

Ponencia 1

TERRITORIO, SOCIEDAD Y AMBIENTE. (DES)ARTICULACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL EN EL MUNICIPIO DE CAMPECHE, MÉXICO

DRA. CATHERINE PAQUETTE VASSALLI

Instituto Francés de Investigación para el Desarrollo (IRD)

DRA. MARÍA EUGENIA NEGRETE SALAS

Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México

SANTIAGO ANTÓN GARCÍA

Arquitecto, Urbanista y Planificador Urbano-Regional

Agora SC.

En este trabajo presentamos de manera sintética algunos de los resultados de un ejercicio piloto, aplicado al municipio de Campeche, México, sobre la evolución del sistema de planificación territorial mexicano, en el cual, como en los de otros países, se han ido creando múltiples instrumentos para el manejo de problemas viejos y emergentes cuyos efectos territoriales reclaman atención de los gobiernos federal, estatal y local. La eficacia en la aplicación de las políticas públicas territoriales en México se ve muy limitada, a pesar del reconocimiento que en ellas se hace de la importancia creciente de los temas vinculados al manejo racional y con visión de largo plazo, de los recursos naturales así como de los procesos de deterioro, desigualdad y segregación social en ciudades y regiones. El objetivo de este estudio fue el de identificar los principales problemas que caracterizan al marco institucional y regulatorio actual en materia de planificación territorial los cuales dificultan su aplicación exitosa.

INTRODUCCIÓN: LOS DESAFÍOS TERRITORIALES EN CAMPECHE

El municipio de Campeche se localiza al Oeste de la Península de Yucatán y cuenta con 3,200 kms² de superficie; alberga a la capital del estado, conocida como San Francisco de Campeche con una población de 220,389 habitantes en el año 2010. Desde una perspectiva topográfica, el territorio del municipio de Campeche, como el del resto del estado presenta una gran regularidad con poco relieve y alturas que varían de cero a más de 200 metros s.n.m. El municipio cuenta con un poco más de 40 kms. de litoral. Campeche está inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial de la Unesco 1999 pues cuenta con un patrimonio original en México por la presencia de vestigios de arquitectura militar, siendo la única ciudad amurallada en el país.



Estructura territorial del Estado de Campeche: principales localidades y vías de comunicación

El resultado del diagnóstico urbano y ambiental realizado en el municipio puso de relieve los **cinco principales retos** territoriales que habrán de enfrentar los campechanos y sus autoridades en los próximos años de continuar las dinámicas observadas y debido a los efectos pronosticados por el cambio climático. A continuación se enumeran y presentan de manera sintética, para ser vinculados, más tarde, con los instrumentos de planificación y gestión vigentes:

Presión por expandir la frontera de la urbanización más allá de los límites necesarios y deseables.

La existencia de importantes retos en materia de consolidación y mejoramiento del espacio urbano actual:

- despoblamiento y a la vez congestión de tránsito en el Centro Histórico,
- excesiva concentración de actividades económicas en el área central de la ciudad, combinada con un modelo de crecimiento centrífugo en términos de distribución de la población en general así como de estructura por edades

- asentamientos irregulares, muchos de ellos en zonas de riesgo, con distintos niveles de consolidación y avance “hormiga” en su expansión
- falta de consolidación de sub-centros urbanos
- estructura vial estrangulada por la ubicación del aeropuerto
- problemas de movilidad y transporte intra-urbano

Más del 50 % de la zona urbanizada de Campeche es susceptible a inundaciones, situación agravada por ubicación actual de ciertas colonias irregulares en situación de riesgo.

En el área rural de influencia de Campeche se observa un rumbo agropecuario indefinido

La deforestación es un proceso que se debe al avance del frente agropecuario, desde hace varias décadas. Las consecuencias, a mediano y largo plazo son un deterioro paulatino de la cobertura forestal del municipio, misma que juega un papel clave ante el proceso de Cambio Climático.

PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL EN MÉXICO

Una vez detectados estos desafíos territoriales, se avanzó en dibujar un panorama de las herramientas de planificación y gestión disponibles para hacerles frente, tanto a escala nacional y estatal (ya que también aplican a menor escala) como los que corresponden al propio municipio de Campeche.

EL MARCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALES

En México nos encontramos con un espectro de políticas públicas territoriales amplio, consolidado y actualizado. Su nivel de cobertura, muy vasto, es resultado de un proceso histórico sostenido en la materia. El territorio de la República Mexicana es muy extenso¹, y también es muy diverso pues se estima que entre el 10 y el 12% de las especies del planeta se encuentran en México, siendo este el país con mayor diversidad ecológica en la Región de América Latina y el Caribe. Estas condiciones justifican, en cierta medida, la proliferación de formas de encarar los problemas que se presentan en su territorio, como los que se refieren al reconocimiento y protección de valores naturales. reservas de la biósfera, parques o monu-

mentos naturales, áreas de protección de flora y fauna, o de recursos naturales o santuarios. A la vez, México resulta altamente vulnerable a riesgos geológicos, sísmicos y meteorológicos, así como a procesos de desertificación e inundaciones, estos últimos vinculados al cambio climático.

El reto urbano es también muy grande si consideramos que el 78% de la población nacional vive en 382 ciudades mientras en términos de gestión urbana o territorial, los desafíos más importantes son las 56 zonas metropolitanas, las cerca de 200,000 pequeñas localidades rurales dispersas, así como la existencia del ejido que abarca el 53% del territorio nacional y constituye una especificidad socio-territorial de consecuencias importantes.

En este contexto, se identificaron **nueve** grandes políticas públicas con fuerte incidencia territorial: Ambiental, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, Vivienda, Infraestructura, Desarrollo Rural Sustentable, Desarrollo Turístico,

Conservación de Sitios Patrimoniales, Protección Civil y la más reciente de Cambio Climático. Entre ellas sobresalen la de **Desarrollo Urbano-Ordenamiento Territorial y la Ambiental**, por ser las más consolidadas y experimentadas y por tener mayor incidencia en el territorio debido a su tradición y al poder de sus legislaciones sectoriales la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Todas estas políticas² han sido actualizadas entre 2000 y 2010 y llevan a cabo una misión sectorial en el territorio de acuerdo a sus propios objetivos, instituciones, legislación e instrumentos. Cada una ha formulado una nueva legislación sectorial mediante el formato de Nueva Ley.

A pesar de la cobertura, actualización y especialización de las políticas públicas territoriales, se evidencia **un enfoque sectorial no sólo excesivo sino que además tiende a acentuarse**. Esta sectorización extrema se ejemplifica bien en la política ambiental que puede considerarse la más completa y busca instrumentar en el territorio un sistema de ocho estrategias nacionales y una política pública de Cambio Climático que, si bien se pretenden articular internamente en el Ordenamiento Ecológico del Territorio y externamente con el Desarrollo Urbano y Desarrollo Rural Sustentable, esto aún no se ha logrado a pesar de los esfuerzos que representa la Agenda de Transversalidad que la SEMARNAT ha elaborado con el fin de encaminar a todas las dependencias de la administración pública federal hacia la incorporación de la variable ambiental en sus políticas.

Otro reflejo de la atomización de la acción pública territorial

¹ como referencia esta superficie equivale al 45% el territorio de la Unión Europea

² Excepto la Política de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio

es la multiplicación de los **Ordenamientos Territoriales**. El ordenamiento territorial se planteó en 2001 como una estrategia inductora de sinergias entre lo urbano y lo rural y para relacionar mediante un principio estratégico el desarrollo regional y los procesos de metropolización y conurbación. Durante la última década, este principio ha generado rivalidad interinstitucional por la **zonificación del territorio**, siendo que la idea de origen fue la de orientación integral y no de reglamentación.³ Coexisten al día de hoy, en el territorio mexicano varias zonificaciones para el uso del suelo: en la Política Ambiental, en la de Desarrollo Urbano y desde hace poco en la de Desarrollo Turístico. Tal como veremos en el caso de Campeche, la consecuencia que de esto se deriva es la multiplicación de instrumentos y la confusión subyacente al no estar claras las relaciones de subordinación y articulación entre estas.

El resultado es un conjunto muy atomizado y no articulado en una Política Territorial que sea integral en donde pudieran converger objetivos comunes. Es el caso, por ejemplo, de las políticas de Vivienda y Desarrollo Urbano, en donde la solución a una parte del rezago habitacional, que por cierto no atiende a los sectores más necesitados, ha dado lugar a una nueva problemática de dispersión urbana muy preocupante.

Producto de esta sectorización se ha generado un **marco normativo confuso en cuanto a jerarquía, al rango y a la temporalidad** que deben tener los diversos mecanismos e instrumentos de la política ambiental. No se trata sólo de un conflicto de términos entre plan, programa o estrategia, sino de un problema de fondo en cuanto al rango y temporalidad de las intervenciones institucionales.

La **falta de transversalidad**, es producto de varias inercias (el cortoplacismo, el presidencialismo, la desvinculación entre política económica y política territorial, la especialización sectorial y la insuficiente movilización de los actores hacia un objetivo y un rumbo común dentro del marco institucional) que demasiado lentamente se van superando. El tema del cambio climático al ser totalmente transversal representa sin duda una nueva oportunidad para introducir una mayor articulación en el marco de las políticas públicas territoriales en el país. México es un país pionero en materia de institucionalización de una política respecto al cambio climático, el Estado Mexicano ha suscrito y ratificado alrededor de 100 convenios interna-

cionales en materia ambiental y en particular el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 incorporó el cambio climático como prioridad del desarrollo en su eje de "Sustentabilidad Ambiental" con los objetivos centrales de reducir emisiones de Gases de Efecto Invernadero y de impulsar medidas de mitigación. Derivado de esta decisión de política en los últimos años se han desarrollado multitud de planes, programas y estrategias a todas las escalas territoriales. **La Ley General de Cambio Climático** recién aprobada en 2012, fortalece el marco jurídico para la protección al ambiente y el uso sustentable de los recursos; proporciona un nuevo marco de acción más claro, transversal e integral, con visión de largo plazo (que faltaba), donde confluyen acciones coordinadas de cooperación entre distintas instancias de los tres niveles de gobierno así como de la sociedad y el sector privado y define con claridad atribuciones y responsabilidades. Sin embargo la inserción de esta prioridad pone en evidencia nuevamente las deficiencias en cuanto a un enfoque muy sectorial e insuficiencia real de transversalidad. El desarrollo de las temáticas es relativamente desigual pues mientras algunos temas son tratados con exhaustividad, otros, relativos por ejemplo a las cuestiones urbanas carecen de consistencia. Bajo la perspectiva de planificación territorial se destacan dos problemas: **la morfología de la ciudad y la definición de fronteras relevantes entre las diferentes actividades y usos del suelo en las zonas rurales**.

Para el medio urbano, organizaciones como la ONU o la OCDE reclaman la falta de estudios específicos dedicados a las ciudades sobre las cuestiones relacionadas con la forma urbana, es decir, los problemas de la expansión urbana, los retos en torno a la densidad, la zonificación, la integración de las cuestiones de movilidad en el desarrollo urbano. Observamos que a nivel de las instituciones mexicanas varias iniciativas puntuales y acotadas se han establecido, pero no se desprende ningún instrumento que pueda tratar con eficacia, exponiendo claramente un posicionamiento y objetivos, este tema de morfología urbana, el cual sin embargo debería ser el elemento central de las estrategias de cambio climático en las ciudades.

Del mismo modo, en lo que respecta a las zonas rurales, un reto de primer nivel parece ser resolver los conflictos de uso del suelo y establecer límites equilibrados y relevantes, tomando en cuenta además de la deforestación, a la seguridad alimentaria y a los imperativos sociales relacionados con la actividad agropecuaria. A continuación veremos cómo aplica este marco de políticas públicas territoriales en el caso concreto del municipio de Campeche.

³ La SEDESOL tiene pendiente la formulación de una Estrategia Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio misma que no ha podido instrumentarse por no haberse aprobado en el Senado la Nueva Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio. Esto es un signo más del declive del sector Desarrollo Urbano, que a inicios de este siglo constituía el centro de gravedad en la materia.

INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN EN CAMPECHE: UNA PRESENTACIÓN CRÍTICA DE SUS ALCANCES Y LIMITACIONES

Existe en el municipio de Campeche, al igual que en la mayoría de los territorios municipales en México, una multiplicidad de instrumentos de planificación territorial, siendo esto un reflejo visible de la persistente y excesiva sectorialización de las políticas públicas territoriales en el país. Tal y como lo advertimos, cada política tiende a generar sus instrumentos propios y existe una clara competencia por la zonificación del territorio. Aunque en sí misma, esta multiplicación de instrumentos no es necesariamente negativa, las carencias de articulación entre estos (resultante de la falta de transversalidad en el marco de las políticas públicas que advertimos), así como la insuficiente definición de las relaciones de subordinación entre los documentos de planificación existentes, genera una confusión importante que constituye hoy en día una limitante mayor para una gestión adecuada del territorio.⁴

El sistema de planificación territorial existente en el Municipio de Campeche está compuesto, si incluimos a todos los instrumentos (ya sea que estos provengan del nivel federal, estatal o municipal), por un total de no menos de 33 instrumentos que aplican en el territorio con algún soporte jurídico- normativo, los cuales se remiten a un conjunto de 12 políticas públicas e incluyen programas federales, políticas públicas territoriales, estrategias nacionales (que dan origen y motivación a los instrumentos de planificación territorial inventariados), la cobertura territorial de estos, (nacional, regional, estatal y municipal) y finalmente, los polígonos jurídico-normativos de ámbito infra-municipal, que resultan y se implementan en el territorio.

Los 33 instrumentos inventariados constituyen un universo no sólo amplio sino además muy diverso (por no decir disparatado), sea en cuanto a su tipo, a su estatus jurídico-normativo y al tipo de zonificación y de polígonos jurídico- normativos generados. Es así como existen, por ejemplo, instrumentos: aprobados, decretados y publicados; otros aprobados, pero que no se han decretado; unos elaborados, pero que no han sido aprobados; otros elaborados, sin ser sujetos a decreto por la legislación vigente y aplicable. Esta heterogeneidad de estatus, sin lugar a dudas, contribuye a acentuar la sensación de confusión que emana del marco de instrumen-

⁴ A pesar de que existen también en Francia numerosas críticas acerca de la multiplicación de los instrumentos de planificación territorial, esta no genera problemas de indefinición como es el caso en México, debido a la existencia de reglas de subordinación y articulación muy claras, mismas que se subrayaron en el análisis del municipio de La Rochelle en Francia que sirvió de "espejo" para este estudio.

tos de planificación territorial. Inclusive para los actores de la gestión territorial local pueden existir dudas acerca del estatus de ciertos documentos.

A estos se agregan además numerosos diagnósticos, estudios y planes sin trascendencia jurídico-normativa, realizados por diversas instancias y que contribuyen a confundir aun más a los actores locales y a la población. Esta inflación de instrumentos y estudios paradójicamente desvirtúa el proceso de planificación y por ende, también el de concertación y participación ciudadana.

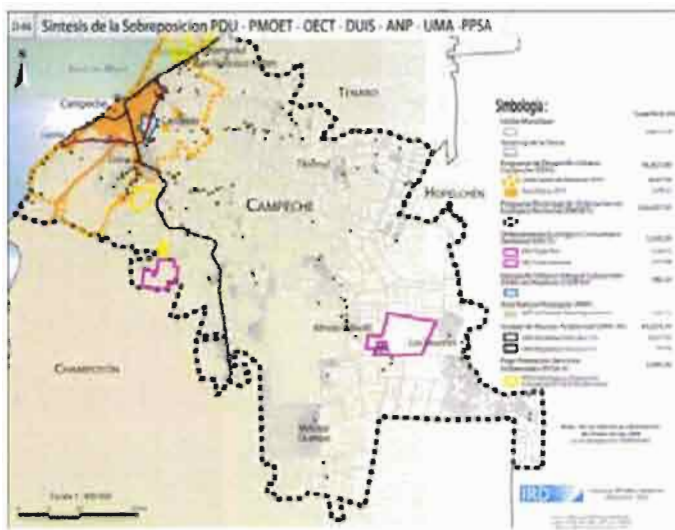
Este sistema está concebido para aplicar en dos grandes espacios funcionales: existen instrumentos para el espacio urbano y otros para el no urbano (espacio ambiental-rural), siendo muy pocos los que abarcan la totalidad del territorio en una visión integral. Encontramos aquí una dicotomía muy importante en México en el campo del desarrollo territorial, que sin lugar a dudas merecería ser replanteada o por lo menos cuestionada⁵.

Dentro de este escenario de multiplicidad de instrumentos destacan dos, por su importancia tanto a nivel de política pública como de instrumento de planificación territorial en el municipio de Campeche:

- el Programa Director de Desarrollo Urbano de Campeche 2008-2033 (PDU), que instrumenta la política de desarrollo urbano - ordenamiento territorial y
- el Programa Municipal de Ordenamiento Ecológico del Territorio (PMOET), actualmente (y al parecer permanentemente) en proceso en su Fase 1 y 2 de su Bitácora Ambiental y que instrumenta la política ambiental y se considera como el instrumento pivote para el ordenamiento territorial local

El traslape entre el PDU y el PMOET es muy preocupante pues aparecen los problemas de competencia-rivalidad, particularmente entre la Secretaría de Desarrollo Urbano y la del Medio Ambiente del Gobierno del Estado, dependencias que dirigen las políticas de Desarrollo Urbano y Ambiental respectivamente. La no definición de reglas claras para la articulación y subordinación entre los distintos instrumentos, la superposición de zonificaciones y la dificultad de interpretar su aplicación generan conflictos jurídico-normativos cuya solución debería recaer en el H. Ayuntamiento. Sin embargo y a pesar de tratarse de un territorio municipal, el Ayuntamiento no se pronuncia al respecto y parece quedarse a la expectativa ante una posible resolución del problema. (mapa 2)

⁵ El sistema de planificación territorial de Francia, que analizamos para este proyecto, no presenta esta dicotomía.



Síntesis de la sobreposición PDU, DUIS, PMOET [ANP-RBLP – UMAs – PPSA - OCT]

Todo esto afecta directamente al tema de la delimitación del área urbana de Campeche (identificado como reto número 1 en el diagnóstico): La sobreposición de normatividades se está dando en una porción del territorio particularmente estratégica, tanto en materia de crecimiento urbano como para la conservación ecológica, ya que se trata del periurbano de la ciudad, no urbanizado todavía: una zona sujeta a presiones en donde es necesario controlar los usos de suelo.⁶ Preocupa que en una ciudad todavía compacta como Campeche, este sector esté expuesto a duplicidades de zonificación con su consecuente confusión e incertidumbre jurídico-normativa.

Mientras tanto, a escala inframunicipal⁷ esta indefinición obstaculiza el avance en la solución de los problemas de consolidación y mejoramiento del área urbana actual (desafío número 2): intervenciones en el centro histórico, o para mejorar la viabilidad y la movilidad intra-urbana (que se complicaría si ocurre un proceso de expansión del área urbana) o las acciones de

6 El Programa Director Urbano vigente (2008-2033), más que una actualización, representa una nueva estrategia urbana orientada hacia la apertura del límite de crecimiento urbano, la expansión y urbanización del espacio periurbano, inclusive, más allá del libramiento que funcionaba como elemento de contención en el PDU precedente. Esta nueva estrategia, diametralmente opuesta a la del PDU 2001-2025, habilita nuevas superficies periféricas de particulares al desarrollo urbano. Se incorporan 6,500 hectáreas (120 % más del área urbana actual) como áreas de crecimiento urbano potencial al 2033 en la ciudad de Campeche, mientras actualmente el área urbanizada cubre aproximadamente 5,500 has. Esta nueva superficie es considerada como de “aprovechamiento sustentable” en el PMOET.

7 A nivel inframunicipal encontramos los polígonos jurídico-normativos que son la base para la instrumentación de la estrategia y las acciones puntuales en el territorio urbano del PDU: la actualización del Plan Parcial de Desarrollo del Centro Histórico de San Francisco de Campeche, en curso de actualización por el PUEC-UNAM, 2012; los siete planes parciales de desarrollo urbano en proceso de elaboración; los nueve Polígonos Hábitat inscritos, entre otros.

regularización o fortalecimiento de sub-centros urbanos.

En cuanto al reto urbano-ambiental identificado con el número 3 referente al peligro de inundaciones, destaca la no inscripción de polígonos jurídico-normativos de prevención de riesgos en materia de inundaciones. Sin su inscripción en el PDU, la cual los elevaría a rango de interés público por decreto, no se instrumentarán acciones articuladas, sostenidas y obligatorias para los diversos ámbitos de gobierno para iniciar esta delicada intervención en el territorio a corto, mediano y largo plazo.

Por último respecto a los retos 4 y 5, sólo mencionamos que existe, en una cuarta parte del total de la superficie normativa del PMOET, una sobreposición de la zonificación de este con la de los polígonos de Área Natural Protegida (ANP), de las Unidades de Manejo Ambiental (UMA), de los Pago por Servicios Ambientales (PPSA) y además, de los Ordenamientos Ecológicos Comunitarios (OEC), sobreposición que si bien no es responsable única de los problemas identificados, tampoco aporta a su solución.

GOBERNANZA TERRITORIAL

La evaluación de los instrumentos de planificación no puede ser completa sin una valoración de las características del sistema de gobernanza territorial en el que están operando. Existen por parte de los actores locales involucrados en el tema territorial, así como por parte de los funcionarios federales que se entrevistaron al respecto, una opinión consensada acerca de **dos grandes debilidades** en la manera en que el territorio municipal de Campeche está siendo gestionado y gobernado por el conjunto de las instituciones y la sociedad civil: la existencia de una participación ciudadana muy escasa, y el carácter débil del eslabón municipal, origen de numerosas fragilidades y disfuncionamientos.

UNA PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSUFICIENTE

Existen claras insuficiencias en materia de participación ciudadana, y se considera que la sociedad civil difícilmente se logra movilizar alrededor de proyectos de interés común. Esta situación local de escaso involucramiento de los habitantes constituye, según ciertos responsables entrevistados, uno de los problemas fundamentales en la gobernanza territorial local, que impide que se detonen cambios deseables o simplemente que mejoren las condiciones del territorio.

La insuficiente participación existe también en el sector rural y en particular en la dimensión ambiental: por ejemplo en el manejo de la Reserva de la Biósfera de los Petenes, pues la gestión de este espacio frágil es sin lugar a dudas demasiado institucional y no suficientemente participativa, siendo un elemento clave, no solo en materia de desarrollo sustentable sino y ante todo para la reducción de la vulnerabilidad de los territorios ante los impactos del cambio climático. Este problema aparece agudizado en el municipio de Campeche, en donde la presencia histórica de algunas familias influyentes, que ocupan un papel protagónico en la gobernanza territorial, es también señalada como una característica local.

La insuficiente participación ciudadana está siendo compensada en el municipio de Campeche por la existencia de una fuerte participación de los gremios, basada en gran parte en una generación de funcionarios locales altamente capacitados y motivados, así como una importante influencia de la Universidad Autónoma de Campeche (UAC), en particular a través de sus institutos (EPOMEX-CEDESU), en la discusión y la toma de decisiones técnicas más importantes en materia de medio ambiente y desarrollo urbano. En este tema, la ausencia de un IMPLAN (instituto de planeación) o de Agencias de Desarrollo Urbano promovidas actualmente por la SEDESOL, resulta preocupante, pues permitirían la implicación formal de representantes de la sociedad civil y su participación podría operar como un vector de continuidad en un contexto de cambios de administración muy frecuentes.

EL MUNICIPIO, ¿ESLABÓN DÉBIL DE LA GOBERNANZA TERRITORIAL?

Al igual que para la participación ciudadana, se trata de un tema que no sólo destaca en el municipio de Campeche, sino que es generalizado en México, donde, con excepción de algunas ciudades que, por su tamaño importante y su carácter metropolitano, han logrado superar esta debilidad estructural, esta presentado como una de las temáticas actualmente muy en boga y sobre la cual existe un “casi consenso”.

Por una parte, la corta duración de la administraciones municipales (3 años) y el principio de no reelección, implican pérdida de continuidad en la gestión de los proyectos así como en la disponibilidad de información e impiden que el nivel municipal pueda jugar un papel realmente protagónico en el proceso de desarrollo territorial, sin embargo el “problema del eslabón municipal” va mucho más allá. Cuando a este le corresponde, desde la reforma del 1999, normar los usos de suelo, resulta que tiende a autorizarlos de manera

discrecional. Así, los municipios no sabrían (o podrían) resistir a las presiones de los desarrolladores y serían por lo tanto responsables de las dinámicas de expansión urbana que se están dando. En el caso de Campeche, el involucramiento de municipio en la urbanización mediante fraccionamientos de vivienda social no se advierte, ya que es más bien del Gobierno del Estado que provienen las iniciativas en la materia, que sea en cuanto a los desarrollos habitacionales construidos en la década del 2000 como para el caso del DUIS “Nuevo Campeche.

Destaca en la gobernanza territorial de municipio de Campeche el papel protagónico que juega el gobierno estatal, muy evidente en el sector de la vivienda y en del medio ambiente y en particular respecto al patrimonio y al centro histórico de la ciudad de Campeche. La cuestión del centro histórico, prioritaria por la problemática aguda de despoblamiento, (reto 2) difícilmente podrá encontrar una solución sin que esté involucrado plenamente el nivel municipal y caso semejante sucede con la mayoría de acciones en la ciudad. Tres temas en particular requieren de ser atendidos a este nivel: el patrimonio, que ya advertimos; la problemática de la movilidad, que mencionamos como uno de los principales desafíos en la cuestión urbana en Campeche (reto 2), y que es competencia del estado; y finalmente el tema ambiental, para el cual ya mencionamos la escasa presencia del eslabón municipal.

CONCLUSIONES

Aunque en el ámbito territorial del Municipio de Campeche no se presentan por ahora y en apariencia conflictos urbanos o ambientales graves, el análisis llevado a cabo mostró las serias limitaciones del aparato planificador vigente para enfrentar los retos que ya se vislumbran para el futuro próximo. Atenderlos implica una reflexión profunda y la toma de decisiones que modifiquen el rumbo incierto de las políticas e instrumentos de política pública, así como un compromiso social y político que fortalezca la gobernanza territorial.

REFERENCIAS DE DOCUMENTOS OFICIALES MEXICANOS CONSULTADOS

- CICC, “Estrategia Nacional de Cambio Climático.” Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, 2007. SEMARNAT. México.
- CICC, “Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012.” Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, 2009. SEMARNAT. México.

- ONU-HABITAT y SEDESOL, "Estado de las Ciudades de México 2011". 2011.
- "Guía para la Elaboración e Implementación de Planes de Acción Climática Municipales (PACMUN)". ICLEI, Embajada Británica de México, INE, SEMARNAT.
- SEMARNAT, "Logros de la instrumentación de la estrategia de transversalidad de políticas públicas para el desarrollo sustentable en la Administración Pública Federal en 2010", 2011.
- SEDESOL, "Guía metodológica para elaborar programas municipales de ordenamiento territorial", 2010.
- CONAVI, "Programa Específico para el Desarrollo Habitacional Sustentable ante el Cambio Climático", Primera edición, 2008.
- CONAFOR, "Visión de México sobre REDD+ hacia una estrategia nacional", 2010.
- Rivera Arriaga, E., I. Azuz-Adeath, L. Alpuche Gual y G. J. Villalobos-Zapata (eds.). "Cambio climático en México: un enfoque costero y marino." Universidad Autónoma de Campeche, CetyS-Universidad. Gobierno del Estado de Campeche.
- Página internet "Acciones de México" del sitio "Cambio Climático", disponible sobre
<<http://www.cambioclimatico.gob.mx/index.php/es/acciones-de-mexico.html>>, consultado el 15/05/2012.

Ponencia 2
**MUTACIONES DE
 PAISAJES DESBORDADOS
 Y SOSTENIBILIDAD EN
 PERIFERIAS INFORMALES.**
 Casos: Maracaibo y El Danto;
 Estado Zulia, Venezuela.

ARQ. MSC. CÉSAR CASTELLANO CALDERA,

ARQ. DR. TOMÁS PÉREZ

Palabras clave: Periferias desbordadas; planificación en barrios, indicadores de sostenibilidad.

RESUMEN

Con el propósito de atender los procesos de ocupación informal en dos ciudades del Estado Zulia, Venezuela, se muestran lecciones -limitaciones y oportunidades- derivadas de la elaboración de un Estudio y dos Planes sobre periferias desbordadas; solicitados por el Consejo Nacional de la Vivienda, el Ministerio del Ambiente y la Alcaldía de Lagunillas, entre 2002-2008, a la Empresa rental ARQUILUZ de La Universidad del Zulia. Estas experiencias interdisciplinarias emplearon una plataforma teórico-metodológica que fue ajustándose para construir visiones futuras, soportadas sobre lineamientos e indicadores de sostenibilidad urbana. Los tres casos recorren miradas multi-escalares y multi-actorales, que plantean escenarios de intervención sobre territorios periféricos en constante mutación. Como productos, en cada experiencia se establecieron estrategias, normativas y acciones que respondieron a las políticas públicas cambiantes, en un contexto donde intervienen diversos agentes, dinámicas y situaciones con intereses frecuentemente desconectados.

Paquette Catherine, Negrete Salas M.E.,
Garcia S.A. (2013)

Territorio, sociedad y ambiente :
(des)articulacion de los instrumentos de
planificacion y gestion territorial en el
municipio de Campeche, Mexico

In : Restrepo Lalinde G. (ed.), Bernal
Hernao F. (ed.), Brau L. (ed.), Grau Avila S.
(ed.), Peman Gavin I. (ed.), Eibenschutz R.
(ed.), Molina Alegria P. (ed.) Ciudades para
un habitat digno

Medellin : Universidad Pontificia
Bolivariana, 86-92. (Memorias).
CIU.Congreso Iberoamericano de
Urbanismo : Ciudades para un Habitat
Digno, 15., Medellin (COL), 2012/09/12-
15. ISSN 2344-8040