

HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN PAÍS SEGURO ANTE LOS DESASTRES

LA EXPERIENCIA DE HONDURAS EN LA INCORPORACIÓN DE RIESGOS Y LA ADAPTACIÓN CLIMÁTICA A LA AGENDA DEL DESARROLLO



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Cooperación Suiza
en América Central



Al servicio
de las personas
y las naciones

HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN PAÍS SEGURO ANTE LOS DESASTRES

LA EXPERIENCIA DE HONDURAS EN LA INCORPORACIÓN DE RIESGOS Y LA ADAPTACIÓN CLIMÁTICA A LA AGENDA DEL DESARROLLO



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Cooperación Suiza
en América Central



Al servicio
de las personas
y las naciones

© PNUD, Honduras, Junio 2013

Este documento fue elaborado bajo la supervisión de:
Unidad de Medio Ambiente y Gestión de Riesgo del PNUD
Honduras.

Juan José Ferrando

Autor:
Juan Carlos Orrego

Equipo Técnico:
Amaia Pérez Senra - Julia Ruiz - Sandra Buitrago

Diagramación:
Sahady J. Mencía

ISBN: 978-99926-821-5-9

Esta publicación puede ser reproducida total o en partes,
en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico,
mecánico, fotocopiado o de otro tipo, siempre y cuando se cite
la fuente.

Las ideas y opiniones expuestas en este Informe son de
exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan
necesariamente la visión ni la opinión del Programa de las
Naciones Unidas para el Desarrollo en Honduras (PNUD).

Para mayor información acerca de esta publicación, puede visitar el sitio Web del
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Honduras: www.undp.un.hn

Créditos

Sistema de las Naciones Unidas Honduras

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

José Manuel Hermida, Representante Residente

Edo Stork, Representante Residente Adjunto

Juan José Ferrando, Coordinador de Unidad de Ambiente, Energía y Gestión de Riesgos

Ginés Suárez, Asesor Unidad de Ambiente, coordinador proyecto (2009-2011)

Sandra Buitrago, Asesora Unidad de Ambiente, coordinadora proyecto (febrero 2012 – junio 2013)

Equipo Técnico del Proyecto

Dennis Funes, Orlando Lara, Cristabel López, Claudia García, Diego Cortines, Ena Almendárez, Samantha Cruz, Martha Izaguirre, Sahady Mencía, Darwing Martínez, Wilmer Cruz, Julia Ruiz, Violeta Mora, Marco Quan, Amaia Pérez

Centro Regional

Freddy Justiniano, Director a.i

Pablo Ruiz, Líder de Área de Prevención de Crisis y Recuperación

María Jesús Izquierdo, Asesora Riesgo de desastre (2010-2012)

Geraldine Becchi, Asesora Riesgo de desastre (julio 2012- junio 2013)

Karold Guzmán, Asistente de Investigación

Juan Carlos Orrego O., Consultor internacional gestión de riesgos y recuperación temprana.

Coordinador equipo Sistematizador, **Dora Astrid Gaviria**. Asistente de Investigación.

Área de Práctica de Género

Carmen de la Cruz, Líder del Área Práctica de Género.

Yolanda Villar Gómez, Especialista Técnica en Género (2009-2013)

Unidad de Gestión del Conocimiento

Octavio Aguirre, Marco Ortega

COSUDE – Cooperación Suiza en América Central

Fabrizio Poretti, Director Residente Adjunto Responsable de Ayuda Humanitaria y Prevención

Miriam Downs Selva, Asesora Senior RRD y Ayuda Humanitaria

Autoridades del Distrito Central

Ricardo Alvarez, Alcalde AMDC

Juan Diego Zelaya, Vicealcalde AMDC

Marla Puerto, Gerente de Prevención y Mitigación AMDC

Autoridades Nacionales

Lisandro Rosales, Ministro Comisionado Nacional de la Comisión Permanente de Contingencias

Gonzalo Funes, Director de Gestión de la Prevención de la Comisión Permanente de Contingencias

Julio Raudales, Ministro de la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN)

Lilian Gutiérrez, Directora General de Coordinación Regional (SEPLAN)

Wilfredo Cerrato, Ministro de la Secretaría de Finanzas (SEFIN)

Jackeline Molina, Directora General de Inversiones Públicas, Secretaría de Finanzas (SEFIN)

Julieta Castellanos, Rectora Universidad Nacional Autónoma de Honduras

Nabil Kawas, Director de Instituto Hondureño de Ciencias de la Tierra

Ricardo Calderón, Presidente Colegio de Arquitectos de Honduras

Luis Eveline, Presidente Colegio de Ingenieros Civiles de Honduras

Proyecto 00069453: Fortalecimiento de Capacidades en la Gestión Integral del Riesgo en Honduras.

Proyecto 00075731: Técnicos, instituciones públicas, alcaldías y comunidades altamente vulnerables al cambio climático han incrementado y fortalecido sus herramientas y capacidades de adaptación.

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

ACC	Adaptación al Cambio Climático
AMDC	Alcaldía Municipal del Distrito Central
BCPR	Buró de Prevención de Crisis y Recuperación del PNUD
CCAHI	Centro de Coordinación de Ayuda Humanitaria Internacional
CAH	Colegio de Arquitectos de Honduras
CIUR	Centro de Información Urbano Regional
CH	Coordinador Humanitario
CODED	Comité de Emergencia Departamental
CODEL	Comité de Emergencia Local
CODEM	Comité de Emergencia Municipal
COEN	Centro de Operación y Emergencias Nacional
COPECO	Comisión Permanente de Contingencias
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación – Departamento Federal de Asuntos Exteriores
CR	Coordinador Residente
ECHO	Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea
EIRD	Estrategia Internacional de Reducción de Desastres
DGIP	Dirección General de Inversión Pública de Honduras
DIPECHO	Programa de Preparativos para Desastres del Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea
ESFING	Estrategia de Fortalecimiento Financiero para la Gestión de Riesgos y Recuperación de crisis post desastres para Honduras
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
GIR	Gestión Integral de Riesgos
IASC	Comité Permanente Interinstitucional de las Naciones Unidas
IDH	Índice de Desarrollo Humano
MAC	Mapeo de actores clave
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Organización No Gubernamental
PDM	Plan Municipal de Desarrollo
PDM-OT	Planes de Desarrollo Municipal con enfoque de Ordenamiento Territorial
PEDM	Plan Estratégico de Desarrollo Municipal
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RRD	Reducción de Riesgos de Desastres
RRD-AC	Reducción de Riesgos de Desastres – Adaptación Climática
RT	Recuperación Temprana
SAG	Secretaría de Agricultura y Ganadería
SINAGER	Sistema Nacional de Gestión de Riesgos
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SERNA	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente
SEPLAN	Secretaría de Planificación y Cooperación Externa
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
SOPTRAVI	Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda de Honduras
UNAH	Universidad Nacional Autónoma de Honduras
UIT	Unidad de Información Territorial

TABLA DE CONTENIDO

Presentación	7
I. La implementación del Programa.....	8
2. Fortalecimiento de Políticas Nacionales y Marcos Normativos.....	10
2.1. Diagnóstico para enmiendas a la Ley SINAGER.....	12
2.2. Proyecto de reglamento Oficiales de Prevención del SINAGER.....	13
2.3. Propuesta de reglamento de reasentamientos.....	14
2.4. Propuesta para el Plan Nacional de Gestión de Riesgos.....	16
2.5. Estrategia de fortalecimiento financiero.....	17
3. Incorporación de la gestión de riesgos en las políticas sectoriales y territoriales del desarrollo	20
3.1. Blindaje de proyectos.....	21
3.2. Propuesta Guía Simplificada para la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal con enfoque de Ordenamiento Territorial (PDM-OT).....	25
4. Desarrollo de una cultura de gestión de riesgos de desastres.....	30
4.1. Manuales técnicos.....	31
5. Desarrollo de capacidades.....	36
6. Conclusiones.....	46
6.1. Lecciones aprendidas.....	47
6.2. Logros nacionales y sectoriales.....	47
Bibliografía.....	51

PRESENTACIÓN

Honduras presenta una de las problemáticas de riesgos más graves a escala mundial y uno de los menores niveles de resiliencia económica para enfrentar una crisis por desastres (BID, Indicadores 2010). El país presenta una alta recurrencia sobre su territorio de fenómenos potencialmente desastrosos como inundaciones, sequías, deslizamientos y sismos y ha tenido que enfrentar en los últimos años tormentas tropicales y huracanes de impacto nacional y con enorme poder devastador, tales como el huracán Mitch (1998), las tormentas Beta y Gamma (2005), la Depresión 16 y la tormenta Agatha (2010).

La magnitud de los daños y pérdidas recurrentes en un país con un Índice de Desarrollo Humano medio y clasificado en el puesto 106 a escala mundial, tiene un impacto particularmente grave. Tan solo la estimación del impacto económico por los desastres de gran magnitud en Honduras entre los años de 1993 a 2009 ha sido de 4,274 millones de dólares, lo que significa que en ese período hay unas pérdidas anuales promedio de 251 millones. Sectores del desarrollo como infraestructura, agricultura, vivienda, agua, saneamiento, educación y salud han sido los más afectados, siendo los sectores sociales más golpeados los estructuralmente más vulnerables, tales como la población indígena y los hogares con solo jefatura femenina.

El impacto de los desastres en Honduras es de alcance nacional. Estudios recientes han indicado a Honduras como uno de los tres países de la región que enfrenta en mayor grado la denominada trampa de resiliencia, es decir, el círculo de retroalimentación perversa entre los desastres, pobreza y falta de desarrollo.

En años recientes y respondiendo al desafío que plantean los desastres, se ha producido un esfuerzo liderado por las autoridades nacionales, para generar un cambio de rumbo en las políticas públicas en gestión de riesgos de desastres y adaptación climática, a fin de evitar el desarrollo de nuevas condiciones de riesgos y reducir las ya existentes condiciones de riesgo acumuladas.

Ha sido en el marco del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres, que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) han acompañado los esfuerzos estatales en el fortalecimiento de sus capacidades en gestión de riesgos de desastres mediante el desarrollo del proyectos “Impulsando la Adaptación al Cambio Climático en Municipios y Comunidades Altamente

Vulnerables en Honduras” y “Técnicos, Instituciones Públicas, Alcaldías y Comunidades Altamente Vulnerables al Cambio Climático han Incrementado y Fortalecido sus Herramientas y Capacidades de Adaptación”, los cuales se desarrollaron entre los años 2010–2013. Adicionalmente, este documento hace referencia a la articulación con el Proyecto Implementación de la Política de Recuperación Temprana –PIPRT puesto en marcha por el PNUD y su Buró para la Prevención de Crisis y Recuperación, entre los años 2009 y 2012 y el cual desarrolló un conjunto de líneas de apoyo a escala nacional y municipal tendiente al fortalecimiento de políticas públicas y capacidades en la recuperación post desastres y en la reducción de riesgos.

Los proyectos PNUD/COSUDE plantearon como estrategia el fortalecimiento de capacidades nacionales a través del desarrollo de conocimientos y capacidades en técnicos y comunidades y el desarrollo de experiencias piloto a nivel municipal que pudieran reflejar la diversidad de escala territorial y la tipología de los riesgos más extendidos en el país (inundaciones y deslizamientos y erosión costera). Se considera que la construcción de la seguridad humana, frente a los riesgos sacionaturales y ambientales, es para Honduras uno de los factores cruciales de su desarrollo y de la calidad de vida de su población.

Las experiencias piloto se sitúan en Tegucigalpa, Municipio del Distrito Central (Tegucigalpa, M.D.C.) y en Santa Rosa de Aguán en Colón. La primera respresenta la dinámica de gestión territorial de los riesgos en ciudades altamente pobladas con amenazas por deslizamientos y ha quedado sistematizada en el documento Una Ciudad en Busca del Orden Perdido. La segunda refleja la dinámica en gestión y adaptación climática en una comunidad costera altamente vulnerable y ha quedado explicada en las publicaciones Por el Amor al Mar y Adaptándonos al Cambio Climático.

En este sentido se presenta el documento Hacia la Construcción de un País Seguro ante los Desastres que sintetiza los resultados del programa COSUDE implementado por el PNUD, como apoyo a las autoridades nacionales en la gestión de riesgos y la adaptación climática.

JOSÉ MANUEL HERMIDA
Representante Residente
PNUD Honduras

I. LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA



El programa se implementó a través de tres ejes, el fortalecimiento normativo e institucional, la identificación y elaboración de herramientas metodológicas y el aumento de las capacidades de equipos técnicos y otros actores de la sociedad civil.

CUADRO I: Capacidades para el conocimiento del riesgo, la planificación y la gobernabilidad a nivel nacional y local

Fortalecimiento de Políticas Nacionales	Desarrollo de conocimientos y capacidades	Desarrollo de procesos piloto a nivel local
Mejora en la valoración política	Herramientas metodológicas para la evaluación del riesgo	Identificación de escenarios de riesgo
Marcos normativos implementados, evaluados y en ajuste	Herramientas metodológicas para la definición de escenarios de CC	Evaluación de necesidades para la RRD y la ACC
Incorporación del riesgo y el cambio climático en la planificación del desarrollo y la inversión pública	Herramientas metodológicas para la planificación del desarrollo con enfoque de ordenamiento	Desarrollo de capacidades, formación y capacitación
Reglamentaciones específicas para la RRD	Herramientas metodológicas para la reducción del riesgo en la inversión pública	Medidas de adaptación innovadoras en zona dunar
	Recursos humanos capacitados y redes de actores con conocimientos desarrollados en GRD, género y ACC	Acciones sensibles al género, acompañamiento social para la sensibilización y comunicación social
	Desarrollo de cultura ciudadana	

Fuente: PNUD Honduras. Orrego, Juan Carlos. (2013). Sistematización de Proyecto PNUD-COSUDE.

PROGRAMA PNUD/COSUDE

Fortalecimiento institucional nacional en RRD-AC

Experiencia clave en: Normatividad en RRD, reglamentos, conocimiento riesgos, formación equipos técnicos

Desarrollo de capacidades Tegucigalpa, Distrito Central

Experiencia clave en: manejo territorial en ciudad grande, conocimiento, regulación uso suelo, manejo deslizamientos, inundaciones

Desarrollo de capacidades en Santa Rosa de Aguán

Experiencia clave en: RRD-AC en comunidades garífunas , resiliencia social, riesgo y adaptación climática en costas

2. FORTALECIMIENTO DE POLÍTICAS NACIONALES Y MARCOS NORMATIVOS



Los cambios en las políticas públicas en Honduras para la RRD han iniciado transformaciones en la cultura institucional y social del país. Las acciones en el ámbito nacional fueron realizadas en coordinación con las autoridades del Sistema Nacional del Gestión de Riesgos (SINAGER), en particular con la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO), la Secretaría de Planificación (SEPLAN) y la Secretaría de Finanzas (SEFIN).

El fortalecimiento de capacidades nacionales se logró mediante la concatenación de tres ejes integradores. El primero centrado en el fortalecimiento normativo y la planificación nacional, el segundo orientado a la incorporación de la RRD-AC en políticas sectoriales y de manejo territorial y el tercero centrado en el desarrollo de la cultura institucional en la gestión de riesgos. Estos tres ejes fueron continuidad de las acciones adelantadas por el PNUD desde el año 2009 a través del proyecto de implementación de la política de recuperación temprana.



El fortalecimiento normativo y en la planificación del SINAGER, incluyó la propuesta de enmienda a la Ley marco del SINAGER, los reglamentos de funciones de los Oficiales de Prevención, de Reasentamientos, el Plan Nacional de Gestión de Riesgos y la Estrategia de Fortalecimiento Financiero.

La transversalización de la gestión de riesgos en las políticas sectoriales y territoriales del desarrollo incluyó el apoyo al Blindaje de Proyectos de inversión pública, especialmente mediante el uso de la Guía de Inversión Pública, y la Guía Simplificada para la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal con enfoque de Ordenamiento Territorial (PDM-OT).

NUEVO MARCO POLÍTICO E INSTITUCIONAL

Núcleo normativo

- Enmienda de la Ley del SINAGER (en proceso).
- Reglamento de la Ley de SINAGER.
- Reglamento de reasentamientos de población en alto riesgo no mitigable.
- Reglamento para oficiales de prevención y evaluación de riesgo.
- Plan Nacional de Gestión de Riesgos.

Normativas en territorios estratégicos

- Ordenanza del Certificado de Habilitación en Tegucigalpa.
- Ordenanza Conservación de Dunas de Santa Rosa de Aguán y Ordenanza de Zonas de Alto Riesgo no Mitigable.

El desarrollo de la cultura de gestión de riesgos de desastres y adaptación climática ha significado avanzar en tres dimensiones. (i) Crear y procesar conocimiento, (ii) generar herramientas e instrumentos de gestión y (iii) formar capacidades y transformar la cultura ciudadana e institucional alrededor de los temas y necesidades más sensibles. Lo anterior se logró mediante el desarrollo de guías y contenidos metodológicos (Manuales de Obras de Mitigación, Manuales de Emplazamiento y del Medio Construido, Manuales de Evaluación de Amenazas por Inundaciones y Deslizamientos), la capacitación y socialización, y el diseño e implementación de tres diplomados: Planificación del desarrollo, Gestión de Riesgos para Oficiales de Prevención, y Gestión de Riesgos y Gobernabilidad Local.

NUEVAS HERRAMIENTAS Y PROCESOS DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN

- Guía de Blindaje de proyectos y Guía Metodológica General para la Formación y Evaluación de Programas y Proyectos de Inversión Pública de SEFIN con adopción de blindaje.
- Estrategia de fortalecimiento financiero para la RRD.
- Manual para la evaluación de riesgo del emplazamiento y del medio construido.
- Guía simplificada del Modelo Unificado de Planificación Territorial para la elaboración y/o actualización de Planes de Desarrollo Municipal con enfoque de Ordenamiento Territorial (PDM-OT).
- Diplomado 1: Herramientas Técnicas para el Análisis y Gestión de Riesgos.
- Diplomado 2: Gestión del Riesgo para Oficiales de Prevención.
- Diplomado Virtual: Gestión del Riesgo y Gobernabilidad Local.
- Manuales para la evaluación de amenazas por inundaciones y deslizamientos.
- Manual de Obras de Mitigación.
- Criterios para la Evaluación de Amenazas.

2. I Diagnóstico para enmiendas a la Ley SINAGER

Un conjunto de revisiones realizadas al Decreto No. 151-2009 buscaron fortalecer el enfoque sistémico del SINAGER y brindar mayor claridad en cuanto a sus funciones en el marco del ordenamiento jurídico hondureño.

La Ley del SINAGER tuvo una primera revisión en el año 2010 durante el proceso de elaboración de su Reglamento. En este momento se detectaron problemas jurídicos, especialmente relacionados con el enfoque sancionador del Decreto y se procedió al estudio comparado de otras leyes creadoras de sistemas de gestión de riesgos y protección civil de El Salvador, Costa Rica y España. La revisión partió de un análisis jurídico que ha sido documentado y que puede ser de considerable interés para las autoridades políticas y jurídicas de diversos países y organizaciones interesadas en el diseño de marcos normativos sobre gestión de riesgos de desastres.

El PNUD apoyó a COPECO en la elaboración de un diagnóstico técnico y jurídico sobre la implementación de la Ley, en el cuál se identificó:

- Funciones reglamentarias o legislativas dadas al Consejo Directivo del SINAGER.
- Necesidad de fortalecer el enfoque sistémico de distribución de responsabilidades, limitando las disposiciones de obligatorio cumplimiento otorgadas al Consejo Directivo del SINAGER
- Funciones que se otorgan a los oficiales de prevención.
- Conductas sancionables en la Ley que ya estaban tipificadas en otros marcos normativos.
- Dualidad de normas.
- Fortalecimiento de los aspectos de coordinación del Sistema.
- Simplificar la composición de los órganos de coordinación del SINAGER.
- Necesidad de desarrollar instrumentos más claros de gestión de riesgos.
- Estructuración de un sistema sancionatorio redundante y defectuoso.

2.2. Proyecto de reglamento Oficiales de Prevención del SINAGER

La propuesta de reglamento tiene por objeto regular las funciones de los Oficiales de Prevención señaladas en el Artículo 25 de la Ley del SINAGER, y que son base angular del funcionamiento de la nueva política nacional.

En el nuevo enfoque nacional, la gestión de riesgos de desastres es una responsabilidad transversal a la administración pública y en ella deben participar la mayoría de instituciones nacionales y locales. Para hacerlo efectivo, una de sus bases es la de contar con funcionarios con las capacidades políticas y técnicas necesarias en cada entidad para orientar las acciones. En tal sentido, el Reglamento de los Oficiales de Prevención cumple un papel determinante, específicamente por estas funciones:

- a. Velar por el cumplimiento, en el ámbito de la institución a que pertenece, de las normas y procedimientos establecidos en la Ley del SINAGER y sus reglamentos.
- b. Garantizar la incorporación de la gestión de riesgo en los proyectos, planes y programas estratégicos institucionales, regionales, departamentales y municipales.
- c. Poner en conocimiento de la máxima autoridad de la institución a la que pertenece la existencia de necesidades institucionales en materia de riesgo ante desastres.
- d. Planificar y coordinar las actividades de capacitación y entrenamiento del personal de la institución y sus delegaciones territoriales.
- e. Orientar y contribuir con la Dirección de Planificación correspondiente, en la elaboración de los diferentes planes institucionales en materia de riesgo ante desastres.
- f. Autorizar las evaluaciones de riesgo llevadas a cabo en su jurisdicción o sector.
- g. Servir de enlace permanente de la institución, municipio o mancomunidad de municipios a que pertenece, con la Secretaría Ejecutiva del SINAGER

A continuación se presenta la estructura del Reglamento de Funciones de los Oficiales de Prevención del SINAGER el cual contiene siete capítulos que se describen posteriormente de manera general.

FIGURA I: Estructura del Reglamento de Funciones de los Oficiales de Prevención del SINAGER



Fuente: Propuesta de reglamento de oficiales de prevención

Elaboración ORREGO, Juan Carlos. (2013), Sistematización de Proyecto PNUD-COSUDE.

En cuanto a los contenidos, las disposiciones generales se relacionan con el objeto, ámbito de aplicación y obligatoriedad de cumplimiento; participación de instituciones privadas, la creación de Unidades técnicas de prevención en cada sector y entidad de orden nacional y municipal; y los requisitos para ser nombrado Oficial de prevención.

El capítulo segundo del reglamento plantea las funciones generales de los oficiales, relacionadas entre otros las de garantizar la incorporación de la gestión del riesgo en todas las acciones sectoriales y de las diferentes entidades, y comunicación y asesoría técnica para el conocimiento del riesgo, en específico en la evaluación de amenazas, vulnerabilidad y riesgo.

En cuanto a las funciones específicas el capítulo 3 establece cada una de las funciones propuestas para las diferentes Secretarías (ministerios cabeza de sector).

El capítulo 4 define conceptualmente la evaluación o análisis de riesgo, los elementos que integran la evaluación del riesgo, clases de evaluaciones, declaratoria de zonas inhabitables y alto riesgo no mitigable, así como de zonas de protección, facultad a las entidades para realizar las evaluaciones por solicitud o como parte de sus funciones, y los mecanismos para facilitar procesos de reasentamiento; adicionalmente se establece que todas las zonas definidas como de alto riesgo no mitigable y de protección serán comunicadas al Sistema de información territorial para que se reflejen en los diferentes instrumentos de ordenamiento territorial.

Finalmente, el capítulo 5 establece que se definirá una guía práctica o manual para la evaluación del riesgo, y los demás capítulos finales establecen la conformación de un manual de disposiciones legales y reglamentaciones en la materia, así como los plazos y sanciones.

2.3. Propuesta de reglamento de reasentamientos.

En Honduras existen condiciones de riesgo en numerosas partes del territorio nacional, que con frecuencia plantean la necesidad de adelantar procesos de reasentamiento de población en condiciones de riesgo no mitigable. La necesidad de contar con una política y un mecanismo nacional para reasentamientos ha sido considerada una prioridad nacional como ha quedado consignada en la Ley del SINAGER.

Como Tegucigalpa, Municipio del Distrito Central y otras poblaciones en Honduras, la ocupación se ha producido en entornos naturales que por sus características geológicas han sido altamente susceptibles a la ocurrencia de deslizamientos. Además del crecimiento natural, numerosas ciudades como la capital, han experimentado una gran expansión urbana producto del desplazamiento de población del resto del país hacia un grupo de ciudades receptoras, sin que sus autoridades locales y nacionales tuvieran el desarrollo institucional habilitado para planificar y organizar esa extraordinaria ocupación. En el caso de Tegucigalpa, por ejemplo, existen aproximadamente 54 sectores críticos, en los que las condiciones de riesgo han sido exacerbadas por la fuerte pendiente y los cortes o intervenciones inadecuados del terreno.



La experiencia de la implementación de este proyecto en Tegucigalpa, permitió analizar y definir el Reglamento de Reasentamientos que es en sí mismo un marco de política nacional que atiende a las poblaciones vulnerables establecidas en áreas declaradas de alto riesgo no mitigable.

El Reglamento define entre otros aspectos, los actores institucionales responsables, los escenarios de coordinación, las relaciones nación - municipios, los principios, el enfoque y la finalidad de los reasentamientos, los cambios de uso de suelos liberados y el proceso de planificación de los resasentamientos.

Señala el Reglamento que la conducción de los procesos de reasentamiento corresponderá al SINAGER, que debe planificar, ejecutar y evaluar esos procesos, en estrecha coordinación con los municipios vinculados, así como con el Marco Técnico Institucional del Ordenamiento Territorial que es un escenario de coordinación interinstitucional. La SEPLAN, es la instancia encargada de coordinar a las instituciones que integran el Marco Técnico del Ordenamiento Territorial y las Comisiones de Trabajo necesarias para supervisar la planificación de los reasentamientos.

El municipio tiene la obligación de velar por el cumplimiento de las limitaciones de derechos sobre la propiedad inmobiliaria como resultado de normativas de ordenamiento territorial emitidas por las propias municipalidades y el gobierno central, en especial de las zonas declaradas de alto riesgo no mitigable, que serán declaradas zonas de protección. De esta forma se asegura que los lotes desocupados sean utilizados con estructuras y actividades legales de interés público, acordes con el carácter del suelo de protección.

El reasentamiento de poblaciones vulnerables en áreas declaradas de alto riesgo no mitigable, es considerado un componente prioritario dentro de los Planes de Desarrollo y en los Planes de Inversión Municipales. Por su parte, las áreas declaradas de alto riesgo no mitigable habitadas por poblaciones vulnerables sujetas a reasentamiento y las zonas de protección, deberán reflejarse en los instrumentos técnicos de registro del ordenamiento territorial asociados a los planes técnicos.

Los instrumentos técnicos de registro del ordenamiento territorial son el Mapa Nacional de Zonificación Territorial, los Sistemas de Catastro Nacional, el Registro de la Propiedad, los Sistemas de Catastro Municipales, los Planes Reguladores Municipales y sus mapas, los Mapas de Zonificación Municipales de uso y ocupación de suelos y el Registro Nacional de Normativas del Ordenamiento Territorial. La declaratoria de área de alto riesgo no mitigable, junto a la declaratoria y definición de la zona de protección, deben ser reportadas al Sistema de Información Territorial, reflejadas en los diferentes instrumentos técnicos del ordenamiento territorial e inscritas en un Registro Especial de Áreas de Riesgo según la Ley de Propiedad.

El Plan de Reasentamiento incluye, entre otros, los siguientes elementos:

- Una descripción del proceso que motiva el dictamen y la declaración de alto riesgo no mitigable.
- Un censo y un diagnóstico socioeconómico de las unidades que resultan afectadas.
- Una valoración de las propiedades afectadas, basada en el catastro y registro de los inmuebles que deberán ser adquiridos, la revisión de los títulos y su regularización y el cálculo de la indemnización.
- Una valoración de las actividades que requieran compensación.
- Un análisis de los impactos que causa el reasentamiento.
- Una descripción de las medidas de compensación o solución para las unidades reasentadas.
- Los procedimientos de consulta con los afectados sobre las alternativas aceptables.
- Un cronograma de reasentamiento.
- Un presupuesto con los costos de la tierra, viviendas, logística, costos administrativos, asistencia durante la mudanza y el restablecimiento de las condiciones socioeconómicas.
- Los acuerdos institucionales para la implementación del plan y resolución de conflictos.
- Los procedimientos para el monitoreo y evaluación del plan.

El Manual de Reasentamientos por riesgo de desastre desarrollará en detalle cada uno de los aspectos que deberá contener el Plan de Reasentamiento.

Los principios planteados en el reglamento son los siguientes:

- **Descentralización y participación ciudadana.** Los procesos de consulta, participación y recolección de información, son fundamento de la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de los reasentamientos.
- **El reasentamiento como oportunidad de desarrollo sostenible.** Las actividades de reasentamiento se deben concebir y ejecutar como programas de desarrollo sostenible. Las medidas de reasentamiento deben incluir el desarrollo económico, la infraestructura y los servicios y la ayuda a las personas reasentadas a mejorar sus medios de subsistencia.
- **Proporcionar un nivel aceptable de vivienda y servicios.** El plan de reasentamiento debe servir de oportunidad para mejorar la calidad de la vivienda y la prestación de servicios y tener en cuenta la necesidad de caminos de acceso, abastecimiento de agua, drenaje y saneamiento, electricidad, alumbrado público, escuelas y centros de salud.
- **Considera la seguridad y la actitud de la población de la zona de acogida.**

Las principales acciones técnicas y operativas en los reasentamientos son las siguientes:

- **El dictamen técnico que reporta los niveles de riesgo.** Si los niveles de riesgo no admiten posibles medidas de prevención o reducción de los riesgos, tratándose de riesgos no mitigables, deberá determinar con exactitud las áreas susceptibles de ser declaradas inhabitables, señalando con precisión las edificaciones o parte de las edificaciones que deberán ser desocupadas y el número de personas y familias que requieren ser reasentadas. La declaratoria de área de alto riesgo no mitigable, junto a la definición de la zona de protección, se hará por Acuerdo de la Corporación Municipal y, en el caso de poblaciones vulnerables, servirá de base suficiente para dar inicio a la definición de la política y a la elaboración del Plan de Reasentamiento, incluyendo los procedimientos previstos en la Ley de Expropiación Forzosa, de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 9 de dicha Ley.
- **Levantamiento topográfico y catastro.** El área declarada de alto riesgo no mitigable, será declarada zona objeto del Levantamiento Catastro Registral, de conformidad con los Artículos 60 y siguientes de la Ley de Propiedad.
- **Estudio de títulos.** El proceso de Levantamiento Catastro Registral comprende un diagnóstico de los registros, análisis de la información catastral, análisis e investigación jurídica y vista pública administrativa. En caso de que aparezcan predios catastrados irregulares, se someterán al Programa Nacional de Regularización Predial, de conformidad con los Artículos 69 y siguientes de la Ley de Propiedad.
- **Tasación de los inmuebles.** El objetivo de esta actividad es determinar el valor de los inmuebles que deberán ser expropiados y el monto y modalidad de la indemnización.
- **Identificación de impactos y categorías de grupos a ser reasentados.** Esta actividad comprende la identificación y análisis de los impactos que causará el reasentamiento, así como los que afrontarán los vendedores y trabajadores informales que llevan adelante sus actividades de subsistencia en el área. A partir de ese análisis y ponderación de impactos se definen las medidas de mitigación y compensación correspondientes.

2.4. Propuesta para el Plan Nacional de Gestión de Riesgos

La Ley del SINAGER estableció la obligatoriedad de elaborar un Plan Nacional de Gestión de Riesgos. Durante los años 2012 y 2013 COPECO inició la coordinación institucional y de la cooperación internacional para liderar la elaboración del Plan. Se inició una primera fase con recursos de CEPREDENAC que luego fue finalizada con el apoyo del PNUD. Con los insumos actuales se espera que en el corto plazo se continúe con la conformación de un grupo técnico que lidere las mesas y permita finalizar la elaboración y aprobación del PNGIR.

La Propuesta para Plan busca orientar a las entidades nacionales sobre la implementación de estrategias que mejoren el conocimiento y monitoreo del riesgo, incrementen las acciones de prevención y que fortalezcan la capacidad de respuesta y recuperación post desastre. Este Plan prioriza la participación de grupos vulnerables en la gestión de riesgos y la socialización del conocimiento en las comunidades.

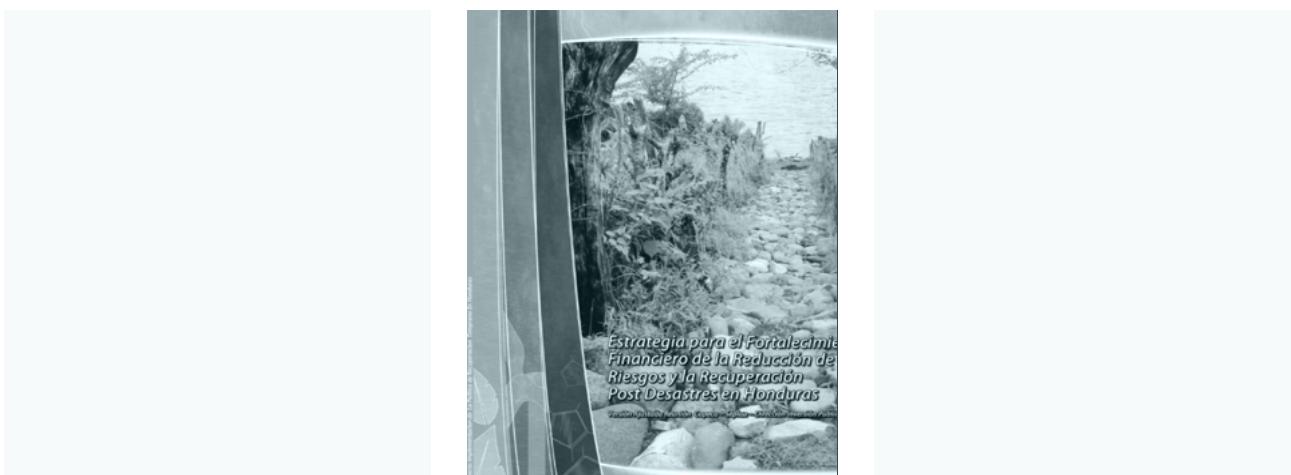
El Plan atiende la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PNGIR), la Visión de País 2038 y el Plan de Nación, los cuales establecen la necesidad de crear un modelo de gestión apropiado para lograr el crecimiento económico y social del país, así como el desarrollo regional ambientalmente sostenible.

La propuesta del PNGIR se desarrolla en las siete estrategias orientadoras que se mencionan a continuación. Cada una de ellas tiene identificada el objeto específico, los programas y acciones a realizar y las entidades responsables:

- Mejorar el conocimiento y monitoreo del riesgo
- Reducir las vulnerabilidades y el riesgo
- Fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades
- Desarrollo de una cultura del riesgo
- Mecanismos eficientes para mejorar los preparativos y la capacidad de respuesta
- Reducir la vulnerabilidad fiscal del Estado para la reducción del riesgo y atención de desastres
- Garantizar la gestión de la información

Para el seguimiento y evaluación del Plan Nacional, se conformaría un Comité de Seguimiento y Evaluación encargado de reportar de manera permanente los avances realizados a través de evaluaciones externas y mixtas.

2.5. Estrategia de fortalecimiento financiero



La Estrategia de Fortalecimiento Financiero para la Gestión de Riesgos y Recuperación de crisis post desastres para Honduras (ESFING) está orientada a promover el desarrollo de políticas, mecanismos y herramientas permanentes que mejoren el financiamiento de la reducción de riesgos y la recuperación post desastres.

La ESFING es una herramienta de planeación para Honduras de corto, mediano y largo plazo (2010-2030) que permite identificar, promover y monitorear el desarrollo de capacidades permanentes de carácter normativo, organizacional y cultural de las instituciones, del sector privado y de la población para el fortalecimiento financiero permanente para la reducción de riesgos y la recuperación crisis post desastres.

FIGURA 2: Ejes temáticos de la estrategia



Fuente: PNUD Honduras. ORREGO, Juan Carlos (2011). ESFING. Tegucigalpa, Honduras.

Elaboración: ORREGO, Juan Carlos. (2013), Sistematización de Proyecto PNUD-COSUDE.

El primer eje, denominado Contando con más Recursos, promueve el desarrollo de mecanismos financieros del sector público, privado, del ciudadano y de la cooperación internacional para la reducción de riesgos y la recuperación, e incluye los siguientes programas:

1. Fortalecimiento de los mecanismos financieros del sector público en la reducción de riesgos y la recuperación post desastres: nacional, sectorial y territorial.
2. Promoción del aseguramiento público, privado y ciudadano frente a desastres.
3. Fortalecimiento de la cooperación internacional para la gestión de riesgos y la recuperación post desastres.
4. Promoción de las transferencias entre familias y solidaridad social en procesos de recuperación post desastre.
5. Fortalecimiento del sistema de protección y aseguramiento social para la respuesta a crisis.

El segundo eje, denominado Mejorando la Calidad del Gasto y la Inversión en Desarrollo, Reducción de Riesgos y Recuperación, promueve la eficiencia en el gasto y la inversión, así como la equidad social, territorial y sectorial. Busca reducir los niveles de discrecionalidad del gasto y la inversión en reducción de riesgos y recuperación post desastres y formalizar o regularizar el uso de estos recursos, armonizando los principios de agilidad con los de transparencia y organización. Incluye los siguientes programas:

1. Incorporación del análisis y la gestión adecuada de riesgos en los proyectos de inversión y el Sistema de Inversión Pública a escala nacional y local.
2. Establecimiento de una política para el financiamiento de la reducción de riesgos y la recuperación.
3. Mejora de la calidad de la focalización y la priorización de las inversiones en reducción de riesgos y recuperación post desastres.
4. Desarrollo de mecanismos de monitoreo y control público y ciudadano de la cantidad y la calidad de la inversión.

El tercer eje denominado Desarrollando la Cultura Pública, Privada y Ciudadana que Mejore el Uso de sus Recursos en Gestión de Riesgos, se construye a partir de los siguientes programas:

1. Promoción de la cultura que priorice y promueva la reducción de riesgos y la recuperación post desastres.
2. Promoción de mecanismos y alianzas público privadas para la promoción de la reducción de riesgos y la recuperación post desastres.

3. INCORPORACIÓN DE LA GESTIÓN DE RIESGOS EN LAS POLÍTICAS SECTORIALES Y TERRITORIALES DEL DESARROLLO



Este eje de gestión se orientó a promover procesos y facilitar herramientas con el fin de que sectores institucionales clave incorporen en sus procesos el análisis de las condiciones de riesgo y orienten las acciones de gestión prospectiva o correctiva. Los sectores priorizados fueron en primer lugar los que orientaban la planificación y programación de la inversión pública nacional, así como la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial. Para la incorporación en la inversión nacional, el actor estratégico ha sido la Secretaría de Finanzas (SEFIN), y para la planificación territorial el actor estratégico ha sido la Secretaría de Planificación (SEPLAN).

La transversalización de la gestión de riesgos en las políticas sectoriales y territoriales del desarrollo incluye el fortalecimiento de capacidades para el Blindaje de Proyectos, especialmente a través de la Guía de Inversión Pública, y la propuesta de guía Simplificada para la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal con enfoque de Ordenamiento Territorial (PDM-OT).

3.1. Blindaje de proyectos

La Dirección de Inversión Pública de la Secretaría de Finanzas de Honduras (SEFIN) es la instancia nacional encargada de la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas relacionadas con las finanzas públicas y el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República.

La SEFIN estableció la prioridad de incorporar en el ciclo de inversión pública y en el marco del SNIP el componente de gestión de riesgos y adaptación climática, conocido como Blindaje de Proyectos. Para tal efecto, se desarrollaron capacidades nacionales a través de la asistencia técnica, el desarrollo de metodologías y procesos de capacitación a técnicos de SEFIN.

La promoción del blindaje de proyectos llevada a cabo por esta secretaría, ha permitido que diferentes organizaciones de inversión incorporen los procedimientos de análisis y gestión de riesgos en los proyectos. Este es el caso de COALIANZA, una alianza público-privada de grandes proyectos de inversión que aplica el módulo y el análisis general de riesgos. Adicionalmente, cada vez existe un mayor posicionamiento de la metodología entre planificadores de entidades nacionales sectoriales, tales como SOPTRAVI y el FHIS.

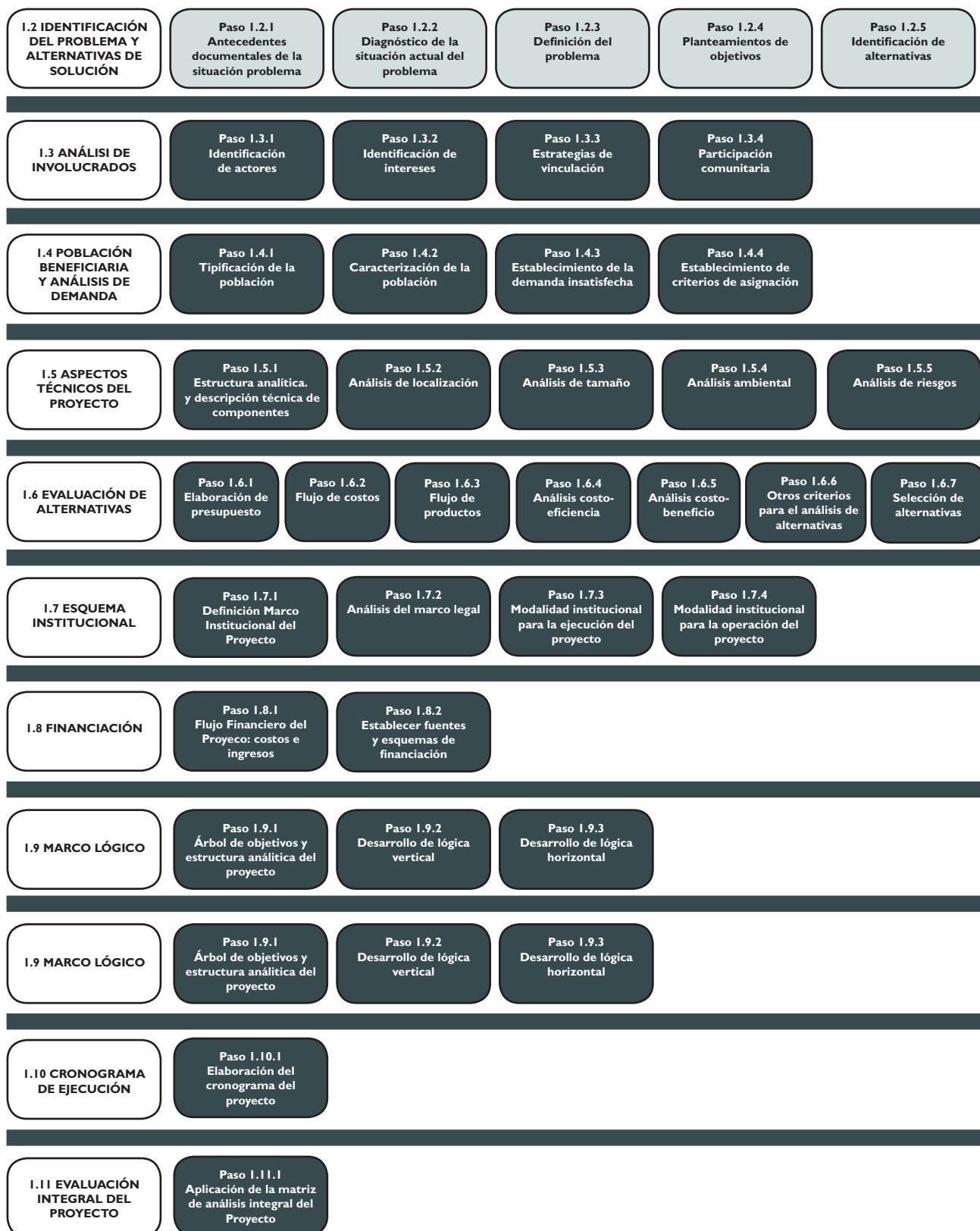
La SEFIN ha previsto incorporar en la futura Ley Orgánica de Presupuesto (SNIP), la Guía y los contenidos para el blindaje de proyectos, incluyendo la promoción de este enfoque en los proyectos de recursos de contingencia, que operan como mecanismo de preparación para la crisis en los proyectos de inversión. La Secretaría también realiza procesos de formación con instituciones sectoriales y técnicos locales para explicar el desarrollo de la guía, así como asistencias técnicas puntuales sobre la misma materia.

En forma adicional, la SEFIN está considerando realizar reportes anuales o bianuales sobre el comportamiento sectorial y territorial en la inversión pública en gestión de riesgos de desastres, a fin de monitorear el tipo de inversión en RRD y el esfuerzo fiscal en ambas dimensiones.

El Blindaje de Proyectos desde la Guía de Proyectos de Inversión

La Guía de Proyectos de Inversión contiene una metodología para la identificación y formulación de proyectos, que se basa en 10 módulos temáticos y que incluye la Guía de Blindaje de Proyectos. Cada módulo está constituido por un conjunto de pasos, tal como se muestran en el gráfico siguiente.

FIGURA 3: Guía de blindaje del proyecto

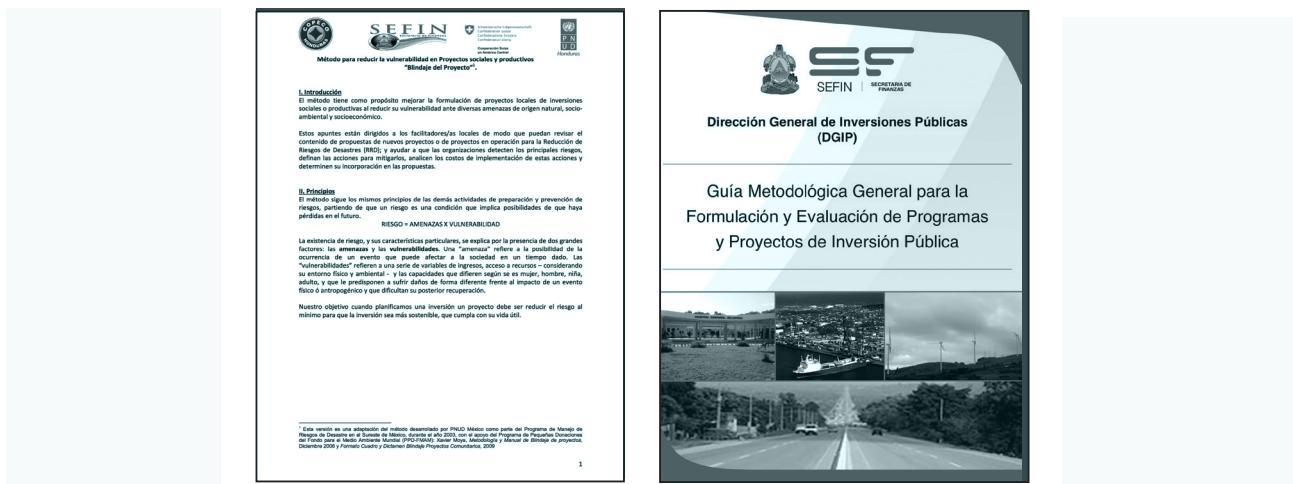


Fuente: Elaboración ORREGO, Juan Carlos. (2013), Sistematización de Proyecto PNUD-COSUDE.

El blindaje de proyectos tiene el propósito de mejorar la formulación de proyectos de inversiones sociales o productivas al reducir su vulnerabilidad ante diversas amenazas de origen natural, socio-ambiental y socioeconómico. La metodología permite el diseño y revisión del contenido de propuestas de nuevos proyectos o de proyectos en operación, para ayudar a que las organizaciones detecten los principales riesgos, definan las acciones para mitigarlos, analicen los costos de implementación de estas acciones y determinen su incorporación.

Los riesgos son definidos como la relación entre una amenaza concreta de daño y unos productos del proyecto pero que puede materializarse en algún momento. La existencia de riesgos en los proyectos supone la presencia de dos aspectos fundamentales: a. Las amenazas – que puede suceder con nivel de intensidad u ocurrencia alto b. Las vulnerabilidades – o que factor del proyecto presenta debilidad.

La Guía Metodológica General para la Formulación y Evaluación de Programas y Proyectos de Inversión Pública desarrolla una secuencia que parte del análisis de riesgos en la fase de preinversión. Para el análisis de riesgos se utiliza la matriz preliminar de análisis de riesgos basada en información secundaria, pero buscando determinar la existencia de riesgos significativos para el proyecto que ameriten realizar un análisis ampliado.



Los proyectos con riesgos clasificados en grado de probabilidad de ocurrencia alta y media y con niveles de impacto alto son considerados en condición de alerta. Igualmente ocurre con los riesgos con probabilidad de ocurrencia alta y niveles de impacto medio, lo que implica un análisis ampliado en la fase de preinversión, tales como las evaluaciones de amenazas, vulnerabilidades, pérdidas probables, análisis costo beneficio (ACB) de medidas de reducción de riesgos de desastres y formulación de términos de referencia para evaluación de riesgos y medidas de RRD en fase de diseño. Las alternativas clasificadas en XX o X deben considerarse en condición de alerta, lo que implica llevar a cabo un desarrollo ampliado de los riesgos a través de la aplicación del siguiente flujo.

CUADRO 2: Guía para la evaluación de la vulnerabilidad

Probabilidad de ocurrencia	Nivel de Impacto			Estrategia de mitigación o admon, de riesgos
	Bajo	Medio	Alto	
ALTA	X	XX		
	X	XX		
	X	XX		
MEDIA		X		
		X		
		X		
BAJA				

Fuente: Elaboración ORREGO, Juan Carlos. (2013), Sistematización de Proyecto PNUD-COSUDE.

El análisis de las amenazas en el lugar de ubicación del proyecto

La guía promueve una evaluación de las amenazas existentes en los sitios específicos seleccionados para la localización del proyecto. Para esto, si el proyecto ya está micro localizado, se aplicará en la fase de perfil el componente de amenazas socio-naturales del Manual de Evaluación de Riesgo de Emplazamiento de la Guía COPECO que abarca las amenazas de movimientos de ladera, flujos de lodo y escombros, y de inundaciones fluviales y marinas.

Evaluación de vulnerabilidades del proyecto

La Guía orienta la evaluación de la vulnerabilidad del proyecto ante las distintas amenazas de cada uno de los elementos del proyecto de inversión y los riesgos potenciales, considerando la frecuencia e intensidad de las amenazas.

CUADRO 3: Defina los riesgos para el desarrollo del proyecto y la estrategia de mitigación o administración de éstos

Probabilidad de ocurrencia	Nivel de Impacto			Estrategia de mitigación o admon, de riesgos
	Bajo	Medio	Alto	
ALTA				
MEDIA				
BAJA				

Fuente: Elaboración ORREGO, Juan Carlos. (2013), Sistematización de Proyecto PNUD-COSUDE.

La Guía de Blindaje se complementa con el Manual de Evaluación de Emplazamiento y Riesgo Construido de COPECO. Se orienta hacia el análisis de las vulnerabilidades físicas, sociales e institucionales, lo que incluye valorar el nivel de conflictividad social en la localidad, la seguridad ciudadana y el nivel de cumplimiento de la normativa ambiental.

Algunas experiencias y lecciones relevantes

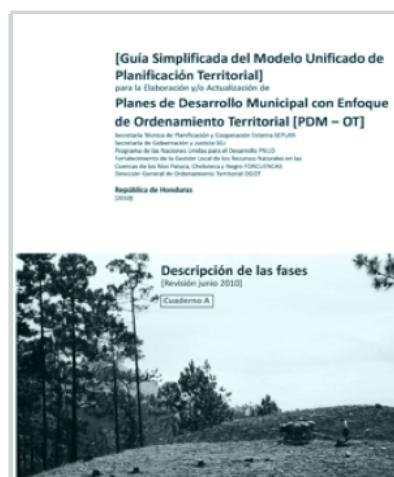
- Las primeras experiencias en la aplicación del blindaje de proyectos dejaron lecciones importantes. Al aplicar la metodología y evaluaciones de campo a obras de inversión en carreteras, se encontró que ciertos tramos presentaban condiciones de amenaza y la obra se hacía vulnerable con las condiciones de diseño presentadas. La lección que dejaba esta experiencia era que la aplicación del blindaje de proyectos hacía necesario un proceso de socialización con los actores que intervienen en el prediseño y diseño del proyecto, orientado a mejorar la valoración política y técnica de la gestión de riesgos, y de los nuevos procedimientos de blindaje.

A partir de esta experiencia el SEFIN ha promovido la concientización de instituciones sectoriales y territoriales. Hasta la fecha, ha sido posible evaluar 6 perfiles de proyectos de inversión nacional (con la nueva guía metodológica) y cerca de 60 proyectos de inversión municipal, que ha permitido identificar vulnerabilidades y medidas de mitigación.

- Las herramientas utilizadas han sido consensuadas con COPECO y CEPREDENAC lo que ha otorgado un valioso respaldo a los procedimientos técnicos. La guía se realizó con talleres de validación en el sector público, incorporándola en el ciclo de pre-inversión.
- El diplomado y los procesos de formación a técnicos de SEFIN promovidos por el proyecto, fueron un medio fundamental de acompañamiento técnico para el inicio de actividades de esta secretaría en el blindaje de proyectos.
- Cuando se elaboró la Guía Metodológica de SEFIN sobre el blindaje de proyectos y se incorporó en la Guía Oficial, existía algún grado de resistencia del equipo consultor externo encargado de su formulación. La insistencia y decisión de la Dirección de Inversión Pública de SEFIN permitió que la Guía incorporara dicho enfoque.

3.2. Propuesta Guía Simplificada para la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal con enfoque de Ordenamiento Territorial (PDM-OT)

El marco metodológico propuesto para la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal con enfoque de Ordenamiento Territorial (PDM-OT) tuvo como fin unificar en un sólo modelo de planificación territorial, los esfuerzos de gestión en los territorios municipales (sin exclusión de los territorios comunitarios, mancomunados, departamentales y regionales). La metodología propuesta busca en forma coherente unificar los dos grandes modelos de planificación territorial: los Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal (PEDM) y los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial (PMOT).



La Guía fue elaborada por la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa, SEPLAN, con la Dirección General de Ordenamiento Territorial (DGOT) de la Secretaría de Gobernación y Justicia y el apoyo del Proyecto PNUD/COSUDE, en el año 2010. Surgió de un estudio acerca de los distintos modelos de planificación institucionales y de gestión territorial.

Integra los siguientes enfoques como ejes transversales:

- Identificación de potenciales territoriales como plataforma para el Desarrollo Económico Local.
- Identificación, análisis y fortalecimiento de la Identidad Territorial y Cohesión Social.
- Gestión Integral y sostenible de los recursos naturales.
- Revalorización de capitales intangibles como variables fundamentales del Desarrollo Territorial.
- Gestión de riesgo y recuperación temprana después de los desastres.
- Desarrollo económico regional y local.

El modelo integra la planificación multisectorial y multidisciplinaria del territorio, y define cinco escenarios metodológicos, es decir: municipios con planificación elemental, municipios con planificación básica, municipios con planificación de tercer grado, municipios con planificación de segundo grado y municipios con planificación de primer grado.

La Guía es una propuesta de modelo de ordenamiento y desarrollo territorial, que toma como principal plataforma la denominada “NUEVA NORMATIVA”, para la elaboración y actualización de Planes de Desarrollo Municipal (PDM) y los requerimientos conceptuales y metodológicos establecidos en la ley general de ordenamiento territorial.

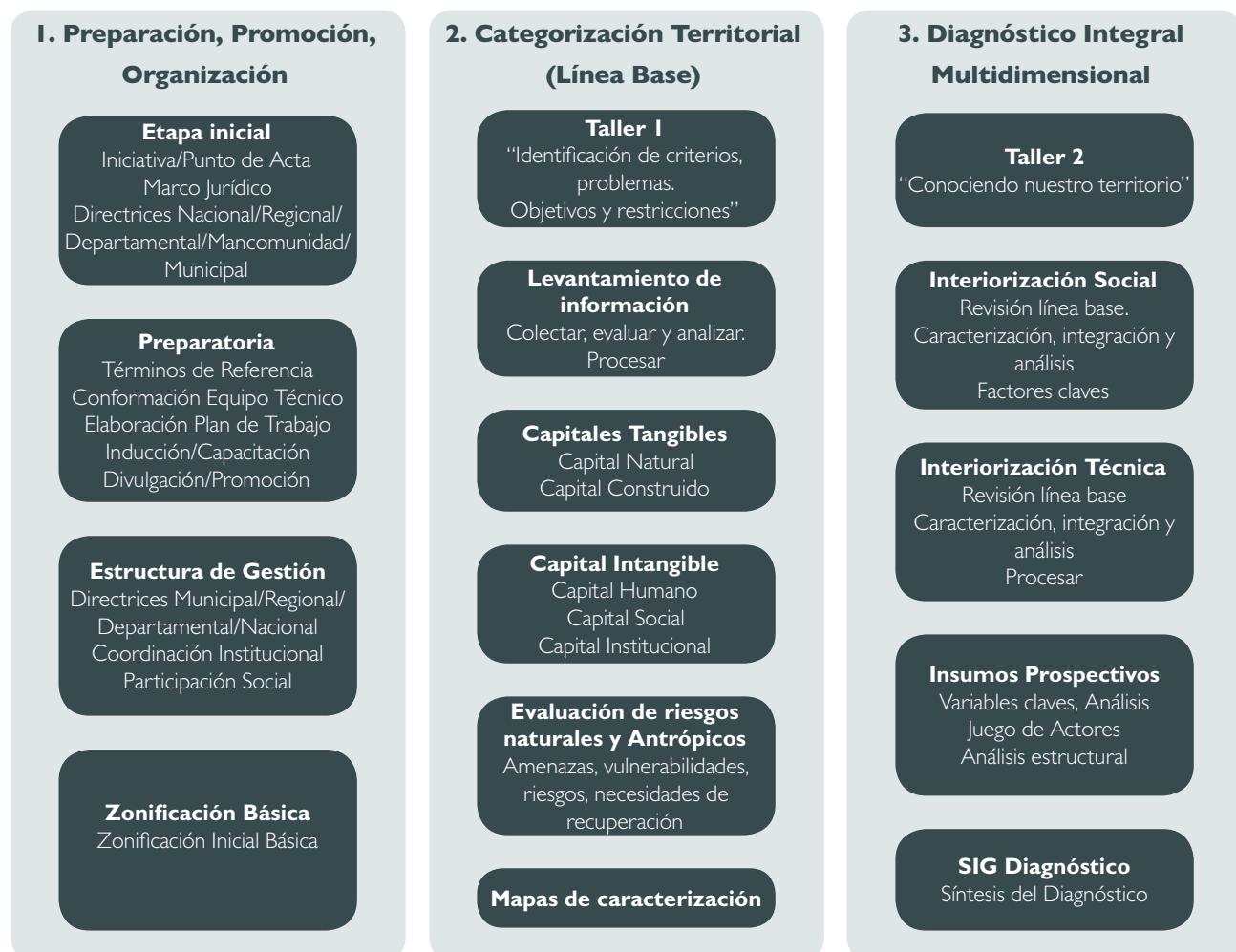
La Guía está dirigida especialmente a gobiernos locales, organismos de cooperación internacional, instituciones gubernamentales, organismos no gubernamentales y especialistas en planificación. Ofrece lineamientos para los equipos multidisciplinarios de planificación, que propone sean conformados por: un especialista en gestión, desarrollo y planificación territorial, un especialista en investigación, organización y fortalecimiento social, un especialista en desarrollo económico regional y local, un especialista en gestión de riesgo y un especialista en sistemas de información geográfica. Estos equipos deberán asesorar a los consejos municipales de ordenamiento y desarrollo territorial, a la corporación municipal y al equipo de técnicos municipales.

FIGURA 4: Propuesta conceptual de los dos instrumentos separados de gestión territorial

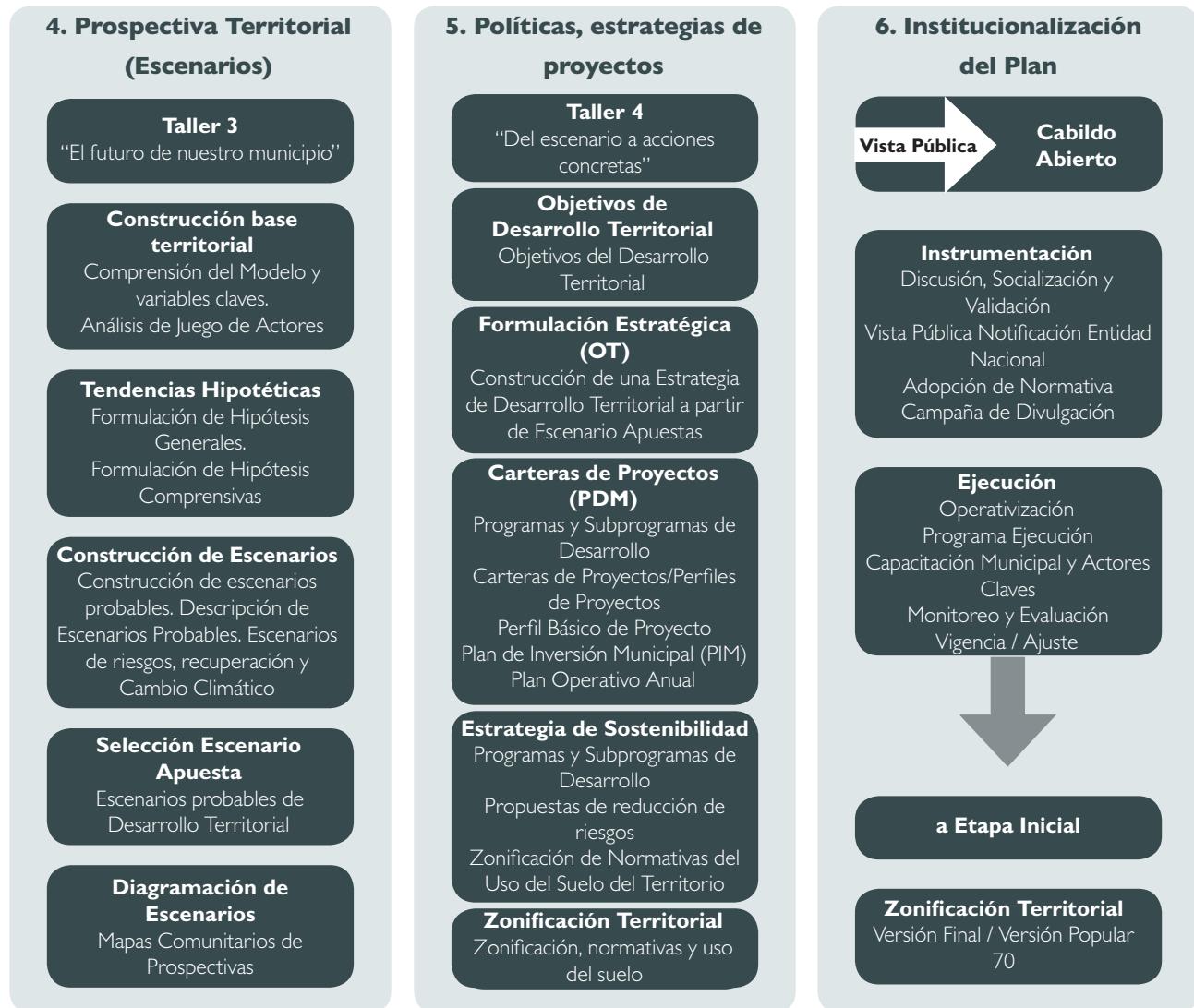


Fuente: Melgar M./DGOT/2009.

FIGURA 5: Esquema general de planes de DM con enfoque de Ordenamiento Territorial



Fuente: Elaboración ORREGO, Juan Carlos. (2013), Sistematización de Proyecto PNUD-COSUDE.



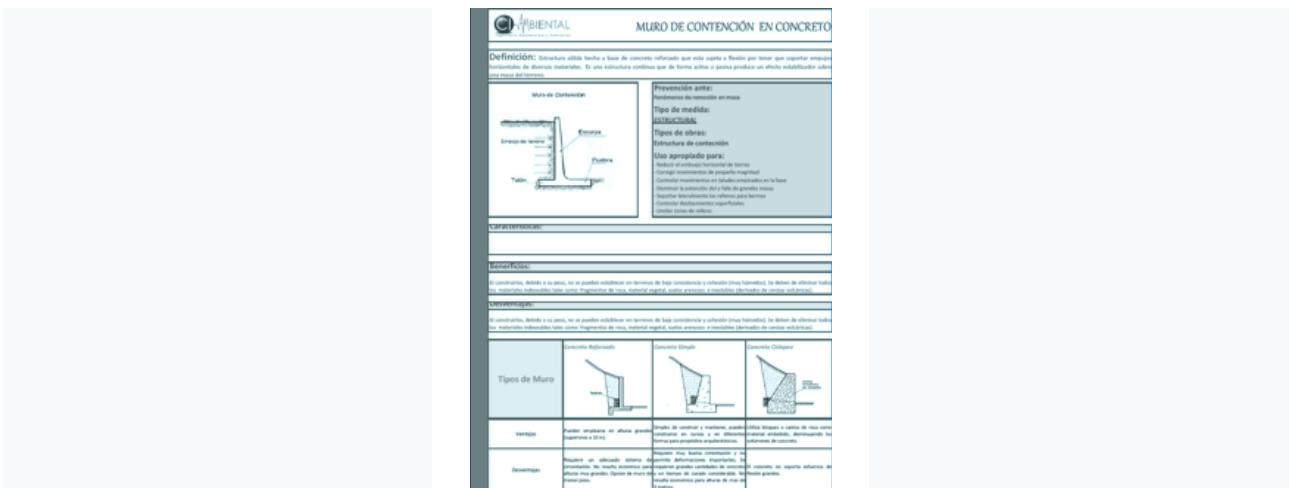
Fuente: Elaboración ORREGO, Juan Carlos. (2013), Sistematización de Proyecto PNUD-COSUDE.

4. DESARROLLO DE UNA CULTURA DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES



El desarrollo de la cultura de gestión de riesgos de desastres y adaptación climática se logró mediante el desarrollo de capacidades y conocimientos, la sensibilización y capacitación, y el aprovechamiento de los diplomados: Planificación del desarrollo, Herramientas Técnicas para el Análisis y Gestión de Riesgos, Gestión de Riesgos para Oficiales de Prevención.

4.1. Manuales técnicos



a. Manual Obras de Mitigación

El Manual de Obras de Mitigación tiene como propósito presentar las características generales de cada elemento estructural que puede ser utilizado como obra de mitigación o reducción de desastres (asociados a eventos naturales o provocados por el ser humano), relacionando estos elementos con los tipos de obra que pueden ser una solución adecuada según sea el riesgo. Su contenido está orientado a brindar una guía, breve y práctica sobre este tipo de infraestructura a los miembros del SINAGER y la comunidad en general.

Las medidas **no estructurales de mitigación** buscan reducir la vulnerabilidad del sistema expuesto a través de medidas legislativas u organizativas que solas o en combinación con las medidas estructurales permiten mitigar el riesgo de una manera efectiva e integral.

- **Legislativas:** se relacionan con la legislación y planificación e inciden sobre las causas de fondo, las presiones dinámicas y las condiciones de seguridad de los elementos expuestos. Se consideran como tales la formulación de políticas, los planes de ordenamiento territorial y planes de desarrollo, los códigos de construcción, los estímulos fiscales y financieros, y la promoción de seguros.
- **Organizativas:** son aquellas que promueven la interacción directa con la comunidad. Se refieren a la organización para la reducción del riesgo y la atención de emergencias, el fortalecimiento institucional, la educación, la información pública y la participación.

Las medidas estructurales son consideradas en la Guía como las obras de ingeniería para la prevención y la mitigación de riesgos ya existentes. La ejecución de estas obras, como cualquier obra de infraestructura puede generar un impacto negativo sobre el medio ambiente, por lo cual se debe evitar, reducir, corregir o compensar tales impactos.

Las fichas técnicas que se construyeron para este manual se nombran a continuación:

CUADRO 4: Fichas técnicas del manual de Evaluación de Amenazas

PERFILADO DEL TALUD	BERMAS
TRINCHERAS	TERRACEO
REMOCIÓN Y REEMPLAZO	ZANJAS DE CORONACIÓN
REVESTIMIENTOS	REVEGETALIZACIÓN
FILTRO DRENANTE	DRENES HORIZONTALES
POZOS VERTICALES DE DRENAJE	MURO DE CONTENCIÓN EN CONCRETO
TIERRAS REFORZADAS	MURO EN GAVIONES
PILOTES	SISTEMA TECCO
SIEMBRA POR ESTACAS, ESTOLONES Y RAMAS EN TALUDES	SIEMBRA DE CESPEDONES
SISTEMAS DE ANCLAJE	ESCUDO CONTRA CAIDA
OBRAS PARA CONTROS DEL EROSIÓN	CANALES DE DESVIACIÓN
ZANJAS DE INFILTRACIÓN	MICROTERRAZAS FORESTALES
POSTES DE MADERA	GAVIONES
SACOS RELLENOS	REFORESTACIÓN
DIQUES	MURO DE RETENCIÓN
CANALIZACIÓN	EMBALSES DE REGULACIÓN O RESERVORIOS
SISTEMAS URBANOS DE DRENAJE	REFORESTACIÓN DE LA CUENCA
LEGISLATIVAS, ORGANIZATIVAS Y PARTICIPATIVAS	

Fuente: Elaboración ORREGO, Juan Carlos. (2013), Sistematización de Proyecto PNUD-COSUDE.

b. Manuales de Evaluación de Amenazas por Inundaciones y Deslizamientos

El proyecto apoyó a COPECO en la elaboración de dos guías metodológicas para la evaluación de amenazas por inundaciones y deslizamientos, tituladas “*Recomendaciones Técnicas para la Elaboración de Mapas de Amenazas por Inundaciones*” y “*Recomendaciones Técnicas para la Elaboración de mapas de Amenazas por inestabilidad de laderas*”. Estos estudios son adaptaciones para Honduras de metodologías formuladas en el proyecto MET/ALARN llevado a cabo en Nicaragua. En el 2010 en el marco del proyecto PROGEDERTH se inició su elaboración, en forma posterior fueron trabajadas en el marco del diplomado de herramientas técnicas financiado con el proyecto de recuperación temprana, y finalmente en el año 2013 fueron finalizadas con el programa PNUD/COSUDE.

Las guías están dirigidas a los especialistas encargados de producir mapas de amenazas y deslizamientos, facilitando pautas mínimas que puedan generar documentos comparables, mediante la utilización de los mismos criterios y simbología. Es aplicable a mapas elaborados a escala 1:10,000 o 1:50,000 y a escalas mayores (1:5,000).

La guía para inundaciones ofrece un marco conceptual, así como los criterios recomendados para la evaluación de la amenaza por inundaciones, el significado de los mapas de amenazas para la planificación del territorio, el uso de leyendas y formatos y el análisis sobre el contenido mínimo de las escalas.

La guía de deslizamientos define un marco conceptual y de clasificación e identificación de inestabilidad en laderas, incluyendo los factores condicionantes, desencadenantes e indicadores. También presenta los criterios recomendados para la evaluación del nivel de amenaza, dando criterios para la estimación de la intensidad, probabilidad de ocurrencia, definición de grados de amenaza y forma de zonificación. Por último hace un destacado análisis del significado de los mapas de amenaza y sus usos para la planificación del territorio y da orientaciones sobre formatos, leyendas y contenidos de los informes técnicos.

c. Manual del Emplazamiento y del Medio Construido

El lugar donde se emplazan o localizan las viviendas, edificaciones e infraestructuras es un factor determinante de las condiciones de riesgo, por lo tanto velar porque el emplazamiento se haga en las mejores condiciones es una responsabilidad tanto de los ciudadanos como de las autoridades locales y nacionales. Uno de los principales obstáculos para evaluar las condiciones de riesgos es la carencia de metodologías, herramientas y personal capacitado que permitan determinar si la localización de una construcción ofrece condiciones de seguridad.



El **Manual para la Evaluación de Riesgo del Emplazamiento y del Medio Construido** ha sido presentado por COPECO a las instituciones que conforman el SINAGER como la primera de una serie de instrumentos técnicos que permiten estandarizar criterios y metodologías para la evaluación de riesgo. Además ha sido empleado por la SEFIN para la aplicación de la guía de blindaje y por la AMDC de Tegucigalpa para la elaboración de una ordenanza y conceptos técnicos de riesgo. En el año 2013 fue actualizado con recursos del proyecto de recuperación temprana del PNUD, incluyéndose un nuevo anexo para los términos de referencia de los estudios de amenaza. Finalmente fue incluido como herramienta para la formación en el diplomado de Oficiales de Prevención.

El Manual está dirigido a personal certificado por COPECO como evaluador de riesgo y los supervisores de oficiales de prevención, calificados y certificados según lo estipulado en el artículo 24 de la ley del SINAGER. El **certificado del riesgo** es un documento de vital importancia ya que un profesional acreditado hace constar el nivel del riesgo para una inversión que se pretende realizar. Sin embargo el **certificado de habilitación** es una constancia otorgada sobre el nivel de riesgo para una construcción ya existente.

El Manual se estructura en cinco secciones: (i) un marco conceptual sobre la gestión de riesgos, (ii) matrices y herramientas para analizar las amenazas de inundación fluvial, marina, deslizamientos y flujos de lodo, (iii) herramientas para analizar la vulnerabilidad de edificaciones ante las amenazas consideradas, (iv) herramientas para el análisis cuantitativo y cualitativo del riesgo de edificaciones, y (v) herramientas para el apoyo a reubicaciones y para el análisis de riesgo general.

En la evaluación del componente de geomorfología y cuenca se evalúan las zonas de amenaza o susceptibilidad en lagos, lagunas y zonas inundables, inestabilidad, aguas arriba de la obra, forma del terreno, zonas frágiles, impacto aguas abajo. El componente de geomorfología y cuenca permite emitir conclusiones referentes al lugar de ubicación de la obra, que son determinantes para extender el certificado de evaluación de riesgo o de habilitación de la obra.

La primera parte del Manual versa sobre el proceso de evaluación preliminar y la segunda incluye modelos de términos de referencia para estudios especiales en zonas de movimientos de ladera. Ésta contiene la metodología para realizar un estudio detallado de las condiciones de riesgo.

El Manual permite el análisis de la totalidad o de las partes de una infraestructura, ya sea un sistema de agua que cuenta con una presa, un tanque, una línea de conducción, un proyecto productivo agrícola, la carretera por donde se transporta la producción y el lugar donde se transforma ésta, o una urbanización.

En el caso de Tegucigalpa, para la aplicación de la metodología los usuarios deben utilizar como referencia e insumo técnico, el Mapa de Amenaza por remoción en masa, adoptado mediante ordenanza. La metodología propuesta en el manual contempla una inspección visual y el diligenciamiento de las matrices.

Utilidad del Manual:

- Permite analizar la exposición a las amenazas de cualquier tipo de proyecto, las vulnerabilidades de edificaciones ante las amenazas consideradas y el riesgo de edificaciones de forma cuantitativa y cualitativa.
- Facilita los análisis y la expedición de los Certificados de Habilitación y Riesgo que son requisitos imprescindibles señalados en la LEY y el reglamento del SINAGER (ART 24). Son parte central del Proceso de Conocimiento del riesgo necesario para la toma de decisiones, tales como la viabilización de nuevas construcciones.
- Con este manual y con la supervisión de los oficiales de prevención calificados y certificados por COPECO se puede realizar la evaluación de riesgo de emplazamiento y del medio construido.

FIGURA 6: Factores que componen el riesgo



Fuente: Elaboración ORREGO, Juan Carlos. (2013), Sistematización de Proyecto PNUD-COSUDE.

El Manual ofrece el procedimiento para desarrollar las siguientes evaluaciones:

- Variables a considerar para evaluar las amenazas en la visita de campo.
- Análisis de amenazas socio naturales con el apoyo del SIG.
- Términos de referencia para estudios especiales en zonas de movimientos de ladera.
- Referencias para estudios especiales en zonas de inundación y de vulnerabilidad estructural.
- Histograma de Evaluación del Sitio.
- Matrices para evaluar las amenazas.
- Matrices para evaluar las vulnerabilidades para edificaciones.
- Matrices de análisis de aspectos sociales de la reubicación.
- Metodología de análisis cuantitativo de riesgo para edificaciones.
- Análisis preliminar de escenarios de riesgo y desastre.

Mientras el componente de geomorfología y cuenca no es conclusivo pero si orientativo, el análisis del componente de amenazas sacionaturales permite emitir recomendaciones referentes a la realización de estudios de detalle y/o obras de mitigación o en el caso de no requerir acciones complementarias.

5. DESARROLLO DE CAPACIDADES



a. Diplomado en Planificación del Desarrollo

El objetivo primordial de este diplomado consistió en promover una visión integral de los procesos de recuperación temprana, relacionando la reducción del riesgo con la equidad de género para ampliar conocimientos y estimular prácticas y actitudes que vayan transformando las maneras de intervenir y de promover el crecimiento y mejoramiento social.

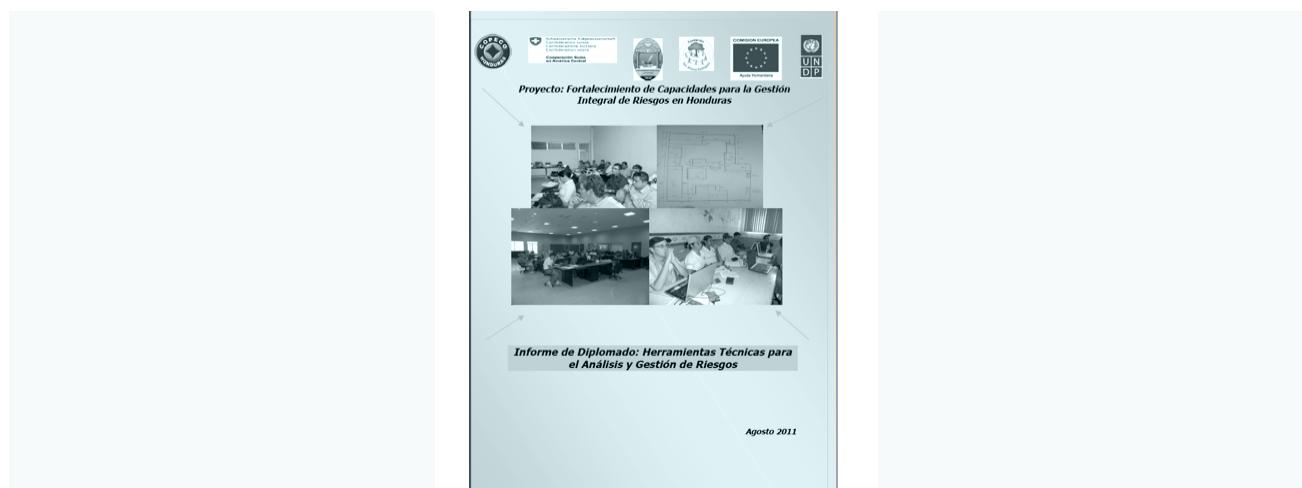
El diplomado, más que un producto puntual de capacitación, es una propuesta de mediano y largo plazo orientada a la construcción de capacidades y la consolidación del SINAGER en Honduras. Se pretende implementar un proceso de formación tipo “cascada” o de formación de formadores y sostenibilidad del programa formativo.

El diplomado estuvo orientado a fortalecer capacidades sectoriales y locales, a partir de la construcción de herramientas prácticas dirigidas a tomadores de decisión, técnicos de instituciones nacionales y municipales y promotores del desarrollo.

El diplomado contó con un módulo introductorio y cuatro módulos temáticos con un total de 28 asignaturas transversalizadas por el enfoque de género. Cada módulo integró una unidad completa, pero quedaron articulados por una misma lógica global.

La adquisición de conocimientos estuvo vinculada a un proceso de transferencia de los conocimientos, impulsado desde los estudiantes hacia las instituciones donde trabajan, asegurando así la sostenibilidad del proceso. Esta propuesta representa la combinación de conocimientos y de herramientas de trabajo para incidir en la construcción de un mejor y más seguro bienestar a través de sus instituciones y de los tomadores de decisiones.

b. Diplomado Herramientas Técnicas para el Análisis y Gestión de Riesgos



El Diplomado Herramientas Técnicas para el Análisis y Gestión de Riesgos, se desarrolló en el marco del proyecto Fortalecimiento de Capacidades para la Gestión Integral de Riesgos en Honduras (FGRH). Éste fue apoyado por PNUD/COSUDE y por la Unión Europea (programa DIPECHO). Ambos proyectos sumaron esfuerzos para apoyar a COPECO a desarrollar sus objetivos estratégicos, entre ellos la creación de capacidades nacionales para la Gestión de Riesgos.

CUADRO 5: Módulos

Módulos		Asignaturas o temas
Módulo 0	Hablemos de Desarrollo	
Módulo I	Iniciando la planificación: procesos y actores	<ul style="list-style-type: none"> • Centroamérica y Honduras y un desarrollo marcado por los desastres y procesos de recuperación. • Una aproximación al desarrollo. • Desarrollo con enfoque de derechos y prevención de conflictos. • Desarrollo incorporando la reducción de riesgos. • Desarrollo con enfoque de género. • Gestión de información y uso de sistemas de información. • Marco Jurídico Institucional en Honduras. • Una mirada a Honduras: caracterización y algunos indicadores. • Evaluación de la irregularidad en el uso territorial. • Análisis y mapeos de actores.
Módulo II	Diagnóstico como parte del proceso de planificación: línea de base y análisis con enfoque de género y reducción de riesgo	<ul style="list-style-type: none"> • La multidimensionalidad del territorio como elementos a diagnosticar. • Uso de la información para la planificación del desarrollo. • Homogeneidad ambiental. • Caracterización socio económica con enfoque de género. • Análisis demográfico. • Levantamiento de encuestas con enfoque de género. • Metodologías participativas para el diagnóstico con enfoque de género. • El riesgo. • La vulnerabilidad. • Las amenazas. • Los desastres.
Módulo III	Construcción de escenarios y tendencias	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de sectores estratégicos para el desarrollo territorial. • Escenarios de riesgo con enfoque de género. • Escenario de desastre y las necesidades para la recuperación.
Módulo IV	Planificando el desarrollo y reduciendo riesgos	<ul style="list-style-type: none"> • Planes de desarrollo con enfoque de reducción de riesgos, género y recuperación. • Diseño de programas y proyectos de desarrollo con enfoque de género. • Planificación de la recuperación, • Auditoría social. La participación y liderazgos.

Fuente: Elaboración ORREGO, Juan Carlos. (2013), Sistematización de Proyecto PNUD-COSUDE.

El Diplomado se orientó a la formación de capacidades para la incorporación de la gestión de riesgo en los procesos de planificación del desarrollo sectorial y municipal, y para la atención a la emergencia. Todo lo anterior debe permitir:

- Analizar el marco conceptual y la necesidad de evolucionar hacia enfoques más integrales de reducción del riesgo, incluyendo la identificación de actores, roles, funciones y sinergias.
- Identificar y evaluar los componentes del riesgo.
- Identificar y priorizar acciones de prevención y mitigación, incluyendo diseño y construcción de obras de mitigación, integración de la gestión de riesgos en los planes de desarrollo y la inversión sectorial y municipal.
- Conocer y aplicar herramientas e instrumentos prácticos que contribuyan a vincular/incorporar en las acciones de desarrollo territoriales la gestión de riesgos.

Este Diplomado se impartió en las instalaciones de la Comisión Permanente de Contingencias, COPECO. Fue distribuido en 8 módulos, con 304 horas de duración, distribuidas en 38 sesiones intensivas de 8 horas, entre ellas las giras de campo.

Las clases se desarrollaron los viernes y sábados y contenían un adecuado balance entre los contenidos teóricos y prácticos, incluyendo salidas de campo para la elaboración de trabajos acumulativos de los estudiantes.

El diplomado estuvo dirigido principalmente a instituciones estatales nacionales y municipales y delegados de la sociedad civil con incidencia directa en la toma de decisiones en procesos de respuesta a emergencias, así como en los asuntos del desarrollo del territorio.

c. Diplomado de Gestión de Riesgos para Oficiales de Prevención

Este Diplomado es parte de la estrategia de formación integral de COPECO para la acreditación de Oficiales de Prevención, recurso creado por la ley SINAGER. Es la continuidad de un proceso de formación a personal técnico de las instituciones que conforman la Unidad Técnica de Prevención, como base para la incorporación de la gestión de riesgos en cada entidad sectorial y de un proceso de réplica en cascada que va desde los oficiales de distintas regiones y subregiones del país hasta los gobiernos locales, las entidades sociales y privadas y la sociedad civil. El diplomado recopiló contenidos y experiencias de las capacitaciones anteriores, buscando generar un programa adecuado para la formación de profesionales y técnicos gubernamentales y no gubernamentales.



El objetivo primordial del diplomado es formar a los participantes como Oficiales de Prevención de una institución del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAGER), mediante el desarrollo de las siguientes habilidades:

- Adquirir herramientas legales, conceptuales y procedimentales para poder evaluar y manejar los riesgos potenciales que deben ser atendidos, reducidos y, si posible, suprimidos, por la institución donde se trabaja.
- Comprender los conceptos fundamentales y ejercitarse en los procedimientos para incorporar la RRD-AC a la respectiva planificación institucional.
- Convertirse en un interlocutor válido al interior de su institución en materia de gestión de riesgos, tanto en relación al nivel directivo superior e intermedio, como a niveles estratégicos y operativos.

Los ejes de capacitación¹ responden al enfoque conceptual que entiende la gestión del riesgo como un proceso orientado a las líneas estratégicas de conocimiento del riesgo, reducción de vulnerabilidades y riesgo, manejo de desastres y manejo financiero del riesgo, en un contexto de cambio climático, fortalecimiento de capacidades y enfoque de género.

Los ejes temáticos tienen como ejes transversales el cambio climático, la equidad de género, la inclusión de los grupos indígenas y los derechos humanos.

¹ Basado en: Narváez, Lizardo y otros (2009). La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos. Secretaría General de la Comunidad Andina. Lima, Perú. Y Sandra Buitrago, PNUD Honduras (2012). Marco Conceptual de la Gestión del Riesgo.

CUADRO 6: Ejes de capacitación

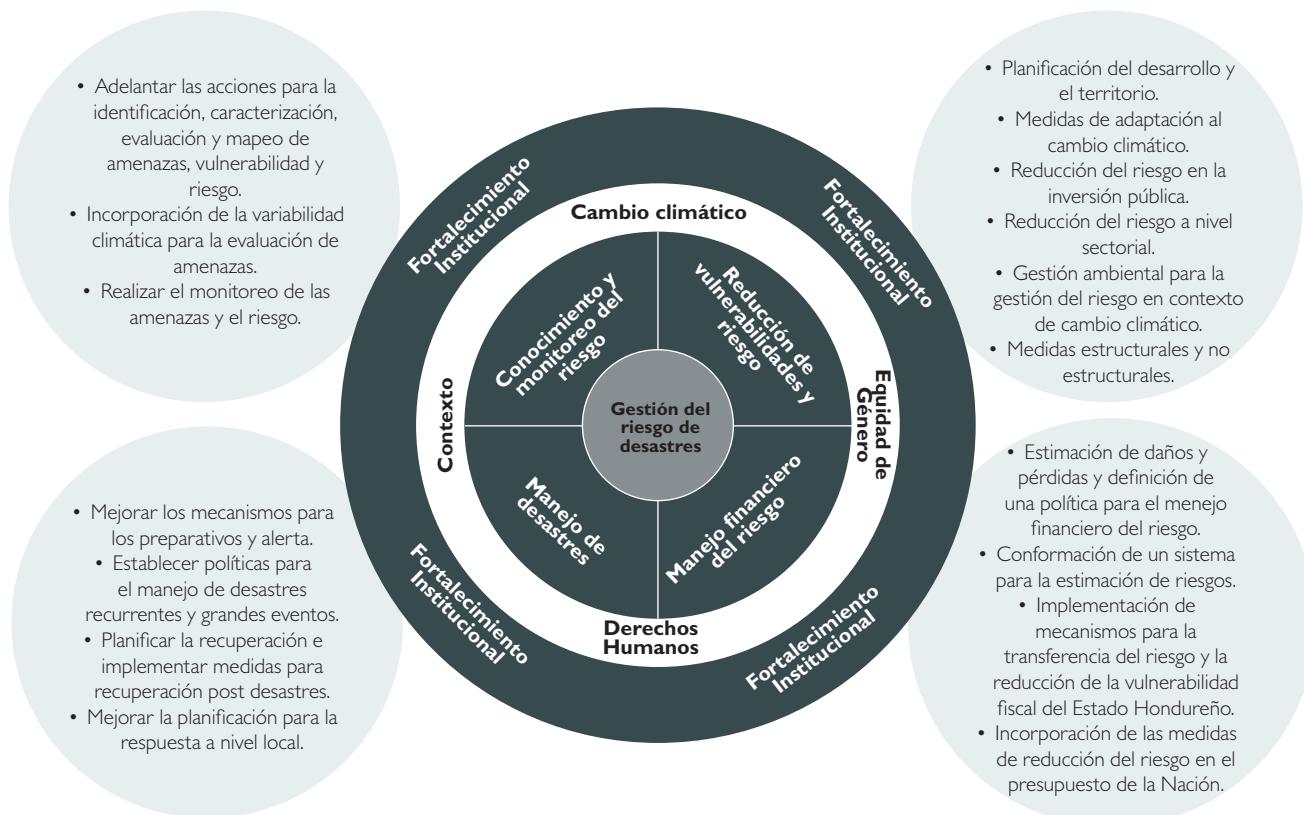
Conocimiento y monitoreo del riesgo:	Basado en el conocimiento del riesgo, generación de información, análisis y monitoreo del riesgo.
Reducción de Vulnerabilidades y Riesgos:	Planificación del desarrollo y territorio, medidas de reducción de riesgos sectorial, adaptación al cambio climático, reducción de riesgos en la inversión pública, gestión ambiental, medidas estructurales y no estructurales.
Manejo Financiero del Riesgo:	Comprende la estimación de daños y pérdidas y definición de una política para el manejo financiero del riesgo, conformación de un sistema para la estimación de riesgos, implementación de mecanismos para la transferencia del riesgo y la reducción de la vulnerabilidad fiscal del estado Hondureño, incorporación de las medidas de reducción del riesgo en el presupuesto de la Nación.
Manejo de Desastres:	Mejorar los mecanismos para los preparativos y alerta, establecer políticas para el manejo de desastres recurrentes y grandes eventos, planificar a recuperación e implementar medidas para recuperación post desastre, mejorar la planificación para la respuesta a nivel local.
Oficialía de Prevención:	Las funciones y responsabilidades como oficiales dentro del SINAGER.

Fuente: Sandra Buitrago, PNUD Honduras (2012). Marco Conceptual de la Gestión del Riesgo.

El eje de capacitación general con el objetivo de crear bases y criterios, incluye la conceptualización de la gestión de riesgos, el marco legal nacional e internacional y los conocimientos y formas de monitoreo del riesgo.

El eje de capacitación específica permite la formación en las herramientas metodológicas de reducción de riesgos, el manejo de desastres, la planificación, el manejo financiero del riesgo, y los roles y responsabilidades de la oficina de prevención.

FIGURA 7: Esquema de los ejes de capacitación



Fuente: Sandra Buitrago, PNUD Honduras (2012). Marco Conceptual de la Gestión del Riesgo.

El público meta del Diplomado fue 23 técnicos, que proceden de 15 secretarías e instituciones del Estado, Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA), Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN), Secretaría de Estado del Despacho Presidencial, Secretaría de Salud, Secretaría de Educación, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría del Interior y Población, Secretaría de Finanzas, Instituto Nacional de Conservación Forestal (ICF), Fondo Hondureño de Inversión Social, Secretaría de Defensa, Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (SOPTRAVI), Instituto Nacional de la Mujer (INAM), Secretaría de Estado en los Despachos de los Pueblos Indígenas y Afronortoamericanos (SEDINAFROH). Los que fueron certificados como oficiales conforman ahora una red que se mantendrá en constante capacitación y articulación.

FIGURA 8: Etapas de capacitación para formar Oficiales de Prevención



Fuente: Elaboración ORREGO, Juan Carlos. (2013), Sistematización de Proyecto PNUD-COSUDE.

El diplomado ha proporcionado las capacidades necesarias para el buen desempeño de un Oficial de Prevención. Su modalidad ha sido presencial con una duración de 260 horas distribuidas en horas de estudio, horas de producción y sesiones presenciales, y organizadas en 8 módulos. Las sesiones se realizaron los viernes de 8 am a 5 pm y sábados de 8 am a 12 m. A partir del año 2013 se iniciaron cursos semipresenciales en asociación con la escuela virtual del PNUD.

Algunas cosas por resaltar:

- El diplomado fue un espacio donde convergieron representantes de los diferentes sectores como el financiero, social, ambiental, infraestructura, defensa, municipal, en el que se tomó tiempo para unificarse, fortalecerse, actualizarse y compartir experiencias institucionales. También los representantes de los sectores lograron crear alianzas para coordinar e impulsar la gestión de riesgos, bajo un mismo lenguaje y una misma visión de la gestión de riesgos.
- Se contó con participantes de las siguientes áreas: ingeniería, finanzas y economía, educación, forestal, agrícola, relaciones internacionales y aeronáutica.
- Los facilitadores seleccionados para el diplomado fueron expertos nacionales y extranjeros, que han tenido amplia experiencia formativa y han conducido procesos innovadores en las diferentes áreas de gestión de riesgos. Además de transmitir los conocimientos básicos han orientado a los participantes en la práctica real de la gestión de riesgos en los diferentes espacios.
- Las dinámicas de las sesiones estuvieron compuestas por conferencias magistrales, presentaciones, exposición de experiencias locales e internacionales y giras de campo.
- Los contenidos fueron elaborados con la colaboración de los facilitadores expertos en sus áreas y han dejado una base de recursos formativos con un buen nivel de actualización. Se ha creado una estructura de diplomado que hará más eficiente las futuras réplicas en diplomados presenciales.

- Bajo el contexto de cambio climático se ha dado prioridad a temas que usualmente son obviados o complejos de abordar como la equidad de género, etnias y afrohondureños, y desarrollo humano.
- La presencia de las mujeres en el diplomado fue del 41% y de los hombres 59%.

d. Curso en Gestión de Desastres y Gobernabilidad Local – PNUD Honduras

En el marco del programa COSUDE, la Escuela Virtual y el PNUD Honduras llevaron a cabo el Primer Curso virtual en Gestión de Desastres y Gobernabilidad Local. Su objetivo fue brindar las bases conceptuales teóricas y prácticas para que los estudiantes comprendieran el abordaje de la gestión integral del riesgo y su aplicación en la dimensión local, desde el marco de la Gobernabilidad Democrática y el Desarrollo Humano.



Esta oferta formativa se ideó inicialmente para equipos técnicos municipales de regiones hondureñas de alto riesgo, involucrados en la planificación y gestión del riesgo. Sin embargo el proceso de selección del alumnado impulsó un cambio sustantivo de perfil, ampliéndolo a otros actores comunitarios.

Esta ampliación en el perfil del alumnado ofrece un valor añadido a la experiencia porque por primera vez se ha conseguido que actores de las municipalidades y de la sociedad civil, compartan un mismo espacio de capacitación.

Esta diversificación del alumnado ha aproximado necesidades, experiencias y demandas y ha iniciado una línea de trabajo relevante en términos de igualdad de oportunidades y representación de comunidades altamente vulnerables en términos ambientales socioeconómicos y culturales.

CUADRO 7: Estructura de contenido del curso

UNIDAD	SUBTEMAS
1. Conceptualización de Desarrollo Humano, Gobernabilidad Local y Gestión Integral del Riesgo (2 semanas)	<ul style="list-style-type: none"> Situación de riesgo de desastres a nivel Regional y Nacional. Conceptualización del Desarrollo Humano y la Gobernabilidad Democrática, analizando el vínculo entre ambos. Relación entre Desarrollo Humano, Riesgo y Desastres, con énfasis en las desigualdades de género. Bloques conceptuales de la construcción social del riesgo y su vinculación con las desigualdades de género. Causas y efectos del Cambio Climático y su relación con el Riesgo de Desastres.
2. La Gestión Integral del Riesgo: un componente de la gestión local (2 semanas)	<ul style="list-style-type: none"> Elementos básicos de las dinámicas de la gobernabilidad democrática local en América Latina y Honduras: evolución histórica, logros y desafíos. Evolución del concepto de gestión del riesgo: desde la atención a la emergencia a la gestión integral del riesgo. Definición del concepto de gestión integral del riesgo y su vínculo con la gobernabilidad local. Elementos de la gestión del riesgo: líneas de acción, escenarios y ámbitos de la gestión del riesgo.
3. Marco Internacional, regional y nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres (2 semanas)	<ul style="list-style-type: none"> Bases conceptuales sobre la Gobernanza del Riesgo. Planteamientos generales del Marco de Acción de Hyogo (MAH). Avances en la implementación del MAH. Marcos Nacionales en Honduras para la Gestión del Riesgo.
4. Enfoque de Sistema Municipal para la Gestión del Riesgo (4 semanas)	<ul style="list-style-type: none"> Conceptos básicos del enfoque de sistema para la gestión local del riesgo. Identificación de los actores que participan en la gestión local del riesgo, así como los espacios de participación ciudadana que propician la interacción de estos actores. Reconocer las estructuras institucionales y sociales para la gestión del riesgo, analizar sus roles y comparar las estructuras de Honduras con otros países de la región. Identificar diversos instrumentos para la gestión local del riesgo y comprender sus objetivos y metodologías, con el fin de poder aplicarlos en el proyecto de curso.

Fuente: Elaboración ORREGO, Juan Carlos. (2013), Sistematización de Proyecto PNUD-COSUDE.

Metodología

Se trata de un curso implementado a través de la plataforma de la Escuela Virtual del PNUD de 12 semanas de duración. Se llevó a cabo una primera sesión presencial en Tegucigalpa, donde el grupo de estudiantes pudo conocerse entre sí, conocer la dinámica virtual del curso y la plataforma donde tendría lugar, así como compartir con sus docentes e iniciar algunos de los debates más relevantes. El resto transcurrió en modalidad virtual, con una metodología centrada en la autogestión y el aprendizaje colaborativo, tratando de que a través de la práctica, los aprendizajes se articulen con la realidad del estudiante.



Los recursos de las aulas comprenden:

- Codocencia: dos facilitadores/as que guían, retroalimentan y evalúan al estudiantado en el desarrollo del curso.
- Guías didácticas
- Recursos pedagógicos multimediales:
- Lecturas básicas y complementarias: Documentos diseñados por expertos específicamente para el contexto del curso, en donde se relacionan las temáticas y sus debates actuales.
- Espacios de interacción virtual: como foros, wikis, chats, biblioteca, bases de datos, etc.

Como experiencia piloto que ha formado on line a grupos poblacionales que no ejercen actividades técnicas y que se ubican en comunidades con recursos territoriales limitados, ha sido necesaria la revisión metodológica inicial y en algunos casos la ampliación de recursos humanos de apoyo. Si bien la codocencia on line se valora necesaria como tutoría general, para próximas ediciones es necesario prever la incorporación de tutores o tutoras que faciliten el aprovechamiento y orienten la proyección comunitaria del curso, a los grupos con niveles formativos más bajos y/o con menor experiencia profesional. Para que la igualdad de oportunidades cumpla con su finalidad sin acentuar situaciones de desventaja social es necesaria la diversificación y/o ampliación de los recursos.

Público Objetivo

Tal como se señalaba, el curso estaba inicialmente orientado a profesionales del nivel técnico de instituciones municipales de regiones hondureñas de alto riesgo, directamente involucrados en la gestión municipal y en el diseño de planes municipales de gestión del riesgo.

Sin embargo, tras la convocatoria del curso a través de diferentes organizaciones vinculadas a PNUD Honduras y la recepción de solicitudes heterogéneas, el grupo de estudiantes ha representado a la mayoría de los actores implicados en la gestión de riesgos del país, manteniendo cuotas equitativas de género e incentivando la participación de jóvenes, líderes potenciales de sus comunidades. Los grupos representados han sido los siguientes:

- Administraciones Nacionales con presencia en el curso: Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Finanzas, Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), Congreso Nacional de la República, Instituto de Conservación Forestal, Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (SOPTRAVI)
- Municipalidades representadas en el curso: Tegucigalpa, San Pedro Sula, Marcovia, Mancomunidad de Municipios del Sur (NASMAR), Santa Rosa de Aguán.
- Representación de COPECO: 4 participantes del nivel técnico.
- Organizaciones sociales/internacionales: GOAL Honduras, Plan Internacional.
- Organizaciones comunitarias: representantes de patronatos de Tela y Santa Rosa de Aguán (jóvenes afrodescendientes en su mayoría).

Cabe destacar que aplicaron 68 personas a la convocatoria, de las cuales se eligieron 42 (50% hombres y 50% mujeres), dando prioridad a representantes de administraciones públicas, alcaldías, organizaciones socias del proyecto y representantes comunitarios de los municipios de Tela y Santa Rosa de Aguán.

e. Taller de gestión por resultados

En el marco del trabajo del PNUD Honduras a través de su Unidad de Ambiente, Energía y Gestión del Riesgo con las diferentes contrapartes de gobierno, se ha considerado fortalecer las capacidades nacionales en temas de planificación, seguimiento y evaluación con el objetivo de mejorar la formulación e implementación de sus acciones.

El Área de Evaluación del Centro Regional para América Latina y Caribe (EVAL RSCLAC) brindó formación y apoyo técnico relacionado a los procesos de gestión basada en resultados, planificación, seguimiento y evaluación al PNUD Honduras y sus socios.

El objetivo general de la capacitación fue compartir conocimientos básicos sobre planificación, seguimiento y evaluación desde el enfoque de Gestión por Resultados para su aplicación en los proyectos y programas públicos, en el marco del PNUD Honduras. Las dimensiones abordadas fueron las siguientes:

- Estrategias a utilizar para emprender una gestión por resultados efectiva.
- Conjunto de medidas concretas que puedan tomar para mejorar la gestión por resultados en sus instituciones.
- Destrezas para el análisis de problemas y elaboración de marcos de resultados.
- Seguimiento y evaluación de resultados y aplicaciones concretas.

Los participantes fueron delegados de las instituciones contrapartes de la Oficina de PNUD en Honduras tales como COPECO, la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN), Ministerio de Finanzas, Secretaría de Agricultura, Secretaría de Educación, Alcaldía de Tegucigalpa, alcaldías locales y el equipo del proyecto y de la Unidad de Ambiente, Energía y Gestión del Riesgo (técnicos y coordinadores).

Los temas abordados fueron:

- A. Cultura para obtener resultados
- B. Planificación orientada a los resultados
- C. Seguimiento para el logro de los resultados
- D. Evaluación basada en resultados

Como material base para las capacitaciones se utilizó el Manual del Planificación, Seguimiento y Evaluación basado en resultados del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (<http://web.undp.org/evaluation/handbook/>), así como documentación de planes, proyectos e informes de seguimiento y evaluación. Las entidades participantes calificaron de muy útiles los temas abordados y la metodología planteada. El PNUD con base en la buena práctica continuará adelantando esta capacitación con sus contrapartes de Honduras.

6. CONCLUSIONES



6.1. Lecciones aprendidas

- 1. El fortalecimiento institucional y el desarrollo de capacidades debe ser tomado como un proceso.** Esto implica entre otros aspectos, buscar la concatenación y sincronización de acciones. La articulación y encadenamiento de las acciones del proyecto con sentido de proceso ha generado un efecto sinérgico plausible. Así, por ejemplo, la formación mediante diplomados de los Oficiales de Prevención, en un marco de respaldo y formalidad otorgado por la Ley SINAGER y el Reglamento de Oficiales de Prevención, ha logrado comprometer una participación institucional de las Secretarías de Estado más relevantes para la RRD-AC.
- 2. El fortalecimiento institucional hace indispensable la presencia de por lo menos dos elementos centrales: contar con el respaldo de normas adecuadas y la sensibilización y formación a los actores clave.** Así por ejemplo, el proceso adelantado por SEFIN para el Blindaje de Proyectos ha permitido reconocer que no basta con tener disposiciones y metodologías que presionen la incorporación de la RRD en los procesos de inversión de sectores y territorios. Para que el cambio se hiciera posible, ha sido necesario sensibilizar, formar y asistir a los formuladores de proyectos en cada escala, técnicos y políticos, para que estuvieran en la actitud y las capacidades para realizar el Blindaje de Proyectos.
- 3. El fortalecimiento local en RRD – AC debe inscribirse en un proceso de fortalecimiento nacional para que sea efectivamente sostenible.** Los avances logrados en el fortalecimiento institucional en Tegucigalpa, Distrito Central, han sido posibles por el nuevo marco normativo nacional del SINAGER, a través de la figura de los Oficiales de Prevención, y la definición de los conceptos técnicos sobre gestión del territorio. Ha sido la articulación de apoyos nacionales y locales, lo que ha permitido el avance efectivo de acciones de RRD en la escala de la vida cotidiana de las ciudades.
- 4. La Gestión Integral del Riesgo exige procesos de fortalecimiento de la gobernabilidad local.** La mejora de conocimientos técnicos y el avance en las políticas públicas en gestión integral del riesgo, debe comprenderse siempre con la implicación de todos los actores sociales. La gobernabilidad prescribe la participación del sector público, el sector privado y la sociedad civil, pero ésta no puede abordarse desde proyectos de curso paralelo, sino que se basa en la búsqueda de objetivos comunes de desarrollo y en la convergencia de todos los actores en las diferentes fases de planificación.

6.2. Logros Nacionales y Sectoriales

- **Honduras ha avanzado en el fortalecimiento de su marco normativo para la gestión de riesgos de desastres.** Dispone del Reglamento de Oficiales de Prevención y el Reglamento de Reasentamiento y de una revisión y propuesta de enmienda de la Ley de Gestión de Riesgo. Esto representa un destacado avance en la mejora de la norma y la política pública y una clara definición de necesidades de actualización normativa.
- **Disponer del reglamento de los Oficiales de Prevención y el Reglamento de Reasentamientos, es una piedra angular de la política de RRD.** El Reglamento de Oficiales es fundamental para orientar la participación de entidades sectoriales al definir perfiles de los funcionarios, precisando responsabilidades, niveles de coordinación intra e interinstitucionales.
- **Se ha logrado acordar y producir una serie de manuales y guías metodológicas que harán posible los análisis de riesgos y planificación del desarrollo sectorial y territorial,** que son requisitos para procesos administrativos y técnicos bien definidos, tales como la expedición de los Certificados de Habilitación y Riesgo señalados en la LEY y el reglamento del SINAGER (ART 24).

- **El desarrollo de guías metodológicas es una herramienta clave para analizar la exposición a las amenazas** consideradas de cualquier tipo de proyecto, las vulnerabilidades de edificaciones ante las amenazas y el riesgo de edificaciones de forma cuantitativa y cualitativa. Facilita los análisis y son parte central del Proceso de Conocimiento del riesgo necesario para la toma de decisiones, tales como la viabilización de nuevas construcciones.
- **Se ha logrado un avance significativo en la apropiación de la Secretaría de Finanzas de su compromiso y capacidades en la tarea de incorporar la RRD – AC en la formulación y planificación de proyectos de inversión pública a través del Blindaje de Proyectos.** Se cuenta con experiencias concretas de blindaje de proyectos, metodologías con enfoque de RRD y capacitación de funcionarios en esta temática.
- **Se han desarrollado procesos de formación de funcionarios** nacionales, sectoriales, municipales y actores sociales clave en la RRD – AC y se han dejado capacidades nacionales para poner en marcha un sistema de formación progresivo y sostenible.
- **Distribución de las acciones sectoriales y territoriales de gestión de riesgos.** El enfoque sistémico de la Ley del SINAGER, así como las acciones emprendidas por las autoridades y el apoyo del proyecto han permitido racionalizar las acciones sectoriales y territoriales en gestión de riesgos, ampliando considerablemente el marco de acciones en RRD – AC. Así, por ejemplo, actores institucionales claves del desarrollo nacional, como SEFIN Y SEPLAN han avanzado en su apropiación de las responsabilidades en gestión de riesgos y adaptación climática.
- **Articulación territorial.** Ha sido posible lograr importantes avances en el fortalecimiento institucional de Tegucigalpa, Distrito Central, producto de la articulación de los cambios institucionales nacionales y la evolución municipal. En este caso hay un avance efectivo de acciones muy concretas de RRD que ya forman parte de la vida cotidiana de las ciudades, como son los conceptos técnicos de la Gerencia de Gestión de Riesgos para la viabilización o restricción de usos del territorio.
- **Formación de funcionarios y técnicos.** El proceso de formación apoyado en el proyecto ha tenido impactos visibles por factores como la direccionalidad de la convocatoria a los técnicos sectoriales y locales clave. Ha sido también, el marco normativo nacional y el sistema de acreditación de Oficiales de Gestión de Riesgos, lo que ha garantizado la participación a los diplomados en los estándares de calidad deseados.

Los documentos “Una ciudad en busca del orden perdido”, “Por el amor al mar”, “Adaptándonos al Cambio Climático” y “Hacia la construcción de un país seguro ante desastres”, sistematizan procesos exitosos de articulación de las dimensiones local, nacional e internacional en materia de gestión de riesgos y adaptación al cambio climático, pero cada una de las experiencias plantea desafíos no postergables para los agentes de desarrollo dedicados a la gestión del medio ambiente, en la búsqueda y apropiación de mecanismos y herramientas que fortalezcan la gobernabilidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía Municipal del Distrito Central. (2012). *Expedientes de zonas de riesgos emitidos por la Gerencia de Prevención y Mitigación.* Tegucigalpa, Honduras.
- CI AMBIENTAL S.A.S. (2013). *Producto No. 2. Actualización del Mapa de Amenazas por deslizamientos de la Ciudad de Tegucigalpa.* Tegucigalpa, Honduras.
- CI AMBIENTAL S.A.S. (2013). *Propuesta Ordenanza Tegucigalpa.* Tegucigalpa, Honduras.
- Diario Oficial La Gaceta. (20 de Diciembre de 2011). *Ordenanza Municipal en Acta No. 004 de fecha 10 de Marzo de 2011.* Tegucigalpa, Honduras
- MENCÍA, Oscar R. *Propuestas de Caracterización – Zonificación – Uso del Suelo – Normativa – Actualización Base Datos. En el marco de la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal con enfoque de Ordenamiento Territorial para el Municipio del Distrito Central.* Tegucigalpa, Honduras.
- PNUD Honduras. COPECO, COSUDE, UNAH, FSAR, Comisión Europea (2011). *Informe de Diplomado: Herramientas Técnicas para el Análisis y Gestión de Riesgos.* Tegucigalpa, Honduras.
- PNUD Honduras, COPECO, SUÁREZ, Ginés. (2011). *Manual para la Evaluación de Riesgo del Emplazamiento y del Medio Construido.* Tegucigalpa, Honduras.
- PNUD Honduras, ECHO. *Guía Metodológica para Procesos de Planificación de la Recuperación Post Desastre, Lineamientos y Acciones para Gobiernos Nacionales, Regionales y Locales.* Tegucigalpa, Honduras.
- PNUD Honduras, Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). (2011). *Evaluación de la Vulnerabilidad a Nivel Municipal en Honduras.* Tegucigalpa, Honduras.
- PNUD Honduras. (2012). *Herramientas para la Evaluación de Necesidades para la Recuperación Focalizando la Adaptación al Cambio Climático y la Gestión del Riesgo a Nivel Local.* Tegucigalpa, Honduras.
- PNUD Honduras. BOHÓRQUEZ, Lucy. (2012). *Informe Final. Criterios para la Evaluación de Amenazas por Deslizamientos e Inundaciones.* Tegucigalpa, Honduras.
- PNUD Honduras. SUÁREZ, Ginés, SÁNCHEZ, Walter. (2012). *Desastres, Riesgo y Desarrollo en Honduras.* Tegucigalpa, Honduras.
- PNUD Honduras. (2013). *Taller Gestión Basada en Resultados (GbR): Planificación, Seguimiento y Evaluación. Guía del Proyecto de Aprendizaje.* Tegucigalpa, Honduras.
- PNUD Honduras, COPECO. (2013). *Proyecto: Fortalecimiento de capacidades en la Gestión Integral de Riesgos.* Tegucigalpa, Honduras
- SEFIN. (Marzo 2012). *Guía Metodológica General para la Formulación y Evaluación de Programas y Proyectos de Inversión Pública.* Tegucigalpa, Honduras.
- SEPLAN, SGJ, PNUD, FORCUENAS, DGOT. (2010). *Guía Simplificada del Modelo Unificado de Planificación Territorial para la Elaboración y/o Actualización de Planes de Desarrollo Municipal con Enfoque de Ordenamiento Territorial.* Tegucigalpa, Honduras.
- SEPLAN. (2011). *Informe de Monografías Diplomado: Planificando el Desarrollo con enfoque de Gestión de Riesgos, Género y Recuperación Temprana.* Tegucigalpa, Honduras.
- SERNA, PNUD Honduras. ARGEÑAL, F. (2010). *Variabilidad Climática y Cambio Climático en Honduras.* Tegucigalpa, Honduras.
- Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), Instituto Hondureño de Ciencias de la Tierra (IHCIT). (2012). *Atlas de Amenazas, clima y vulnerabilidad de Honduras.* Tegucigalpa, Honduras.

ISBN: 978-99926-821-5-9



9 789992 682159



Al servicio
de las personas
y las naciones

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Casa de las Naciones Unidas, P.O. Box 976
Col. Palmira, Tegucigalpa
Honduras

www.hn.undp.org