



Diálogos y reflexiones sobre población, ciudad y medio ambiente
15 de marzo, 2013

Los desencuentros entre la planificación urbana y ambiental a escala municipal en México

María Eugenia Negrete
*Centro de Estudios Demográficos,
Urbanos y Ambientales
El Colegio de México*

San Francisco de Campeche, México



Centro de Convenciones



“Campeche XXI”: El centro de convenciones de Campeche, en la zona de Campeche Nuevo.
Fuente: C. Paquette, IRD, 2012.

El Malecón de Campeche



El Malecón de Campeche, con su ciclopista.
Fuente: Paquette, IRD, 2012.

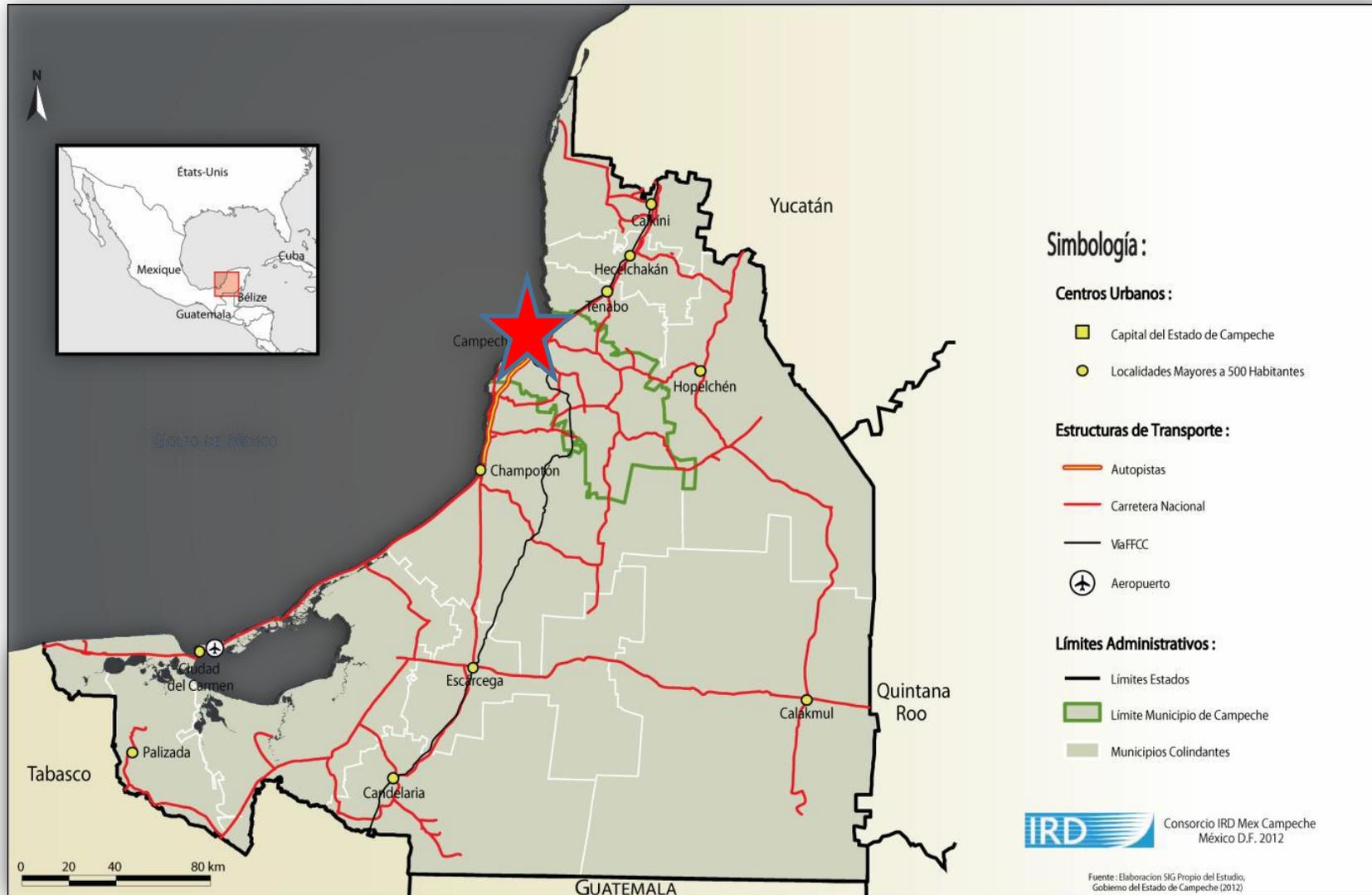
Objetivos:

- Presentar 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, para el manejo de problemas viejos y emergentes como el Cambio Climático
- Diagnosticar los retos urbanos y ambientales que enfrenta actualmente el municipio de Campeche
- Identificar los principales problemas que caracterizan al marco institucional y regulatorio vigente en materia de planificación territorial y sus efectos a escala municipal

Localización:

- 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
- 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





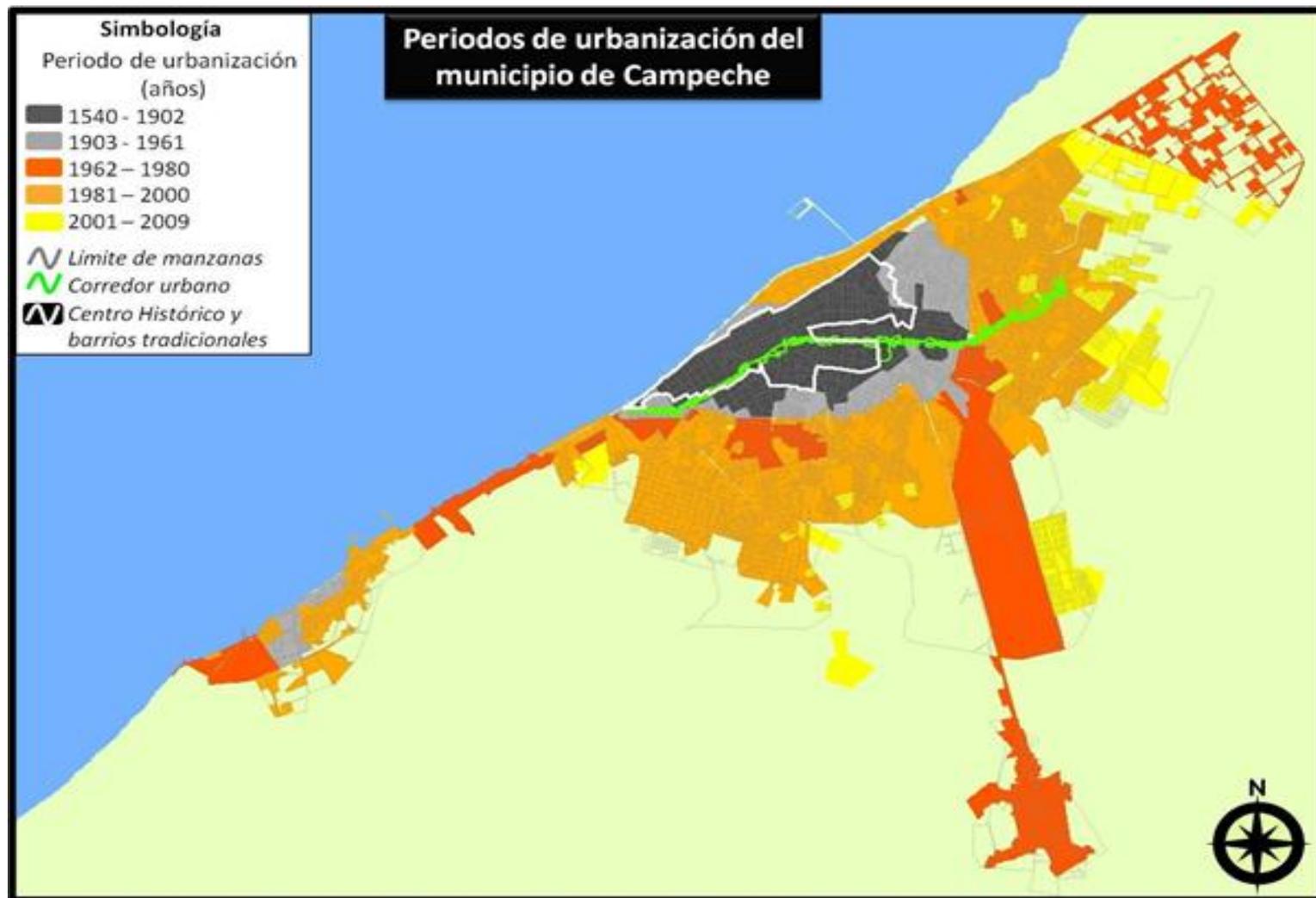
Principales retos territoriales



I. Consolidación y mejoramiento del espacio urbano actual

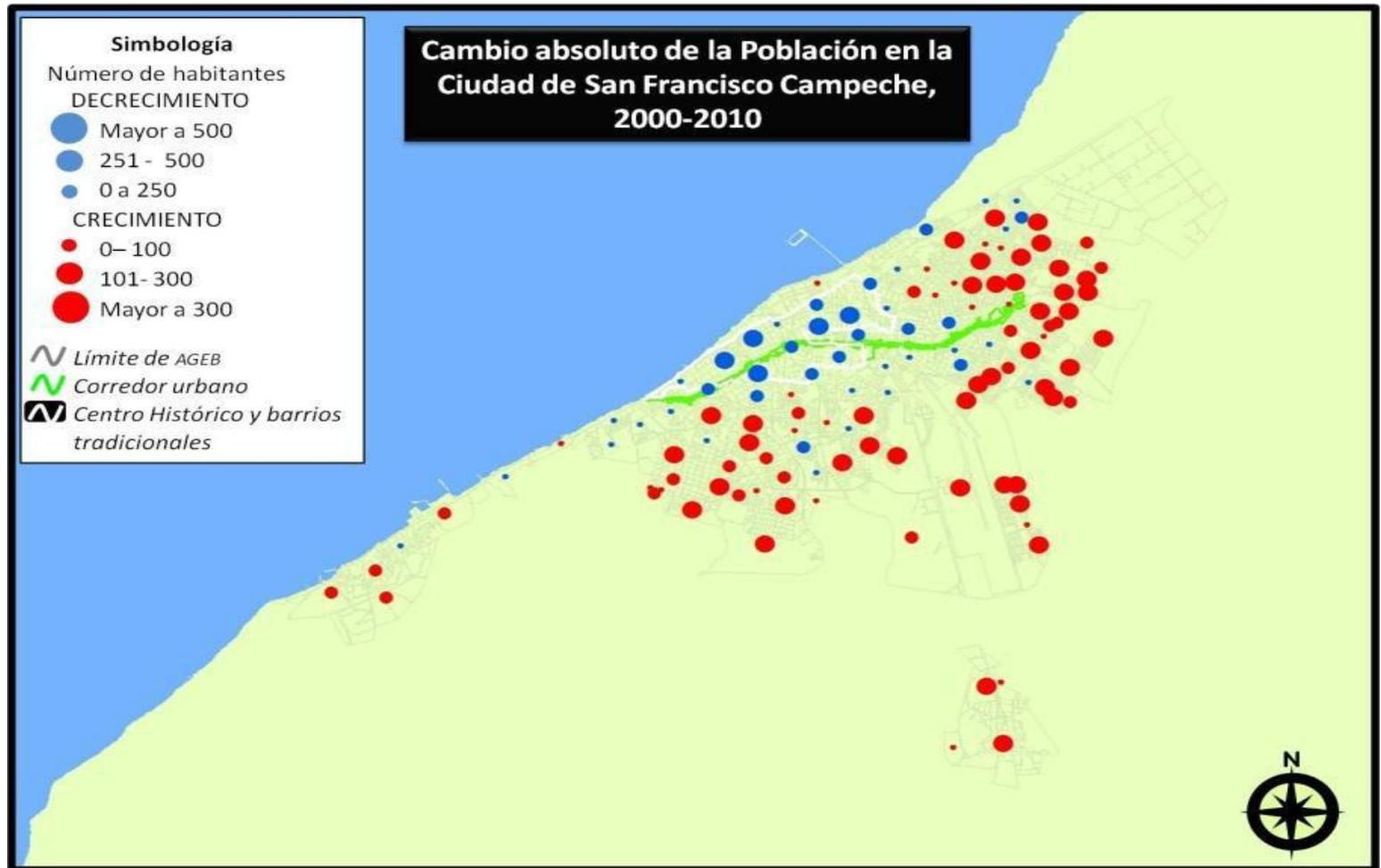
A) Tendencias generadas por la dinámica de poblamiento y la vivienda

Períodos de urbanización del municipio de Campeche

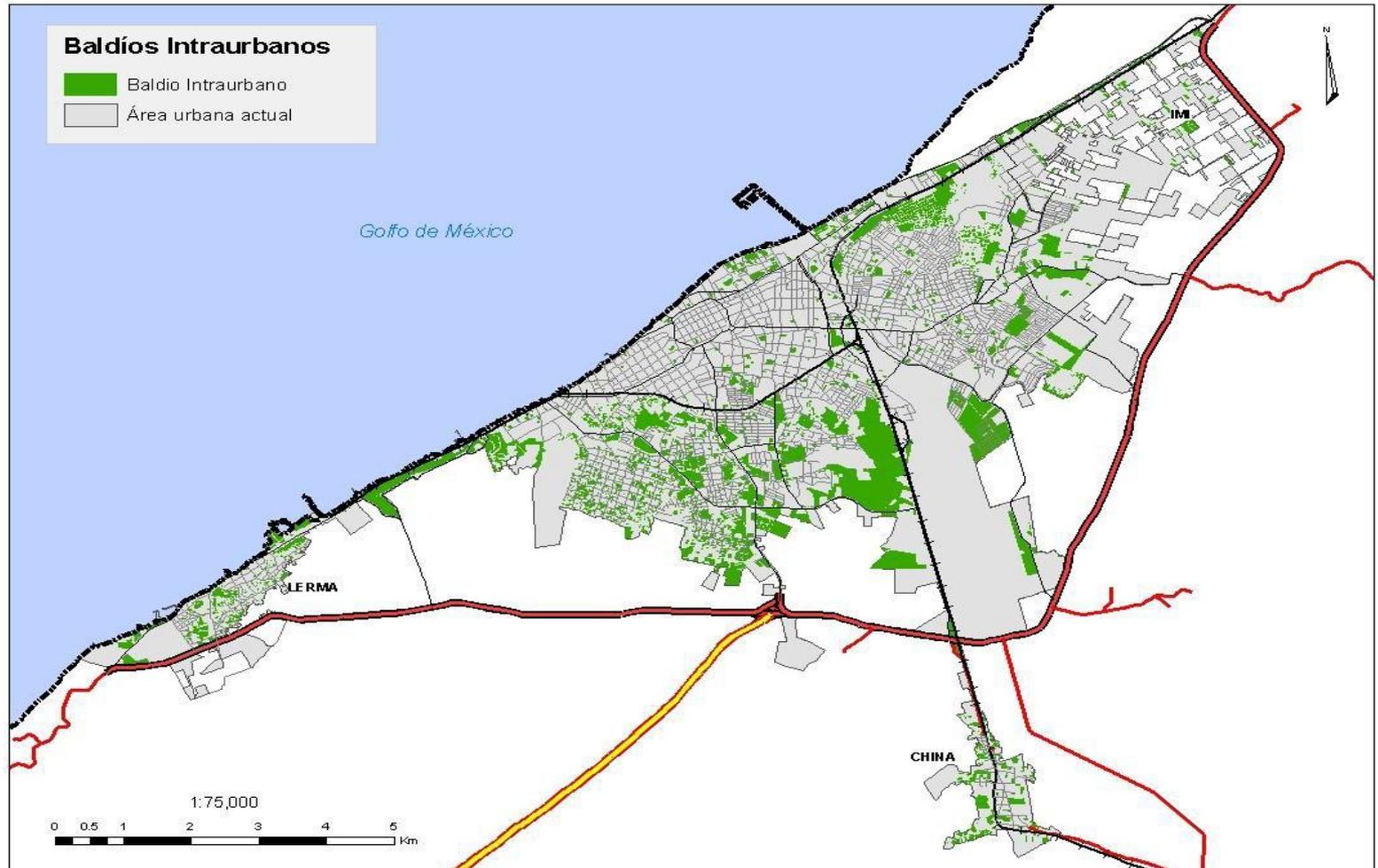


Fuente: Elaboración propia en base a PDU 2008-2033 y Programa parcial del Centro Histórico y Barrios tradicionales de Campeche.

Cambio absoluto de la población en la Ciudad de Campeche 2000-2010

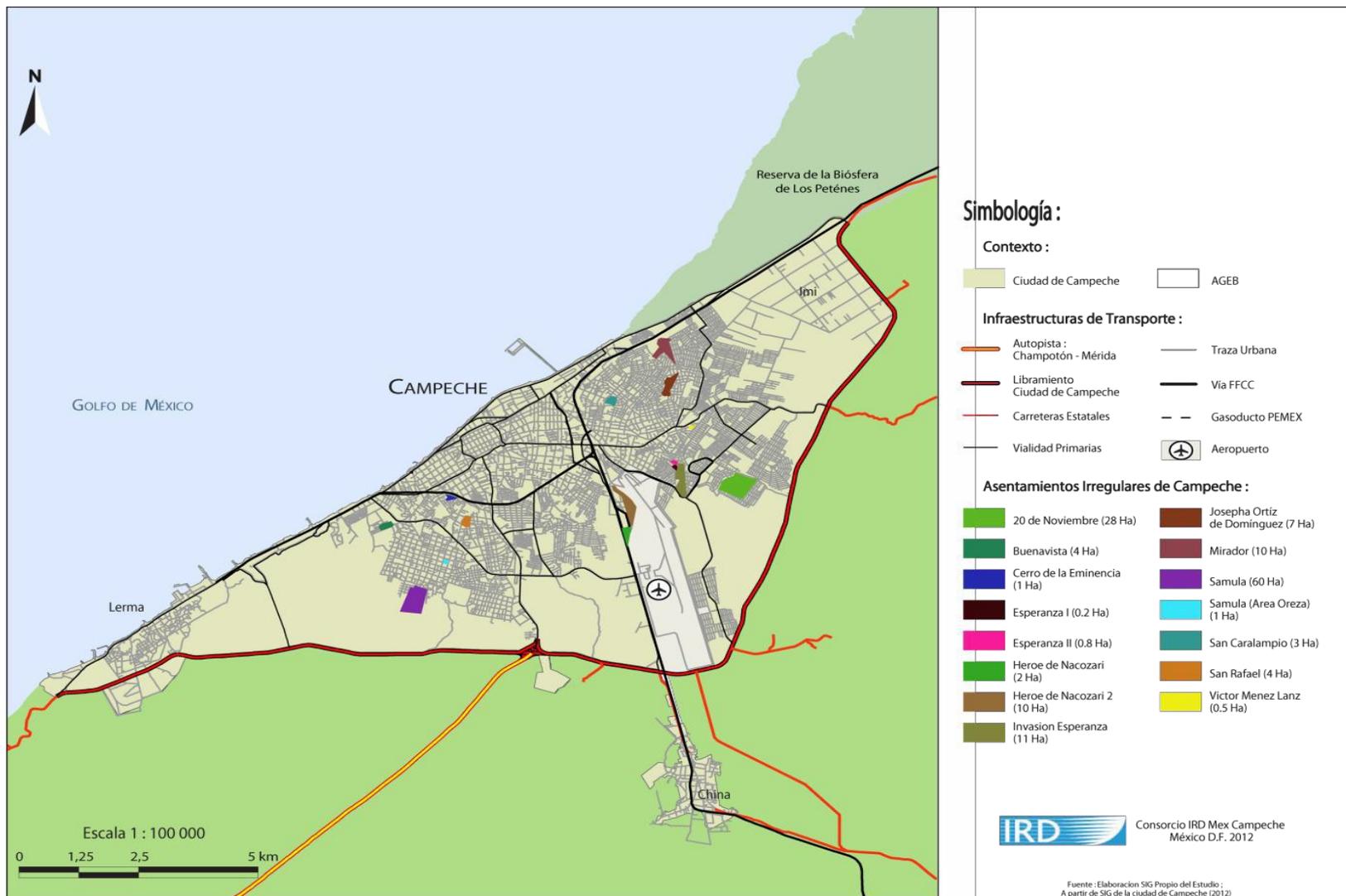


Baldíos intra-urbanos según Programa Director Urbano 2008-2033



Fuente: Elaboración propia en base a SIG PDU 2008-2033.

Asentamientos irregulares en la ciudad de Campeche (2009)



Fuente: Elaboración propia en base a datos H. Ayuntamiento de Campeche.

Asentamiento irregular en la ciudad de Campeche



Asentamiento irregular en la ciudad de Campeche.
Fuente: C. Paquette, IRD, 2012

Barrio por consolidar



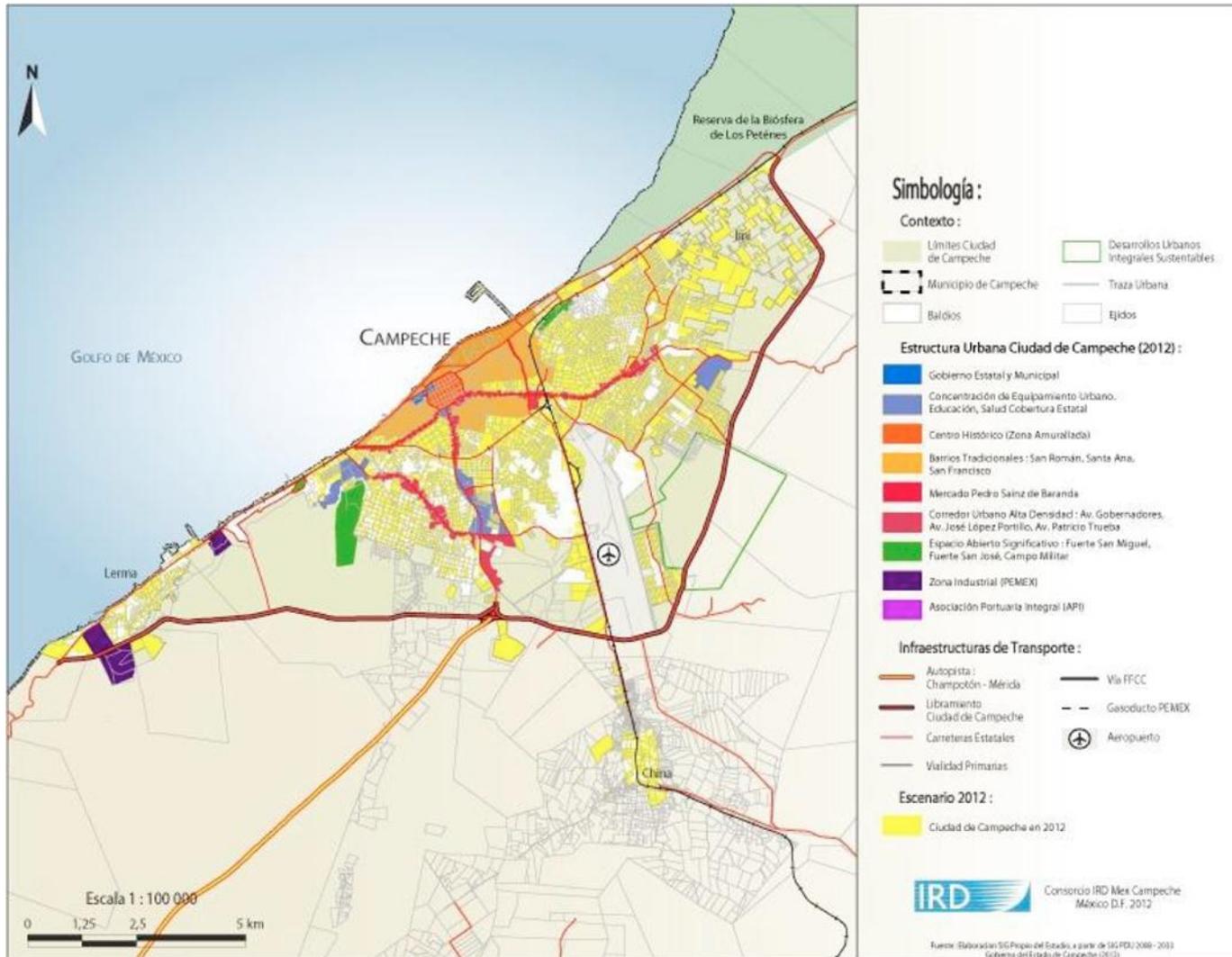
Muchos barrios populares están todavía por consolidar, tanto en materia de vivienda como de equipamientos y servicios.

Fuente: C. Paquette, IRD, 2012.

I. Consolidación y mejoramiento del espacio urbano actual

**B) Problemas derivados de la estructuración urbana:
movilidad y congestión vial**

Estructura urbana de Campeche 2009



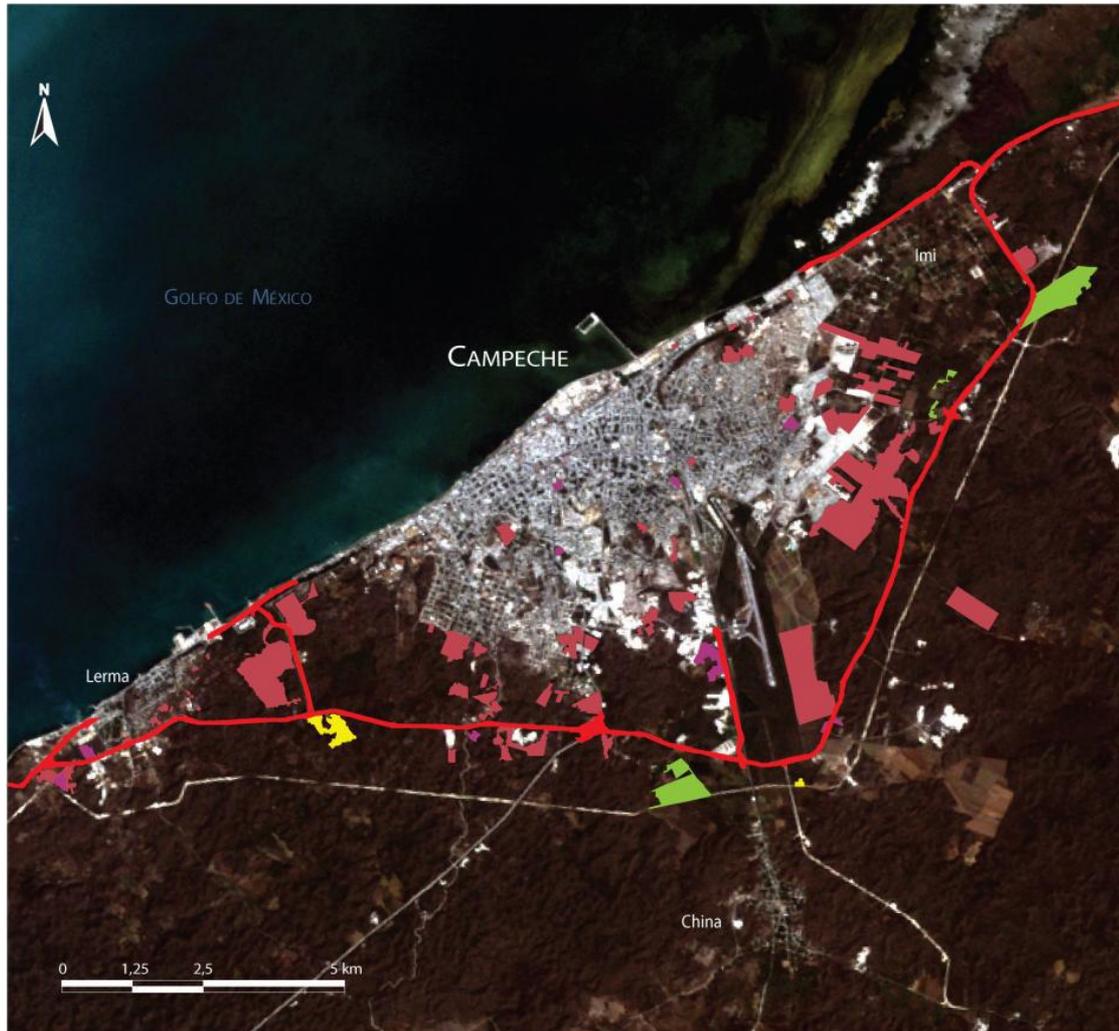
Congestión vial en el Centro Histórico



Fuente: C. Paquette, IRD, 2012.

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

Expansión de la ciudad de Campeche entre 2000 y 2011



Simbología :

Estructura de Transporte :

- Libramiento Campeche :
Champotón - Mérida

Cambios Observados en los Usos de Suelo :

- Urbanización
- Construcción de Zonas Industriales y Comerciales
- Deforestación para Uso Agrícola
- Reforestación



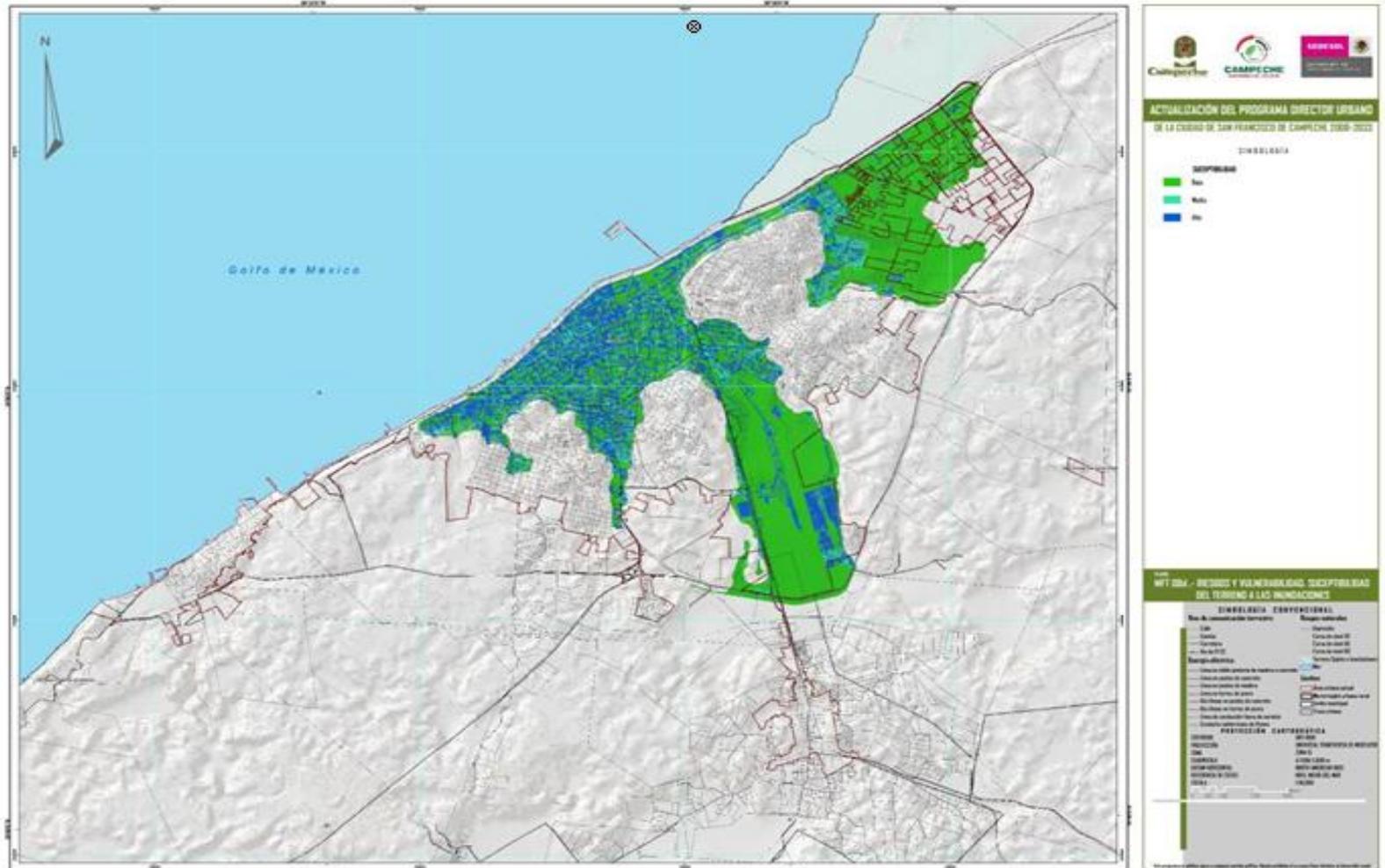
Consortio IRD Mex Campeche
México D.F. 2012

Fuente : Elaboración SIG Propio del Estudio,
U.S. Geological Survey, Images satellites Landsat TM 2011, <http://glovis.usgs.gov/>
Gobierno del Estado de Campeche (2012)

III. Riesgos ambientales: inundaciones y contaminación

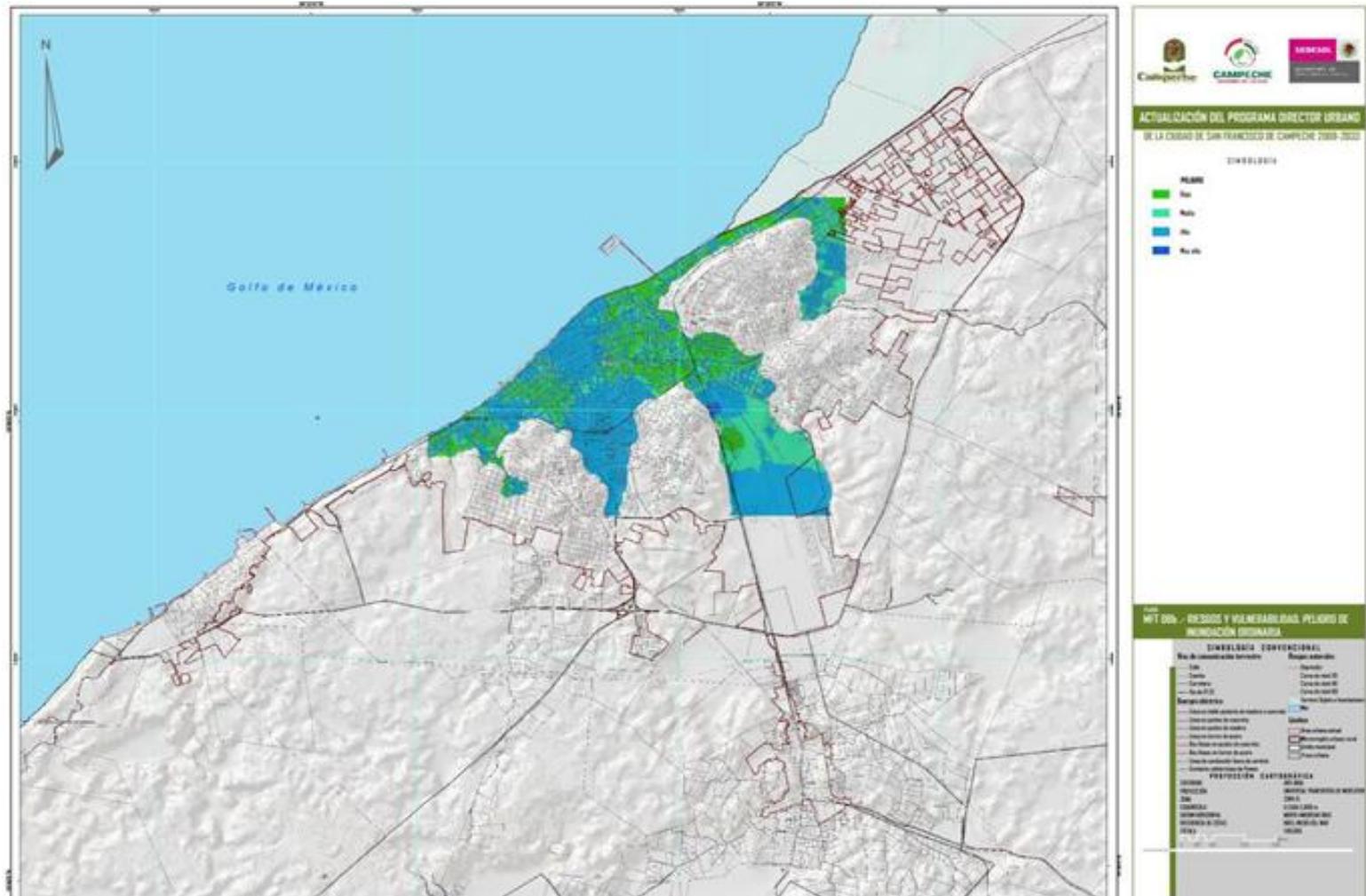
más del 50 % de la zona urbanizada de Campeche es susceptible a inundaciones, situación agravada por la ubicación actual de ciertas colonias irregulares en situación de riesgo

Vulnerabilidad ante inundaciones ordinarias en la Ciudad de Campeche



Fuente: Atlas de peligros naturales de la ciudad de Campeche, 2006.

Vulnerabilidad ante inundaciones extraordinarias en la Ciudad de Campeche



Fuente: Atlas de peligros naturales de la ciudad de Campeche, 2006.

IV. Rumbo agropecuario indefinido en el área rural del municipio de Campeche

V. Deforestación

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

Problemas de deforestación

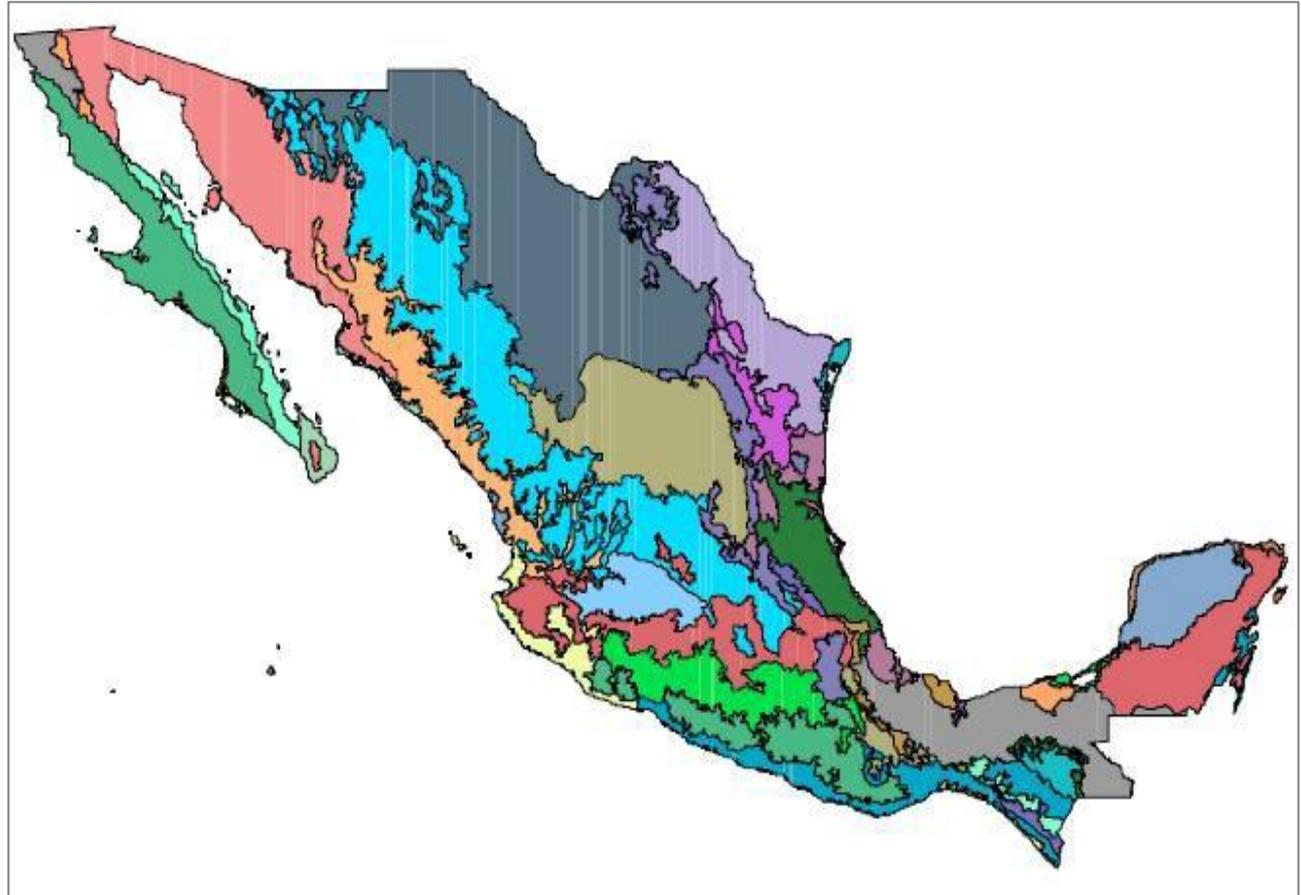


La desaparición progresiva de la cobertura vegetal, principal problemática ambiental en el municipio de Campeche
Fuente: C. Paquette, IRD.

Políticas Públicas Territoriales en México

- México cuenta con un espectro de políticas públicas territoriales **amplio, consolidado y actualizado**. Su nivel de cobertura es resultado de un proceso histórico sostenido en la materia.
- Las condiciones que presenta la República Mexicana (territorio extenso, gran diversidad ecológica, vulnerabilidad a riesgos geológicos, sísmicos y meteorológicos) **justifican la proliferación** de formas de encarar los problemas, como los que refieren al reconocimiento y protección de valores naturales.

Biodiversidad de México



Fuente: Mapa de Biodiversidad de México, Sesión 14. México como país megadiverso.

- En este contexto, se identificaron **nueve grandes políticas públicas con fuerte incidencia territorial:**

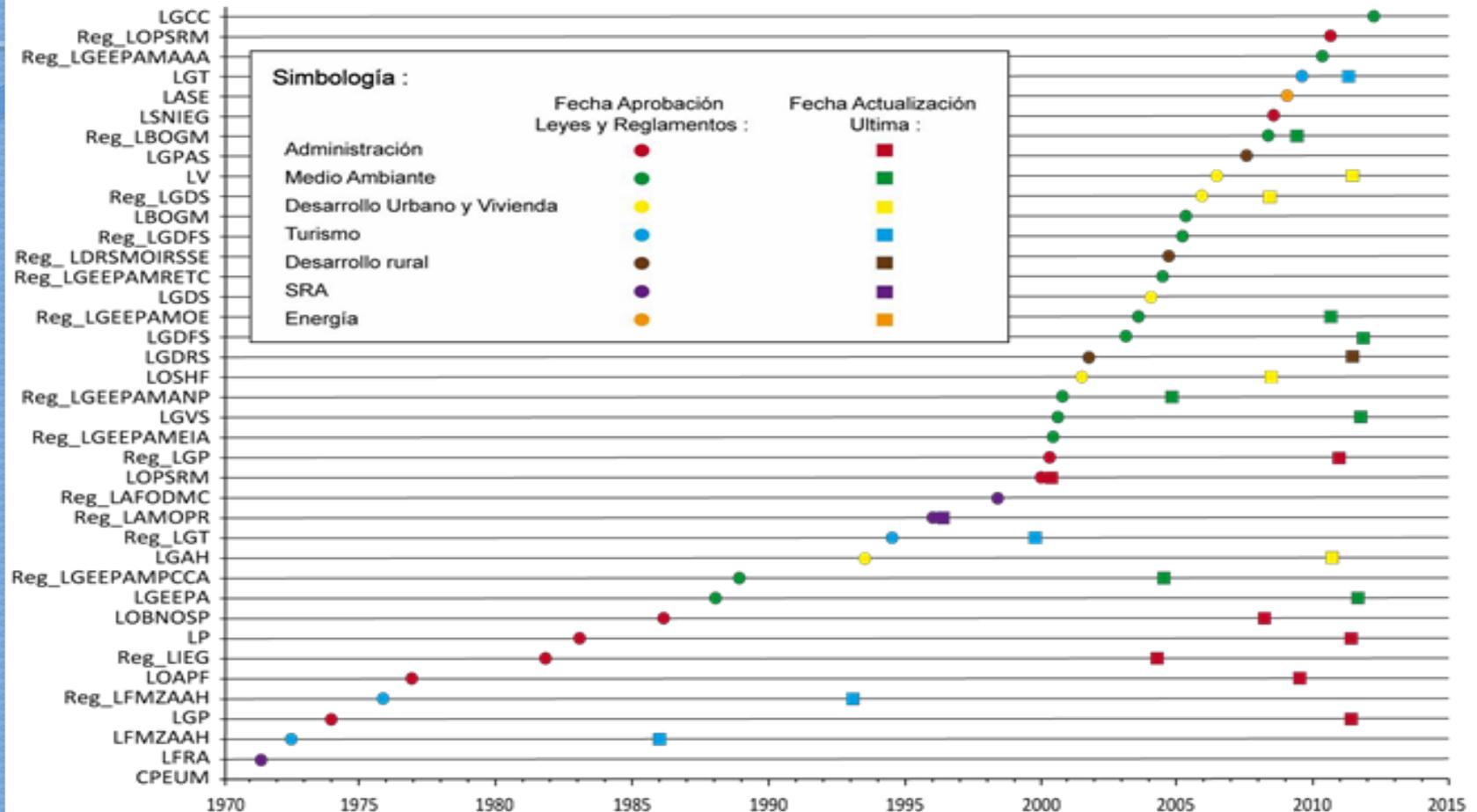
1. Ambiental,
2. Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial,
3. Vivienda,
4. Infraestructura,
5. Desarrollo Rural Sustentable,
6. Desarrollo Turístico,
7. Conservación de Sitios Patrimoniales,
8. Protección Civil
9. Cambio Climático

- Estas políticas 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.

Problemas de las Políticas Públicas Territoriales en México

- 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.
- Se exhibe una multiplicación de los **Ordenamientos Territoriales**, como resultado de la atomización de la acción pública territorial. Esto ha generado rivalidad interinstitucional por la zonificación del territorio.
- Como producto de la 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.

Actualización de la legislación sectorial de las principales políticas públicas territoriales



Fuente: Elaboración propia. Para las abreviaciones de las legislaciones, ver listado al final del documento.

- Como resultado de varias **inercias** (el cortoplacismo, 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), se presenta una **insuficiencia real de transversalidad** que lentamente se va superando.
- 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.

Instrumentación de planificación en el municipio de Campeche

- El sistema de planificación territorial existente en el Municipio de Campeche está compuesto por un total de no menos de **33 instrumentos que aplican en el territorio con algún soporte jurídico-normativo.**
- Los 33 instrumentos inventariados constituyen un universo amplio y **diverso en cuanto a su tipo, a su estatus jurídico-normativo y al tipo de zonificación y de polígonos jurídico-normativos generados.**

Limitaciones en el Sistema de Planificación Territorial del municipio de Campeche

- La **heterogeneidad de estatus jurídico-normativo** contribuye a acentuar la confusión que emana del marco de instrumentos de planificación territorial
- La **proliferación de diagnósticos, estudios y planes** sin trascendencia jurídica-normativa que realizan diversas instancias, contribuyen a confundir aun más a los actores locales y a la población
- Este sistema está concebido para aplicar en **dos grandes espacios funcionales**: existen instrumentos para el espacio **urbano** y otros para el **no urbano**, siendo muy pocos los que abarcan la totalidad del territorio en una visión integral

Instrumentos destacados:

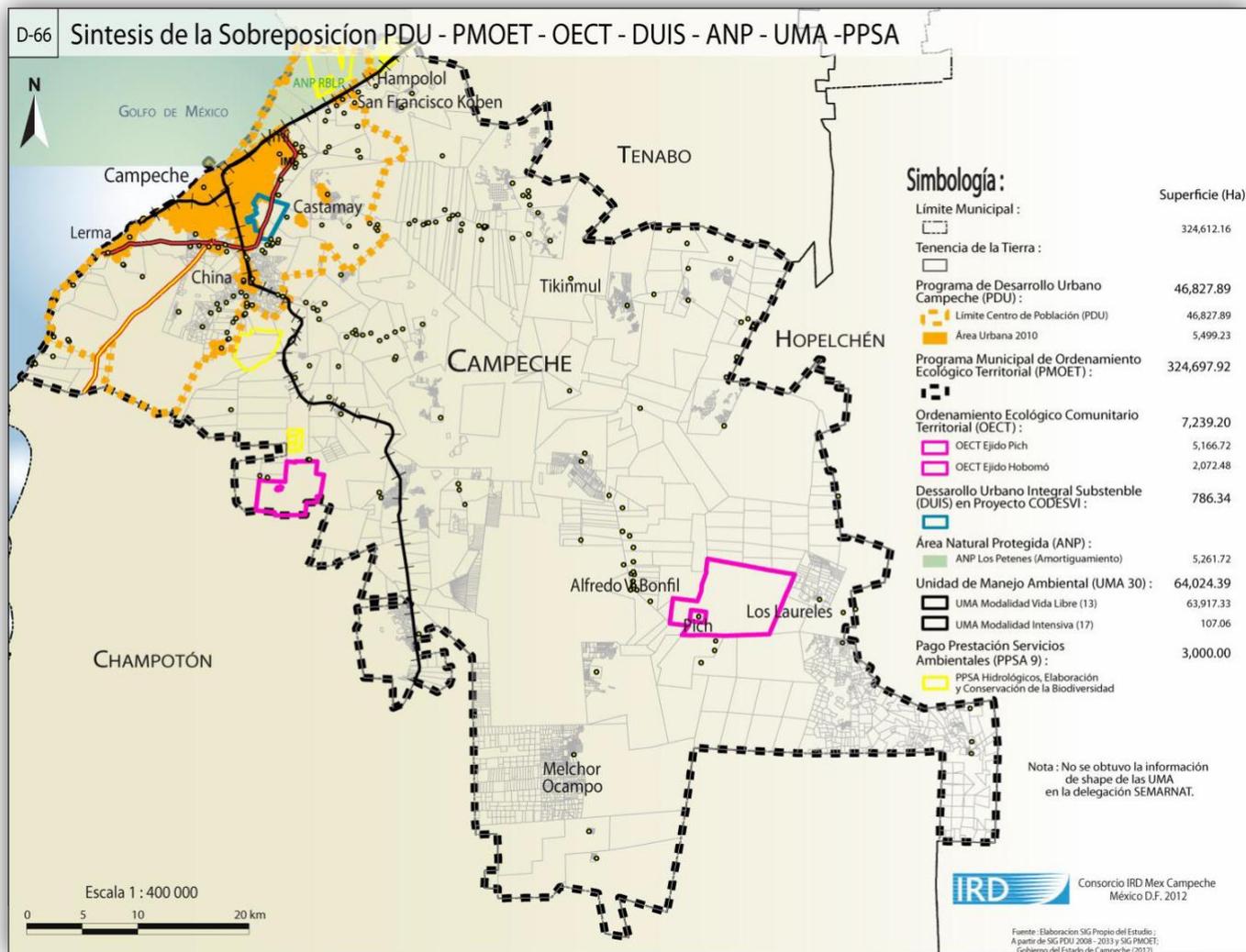
Por su importancia tanto a nivel de política pública como de instrumento de planificación territorial en el municipio de Campeche, destacan dos instrumentos:

- El **Programa Director de Desarrollo Urbano (PDU)** de Campeche 2008-2033), que instrumenta la política de desarrollo urbano- ordenamiento territorial.
- El **Programa Municipal de Ordenamiento Ecológico del Territorio (PMOET)**, que instrumenta la política ambiental y se considera como el instrumento pivote para el ordenamiento territorial local.

Dificultades del PDU y PMOET:

- Existe un **traslape** entre el PDU y el PMOET que ocasiona problemas de competencia-rivalidad entre las dependencias que dirigen las políticas de Desarrollo Urbano y Ambiental
- La no definición de **reglas claras para la articulación y subordinación** entre los distintos instrumentos, la sobreposición de zonificación y la dificultad de interpretar su aplicación, generan conflictos jurídico-normativos cuya solución debería recaer en el H.Ayuntamiento
- Importancia del **Cambio Climático** y la Ley respectiva. De 2012. Oportunidad que sin embargo no logra superar las dificultades mencionadas y lograr transversalidad

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



Fuente: Elaboración propia en SIG propio del Estudio, a partir de SIG PDU 2008-2033; SIG PMOET; Informe DUIS Nuevo Campeche; Delegación SEMARNAT Campeche para OEC, PPSA, UMAs.

Obstáculos para enfrentar los retos territoriales de Campeche

I. A escala intra-municipal urbana, esta indefinición jurídico-normativa dificulta el avance en la solución de los problemas de consolidación y mejoramiento del área urbana actual

II. 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. Programa Director Urbano 2008-2033 sustituye al 2001-2025. (6500 has. mas)

III. En cuanto al reto urbano-ambiental, destaca la no inscripción de polígono jurídico-normativos de prevención de riesgos en materias de inundaciones.

IV. Se expone la existencia en una cuarta parte del total de la superficie normativa del PMOET, de una sobreposición de la zonificación de este con la de los polígonos de

- Área Natural Protegida (ANP),
- Unidades de Manejo Ambiental (UMA)
- Ordenamientos Ecológicos Comunitarios (OEC)

Esta sobreposición no es la única responsable de los problemas identificados, sin embargo, tampoco aporta a su solución

V. La falta de visión integral y de largo plazo de una política agropecuaria articulada con la economía local, regional y global impide el desarrollo rural y limita el de la economía local.

Aguas no tratadas



Salida de aguas no tratadas directamente al mar, en el malecón de la ciudad de Campeche.
Fuente: C. Paquette, IRD, 2012.

Límite del libramiento: superficie no urbanizada



Vista a la ciudad desde el libramiento: queda todavía una enorme superficie no urbanizada dentro del límite del libramiento.

Fuente: C. Paquette, IRD, 2012.

Libramiento de la ciudad de Campeche



El libramiento de la ciudad de Campeche, delimitación clara dentro de la cual el “frente urbano” permanece totalmente contenido.

Fuente: C. Paquette, IRD, 2012

Conjunto habitacional Ex Hacienda de Kaláa



Gobernanza territorial:

Existen 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:

1. La existencia de una **participación ciudadana muy escasa.**
2. El carácter **débil** del **eslabón municipal**, origen de numerosas fragilidades y disfuncionamientos.

El Centro Histórico de Campeche: la Puerta de Mar



Fuente: C. Paquette, IRD, 2012.

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.

Muchas gracias