.2 HERRAMIENTAS PARA EL ANALISIS Y DESCRIPCION URBANO AMBIENTAL DE LAS CIUDADES**

La gestión ambiental urbana está compuesta de mecanismos, procedimientos, actos de gobierno y gestión de una ciudad, que se distinguen por incorporar en la toma de decisiones acciones dirigidas al mejoramiento ambiental urbano, todo debidamente articulado o ajustado a las tendencias de crecimiento urbano y al desarrollo local sostenible que cada una de las ciudades presente.

Este proceso de articulación y ajuste es un requisito fundamental para que la gestión ambiental urbana sea factible y ejecutable. Por ello la gestión ambiental urbana también se distingue porque busca permanentemente establecer mecanismos que posibiliten acuerdos entre los distintos actores que, en su interacción con el medio ambiente, operan desde distintos espacios urbanos y expresan, por lo tanto, una variedad de intereses, expectativas y conductas.

Una ciudad gestionada con este enfoque, alcanza, no sin esfuerzo previo, consensos entre actores urbanos dispuestos a cooperar, provocando que los resultados de la acción sean apreciados con nitidez por la multiplicación de sus impactos y se generen al mismo tiempo certezas de que se está defendiendo la ciudad frente a futuros colapsos que afectarían a todos sin distinción.

En conclusión, el fortalecimiento de las capacidades legales y normativas, técnicas, administrativas, financieras y de participación pública de las instituciones a cargo de la gestión ambiental urbana municipal es una parte esencial en la solución de la problemática ambiental urbana en las ciudades medias e intermedias en Honduras. Cualquier institución que trabaje por el desarrollo sostenible a través del mejoramiento del medio ambiente urbano, radica en: como involucrar a los diversos sectores de una localidad en la detección de sus principales problemas ambientales, en la formulación de alternativas frente a los mismos y en la participación de dichos sectores en la búsqueda de un desarrollo sostenible para su localidad.

La implementación de instrumentos de planificación para la gestión ambiental urbana, logra la integración y el desarrollo de programas ambientales, que a su vez, logran una mayor incorporación de la dimensión ambiental en los programas de desarrollo económico, se trabaja en la solución de los problemas ambientales con la participación de todos los sectores y ramas, todo ello entre otras múltiples acciones que se realizan.

Hay que tomar en cuenta que las dificultades urbano ambientales que hoy en día las ciudades medias e intermedias en Honduras presentan se debe a la falta de interés, conciencia y sobre todo a las limitaciones objetivas que han imposibilitado la realización de inversiones para mejorar la infraestructura de algunos servicios básicos, la integración del plano ambiental en el urbano, el mejoramiento de la capacidad instalada, físico y humano. No obstante, hay que reconocer que las municipalidades en los últimos años han emprendido el camino hacia una sostenibilidad, vinculando el tema ambiental y vinculando todos sus procesos de gestión a un interés urbano ambiental.

Es por ello que se requiere profundizar en la integración de la dimensión ambiental en la gestión urbana, promover una mayor participación ciudadana en soluciones de los problemas existentes y desarrollar amplio programa de educación ambiental que se puede integrar en toda la gestión a través de un plan de Gestión Ambiental Urbana.

### **5.2.1 Aspectos a considerar para la generación de herramientas**

Dentro del análisis de la información y para la generación de herramientas se identifican y proponen 7 aspectos importantes que deben ser aplicados en la gestión ambiental urbana de las ciudades medias e intermedias de Honduras y que explican cómo se han desencadenado procesos de cambio en la gestión ambiental en un espacio local. Los gobiernos y líderes locales de las ciudades serán los encargados de iniciar a generar acciones con esta mirada distinta y es necesario reforzar esta forma diferente de resolver los problemas y de crear el futuro deseado.

### 5.2.1.1 Las soluciones a los problemas requieren de procesos que involucran actores

Encarar adecuadamente un problema significa entenderlo como un proceso donde todos los actores están involucrados, y que la solución se alcanza de forma progresiva pues se va configurando a partir de los éxitos y los fracasos generados en la misma búsqueda de soluciones.

La gestión ambiental urbana es un proceso que debe:

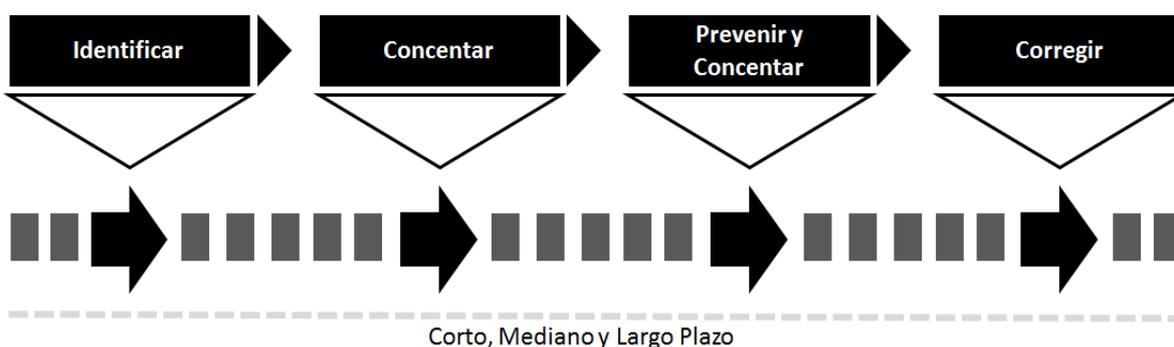


Ilustración 7. Paso que integra el proceso de la Gestión Ambiental Urbana

### 5.2.1.2 Requiere de un enfoque integral

La idea de que es necesario adoptar un enfoque integral es decir, que para entender un problema hay que encontrar todos sus ángulos y dimensiones a efectos de encarar soluciones realistas, es un reto que se presenta en la gestión y que requiere mucha flexibilidad de los actores.

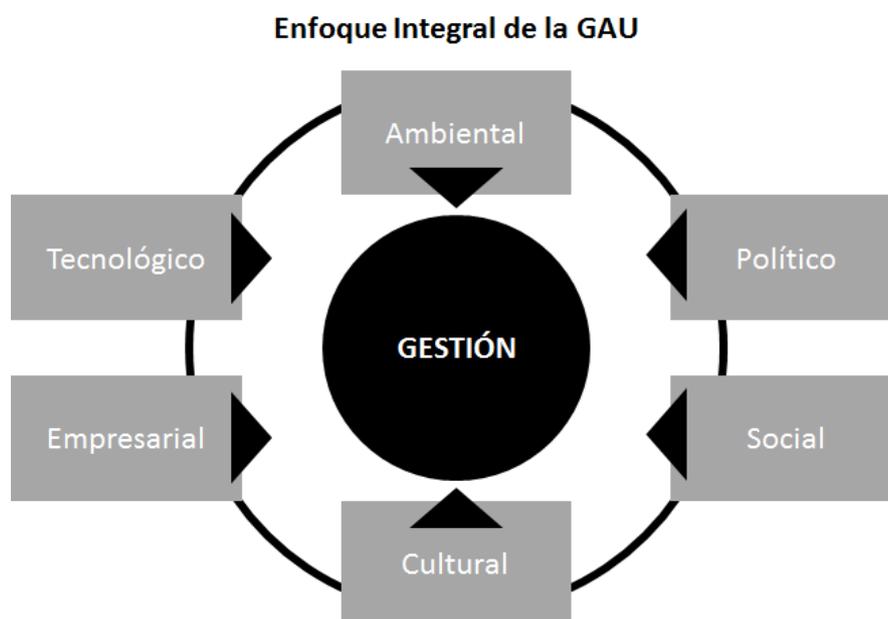


Ilustración 8. Enfoque Integral de la Gestión Ambiental Urbana

### 5.2.1.3 La transversalidad en la gestión

La mejor forma de ver la realidad no es sectorialmente, es decir, cada uno desde su especialidad, institución o sector. Sino más bien integrados y en consenso, de esta manera, se edifican listados de demandas o acciones.

De lo que se trata es abordar los problemas y sus soluciones transversalmente, ubicando aquellos aspectos que se convierten en factores claves que pueden influir sobre los otros problemas.

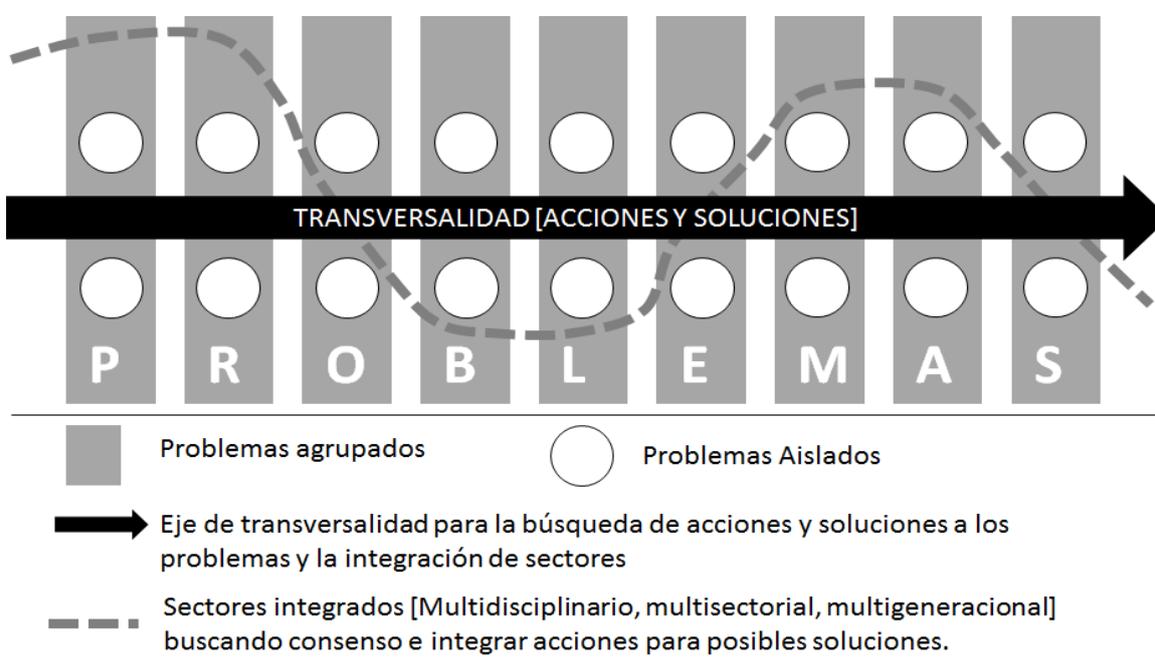


Ilustración 9. Transversalidad. Grupos de Problemas y formas de afrontarlos

### 5.2.1.4 Los problemas son oportunidades

Los problemas pueden ser percibidos como oportunidades si se ubican en su contexto y se analizan desde el ángulo y la actitud apropiada. Todo problema encierra oportunidades que pueden ser aprovechadas para transformar la situación actual y ganar en términos de sostenibilidad social, ambiental y económica.

### 5.2.1.5 La gestión ambiental requiere de visiones sistémicas

Una visión sistémica ubica los elementos de una acción en conexión, generando sistemas y subsistemas de influencia mutua y/o complementaria.

#### **5.2.1.6 Una visión holística**

La visión holística ubica al mundo, las personas, la naturaleza en íntima y sutil conexión, y reconoce que las distintas corrientes e ideas en el mundo avanzan hacia un todo armónico.

#### **5.2.1.7 Aplicar lo que se dice**

Para avanzar en realidades complejas con institucionalidades débiles, es necesario contar con una visión global e integral y actuar sobre problemas concretos y sentidos en la población, desarrollando proyectos pilotos cuya aplicación despierte el interés y la posibilidad de su réplica.

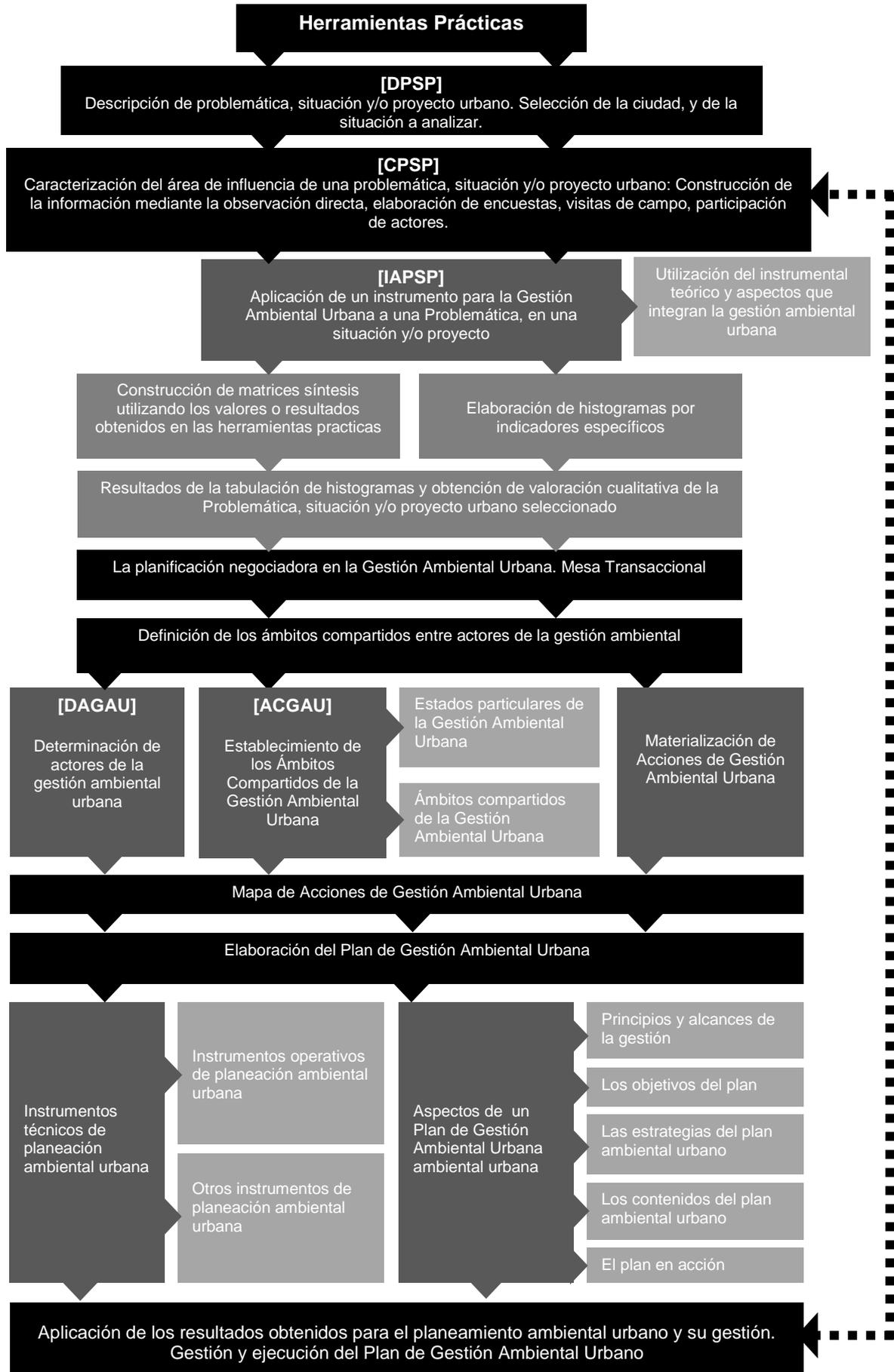
### **5.2.2 Herramientas para el análisis**

Como parte de la metodología y el análisis de la situación urbano ambiental de las ciudades medias e intermedias en Honduras, se analizaron diversas fuentes para poder generar herramientas que nos permitan un análisis de situación y con ello llegar a propuestas.

Además se tomaron en cuenta todos los aspectos mencionados en el apartado anterior a fin de lograr herramientas completas y que al realizar el análisis de los sectores o en su caso de las ciudades se pueda obtener una radiografía de las situaciones que la rodean y las posibles soluciones, así como los proyectos más factibles a ejecutar y con ello aminorar impactos o causas afectantes en el ambiente urbano. Además, tener en cuenta los procesos de control que garanticen una buena gestión.

Después del análisis y contextualización del aspecto ambiental, urbano, ciudades medias e intermedias, se proponen algunas herramientas que nos ayudaran a definir una situación urbana de importancia ambiental, como en el caso de una problemática ambiental urbana, un proyecto o bien una acción humana con implicaciones ambiental dentro del territorio urbano. Dichas herramientas recopilan información que nos permiten tener un panorama real de la problemática ambiental que se integra a lo urbano permitiendo dar pautas de como aminorar los problemas.

**Ilustración 10. Fases de aplicación del instrumental práctico.**



### 5.2.2.1 Descripción de problemática, situación y/o proyecto urbano

[DPSP]: Descripción de problemática, situación y/o proyecto urbano

El propósito es el de definir una situación urbana de importancia ambiental, como en el caso de una problemática urbano ambiental o un proyecto o acción humana con implicaciones ambientales. Esta definición inicial es importante para el desarrollo de un proceso de gestión, pues antes que nada, es necesario tener algo que gestionar, siendo pertinente la definición o acotación de la problemática, situación o proyecto a atender. Por otro lado, la problemática, situación y/o proyecto urbano debe estar emplazado en un territorio urbano o tener influencia directa sobre él, lo que conduce necesariamente a definir el área de influencia y estudio de este. La descripción ambiental debe necesariamente hacerse en función del desglose del mismo en grandes procesos y sus correspondientes actividades.

En todos los trabajos de tipo ambiental [EIA, planes ambientales, auditorías, etc.] de definición de la problemática, situación y/o proyecto urbano a tratar, es el punto de partida para estudiar el resto de los aspectos. En el caso de la Gestión ambiental es una condición sine qua non.

La estructura que se empleara para la problemática, situación y/o proyecto urbano será:

Descripción de generalidades de la Problemática, situación o proyecto urbano de análisis [DPSP]		
Ciudad:		
Sector, barrio, colonia:		
N°	Factores técnicos del proyecto o situación	Características o especificaciones particulares

FUENTE: Elaboración propia.

Además de la problemática, situación y/o proyecto urbano y sus particularidades, será necesaria la elaboración de un plano general donde se identifique la problemática, situación o proyecto del sector urbano donde se ubica, este plano podrá ser de elaborado en escalas de 1.100, 1.500 o 1.1000.

### **5.2.2.2 Caracterización del área de influencia de una problemática, situación y/o proyecto urbano**

[CPSP]: Caracterización del área de influencia de una problemática, situación y/o proyecto urbano.

Una vez descrita, identificada y definida la problemática, situación y/o proyecto urbano a gestionar, se procede a determinar y caracterizar los factores ambientales del área de influencia directa e indirecta del mismo. Esto dará el margen de actuación de los diferentes integrantes del proceso de gestión [Actores de la Gestión Ambiental Urbana].

Este trabajo de caracterización se denominara la línea base ambiental [LBA, ver Anexo 01] del área de influencia del proyecto y pretende estudiar cada componente ambiental para determinar su calidad [calidad ambiental]. La línea base ambiental permite conocer y entender el entorno donde se desarrollará la actividad, por lo que es necesario evaluar o analizar el mismo, a través de las variables o los factores ambientales que lo conforman.

Una complejidad que encierra la definición del área de influencia está relacionada con el establecimiento de los límites del polígono de estudio, ya que este está vinculado directamente con las características de la problemática, situación y/o proyecto urbano. Si bien en la fuentes bibliográficas se dan algunas recomendaciones generales para delimitar este espacio o polígono de estudio, tales como la dirección de los vientos, las distancias hasta donde se escuchan los ruidos relacionados con la problemática, situación y/o proyecto urbano, la cercanía de los recursos hídricos o forestales, los límites topográficos, los límites de barrios o sectores, etc., en la realidad cada problemática, situación y/o proyecto urbano debe ser abordado como un caso particular, según sus propias características y además según la escala y territorio urbano donde este emplazado. Así, una la problemática, situación y/o proyecto de infraestructura, saneamiento en la Zona Metropolitana del Valle de Sula seguramente requerirá de un polígono de estudio mucho mayor por todas las características que esta posee en comparación, si este mismo proyecto, estuviese ubicado en la Ciudad de Choluteca o Santa Rosa de Copán.

Para resultados efectivos y una definición clara de la Línea Base Ambiental [LBA] se debe tener claro el concepto integral de ambiente, de esta manera, se aborda un punto partida [inicio] correcto para realizar el proceso de gestión, que no se quedara segmentado o incompleto el estudio.

La definición de los polígonos de estudio se definirá según los criterios del evaluador y las características de la zona donde encontramos la problemática, situación y/o proyecto urbano, todo esto bajo argumentos lógicos según sea el caso<sup>27</sup>.

Para el desarrollo de la caracterización del área de influencia de una problemática, situación y/o proyecto urbano se ha definido el siguiente cuadro donde se resumen las particularidades de la línea base ambiental del área de influencia de la problemática, situación y/o proyecto urbano.

Determinación y caracterización de los factores ambientales del área de influencia de la Problemática, situación o proyecto urbano en el municipio [CPSP]		
Ciudad:		
Sector, barrio, colonia:		
Límites del área de influencia:		
PSP:		
Nº	Factores Ambientales	Características o especificaciones particulares

FUENTE: Elaboración propia.

<sup>27</sup> Criterios de la Delimitación

El criterio fundamental para identificar el área de influencia ambiental de un proyecto, es reconocer los componentes ambientales que pueden ser afectados por las actividades que se desarrollarán en el proyecto, tanto en la fase de construcción como en la de operación. Al respecto, debemos tener en cuenta que el medio ambiente relacionado con el proyecto, se puede caracterizar esencialmente como un ambiente físico [con sus componentes suelo, agua y aire] en el que existe y se desarrolla un ambiente biológico [componentes flora y fauna], así como un ambiente socioeconómico, con sus evidencias y manifestaciones culturales. El otro aspecto a tener en cuenta será una identificación precisa de las actividades que serán desarrolladas durante las fases de construcción y operación del proyecto.

Para la delimitación del área de influencia se pueden considerar, entre otros, los siguientes criterios:  
 a.- Dirección predominante de los vientos de la zona, b.- Ubicación y cotas de los núcleos poblacionales, c.- Ubicación de los centros de actividad económica, d.- Las vías de comunicación.

De lo establecido anteriormente se puede definir el área de influencia del proyecto.

Además de la caracterización del área de influencia de una problemática, situación y/o proyecto urbano y de su cuadro de síntesis, será necesaria la elaboración de un mapa donde se resumen los principales atributos ambientales de la línea base ambiental, límites del área de estudio y precisar las principales problemáticas. Este plano podrá ser de elaborado en escalas de 1.100, 1.500 o 1.1000.

### **5.2.2.3 Aplicación de un instrumento para la Gestión Ambiental Urbana a una Problemática, en una situación y/o proyecto**

[IAPSP]: Instrumento de aplicación para una problemática, situación y/o proyecto urbano.

Dados los instrumentos anteriores que nos dan a conocer la definición de la problemática, situación y/o proyecto urbano y el correspondiente establecimiento de la línea base ambiental [LBA] relacionada con este, se establece la aplicación de un instrumento para la gestión ambiental en escenarios urbanos.

Para efectos de este estudio, nos centraremos en el planteamiento de una metodología que nos lleve a la elaboración de un histograma de evaluación ambiental de las problemáticas, situaciones y/o proyectos urbanos identificados, esto con el fin de determinar la viabilidad ambiental del mismo para la realización de una gestión o de una inversión, todo en el marco conceptual de una inversión ambientalmente segura.

Estos instrumentos de aplicación varían de acuerdo a cada problemática, situación y/o proyecto urbano y a la situación de cada ciudad. Hay que tener en cuenta que todos estos instrumentos deben de complementarse con información teórica en la cual se incluyen los antecedentes, así como, identificación de variables e indicadores generales que nos permita generar las herramientas de carácter práctico que serán vinculadas a la generación de una matriz síntesis que nos permita la aplicación. Estos aspectos quedan más claros en el esquema de las fases de aplicación del instrumental práctico. [Ver ilustración 10, Pág.149]

#### **5.2.2.4 La planificación negociadora en la Gestión Ambiental Urbana**

Dentro de este aspecto podemos vincular los procesos complejos como la planificación, la gestión y la negociación.

La planificación es una herramienta al servicio de los sistemas de gestión, se constituye a su vez en el elemento articulador entre el conocimiento y la acción, lo cual implica un reto de establecer con precisión, el tipo de conocimiento que se requieren incorporar a estos procesos.

Esto conduce a desafiar los paradigmas tradicionales que incluían solamente a especialistas en campos particulares del conocimiento en los procesos de planificación y al resto de los actores locales los remitan a las acciones de gestión, normalmente como mano de obra.

Esto está cambiando de manera acelerada, ya que la realidad de la planificación-gestión-acción ha demostrado que se requiere cada vez más el aporte valioso de los actores que aunque en términos formales no tienen el peso específico de los expertos o especialistas temáticos o disciplinares, si tiene capital intelectual acumulado, útil para desarrollar adecuados y prácticos procesos para lograr el cumplimiento de los objetivos que se definan a futuro.

En el mismo orden se define en los circuitos científicos - académicos de la forma de generalizar el enfoque interdisciplinario, donde se erradican las barreras entre los especialistas entre sí, y con los actores tradicionalmente excluidos, en la búsqueda de soluciones negociadas a las problemáticas enfrentadas.

Allí es donde entra la negociación entre los actores, a fin de conciliar intereses particulares en pro del bien común o del colectivo. Y en este proceso de negociación son claves los mecanismos que procuran el entendimiento como es el caso de las mesas de transacciones. Estas son un mecanismo de negociación entre actores de diversa índole, con intereses particulares y objetivos probablemente diferentes entre sí, a fin de establecer sobre la base de los principales aspectos a discutir, un listado o repertorio de acuerdos que satisfaga a las partes involucradas.

Esta mesa de transacción, que en términos metodológicos es un taller o un foro abierto, concentra a los actores que tienen influencia en el territorio urbano y les propone llegar a acuerdos no en función del ceder mutuo o por llegar a estar todos en el mismo nivel de percepción de los asuntos, sino más bien, en función de los ámbitos compartidos, es decir, aquellos temas en los que con poco esfuerzo la mayoría o todos, están de acuerdo.

Para facilitar el desarrollo de esta mesa de transacciones, es necesaria la utilización de otro instrumento que se denomina cuadro de ámbitos compartidos entre los actores de la gestión ambiental.

#### **5.2.2.5 Definición de los ámbitos compartidos entre actores de la gestión ambiental**

El proceso de determinación de los ámbitos compartidos nos ayuda a identificar los actores que pueden estar vinculados en la gestión, formulación, ejecución de los proyectos. Esto nos permite tener una visión holística del sector y conocer no solamente la mirada profesional sino también la opinión de las personas que habitan en el lugar.

Para la definición de proceso de gestión ambiental teniendo en cuenta la problemática, situación y/o proyecto urbano, la escala territorial y la población del área de estudio deberán seguir los siguientes parámetros:

- Determinación de actores de la gestión ambiental urbana

[DAGAU]: Determinación de actores de la gestión ambiental urbana

La lista de los actores se realizara a través de la revisión de los factores ambientales y técnicos, estableciendo sus relaciones directas e indirectas. A cada actor identificado se le asignará un lugar en la tabla [Casillas A1, A2, A3] y por cada actor se establecerá el nivel de relación [directa e indirecta] que posee con los aspectos vinculados a los factores ambientales y técnicos del área de influencia o estudio, según las características de la problemática, situación y/o proyecto urbano en estudio.

La simbología de representación de estas relaciones puede ser la siguiente:

<b>DIR:</b> Relación Directa	<b>IND:</b> Relación indirecta
------------------------------	--------------------------------

O bien se puede utilizar la simbología por colores:

Relación Directa		Relación indirecta	
------------------	--	--------------------	--

Determinación de los Actores de la Gestión Ambiental Urbana									
Ciudad:									
Sector, barrio, colonia:									
Límites del área de influencia:									
PSP:									
N°	Factores Ambientales	Actores de la Gestión Ambiental Urbana							
		A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	An
N°	Factores Técnicos	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	An

FUENTE: Elaboración propia.

- Establecimiento de los Ámbitos Compartidos de la Gestión Ambiental Urbana

[ACGAU]: Ámbitos compartido de la gestión ambiental urbana

Este aspecto se desarrollara en dos partes:

- ❖ Estados particulares de la Gestión Ambiental Urbana

A través de una plantilla de criterios, problemas y objetivos, cada actor establecerá sus planeamientos regionales, municipales, sectoriales, barriales, corporativos o individuales, es decir, todo lo que se puede identificar en el sector y que puede ayudar en el proceso de gestión y búsqueda de soluciones al momento de integrarlo en el plan.

Estados Particulares de la Gestión Ambiental Urbana									
Ciudad:									
Sector, barrio, colonia:									
Límites del área de influencia:									
PSP:									
Ciudad:									
Institución:									
Dirección:									
Área de Influencia:									
Nombre y apellido de los representantes:									
							Firma:		
							Firma:		
Teléfono:				E mail:					
Fecha:				Priorización de actuación: <b>[A1, A2, A3]</b>					
N°	Elementos de Gestión Ambiental de proyectos urbanos: infraestructura y equipamiento social	Planteamientos particulares de los actores de la Gestión Ambiental Urbana						Observaciones	
		Factores Ambientales*							
		B	A	S	E	C	Es		
I	<b>Criterios para la Gestión Ambiental de proyectos urbanos, desde la perspectiva de la institución.</b> <i>La determinación de los criterios de los actores es fundamental para conocer cuáles son las posiciones que tienen estos en el proceso de gestión ambiental de proyectos. Implica exponer hipótesis, teorías, supuestos, creencias, opciones, ideas, postulados, conceptos, premisas, conclusiones, enfoques, interpretaciones, principios o paradigmas de las personas e instituciones, corporaciones, cooperaciones.</i>								
	<b>C1</b>								
	<b>C2</b>								
II	<b>Problemas que se derivan de la implementación de proyectos, desde la perspectiva de la institución.</b> <i>En esta parte de la tabla de estados particulares de la Gestión Ambiental Urbana se debe exponer y determinar los problemas que manifiestan cada uno de los actores y participantes en la gestión ambiental de la PSP, en función de sus necesidades y aspiraciones. Se deben especificar las causas y efectos de cada problema. Clasificarlos y categorizarlos desde diferentes perspectivas. Determinar los problemas actuales, analizar los procesos históricos que llevaron a la situación actual y proyectarlos a futuro. La correcta detección e interpretación de los problemas constituye la clave para definir los objetivos de desarrollo de proyectos sostenibles. A partir de esta valoración es factible comenzar a inferir las tareas que se deberán desarrollar para mejorar la capacidad de gestión ambiental de las municipalidades y proyectos sostenibles.</i>								
	<b>P1</b>								
	<b>P2</b>								

<b>III</b>	<b>Objetivos particulares [Institucional] para la Gestión Ambiental de proyectos urbanos.</b> <i>Transformar los problemas en objetivos se constituye en un paso fundamental para convertir lo que es un conjunto de manifestaciones de inconformidades expresadas por los actores en objetivos jerarquizados lo más concreto posible. Estos objetivos deben ser descritos en forma precisa y en lo posible con un apoyo cuantitativo. Es necesario identificar a los beneficiarios de tales objetivos, el lugar o ámbito donde se deben alcanzar, el plazo en el que se deben lograr las metas, y qué prioridad relativa tienen con relación al conjunto de objetivos enunciados.</i>							
	<b>O1</b>							
	<b>O2</b>							

**\*Simbología de factores ambientales**

<b>A</b>	Factores Abióticos	<b>E</b>	Factores Económicos
<b>B</b>	Factores Bióticos	<b>C</b>	Factores Culturales
<b>S</b>	Factores Sociales	<b>Es</b>	Factores Estéticos

❖ **Ámbitos compartidos de la Gestión Ambiental Urbana**

Se integran las problemáticas, situaciones y/o proyectos urbanos que son comunes en los diferentes sectores de la ciudad y que pueden tener una vinculación o una propuesta de solución en común.

Este aspecto se desarrolla siguiendo el siguiente cuadro:

Ámbitos Compartidos de la Gestión Ambiental Urbana													
Ciudad:													
Sector, barrio, colonia:													
Límites del área de influencia:													
PSP:													
Ciudad:													
N°	Componentes de la Gestión	Factores Ambientales*						Actores de la Gestión Ambiental					
		B	A	S	E	C	Es	A1	A2	A3	A4	A5	An
<b>CRITERIOS</b>													
<b>PROBLEMAS</b>													
<b>OBJETIVOS</b>													

FUENTE: Elaboración propia.

**\*Simbología de factores ambientales**

<b>A</b>	Factores Abióticos	<b>E</b>	Factores Económicos
<b>B</b>	Factores Bióticos	<b>C</b>	Factores Culturales
<b>S</b>	Factores Sociales	<b>Es</b>	Factores Estéticos

**Simbología de Niveles**

Para establecer los niveles de ámbitos compartidos, se sugiere utilizar rangos de valores los cuales nos indicaran el tipo de ámbito compartido según la relación.

	Nivel 0	Ámbito no compartido
	Nivel 01	Ámbito compartido bajo
	Nivel 02	Ámbito compartido medio
	Nivel 03	Ámbito compartido alto o total

▪ **Materialización de Acciones de Gestión Ambiental Urbana**

Tomando como base los distintos niveles de ámbitos compartidos medio y alto [Nivel 02 y 03] se elabora el cuadro de materialización de acciones de Gestión Ambiental Urbana en el cual se integran los objetivos compartidos y las acciones que buscan solución por parte de los actores dentro de los factores ambientales.

Cada actor establecerá un conjunto de programas, acciones o proyectos, que estarán relacionados de forma parcial o total con los objetivos compartidos. Estos programas, acciones y proyectos serán escritos en las celdas que corresponda a cada objetivo compartido.

En este mismo orden cada uno de los programas, acciones o proyectos, tendrán relación de afectación en los factores ambientales dado en la columnas del cuadro. Esta relación de afectación será señalada con una X o con el color verde.

Materialización de Acciones de la Gestión Ambiental Urbana			
Ciudad:			
Sector, barrio, colonia:			
Límites del área de influencia:			
PSP:			
Ciudad:			
N°	Actores	Objetivos compartidos	Actores de la Gestión Ambiental

		O1	O2	O3	O4	O5	On	B	A	S	E	C	Es
		P.P.A	P.P.A	P.P.A	P.P.A	P.P.A	P.P.A						
01	<b>SANAA</b>												
		P.P.A	P.P.A	P.P.A	P.P.A	P.P.A	P.P.A						
02	<b>MUNICIPALIDAD</b>												
		P.P.A	P.P.A	P.P.A	P.P.A	P.P.A	P.P.A						
03	<b>SERNA</b>												
		P.P.A	P.P.A	P.P.A	P.P.A	P.P.A	P.P.A						
04	<b>“n”</b>												
		P.P.A	P.P.A	P.P.A	P.P.A	P.P.A	P.P.A						

FUENTE: Elaboración propia.

- Mapa de Acciones de Gestión Ambiental Urbana

Este plano [Plano n° 3 en todo el proceso] se localizara, dentro del territorio, las acciones, programas y/o proyectos que se proponen en función de los ámbitos compartidos entre los actores de la Gestión Ambiental Urbana.

Se deberá tener en cuenta los resultados obtenidos en todo lo que es la materialización de las acciones de la Gestión Ambiental Urbana e integrar todo lo que conlleven los procesos de producción de formas sociales [relaciones, acciones, decisiones] así como el conocimiento de la escala, ámbito y contexto urbano.

### 5.2.2.6 Elaboración del Plan de Gestión Ambiental Urbana

El Plan de Gestión Ambiental Urbana es el instrumento de planeación de largo plazo que se establece en el área que corresponde a la jurisdicción de la ciudad en la cual se realizara o gestionara el plan. Este permite y orienta la gestión ambiental y la urbana de todos los actores estratégicos distritales, con el propósito de que los procesos de desarrollo se apeguen al tema de la sostenibilidad en el territorio de la ciudad, del municipio, del departamento y hoy en día podemos incluir la región que establece la Visión de País.

Cualquier estrategia e intervención sobre el territorio deberá corresponder y estar conforme con los lineamientos que se establecen en el plan de gestión ambiental urbana y este deberá estar directamente vinculado al plan de desarrollo urbano de la ciudad en donde se tendrán variables y/o líneas estratégicas transversales que estrecharan la gestión de la ciudad en un ámbito integral y global.

Este plan, además de integrarse al Plan de Desarrollo Urbano, se hace operativo a través de los instrumentos de planeación de corto plazo y de alcances específicos. Su revisión, en periodo máximo de cada diez [10] años, será coordinada por las autoridades municipales competentes a los temas urbanos y ambientales, es decir, Unidades Municipales Ambientales, Unidades de Planificación Urbana y Unidades de Ordenamiento Territorial y Catastro.

Todas las unidades que incidan en la planificación municipal deberán ser las encargadas de velar por todo lo que corresponde al sistema ambiental urbano [La Ciudad] y serán las encargadas de la gestión, ejecución y control de los proyectos, a estas se deben unir las entidades que se vinculen a los proyectos a través de los temas de ejecución, la comunidad beneficiaria, y estas deberán estar organizadas por sectores, y trabajar como ejecutoras complementarias, conforme a sus atribuciones y funciones, siguiendo en la medida de lo posible el cumplimiento de los objetivos y estrategias del Plan de Gestión Ambiental urbana.

- Instrumentos técnicos de planeación ambiental urbana

Son los componentes de la gestión ambiental urbana, que conforme a sus alcances y características específicas, cumplen, se enmarcan y permiten materializar el Plan de Gestión Ambiental Urbana. Dentro de estos se encuentran los "instrumentos operativos de planeación ambiental", por un lado, y "otros instrumentos de planeación ambiental", como a continuación se hace referencia.

- ❖ Instrumentos operativos de planeación ambiental urbana

Son los instrumentos que dan operatividad e implementan de manera directa el Plan de Gestión Ambiental urbana, a través de la formulación y seguimiento de planes de acción de corto plazo, cuyos principales responsables son las entidades municipales y las instituciones vinculadas al desarrollo urbano y protección ambiental de la ciudad. Estos deberán generar y emplear de acuerdo a la situación que tenga cada ciudad, pues de estos dependerá el enfoque global que alcance el plan de Gestión Ambiental Urbana. Dentro de estos instrumentos se encuentran el Plan de Acción, los Planes Ambientales Locales y los Planes Institucionales de Gestión Ambiental. En Honduras, las ciudades medias e intermedias cuentan con las Unidades Municipales Ambientales [UMA's] amparadas bajo la Ley General del Ambiente, sin embargo, después de esta Ley

no hay instrumentos operativos que validen y/o controlen la protección ambiental urbana. En el caso de Puerto Cortés, es diferente la gestión de la Unidad de Gestión Ambiental [UGA] pues esta ya se encuentra vinculada directamente a la municipalidad y sin dejar de lado el control, manejo y cuidado de todo el aspecto ambiental municipal ha logrado proyectar estas funciones al ámbito urbano y se encuentra integrada a todos en todos los niveles de participación de la municipalidad con respecto al tema ambiental dentro de la ciudad.

Estos planes operativos se caracterizan por no direccionarse a recursos naturales específicos, sino a escalas político-administrativas en general, como la ciudad, las localidades y las entidades municipales.

Además, porque priorizan e incluyen la dimensión ambiental en los periodos de armonización de la administración municipal e integran la participación ciudadana e integración de la sociedad como un ente dinámico de transformación del medio. Por esta razón y por llegar a tener una escala más específica de intervención es la propuesta de estos planes.

#### ❖ Otros instrumentos de planeación ambiental urbana

Aunque los planes operativos que se mencionaron anteriormente deben ceñirse a los lineamientos del Plan de Gestión Ambiental Urbana, no necesariamente lo materializan u operativizan de manera directa; no obstante, por ser de naturaleza ambiental y al mismo tiempo por tener componentes ambientales e incluir los componentes urbanos, sus acciones deben estar enmarcadas en la gestión ambiental urbana de la ciudad en donde se ejecuten y, por ende, apuntan a la restauración, recuperación y conservación de los recursos naturales de la ciudad, mejorar la imagen urbana y contemplar la construcción de un ecosistema urbano que integre las buenas relaciones entre los componentes sociales, económicos y ambientales.

Algunos de estos instrumentos son los orientados a la ordenación o al manejo específico de áreas con valor ambiental o de recursos naturales específicos, como los Planes de Ordenación, Planes de Manejo de Cuencas Hidrográficas, los Planes de Manejo Ambiental. Por su parte, hay otros instrumentos que, sin ser exclusivamente de naturaleza ambiental, incluyen esta dimensión en su

planteamiento y orientación, como el Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan de Desarrollo Municipal y los Planes de Desarrollo Local, Planes de protección y conservación de espacios públicos [Acá podemos integrar los temas de patrimonio y parques y plazas de la ciudad] y planes de ornamentación urbana, entre otros.

Con todo lo anteriormente expuesto hay que aclarar que este modelo de gestión ambiental urbana, mediante el Plan de Gestión Ambiental Urbana debe obedecer, estar en función, al nivel y a la escala territorial de la gestión ambiental urbana que en la ciudad se esté desarrollando en la ciudad, municipio o región. En el caso que no se esté haciendo gestión ambiental urbana, se deberá partir de los diagnósticos de situación para general el plan. En ningún caso estos planes pretenden jerarquizar jurídica, normativa o políticamente los instrumentos allí interrelacionados o ya establecidos, sino más bien, busca evidenciar y complementar el Plan de Gestión Ambiental Urbana como instrumento orientador de la gestión ambiental urbana al largo plazo en la ciudad y busca diferenciar los instrumentos operativos de los no operativos.

- Aspectos de un Plan de Gestión Ambiental Urbana

Al momento de generar los Planes de Gestión Ambiental Urbana y vincular todos los aspectos que son necesario para llevar a cabo esta gestión, es necesario tener en cuenta algunos aspectos que deben integrarse para poder obtener un instrumento técnico de planificación urbano ambiental integral. Dentro de estos aspectos es necesario considerar:

- ❖ Principios y alcances de la gestión

La gestión ambiental urbana de la ciudad, además de conformar objetivos y estrategias, se rige bajo un marco general que es transversal a todos los procesos, acciones y fenómenos que suceden en la cotidianidad del territorio y de los actores estratégicos que en éste convergen.

Los principios conforman los aspectos que se deben tener en cuenta no sólo en la gestión y las políticas públicas en términos de la gobernabilidad, sino que a su vez enmarca comportamientos y acciones de corresponsabilidad, teniendo como premisa el concepto de sostenibilidad en el desarrollo cotidiano de la ciudad, las

acciones colectivas y la participación ciudadana, y la inserción de la ciudad y la región en contextos y escalas superiores. Estos principios son: Calidad ambiental para el desarrollo sostenible; Desarrollo sostenible como proyecto social y cultural; Preeminencia de lo público y lo colectivo; Eco eficiencia de la función y la forma urbanas; Transformación positiva del territorio; Gestión ambiental urbano-regional; Liderazgo nacional y articulación global.

❖ Los objetivos del plan

El objetivo general de la gestión ambiental urbana es vigilar el uso racional de los recursos y un ambiente saludable, seguro, propicio, diverso, incluyente y participativo en su territorio para las generaciones presentes y futuras, actuando responsablemente con la región y el planeta. En este contexto, se plantean objetivos con carácter ambiental urbano que deberán lograr cumplirse dentro de la gestión de la ciudad y estos objetivos se agrupan en tres categorías importantes que vinculan todos los aspectos de la gestión ambiental urbana, estas son:

- Calidad ambiental que integra nueve objetivos
- Eco eficiencia que integra cuatro objetivos
- Armonía socio ambiental que integrara seis objetivos

Tabla 16. Categorías y Objetivos Ambientales Urbanos para la Ciudad

Calidad Ambiental	Eco eficiencia	Socio ambiental
Calidad del aire	Uso eficiente del espacio	Productividad y competitividad sostenible
Calidad del agua y regulación hidrológica	Uso eficiente del agua	Cultura ambiental
Conservación y adecuado manejo de la flora y fauna	Uso eficiente de la energía	Habitabilidad e inclusión social
Calidad del suelo	Uso eficiente de los materiales	Ocupación armónica y equilibrio del territorio
Gestión ambiental de riesgo y desastre	Uso eficiente del suelo	Socialización y corresponsabilidad
Calidad ambiental del espacio publico	Uso eficiente de los sistemas de información geográfica	Ordenamiento y gestión de la ciudad, el municipio y la región
Calidad sonora	Uso eficiente de las técnicas constructivas	Empoderamiento y conciencia urbano ambiental
Calidad del paisaje	Uso efectivo de las capacidades técnicas instaladas	Integración de los medios sociales, públicos y activos

FUENTE: Elaboración propia. En base al análisis bibliográfico de la Agenda 21 de Arequipa, Perú. 2001

❖ Las estrategias del plan

Son los lineamientos que orientan la gestión ambiental urbana dentro de la ciudad y llevan la gestión hacia el logro de los objetivos ambientales, a la vez que perfilan a que la metodología se establezca dentro de lo permitido y viable para que el plan de gestión ambiental urbana se desarrolle, de acuerdo a los instrumentos de planeación ambiental urbana que posee la ciudad.

En este sentido se deben de considerar estrategias y temas que nos puedan generar las herramientas de análisis necesario para conocer el diagnostico, los consensos, los actores y las propuestas a desarrollar.

Tabla 17. Estrategias presentes en el Plan de Gestión Ambiental Urbano

<b>La investigación</b>	<b>El fortalecimiento institucional</b>
<b>La información y comunicaciones</b>	<b>La educación ambiental</b>
<b>La sostenibilidad económica, ambiental y social</b>	<b>La cooperación y coordinación interinstitucional</b>
<b>La participación ciudadana</b>	<b>El control y vigilancia</b>
<b>El manejo físico</b>	<b>El eco urbanismo</b>

FUENTE: Elaboración propia. En base al análisis bibliográfico de la Agenda 21 de Arequipa, Perú. 2001

❖ Los contenidos del plan

Son los temas que deben de integrarse al plan de gestión urbano ambiental dentro de la ciudad y que deberán presentar o dar a conocer la situación de la ciudad así como los alcances que este tiene con respecto al tema.

Tabla 18. Contenidos que deben integrarse en los Planes de Gestión Ambiental Urbana

<b>Contexto de la Ciudad, Situación Actual</b>	Características de la ciudad, morfología, uso de suelo, factores que establecen el crecimiento, proceso de crecimiento [alternativas y tendencias].
<b>Situación del medio ambiente en la Ciudad</b>	Información básica del medio ambiente natural, el medio ambiente construido [Agua, residuos sólidos, áreas verdes, vulnerabilidad, amenazas y riesgos], el medio ambiente social y crecimiento demográfico [situación del tema vivienda, servicios básicos, transporte, infraestructura, accesibilidad], problemática general identificada.

<p><b>La Gestión del medio ambiente urbano de la Ciudad</b></p>	<p>Institucionalidad [Fortaleza institucional de la ciudad, Instituciones que están trabajando en el tema ambiental, espacios de concertación, planes y estudios realizados], Integración ciudadana [Percepción ciudadana de los problemas, participación ciudadana, interacción de la ciudadanía con relación al contexto urbano y el ambiental, aproximándose al modelo mental de lo que el ciudadano desea en la ciudad], liderazgo e identificación de actores claves para lograr la gobernabilidad urbano ambiental.</p>
<p><b>Balance y análisis del medio ambiente urbano de la Ciudad</b></p>	<p>Balance y análisis de la gestión ambiental identificando Indicadores ambientales urbanos, árbol de problemas ambientales urbanos.</p>
<p><b>Lineamientos para la gestión ambiental urbana de la Ciudad</b></p>	<p>Consenso de las actuaciones, tomas de decisiones, necesidades y prioridades generando con ello la visión compartida del plan, alcance de los lineamientos de gestión ambiental urbana de la ciudad, presentación y selección de las áreas de intervención, presentación de las estrategias de gestión ambiental urbana, elaboración de un diagnóstico estratégico que integre las áreas de intervención en la gestión ambiental, estrategias de gestión ambiental, estrategias de gestión urbana, objetivos de las estrategias de gestión ambiental urbana y fundamentación de las estrategias y objetivos, factores claves para la aplicación de las estrategias.</p>

FUENTE: Elaboración propia. En base al análisis bibliográfico de la Agenda 21 de Arequipa, Perú. 2001

#### ❖ El plan en acción

Una vez que se establece un plan de acción se reconoce a partir del tema ambiental, que se ha abierto una ventana para el cambio de mentalidad y la construcción de una nueva visión entre los ciudadanos de las ciudades medias e intermedias y en particular en todos los actores vinculados a esta gestión: la comunidad, universidades, centros educativos, instituciones, patronatos de barrios y colonias, líderes locales, entre otros.

Según hemos visto a lo largo del documento, las experiencias pilotos y de gestión que se han desarrollado por distintas instituciones han logrado una receptividad dentro de las ciudades y esto, en realidad, no se trata de la introducción del tema ambiental, como una fuente de conocimiento en sí específicamente, sino que se convierte en una herramienta de planificación que puede fortalecer cambios positivos en las ciudades, generando aprendizaje, desarrollando capacidades en distintas áreas en las que se requiera, además, temas como el valor de la tolerancia y el trabajo en equipo mediante la concertación, la importancia del

optimismo y la autoestima en la edificación de visiones positivas, el aprendizaje del pensamiento estratégico y creativo en la asunción de roles de liderazgo, la renovación de la ciudad y el medio ambiente, la visión de la interculturalidad, respecto a los ecosistemas que conviven dentro de la ciudad son parte de las vinculaciones extrínsecas que se fomentan en la implementación del plan de gestión ambiental urbana.

*“No es hacer urbanismo, es pensar en ciudad, pensar en social, pensar en resolver ciudad”. Javier Maradiaga  
2013*

**[6]**

**Bibliografía**

### 6.1.1 Bibliografía

1. Alcaldía Municipal de La Lima. 2004. Plan Estratégico de Desarrollo Municipal, 2004-2015. La Lima, Cortés, Honduras.
2. Alcaldía Municipal de La Lima. 2007. Perfil del Municipio 1871-2007. La Lima, Cortés, Honduras.
3. Alcaldía Municipal de Puerto Cortés/BID. 2004. Cartilla Técnica: “El Plan de Desarrollo de Puerto Cortés, la llave para mejorar nuestro municipio”. Producción ASEPRO, Puerto Cortés.
4. BID, 2006. Diseños y Estudios Ambientales del Corredor Turístico El Progreso – Tela.  
<http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=HOT1071&Language=Spanish>
5. BID, 2006. Lineamientos estratégicos para la gestión ambiental urbana en CA 2006 BID.
6. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=856245>
7. Borja, Jordi, Castells, Manuel. 1999. Lo local y lo global, la gestión de las ciudades en la era de la información. Cuarta edición. Editorial Taurus. España
8. Caballero Zeitún, Elsa Lily. 2003. Caracterización del contexto urbano de Honduras: la relevancia de la problemática en torno a condiciones de vulnerabilidad demográfica y social. Revista Población y Desarrollo Argonautas y Caminantes. Maestría en Demografía Social/PLATS, UNAH. Tegucigalpa, Honduras.
9. Caballero Zeitún, Elsa Lily. 2004. Gestión urbana: bases conceptuales para una ciudad democrática, incluyente y sostenible. PLATS, UNAH.
10. Caballero Zeitún, Elsa Lily. 2001. La construcción de ciudades vulnerables. Tesis Doctorado en Ciencias Sociales con Orientación en Gestión del Desarrollo. PLATS-UNAH.
11. Castells, Manuel. 1985. Crisis urbana y cambio social. Tercera edición. Editorial siglo XXI. México DF.
12. Centro de las Naciones para los Asentamientos Humanos [Hábitat]. Gestión Urbana en ciudades intermedias de América Latina. Naciones Unidas. Nairobi, 1993.
13. Congreso Nacional de la República, 1993. Ley de Ambiente. Decreto N° 100-93. Diario Oficial de la República de Honduras, número 30,428. Tegucigalpa, Honduras.
14. Congreso Nacional de la República, 1980. Ley De Catastro. Decreto N° 933. Diario Oficial de la República de Honduras, número 23130. Tegucigalpa, Honduras.
15. Congreso Nacional de la República, 1971. Ley de Forestal. Decreto N° 85-71. Diario Oficial de la República de Honduras, número 30428. Tegucigalpa, Honduras.
16. Congreso Nacional de la República, 2004. Ley de La Propiedad. Decreto N° 82-2004. Diario Oficial de la República de Honduras, número 30428. Tegucigalpa, Honduras.
17. Congreso Nacional de la República, 2003. Ley de Ordenamiento Territorial. Decreto N° 180-2003. Diario Oficial de la República de Honduras, número 30,207. Tegucigalpa, Honduras
18. Congreso Nacional de la República de Honduras, 2006. Ley de Participación Ciudadana, Decreto Ley No 3. Tegucigalpa, Honduras.
19. Congreso Nacional de la República, 2003. Ley de Municipalidades. Decreto N° 134-90. Diario Oficial de la República de Honduras, número 26445. Tegucigalpa, Honduras.
20. Congreso Nacional de la República, 2003. Ley de Transporte Terrestre. Decreto N° 319-1976. Diario Oficial de la República de Honduras. Tegucigalpa, Honduras.

21. Congreso Nacional de la República de Honduras, 1993. Ley General del Ambiente y su Reglamento, Decreto Ley No 104-93. Diario Oficial de la República de Honduras. Tegucigalpa, Honduras.
22. Congreso Nacional de la República, 2002. Reglamento Del Sistema Nacional De Áreas Protegidas De Honduras. Decreto N° 134-90. Diario Oficial de la República de Honduras, número 26445. Tegucigalpa, Honduras.
23. D. Sucher, City comforts. How to build an urbans village, Editorial City Comforts, Seattle, 1995.
24. Di Pace, María. Caride, Horacio. Guía Metodológica de capacitación en Gestión Ambiental Urbana. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Santiago de los Caballeros. 1997
25. Di Pace, María. Caride Horacio, Guía Metodológica de Capacitación en Gestión Ambiental Urbana de América Latina y El Caribe. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Santiago de los Caballeros. Primera Edición. Noviembre 1996.
26. E. Manzini, Progettare la sostenibilitá. Leapfrog: anticipazioni di un futuro possibile. Número monográfico dedicado a las relaciones entre diseño y sustentabilidad. Revista Domus 789, Milán, 1997.
27. F. Cabanzo et al, Plan de Gestión Ambiental del Municipio de Cartagena, Edición IDEADE, Bogotá-Cartagena, 1996.
28. Fiallos, Carmen. 1989. Los Municipios de Honduras. UNAH. Realidad Nacional, N° 24. Tegucigalpa, Honduras
29. FUNDEMUN, 2005. Formulación de Plan de Asistencia Técnica Municipal, [PATMUNI], Municipalidad de La Lima. Departamento de Cortés, Honduras.
30. Manual de Legislación Ambiental de Honduras, Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente
31. FUNDEMUN, 2005. Formulación de Plan de Asistencia Técnica Municipal, [PATMUNI], Municipalidad de Villanueva. Departamento de Cortés, Honduras.
32. Instituto Geográfico Nacional [IGN] ,1995. "Hoja Cartográfica de Baracoa", 2-DMA, E 752, 2663-III, Escala 1:50,000. Tegucigalpa, Honduras.
33. Instituto Geográfico Nacional [IGN], [IF]. "Hoja Cartográfica de. 3-DMA, E 752, 2662-IV, Escala 1:50,000. Tegucigalpa, Honduras.
34. Instituto Geográfico Nacional [IGN] ,1990. "Hoja Cartográfica Concepción del Norte", Tegucigalpa, Honduras. 2-IGN, E 752, 2561-I, Escala 1:50,000. Tegucigalpa, Honduras.
35. Instituto Geográfico Nacional [IGN] ,1992. "Hoja Cartográfica de Cuyamel-San Pedro Sula". 2562 I, E752.Escala 1:50,000. Tegucigalpa, Honduras.
36. Instituto Geográfico Nacional [IGN] ,2000. "Hoja Cartográfica El Progreso". 2-NIMA, E 752, 2662-III, Escala 1:50,000. Tegucigalpa, Honduras.
37. Instituto Geográfico Nacional [IGN] ,1984. "Hoja Cartográfica de Omoa". 2563 II, E752.Escala 1:50,000. Tegucigalpa, Honduras. I
38. Instituto Geográfico Nacional [IGN] ,1994. "Hoja Cartográfica de Puerto Cortés". 3-DMA, E 752, 2663 IV, Escala 1:50,000. Tegucigalpa, Honduras.
39. Instituto Geográfico Nacional [IGN] ,1997. "Hoja Cartográfica de San Pedro Sula. 3-DMA, E 752, 2662-IV, Escala 1:75,000. Tegucigalpa, Honduras.
40. Instituto Geográfico Nacional [IGN] ,1997. "Hoja Cartográfica de Valle de Naco". 3-NIMA, E 752, 2562-II, Escala 1:50,000. Tegucigalpa, Honduras.
41. Instituto Geográfico Nacional [IGN] ,1990. "Hoja Cartográfica de Villanueva". 2661IV, E752.Escala 1:50,000. Tegucigalpa, Honduras. Instituto Geográfico Nacional [IGN] ,1995. "Mapa General de la República de Honduras". Escala 1:1,000,000. Tegucigalpa, Honduras.
42. Instituto Geográfico Nacional [ING], 1997. "Mapa Geotectónico de la República de Honduras". Escala 1:1,000.000. Tegucigalpa, Honduras.
43. J. Borja- M. Castells, Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información, ver nota 31

44. Maestría en Gestión Social Urbana. Las ciudades medias como pivotes del desarrollo regional y humano en Honduras. La Ceiba, 2008.
45. PNUD. 1998. *Informe sobre Desarrollo Humano Honduras*. Tegucigalpa, Honduras
46. Pesci, Rubén, Desarrollo Sostenible en Ciudades Intermedias, Testimonios de América Latina, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, CEPAL. N °48, Año 2002, Págs. 49-70
47. Pineda Portillo, Noé y otros. Sin fecha. *Enciclopedia de Honduras*. Barcelona, España. Grupo Editorial Océano
48. UIES Choloma, 2007. Datos de Población, Alcaldía de Choloma.
49. USAID. Fundación para el Desarrollo Municipal [FUNDEMUN]. Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal 2005 -2020.
50. Plan Maestro de Ordenamiento Territorial de El Progreso
51. Plan Maestro de Ordenamiento Territorial de Choluteca
52. Plan Maestro de Desarrollo Urbano de Puerto Cortes. Banco Mundial [1995],
53. "Local Government Capacity in Colombia. Beyond Technical Assistance", A World Bank Country Study, Washington, D.C.[1991].
54. Política urbana y desarrollo económico: Un programa para el decenio de 1990, Washington, D.C. Carrion, F. y otros [1991].
55. Municipio y democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina, Santiago de Chile, Ediciones Sur. CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe] [1998].
56. Panorama social de América Latina. Edición 1997 [LC/G.1982-P], Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N de venta: S.98.II.G.3. [1995].
57. Gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina: consideraciones sobre el marco conceptual [LC/R.1614], Santiago de Chile. CNUAH [Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos/ Hábitat] [1996]
58. An Urbanizing World. Global Report on Human Settlements 1996, Oxford, Oxford University Press. Gilbert, A. [comp.] [1996].
59. The mega-city in Latin America, Nueva York, United Nations University Press. Herzer, H. [1997],
60. "Las ciudades y la gobernabilidad", Ciudades y gobernabilidad en América Latina, Alfredo Rodríguez y Lucy Winchester [comps.], Santiago de Chile, Ediciones Sur. Herzer, H. y P. Pirez [1993],
61. "La gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina", Gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina, Nairobi, Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos [Hábitat]. Minujin, A. [1995].
62. Squeezed: The middle-class in Latin America", Environment and Urbanization, vol. 7, N 2, octubre. Naciones Unidas [1996]
63. Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos [Habitat II] [A/CONF.165/14], NuevaYork. Nunes, E. [1991],
64. "Introducción", Municipio y democracia. Gobiernos locales en Ciudades intermedias de América Latina, Santiago de Chile, Ediciones Sur. Portes, A.[1989].
65. "La urbanización de América Latina en los años de crisis", Las ciudades en conflicto. Una perspectiva latinoamericana, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental. Puncel Chornet, Alfonso [comp.] [1994].
66. La planificación del desarrollo territorial en el distrito metropolitano de Quito. Municipio del distrito metropolitano de Quito. Dirección metropolitana de planificación territorial. 2009.
67. L. Miranda Sara, Ciudades para la vida. Experiencias exitosas y propuestas para la acción, Editorial Ipadel, Lima, 1996.
68. Las ciudades de América Latina: problemas y oportunidades, Valencia, Universidad de Valencia. Rakodi, Carole [1995].

69. "Poverty lines or household strategies? A review of conceptual issues in the study of urban poverty", Habitat International, vol. 19, N 4. Rodgers, Gerry [1989].
70. "Introduction: trends in urban poverty and labour market Access", G. Rogers [comp.], Urban Poverty and the Labour Market, Ginebra, Organización Internacional Del Trabajo [OIT]. Rodríguez, Alfredo [1996].
71. "Legitimidad política y descentralización. Diez años de descentralización", Revista Foro, N 29, Santafé de Bogotá, mayo. Rodríguez, Alfredo y Lucy Winchester [comp.] [1997].
72. Ciudades y gobernabilidad en América Latina, Santiago de Chile, Ediciones Sur. Sassen, Saskia [1997].
73. "Las ciudades en la economía global", Simposio La ciudad. Presentación sobre "Honduras problemas ambientales", Alex Edgardo Padilla Padilla, OPS-OMS.
74. Latinoamericana y del Caribe en el nuevo siglo [Barcelona, 13 al 15 de mayo]. Vandershueren, Franz, Emiel Wegelin y Kadmiel Wekwete [1996]
75. "Policy Programme options for urban poverty reduction: a framework for action at municipal Government level", Urban Management Programme, N 20, Washington, D.C. Wratten, Ellen [1995]
76. "Conceptualizing urban poverty", Environment and Urbanization, vol.7, N1. 126
77. G. Caniggia y G.L.Maffei, Tipología de la Edificación. Estructura del Espacio Antrópico, Celeste, Madrid, 1995 [la edición original italiana es de 1979].
78. Llop Torné, Josep M<sup>a</sup>. Director del programa UIA-CIMES. "Megalópolis, metrópolis y ciudades intermedias del mundo. Programa UIA-CIMES". Pág. 4. No publicado. Lleida, España. 2002.
79. Rafael E. Yunén "Anotaciones conceptuales sobre Derecho Ambiental". Ponencia presentada en el Seminario sobre Reformas del Régimen Municipal. Santo Domingo, 1995.
80. Schlotfeldt Leighton, Carmen. Modelo de Gestión Ambiental a Nivel Municipal. Pontificia Universidad Católica de Chile: Instituto de Estudios Urbanos. Serie Azul, N° 2, Septiembre, 1993.
81. Un manual para el desarrollo de las agendas locales es el elaborado por ICLEI [International Council for Local Environmental Initiatives], The local agenda 21 planning guide. An introduction to sustainable development planning, Edición de ICLEI, Toronto, 1996.
82. V. Müzell Jardim et al, 2° Plano director de desenvolvimiento urbano ambiental, Edición de la Prefectura municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 1998.

### 6.1.2 Direcciones Virtuales

1. <http://www.real.es>. REAL ACADEMICA ESPAÑOLA, [on line] consulta [21 de junio de 2005]
2. Google. Google Earth. Digital Globe.2009, consulta: 03 de marzo, 2009
3. BID, 2006. Apoyo a la Preparación del Proyecto Puerto Cortés.  
<http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=HOT1115&Language=Spanish>
4. FEMICA/BID/SEMA. 2004. Diagnóstico general de buenas prácticas en municipios seleccionados de Honduras.  
[http://www.femica.org/areas/griesgo/archivos/diagnostico\\_general\\_honduras.pdf](http://www.femica.org/areas/griesgo/archivos/diagnostico_general_honduras.pdf)

5. Gestión Ambiental Urbana. Buenas Prácticas y Lecciones Aprendidas [Adoptado del documento Planeación Estratégica, Planes de Acción Urbano-Ambiental e Instrumentos].  
<http://www.iadb.org/sds/doc/HondurasSanPedroSulaLeccionesAprendidas.pdf>
6. Glosario de términos y nociones relevantes para La gestión del riesgo vocabulario controlado del CRID.  
[http://www.crid.or.cr/crid/CD\\_VCD/DocsIndex.htm](http://www.crid.or.cr/crid/CD_VCD/DocsIndex.htm)
7. Glosario Urbano.  
[http://www.tamazunchalehistorico.com/GLOSARIO\\_NUEVO.html](http://www.tamazunchalehistorico.com/GLOSARIO_NUEVO.html)
8. ONU, 1992. Programa 21: Capítulo 7. Fomento del Desarrollo sostenible de los Asentamientos Humanos. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.  
<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21spchapter7.htm>
9. SERNA, 2006. Proyecto de Gestión Sostenible de Recursos Naturales y Cuencas del Corredor Biológico Mesoamericano en el Atlántico Hondureño [PROCORREDOR]  
[http://www.serna.gob.hn/proyectos/biodiversidad/pro\\_corredor/Paginas/default.aspx](http://www.serna.gob.hn/proyectos/biodiversidad/pro_corredor/Paginas/default.aspx)  
[http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php?option=com\\_content&view=article&id=99&catid=87](http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=99&catid=87)
10. Sitio web, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], en Honduras.  
[http://www.undp.un.hn/energia\\_y\\_medio\\_ambiente.htm](http://www.undp.un.hn/energia_y_medio_ambiente.htm)

**[7]**

**Anexos**

## 7.1 ANEXO 01. GLOSARIO

**Línea base ambiental:** La línea de base ambiental describe el área de influencia del proyecto o actividad, a objeto de evaluar posteriormente los impactos que, pudieren generarse o presentarse sobre los elementos del medio ambiente. El área de influencia del proyecto o actividad se definirá y justificará, para cada elemento afectado del medio ambiente, tomando en consideración los impactos ambientales potenciales relevantes sobre ellos.

En la línea de base ambiental deberán describirse aquellos elementos del medio ambiente que se encuentren en el área de influencia del proyecto o actividad, y que dan origen a la necesidad de presentar un Estudio de Impacto Ambiental. Se caracterizará el estado de los elementos del medio ambiente identificados, considerando los atributos relevantes del área de influencia, su situación actual y, si es procedente, su posible evolución sin considerar la ejecución o modificación del proyecto o actividad. Esta descripción en la línea de base ambiental considerará, cuando corresponda, los siguientes contenidos:

- **Línea base ambiental** medio físico: incluirá la caracterización y análisis del clima, la geología, la geomorfología, la hidrogeología, la oceanografía, la limnología, la hidrología y la edafología. Asimismo, considerará niveles de ruido, presencia y niveles de vibraciones y luminosidad, de campos electromagnéticos y de radiación, calidad del aire y de los recursos hídricos.
- **Línea de Base Ambiental de clima y meteorología:** describe las variables climáticas y meteorológicas para un área de estudio, considerando el comportamiento de los principales parámetros en relación al clima, precipitaciones, temperatura y vientos.
- **Línea de Base Ambiental de Ruido:** En esta línea de base ambiental se entrega la información sobre el nivel basal de ruido en los sectores adyacentes a la localización de un proyecto. El nivel de ruido de fondo se

registra en base a los parámetros de Nivel de Presión Sonora [NPS] continúa equivalente y NPS máximo y mínimo. Los procedimientos de medición se realizan de acuerdo a normativa vigente.

- **Línea de base ambiental de Geología y Geomorfología:** Línea de base ambiental en la cual se realiza una descripción geológica del área de emplazamiento de un proyecto, considerando aspectos relevantes como las unidades morfológicas y características de morfogénesis.
- **Línea de base ambiental de suelos:** En la línea de base ambiental de suelos se realiza una descripción morfológica del área de estudio en base al sistema de clasificación de Series y Capacidad de Uso del Suelo establecido. Este sistema clasifica los suelos en función de su origen, posición topográfica, pendientes, drenaje, profundidad, textura, estructura y grado de erosión.
- **Línea de base ambiental de hidrología:** se analizan los caudales anuales y mensuales de los ríos, las fluctuaciones de caudal, entre otros.
- **Línea base ambiental medio biótico:** incluirá la descripción y análisis de la biota, pormenorizando, entre otros, la identificación, ubicación, distribución, diversidad y abundancia de las especies de flora y fauna que componen los ecosistemas existentes, enfatizando en aquellas especies que se encuentren en alguna categoría de conservación.
- **Línea de base ambiental de flora y vegetación:** se describe la vegetación y se aplica la Metodología de la Ocupación de Tierras, para obtener un plano de las formaciones vegetales, además de describir la riqueza vegetal del área de estudio. Por otro lado se analiza el estado de conservación de la flora y vegetación de acuerdo a parámetros establecidos.
- **Línea de base ambiental de fauna silvestre:** se realizan observaciones y muestreo en terreno, obteniéndose información acerca de la composición y

riqueza de especies. demás se obtienen datos de distribución, estados de conservación y singularidad de las especies registradas y se analiza el estado de conservación de acuerdo a parámetros establecidos.

- **Línea de base ambiental medio humano:** incluirá la información y análisis de la dimensión geográfica, demográfica, antropológica, socioeconómica y de bienestar social y otros similares que aporten información relevante sobre la calidad de vida de las comunidades afectadas. Asimismo en la línea de base ambiental del medio humano, se describirán los sistemas de vida y las costumbres de los grupos humanos, poniendo especial énfasis en las comunidades protegidas por leyes especiales.
  
- **Línea de base ambiental del Medio Socioeconómico y demografía:** En esta línea de base ambiental se describen y analizan las variables sociodemográficas tales como la población urbana y rural, densidad de población, variación intercensal de la población, estructura etérea de la población según sexo, índice de fecundidad, actividades económicas de la población, empleo, pobreza e indigencia, indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas [NBI] y calidad de vida, acceso a servicios y equipamiento e infraestructura básica.
  
- **Línea de base ambiental medio construido:** describirá el equipamiento, obras de infraestructura, y cualquier otra obra relevante. Asimismo, se describirán las actividades económicas, tales como industriales, turísticas, de transporte, de servicios y cualquier otra actividad relevante existente o planificada. El uso de los elementos del medio ambiente comprendidos en el área de influencia del proyecto o actividad, que incluirá, entre otros, una descripción del uso del suelo, de su capacidad de uso y clasificación según aptitud, si se encuentra regulado por algún instrumento de planificación territorial o si forma parte de un área bajo protección oficial. En la línea de base ambiental se describirán los elementos naturales y artificiales que componen el patrimonio histórico, arqueológico, antroarqueológico, paleontológico, religioso y, en general, los que componen el patrimonio cultural, incluyendo la caracterización de los Monumentos Nacionales.

En la línea de base ambiental se describirán las áreas donde puedan generarse contingencias sobre la población y/o el medio ambiente, con ocasión de la ocurrencia de fenómenos naturales, el desarrollo de actividades humanas, la ejecución o modificación del proyecto o actividad, y/o la combinación de ellos.

- **Línea de base ambiental de paisaje:** en esta línea de base ambiental se analiza el paisaje considerando su valor estético espacial, ambiental, social y territorial. El paisaje, que incluirá, entre otros, la caracterización de su visibilidad, fragilidad y calidad.
  
- **Línea de base ambiental de patrimonio arqueológico;** en esta línea de base ambiental se describen los recursos culturales con valor patrimonial observables mediante inspección superficial, los cuales pudiesen verse afectados por el proyecto, para evitar la pérdida de información patrimonial relevante de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico e histórico.



Leyes, Reglamentos, Acuerdos y/o Tratados Internacionales													
Ley de Ordenamiento Territorial y Reglamento General	Dirección de Ordenamiento Territorial, Gobernación y Justicia												
Ley General del Ambiente	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA)												
Ley de Catastro													
Ley de Municipalidades	Asociación de Municipios de Honduras [AMHON]												
Ley de Contingencias	Comité de Permanente de Contingencias [COPECO]												
Ley de Propiedad	Instituto de la Propiedad												
Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación	Instituto Hondureño de Antropología e Historia												
Protocolo de Kyoto													
Agenda 21													

Contactos		Instituciones	
Sr. Erick Sánchez	Dirección de Catastro Municipal, Alcaldía Municipal de Choluteca	Alcaldía Municipal de Choluteca	
Pedro Gonzales	Unidad Municipal Ambiental, Alcaldía Municipal de Choluteca	Alcaldía Municipal de Comayagua	
Arq. Martínez Boquín	Unidad de Vivienda y Urbanismo, SOPTRAVI	Alcaldía Municipal de Puerto Cortes	
Arq. Juana Díaz	Unidad de Urbanismo, SOPTRAVI	Alcaldía Municipal de Danlí	
Arq. Virgilio Zelaya	AMHON	Alcaldía Municipal de Santa Rosa de Copan	
Sra. Miriam Figueroa	Centro de Documentación, AMHON	SOPTRAVI, Unidad de Urbanismo	
Ing. Luis Cruz	Catastro Nacional, SOPTRAVI	SOPTRAVI, Instituto Geográfico Nacional	
Arq. Julissa Velásquez	Departamento de Planificación Urbana, Alcaldía Municipal de Comayagua	SOPTRAVI, Unidad de Vivienda y Urbanismo	
Sr. Jesús Barahona	Unidad de Investigación de Estadística Social, Alcaldía Municipal de Comayagua	Catastro Nacional	
Ing. Freddy Gonzales	Unidad Municipal Ambiental, Alcaldía Municipal de Danlí	FUNDEMUN	
Prof. Luz Victoria Barahona	Alcaldesa Municipal de Danlí	DECA, Recursos Naturales	
Ing. Cecilio Díaz	Dirección de Catastro Municipal, Alcaldía Municipal de Danlí	PMDN, Plan de Manejo de Desastres Naturales	
Ing. Diego Méndez	Departamento de Planificación Urbana, Alcaldía Municipal de Puerto Cortes	COPECO	
Soc. Lourdes Ramírez	Unidad de Estadística, Alcaldía Municipal de Puerto Cortes	AMHON, Centro de Documentación	
Arq. Blas Boquín Bendaña	Unidad de Asentamientos Humanos, Gobernación y Justicia	Oficina Técnica de Cooperación (Cooperación Española)	
Ing. José Rivera	Instituto de la Propiedad	PNUD, Centro de Documentación	
Ing. Eliseo Silva	PMDN	BCIE, Biblioteca	

**[8]**

**Siglas y Acrónimos**

<b>AFE-COHDEFOR</b>	Administración Forestal del Estado-Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal
<b>ALIDES</b>	Alianza para el Desarrollo Sostenible
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CODEM</b>	Comité de Emergencia Municipal
<b>COPECO</b>	Comisión Permanente de Contingencias
<b>DEI</b>	Dirección Ejecutiva de Ingresos.
<b>ENP</b>	Empresa Nacional Portuaria
<b>FUNDEMUN</b>	Fundación para el Desarrollo Municipal
<b>HONDUTEL</b>	Empresa Hondureña de Telecomunicación
<b>IGN</b>	Instituto Geográfico Nacional
<b>INA</b>	Instituto Nacional Agrario
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estadísticas
<b>SINEIA</b>	Sistema Nacional Evaluación de Impacto Ambiental
<b>SINIT</b>	Sistema Nacional de Información Territorial
<b>UGA</b>	Unidad de Gestión Ambiental
<b>UIES</b>	Unidad de Investigación y Estadísticas
<b>UMA</b>	Unidad Municipal Ambiental
<b>UTI</b>	Unidad Técnica Intermunicipal
<b>ZIP</b>	Zonas Industriales de Procesamiento
<b>DPSP</b>	Descripción de Problemática, situación o proyecto
<b>LBA</b>	Línea base ambiental
<b>IAPSP</b>	Instrumento de aplicación para una problemática, situación y/o proyecto urbano
<b>CPSP</b>	Caracterización del área de influencia de una problemática, en una situación y/o proyecto urbano