



AYUNTAMIENTO DE COLIMA
Instituto de Planeación para el Municipio de Colima
Secretaría de Desarrollo Social

**Elaboración del diagnóstico para la actualización
del Programa de Desarrollo Urbano del
Centro de Población de Colima**

Síntesis Ejecutiva

17 de Marzo de 2010



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
COORDINACIÓN DE HUMANIDADES
PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS SOBRE LA CIUDAD

Contenido

Introducción	1
1. Marco jurídico	2
2. La planeación	3
3. Contexto urbano-metropolitano	5
4. La Sociedad	6
4.1. Aspectos sociales	6
4.2. Participación social	6
4.3. Actividades culturales	7
4.4. Población	7
4.5. Aspectos económicos	8
5. La Ciudad	10
5.1. Estructura urbana	10
5.1.1. El Centro Histórico	10
5.1.2. Uso del suelo	11
5.1.3. Infraestructura y servicios	11
5.2. Zonificación del uso de suelo	14
5.2.1. Centro de la Ciudad	15
5.3. Vivienda	16
5.3.1. Características	16
5.4. Tenencia de la tierra	17
5.5. Áreas de reserva	17
6. Análisis del Programa	20
6.1. Operatividad	24

7. Conclusiones	28
8. Las nuevas reglas del juego	31
8.1. Planeación	31
8.2. Administración urbana	31
8.3. Participación ciudadana	32
9. Bases técnicas para la actualización del PDU Colima	34
9.1. Proceso de planeación estratégica y participativa	35

Introducción

Uno de los propósitos de la administración municipal de Colima es el de llevar a cabo la actualización del **Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Colima (PDU Colima) 1997-2000**, actualmente vigente. Para ello se ha detectado la necesidad de fortalecer las bases técnicas y legales que permitan su actualización. Es por esta razón, que el H. Ayuntamiento de Colima, a través del Instituto de Planeación de Colima (IPCO), ha solicitado al Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), elaborar un **Diagnóstico para la Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Colima**, que permita desarrollar las bases técnicas y legales que se requieren para realizar un nuevo programa de desarrollo urbano del centro de población.

En este sentido, el objetivo de este estudio, es el de analizar el marco jurídico con que cuenta el Estado en materia de planeación, así como los instrumentos técnico-legales existentes para el desarrollo urbano (planes, programas, leyes, reglamentos, decretos, convenios, planos, evaluaciones, ejercicios de participación ciudadana, etc.) junto con aquellos que son utilizados en la gestión del desarrollo y la administración urbana municipal, a fin de identificar su comportamiento en los últimos 9 años (2000–2009).

El diagnóstico para la actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Colima, está integrado por nueve capítulos:

1. Marco jurídico;
2. La planeación;
3. Contexto urbano-metropolitano;
4. La sociedad;
5. La ciudad;
6. Análisis del programa;
7. Conclusiones;
8. Las nuevas reglas del juego;
9. Bases técnicas para la actualización del PDU Colima.

Si bien existe una estructura que establece la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima para la elaboración del PDU Colima, es importante identificar aquellos aspectos que han impactado de manera más relevante el desarrollo urbano de la ciudad durante los diez años de vigencia del programa. En cada capítulo se analizan los aspectos más significativos en el proceso de actualización del programa.

1. Marco jurídico

Con el propósito de tener claro el marco de referencia jurídico que se debe observar en la formulación que instrumentan los programas de desarrollo urbano en general, y particularmente en la actualización del **Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Colima 1997-2000 (PDU Colima)**, se revisan los ordenamientos legales Federales, Estatales y Municipales aplicables y la relación que guardan entre ellos.

En estos instrumentos, están contenidas las disposiciones que determinan formas de participación propias del Ejecutivo Estatal, de coordinación con los otros dos niveles de gobierno y de concertación con los sectores privado y social.

Para el examen de estos ordenamientos, se siguió como proceso, la revisión del instrumento federal, seguida de su equivalente local, a fin de reconocer su correspondencia, la importancia que representa en la actualización del PDU Colima y el apoyo que significa en su instrumentación y gestión, tratando de resaltar en todo momento, la importancia fundamental del municipio como entidad responsable de la administración del desarrollo urbano a nivel local.

Cuadro 1. Síntesis del marco jurídico

Federal	Estatal	Municipal
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima (1917)	Ley del Municipio Libre del Estado de Colima (2001)
Ley de Planeación (1983)	Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Colima (2003)	
Ley General de Asentamientos Humanos (1976)	Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima (1994) Reglamento de Zonificación para el Estado de Colima (1997) Ley de Zonas Metropolitanas del Estado de Colima (2006)	Reglamento de Desarrollo Urbano y Seguridad Estructural para el Municipio de Colima (1993) Reglamento de Zonificación del Municipio de Colima (2002)
Ley de Vivienda (2006)	Ley de Vivienda para el Estado de Colima (2006)	
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988)	Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Colima (2006)	
Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos (1986)	Ley de Patrimonio Municipal para el Estado de Colima	Reglamento para la Protección y Revitalización Sustentable de Inmuebles en el Centro Histórico de la Ciudad de Colima (2008)

2. La planeación

En el marco de la planeación, se contemplan los niveles Federales, Estatales y Municipales.

A nivel Federal son considerados los siguientes planes y programas:

- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
- Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006.
- Programa Nacional de Vivienda 2007-2012.

A nivel Estatal son considerados los siguientes planes y programas:

- Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009.
- Programa Estatal de Desarrollo Urbano 2004-2009 Visión al 2030.

A Nivel Municipal se consideran los planes y programas siguientes:

- Plan Municipal de Desarrollo 2006-2009.
- Programa Municipal de de Desarrollo Urbano, 1981.
- Programa de Desarrollo Urbano de las Ciudades Conurbadas Colima-Villa de Álvarez, 1994.
- Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Colima 1997-2000.

Sistema de planeación urbana del Estado de Colima¹



¹ Cf. Programa Estatal de Desarrollo Urbano de Colima 2004-2009. Complementado por PUEC-UNAM.

3. Contexto urbano-metropolitano

Las zonas metropolitanas están definidas, por lo general, como aquellas extensiones territoriales que incluyen a la ciudad principal (ciudad central), en torno a las áreas contiguas que se desarrollan con características urbanas o semiurbanas en las que tienen lugar sitios de trabajo y áreas de residencia para trabajadores no agrícolas.

De acuerdo con Luis Unikel, el fenómeno de metropolización, es el proceso que se presenta cuando una ciudad rebasa su límite político administrativo territorial para conformar un área urbana ubicada en dos o más municipios.

En esta dirección, el área que comprende la Zona Metropolitana de Colima-Villa de Álvarez está constituida por los municipios de Colima, Comala, Coquimatlan, Cuauhtémoc y Villa de Álvarez, que de acuerdo al II Censo Nacional de Población y Vivienda 2005 del INEGI, contaba con una población total de 294,828 habitantes distribuida en 52 localidades, de las cuales la ciudad de Colima representa el 44.86% de la población total y Villa de Álvarez el 33.95%, lo que significa que el 21.19% de la población se encontraba en tres municipios restantes.

Del área total del estado, el municipio de Colima ocupa el tercer lugar por superficie (668 km²), mientras que el municipio de Villa de Álvarez el quinto lugar (428.4 km²). Sin embargo, por la situación geográfica que ocupan estos dos municipios en el estado, representan la conurbación estatal más importante y significativa, además de que el municipio de Colima es la capital del estado y en él se reúnen el poder local, la sede del gobierno y los poderes estatales.

Como parte de la zona metropolitana, el área urbana de Colima-Villa de Álvarez, se ubica al centro de la zona, constituyendo una conurbación que de acuerdo con el Sistema Urbano de Occidente, ocupa una posición estratégica y está considerada como ciudad media con nivel de servicios estatales y con una política de Impulso.

4. La sociedad

4.1. Aspectos sociales

A nivel nacional, de acuerdo a los índices de marginación elaborados por Consejo Nacional de Población, el Estado de Colima tiene un grado de marginación “bajo”. En el contexto estatal, el municipio de Colima junto con el de Villa de Álvarez se identifican con un grado de marginación “muy bajo”, ubicándose en los lugares 9 y 10 respectivamente, mientras que en el extremo de la clasificación se encuentra el municipio de Ixtlahuacán ocupando el lugar 1 con un grado de marginación “medio” dentro del contexto de la entidad.

4.2. Participación social

Como parte de la organización social de la comunidad, el marco legislativo del municipio contempla la participación conjunta de los órganos de gobierno y los principales grupos sociales de la comunidad; para este propósito, se han constituido los siguientes organismos:

En el ámbito de la Planeación del Desarrollo Municipal:

- Comité de Planeación Para el Desarrollo del Estado de Colima (COPLADECOL)
 - Consejo de Participación Social para la Planeación
- Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN)
 - Consejo Municipal de Participación Social para la Planeación
 - 144 Comités de Participación Social (barrio, colonia o fraccionamiento urbano)
 - Comités de Vigilancia (áreas naturales, parques y jardines del municipio)
 - Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Colima, 28 Autoridades Auxiliares (comunidades rurales) y 21 Comisarios Ejidales
 - Comités de Desarrollo Comunitarios en Zona Rural (Director del Plantel Educativo, encargado de Centro de Salud, Comisarios Ejidales, Municipales, jóvenes y padres de familia).
 - Contralorías Sociales

En el ámbito de la Planeación y Gestión del Desarrollo Urbano Municipal:

- Comisión Consultiva de Desarrollo Urbano del Municipio de Colima.
- Comisión de Construcción
- Comisión de Admisión de Directores de Obra
- Comisión de Anuncios
- Comisión de Usos de Suelo del Municipio de Colima
- Consejo de Peritos en Supervisión Municipal.
- Consejo Ciudadano de Planeación del Instituto de Planeación para el Municipio de Colima.

4.3. Actividades culturales

Dentro de las actividades culturales se destaca la Feria Agrícola, Ganadera, Comercial e Industrial de Colima. Es la feria anual más importante de la entidad, su origen se remonta al año 1826 en que se instituyó la "Feria de Todos los Santos". El 1 de noviembre es el día principal, de ahí se derivó su nombre. En el área de conurbación se encuentran las tradicionales fiestas charro taurinas de Villa de Álvarez, donde se celebra el santo patrono San Felipe de Jesús.

4.4. Población

En 1980, Colima contaba con una población total de 100,428 habitantes, había crecido a una tasa anual promedio del 4.3% en las últimas dos décadas y ocupaba una superficie de 1,417.48 has. Para 1990, la población creció a una tasa anual del 1.6% (116,505 habitantes) y ocupaba 2,108.62 has.; para el año 2000, Colima ya contaba con 129,958 habitantes, lo que significó una tasa de crecimiento promedio anual del orden del 1.29%, mostrando una clara tendencia a la desaceleración en el crecimiento demográfico, ya que en el transcurso las últimas dos décadas aumento tan solo 29,530 habitantes lo que representó el 29.4%, pero sin embargo la superficie ocupada, se incremento en un 91.2%.

Desde entonces este proceso de crecimiento desacelerado se mantiene y en el II Censo de Población y Vivienda de 2005 se señala que la población total del municipio, para ese entonces fue de 132,273 habitantes, con una población urbana de 123,667 habitantes, lo que representa que el 93.5% de la población total, habitaba en la ciudad, ocupando una superficie de 2,992.66 has, mostrando un crecimiento demográfico de 1.78% en cinco

años y del 10.4% en el área de terreno ocupada en ese mismo periodo. Esta dinámica demográfica de la ciudad de Colima, permite perfilar una disminución paulatina de su incremento poblacional.

Al analizar en forma paralela el comportamiento del municipio de Villa de Álvarez como parte integral del área conurbada, se observa que para 1980 esta población contaba con un total de 19,541 habitantes que representaba el 19.5% del total de la población del municipio de Colima; para 1990 su población casi se habían duplicado (37,494 hab.), en tanto que Colima observó la disminución en su tasa de crecimiento; para el año 2000 Villa de Álvarez contaba con una población total de 80,808 habitantes, significando un incremento del 413.5% entre las dos décadas comprendidas entre los años 1980 y 2000.

Desde entonces el crecimiento de Villa de Álvarez se ha venido incrementando y de acuerdo al INEGI para el año 2005 ya contaba con una población total de 100,121 habitantes, de los cuales el 97.6% se localizaban en el área urbana (97,764 habitantes), significando el 43.7% del total de la población que conformaba en ese entonces el área conurbada de Colima-Villa de Álvarez (223,820 habitantes).

En contraste con las tendencias demográficas del municipio de Colima, Villa de Álvarez ha mostrado un crecimiento poblacional importante, tanto en forma natural, como en su crecimiento social.

De acuerdo a las tendencias de crecimiento, CONAPO estima que para el año 2030 el área conurbada de Colima-Villa de Álvarez tendrá una población total de 338,815 habitantes (100%), distribuida entre Colima con el 40.7% (138,035 habitantes) y Villa de Álvarez con el 59.3% (200,780 habitantes). Asimismo, la población estimada para el año proyectado del área conurbada, representará el 46.2% de la población total del Estado de Colima.

4.5. Aspectos Económicos

De acuerdo con los Censos Económicos 2004 y al II Conteo de Población y Vivienda, la composición sectorial del Estado de Colima y particularmente los municipios de Colima y Villa de Álvarez presentan las siguientes características:

Para el 2005, la Población Económicamente Activa (PEA) del Estado de Colima registra 201,964 habitantes que representa el 35.6% de la población total de la entidad; de este total, el 98.9% (199,692 habitantes) es población ocupada (PO). La población ocupada, desagregada en los diferentes sectores de la actividad económica, mostró que el 16.9% de la PO (33,898 habitantes) se ubica en el sector primario; el 20.19% (40,301 habitantes)

se halla en el sector secundario y el 60.56% (120,940 habitantes) de la PO se concentra en el sector terciario.

Por su parte, la PEA del Municipio de Colima en 2005 representa el 39.9% (51,836 habitantes) de la población total municipal, de la cual el 98.73% (51,178 habitantes) es población ocupada. La distribución de la PO en los sectores de la actividad productiva señala, que en el sector primario se encuentra el 6.47% (3,313 habitantes) de la PO; el sector secundario concentra al 21.18% (10,837 habitantes) y el 70.05% de la PO es agrupado por el sector terciario.

Por su parte, la PEA del Municipio de Villa de Álvarez representa el 31.8% de la población total (31,814 habitantes.) de la cual, el 98.9% (31, 489 habitantes) se clasifica como población ocupada. De la Población Ocupada el 4.66% se ubica en el sector primario; el 21.76% se encuentra en el sector secundario y el sector terciario agrupa al 71.49%.

En cuanto al nivel de ingresos de la población económicamente activa de los municipios de Colima Villa de Álvarez en su conjunto, el 8.2% no recibe salario (3,391 habitantes); el 36% (29,745 habitantes) recibe de 1 a 2 salarios mínimos mensuales (SMM); 38.6% de la PEA tiene ingresos de 3 a 5 SMM (31,891 habitantes) y el 17.3% reciben más 5 SMM (14,278 habitantes).

La actividad económica en el municipio de Colima presenta un perfil en el que el sector terciario es el más significativo, en donde predominan particularmente los servicios (44.96%) y el comercio (20.17%) y, en segundo término, la industria manufacturera (10.27%) y la construcción (9.72%). En su conjunto, estas actividades económicas son las que más personal ocupan absorbiendo al 85.12% de la población ocupada total, esto es, 43,564 habitantes.

5. La ciudad

5.1. Estructura urbana

La ciudad de Colima se localiza sobre la carretera que comunica el puerto de Manzanillo con la ciudad de Guadalajara; está ubicada en un punto estratégico del territorio lo que le significa ser el centro de comunicaciones del Estado de Colima.

Dentro de los límites establecidos que conforman la Zona Conurbada Colima-Villa de Álvarez (ZCCVA), se ubican un total de 52 localidades de diversos tamaños, tanto en extensión territorial como en población, que influyen en el proceso de consolidación urbana de la zona.

La estructura urbana de Colima, está conformada por los antiguos barrios que le dieron origen a la ciudad y las colonias que se han ido desarrollando a partir de la construcción de nuevos fraccionamientos o de la subdivisión y venta de terrenos. Para su análisis, el PDU Colima 2000 divide la ciudad en cuatro zonas de acuerdo a la conformación de los barrios: Centro, Norte, Oriente y Sur, identificando para entonces en la zona Centro un total de 39,673 habitantes con una densidad promedio de 72 hab/ha; para la zona Norte 36,399 habitantes, con densidad de 51 hab/ha; la zona Oriente con 11,401 habitantes, densidad de 35 hab./ha y la zona Sur con 10,549 habitantes y una densidad de 43 hab./ha, dando por resultado que la ciudad contaba para ese año con una población de 98,072 habitantes, una densidad promedio de 53 hab./ha y una superficie real ocupada de terreno de 1,836.07 ha.

En 2005 el área del centro de población de Colima estaba integrada por un total de 84 AGEB's distribuidos en las cuatro zonas que define el PDU Colima 2000 abarcando un área total de 3,665.22 ha que representaban el 67.6% de la superficie total considerada como límite del Centro de Población, incluyendo las áreas aún no urbanizadas y de reserva que forman parte de las AGEB's hasta entonces existentes .

5.1.1. El Centro Histórico

Como sucede en la mayoría de las ciudades medias de nuestro país, la estructura urbana se desarrolla a partir del centro histórico de la ciudad, en donde se localiza la mayor parte de la infraestructura y se llevan a cabo las actividades económicas y de servicios, que con el tiempo van desplazando a la vivienda. El PDU Colima 2000, observaba que la densidad de vivienda en el centro de Colima estaba llegando a límites que se podrían considerar

“riesgosos”; sin embargo, después del sismo sufrido por la ciudad en el 2003, se empezó a apreciar un proceso de despoblamiento y cambio de uso del suelo, así como la aparición de un número importante de lotes baldíos subutilizados, edificaciones muy deterioradas y en ocasiones totalmente ruinosas, debido, entre otras cosas, a la estricta regulación del INAH para la autorización de proyectos para la reconversión del inventario inmobiliario de la zona, que aseguren su conservación y permitan darle usos más acordes a las características actuales del desarrollo urbano de Colima.

5.1.2. Uso del suelo

En la ciudad existe un claro predominio de vivienda unifamiliar, con muy pocas manifestaciones de vivienda multifamiliar; sin embargo, se observa, en algunas zonas, una marcada tendencia a mezclar la vivienda con actividades comerciales, así como la utilización de espacios que originalmente eran de vivienda unifamiliar para transformarlos en usos mixtos.

5.1.3. Infraestructura y servicios

Agua potable

Las principales fuentes de abastecimiento del área conurbada de Colima y Villa de Álvarez están constituidas por las fuentes subterráneas, siendo la más importante, por el gasto que aporta, el manantial Zacualpan, ubicado en el municipio de Comala, además de pozos profundos (100 a 200 m) que surten a la ciudad de Colima (28 pozos) y a Villa de Álvarez (12 pozos).

La zona conurbada de Colima-Villa de Álvarez es abastecida por un acueducto con capacidad de 1.0 m³/seg., que conduce por gravedad su caudal, desde la obra de toma hasta la planta de bombeo, a través de una tubería de acero de 36” (914 mm) que hoy opera 15 horas al día y que podrá dar servicio a los 256,749 habitantes que para 2010 se estima residirán en esta zona, con una dotación diaria promedio de 210 litros por habitante sin ningún racionamiento.

Por otra parte, si se toma en consideración que la capacidad de aforo del manantial es de 1.5 m³/seg se estima que existe la suficiente disponibilidad de agua potable para los 338,815 habitantes, que de acuerdo a proyecciones del CONAPO habitarán esta conurbación en el año 2030, siempre y cuando, el tiempo de operación del acueducto se incremente a 19 horas y la dotación promedio por habitante no sobrepase los 200 litros

establecidos por el Reglamento de Desarrollo Urbano y Seguridad Estructural de Municipio de Colima.

De acuerdo a la información disponible, el abastecimiento de agua para la Zona conurbada de Colima-Villa de Álvarez está cubierta, más allá del año 2030, sin embargo, por cuestiones de cobertura de infraestructura, es probable que sea necesario habilitar fuentes alternas de abastecimiento, que cubran las distintas zonas de las ciudades de Colima y Villa de Álvarez.

En la actualidad, el servicio de agua potable llega a la totalidad del área urbana, presentando problemas de mantenimiento en la infraestructura de distribución, irregularidad en el servicio y en algunos casos, en las zonas dispersas de la ciudad que se abastecen de pozos, por la operación y control de equipos.

Drenaje

El sistema de drenaje sanitario de la ciudad de Colima está formado por colectores que corren de norte a sur de la ciudad. Todo el sistema funciona por gravedad a base de colectores principales y secundarios con diámetros que varían entre 25 a 61 cm., que junto con pozos de visita distribuidos de acuerdo a la normatividad vigente, integran una red que recogen las aguas servidas de la ciudad con un volumen total de descarga estimado en 14.7 m³/min., y que son vertidas en tres puntos a lo largo del recorrido del Río Colima.

Como parte del Programa de Acciones de Saneamiento (PAS), el Municipio y el Gobierno del Estado realizaron obras que permitieron interceptar y canalizar las aguas servidas que se vertían al río con el fin de depositarlas en una planta de tratamiento localizada al sur de la ciudad de Colima.

La planta construida tiene una capacidad total promedio de 800 lt/seg., (máxima 1,440 lt/seg.), la tecnología empleada es de punta, el proceso utilizado en el tratamiento de agua es un sistema de lodos activados en la modalidad de aireación extendida, con nitrificación, desnitrificación y eliminación parcial de fósforo, que sobrepasa la norma establecida por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) para la descarga en ríos con protección de la vida acuática, así como las normas internacionales en la materia.

En términos generales se observa que la ciudad cuenta con un sistema drenaje adecuado con una cobertura de más del 98%, que en algunos casos presenta problemas de mantenimiento y desazolve, principalmente en aquellas zonas dispersas del área urbana.

Energía eléctrica

Por lo que se refiere al servicio de energía eléctrica proporcionado a través de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), Colima cuenta con un total de 52,987 usuarios, de los cuales, el 82.7% (43,825) son residenciales, el 15.6% comerciales (8,280), el 0.8% industriales, 0.7% por consumo de alumbrado público y equipos de bombeo y el 0.2% restante corresponde a usuarios agrícolas.

En la ciudad de Colima el 98.7% de las viviendas habitadas cuentan con el servicio de energía eléctrica, y de acuerdo al PDU Colima 2000, se cuenta con una cobertura del 80% en alumbrado público, que en términos generales satisface la demanda de la población con relación a este servicio.

Vialidades

El Reglamento de Zonificación del Municipio de Colima clasifica las vialidades de la ciudad de acuerdo a su jerarquía y función, definiendo un sistema general de vialidad integrado por la red regional y red de vialidades urbanas que estructuran la traza del centro de población. Como parte de la estructura urbana, la red urbana clasifica las vialidades de acuerdo a su jerarquía en: vialidades primaria, secundarias, locales y ciclovías

Además de la traza reticular que estructura el sistema de vialidades, la ciudad cuenta con vialidades primarias importantes como la Felipe Sevilla (Av. Tecnológico-Gonzalo Sandoval), San Fernando (Av. de los Maestros - Av. Insurgentes), Av. Francisco I. Madero (Gregorio Torres Quintero - Av. Niños Héroes Chapultepec) y Av. 20 de Noviembre (Av. Anastacio Brizuela - Calz. del Campesino) que corren de oriente a poniente, asimismo se cuenta con vialidades importantes como Av. Benito Juárez, Pino Suárez y Pedro Galván, entre otras que dan servicio de norte a sur y que en algunos casos forman parte de un sistema concéntrico de vialidades primarias que conforman dos anillos que circundan la ciudad junto con un tercer anillo que está parcialmente construido. Todo este sistema se complementa y se integra a los libramientos carreteros Manzanillo y el Colima Oriente que se liga con la carretera a Guadalajara, para constituir la red metropolitana de vialidades de la Zona conurbada Colima-Villa de Álvarez.

Por otra parte, existen zonas que no cuentan con guarniciones y banquetas para circulación de peatones, sobre todo en aquellas zonas de expansión de la ciudad, producto de procesos de regularización o de programas de vivienda popular que se realizan como parte de los programas del Instituto de la Vivienda del Estado de Colima (IVECOL), entre otros.

Transporte

Para 2004, según datos de INEGI, en el municipio de Colima existía un total de 54,356 vehículos automotores registrados, lo que significa que de 1997 a 2004 el parque vehicular se incrementó en un 67.25% que representa una tasa anual media de crecimiento del 9.61%. De acuerdo con esta información, la densidad vehicular en Colima es de 1 vehículo por cada 2 habitantes. Villa de Álvarez como parte integral del área conurbada contaba en 2004, con un total de 21,540 vehículos con una densidad de 1 vehículo por cada 5 personas, dando por resultado en el área conurbada, una densidad media promedio de 1 vehículo por cada 3 habitantes, con un parque vehicular total de 75,896 automotores en ese mismo año.

En cuanto al transporte público, el servicio urbano muestra una clara falta de planeación y estructura operativa. La dispersión de la ciudad y los regímenes de los horarios de uso dificultan la estructuración de rutas y su operación. Como en otras ciudades, existe saturación del servicio en las horas pico y por lo tanto falta de vehículos para cubrir la demanda con una frecuencia de recorridos en intervalos adecuados, que se ven afectados, en algunos casos, por las grandes distancias que separan las áreas habitacionales de las zonas periféricas de la ciudad.

5.2. Zonificación del uso de suelo

En la actualidad el uso de suelo de Colima, enfrenta un grave problema de subutilización y dispersión debido a la falta de una estrategia clara de desarrollo urbano en el PDU Colima 2000.

Si bien en el PDU Colima 2000 se hacen una serie de consideraciones en términos de las tendencias de crecimiento demográfico y sus demandas de equipamiento urbano en escenarios a 2003, 2006 y 2020, basados en una “política de apertura de reserva urbana para el ejercicio de promotores inmobiliarios...”, estimando los supuestos requerimientos de suelo para estos periodos, el programa no responde con una estrategia acorde a los objetivos generales que plantea para el ordenamiento de la ciudad.

A pesar de que el PDU Colima 2000 establece como uno de sus objetivos de suelo urbano: “promover la densificación del suelo en áreas servidas con infraestructura”, el programa no plantea una estrategia clara que asegure el logro de este objetivo para el desarrollo ordenado de la ciudad, sino por el contrario, basado en exageradas tendencias de

crecimiento “sostenido” de la población, justifica la necesidad de prever para el año 2020, 1,380 has., adicionales de reserva territorial que demandará una población estimada en más de 200,000 habitantes asentada sólo en la ciudad de Colima. Sin embargo, de acuerdo a las proyecciones de población del CONAPO, se estima que para el año 2020 Colima contará con una población total de 138,756 habitantes y para 2030, disminuirá a 138,035 habitantes.

Esta situación demuestra que la estrategia de constitución de reservas territoriales contemplada en el PDU Colima 2000, contribuyó de manera muy importante al incumplimiento del objetivo de redensificación de las áreas urbanas con servicios y a la expansión y dispersión de la ciudad, con la consecuente subutilización del suelo urbano y la especulación inmobiliaria en las áreas de crecimiento.

De acuerdo a la zonificación de los usos del suelo, de las 2,992.66 ha, que ocupaba la ciudad como superficie total en 2005, el 3.91% está identificada como centro de la ciudad, 44.76 % la zona urbana, el 4.53% la zona de equipamiento, 0.78% zona industrial, y el 1.22% corresponde a áreas verdes. Adicionalmente, de acuerdo al área total establecida por el PDU Colima 2000 para el centro de población, se cuenta con 2,429.35 ha, de reserva urbana, que representan el 44.81% de la superficie de la mancha urbana.

5.2.1. Centro de la Ciudad

El Reglamento de Zonificación del Municipio de Colima, reconoce dentro de las áreas urbanizadas (AU) las que por sus características patrimoniales, tanto culturales como históricas, están destinadas a ser protegidas.

Como parte de esta clasificación, la zona Centro de la Ciudad, se identifica con un área total de 212.18 ha, que representan el 3.91% del total de la mancha urbana actual de la ciudad, y está constituida por los perímetros “A”, “B” y el área de amortiguamiento del Centro histórico. En estos perímetros se reconocen áreas específicas de protección a la fisonomía urbana (PF), al patrimonio cultural (PC) y al patrimonio histórico (PH), que fueron delimitadas por la delegación local del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH).

Zonas habitacional y de servicios

Esta zona comprende el 44.76% del área total (2,426.74 ha) y está integrada por los usos del suelo más significativos con que cuenta la ciudad, dentro de los que destacan las áreas habitacionales y las áreas con usos mixtos, comerciales y de servicios.

Zonas de equipamiento urbano

El equipamiento urbano está constituido por los inmuebles públicos o privados que dan servicio a la comunidad: hospitales, mercados, escuelas, unidades deportivas, centros sociales, panteones, cárceles, terminales de autobuses, etc. que se localizan distribuidos principalmente en la mancha urbana y que representan el 4.53% (245.82 ha) del área total del territorio la ciudad.

Zonas de uso industrial

En esta zona se localiza la industria más significativa con que cuenta Colima, está apoyada por otros usos complementarios, fundamentalmente integrados por bodegas, almacenes y algunos comercios; se estima que esta zona ocupa un área aproximada de 42.03 ha, que representa el 0.78% de la superficie total de la mancha urbana.

Zona de Áreas Verdes

Son aquellos espacios que se encuentran destinados con uso de parques, plazas y jardines; en la ciudad representa el 1.22% (65.89 has.) de su superficie total, arrojando un índice por habitante de 4.98 m², que representa el 50% del indicador establecido por Naciones Unidas.

5.3. Vivienda

5.3.1. Características

En 1980, el parque habitacional de Colima sumaba 19,434 viviendas, con una población de 100,428 habitantes, siendo el tamaño del hogar de 5.2 habitantes por vivienda. Para 1990 la población había crecido en un 16%, o sea 16,077 habitantes más, y la vivienda se había incrementado en un 29.4% (5,727 viviendas adicionales), con un promedio de 4.6 habitantes por vivienda. En 1995 la población aumentó a 120,769, habitantes (3.6%) mientras que la vivienda creció en un 12.2% con respecto a 1990, lo que representó un total de 28,238 viviendas con una relación de 4.3 habitantes por vivienda.

Para el año 2000 la población creció el 7.6% (9,189 personas mas) con respecto al lustro anterior y la vivienda aumento en 9.1% (2,568 viviendas adicionales) en el mismo periodo, significando 4.2 habitantes por vivienda; de acuerdo al último Censo de Población y Vivienda (2005) el inventario total de viviendas para entonces ascendió a 33,693, lo que representa un incremento en los últimos cinco años del 9.3% con un aumento de la

población en el mismo periodo, de tan solo el 1.7% (2,315 habitantes mas), significando 3.9 habitantes por vivienda.

Comparativamente, Villa de Álvarez observó un fenómeno similar pero con mucho mayor aceleración, ya que tan solo entre 1980 y 1990 la población se incremento un 91.9% y la vivienda aumento el 121.7% en el mismo periodo; para el año 2005, de acuerdo al Censo de Población y Vivienda, Villa de Álvarez contaba con un total de 27,785 viviendas, que representaba un aumento del 255% en los últimos tres lustros, con un crecimiento poblacional del 167.0% para el mismo período, lo que hace suponer que la población de la zona conurbada de Colima se reubicó en este municipio.

Con base en información del Programa Estatal de Vivienda y Reservas Territoriales y de acuerdo a los datos estadísticos, la producción de vivienda en los últimos años ha sido mayor a la demanda originada por el crecimiento de la población; el rezago por hogares sin vivienda es casi inexistente; las necesidades de vivienda nueva son mínimas, sin embargo se requieren programas de mejoramiento; es determinante replantear el programa de producción institucional de vivienda, principalmente el que se refiere a la reserva territorial.

5.4. Tenencia de la tierra

La propiedad de la tierra predominante en el área conurbada es privada y ejidal; y solo en algunas áreas en torno a Villa de Álvarez se apreciaron zonas de pequeña propiedad, es por ello que entre 1979 y el año 2000, los promotores inmobiliarios orientaron sus acciones hacia Villa de Álvarez con proyectos habitacionales de interés social; además, la diferencia de precios del suelo con respecto a Colima capital, propicio que Villa de Álvarez se hiciera más accesible para la producción de vivienda, convirtiendo a esta entidad, en el área dormitorio de la zona conurbada.

5.5. Áreas de reserva

De acuerdo al PDU Colima 2000, la ciudad tiene una extensión territorial total de 5,422.01 has., de las cuales, a 2005 el área urbana utilizada representaba el 55.2% con 2,992.66 ha y el 44.8% restante (2,429.35 ha) se destinaba como reserva. La densidad bruta promedio para ese mismo año fue de 24 hab/ha y la densidad promedio del área urbana era de 44 hab./ha².

² Densidad calculada tomando solo en cuenta el área urbana utilizada (2,992.66 ha).

El resumen de la programación establecida en el PDU Colima 2000 muestra que el 44.3% (1001.34 ha) del total de la reserva estimada se programó para el corto plazo, el 32.31% (729.89 ha) para el mediano plazo, y el 23.36% (527.68 ha) para el largo plazo.

Para calcular los requerimientos de tierra, el PDU Colima utiliza tres escenarios de crecimiento demográfico bajo tres hipótesis: la primera en la que considera que el crecimiento de la población seguirá con la misma tendencia hasta entonces observada; la segunda en la que se observaría un “mayor desarrollo inmobiliario” derivado de la promoción de vivienda de interés social y la consolidación de los asentamientos irregulares; y la tercera en la que se supone la introducción de “un detonador socio-económico” con lo que Colima alcanzaría tasas de crecimiento superiores a las registradas históricamente hasta ese momento.

Con base en las facilidades de las autoridades y a una “.....política de apertura de reserva urbana para el ejercicio de promotores inmobiliarios....” el PDU Colima 2000 asume que la segunda hipótesis es el “....escenario deseado para los próximos años....”

Lamentablemente la base estadística de inicio (1960-1995) utilizada en el PDU Colima 2000 para la estimación de las proyecciones de población, no corresponde a la información oficial registrada por el INEGI para esos años; asimismo, los datos obtenidos de las proyecciones estimadas de 2000 a 2020, son muy altos comparados con los resultados de las proyecciones estimadas por CONAPO para esos mismos periodos.

Con base en los datos obtenidos de las proyecciones de población, el programa calcula la demanda de suelo urbano para los próximos 20 años, considerando incrementos en la densidad de población promedio de 52 hab/ha a 70 hab/ha y un área total ocupada de 2,201.84 ha.

De acuerdo a las proyecciones obtenidas, el programa estima que para el año 2020 habrá un incremento en la población de 95,534 personas para observar una población total de 211,500 habitantes, que con el incremento en los índices de densidad planteados, demandarían un total de 1,378 ha de suelo urbano. En el cálculo final de la demanda no se consideraron los predios baldíos como parte de la reserva, “...dado que el ahorro a través de la posesión de suelo es más bien una cualidad de la comunidad que tenderá a repetirlo en cuanto se abran a la urbanización las nuevas superficies”.

Bajo esta condición, aparentemente la especulación con la tierra es una práctica de las costumbres locales, que se toma como una condición *sine qua non* en el proceso de planeación del programa, que afecta sustancialmente la adopción de una estrategia de desarrollo urbano adecuada que asegure un sano crecimiento de la ciudad y altera los resultados del análisis de demanda de suelo urbano.

Si se compara la demanda real con base en las proyecciones de CONAPO conservando las mismas consideraciones de área urbana ocupada y densidad del programa, los resultados de demanda obtenidos son sustancialmente más bajos, dando por resultado que para el mismo periodo, el incremento de población será de 2,069 habitantes y la demanda de suelo urbano será de 136.27 ha lo que significa el 9.86% de la demanda estimada por el programa.

Al hacer un análisis comparativo de los resultados de demanda de suelo, se obtiene que del área total definida por el PDU Colima 2000 para el centro de población (5,422.01 ha), para el año 2000, una vez descontada el área ocupada por la mancha urbana (2,201.85 ha) y la demanda estimada con base a las proyecciones de población del PDU Colima 2000 para el año 2020, existe una reserva excedente de 1,842.16 ha, que de acuerdo al promedio anual de demanda (68.90 ha) esta reserva cubriría, con este mismo rango de demanda, las necesidades de los próximos 26 años.

En contraste, tomando como base la misma reserva considerada en el PDU Colima 2000 (3,220.16 has.), descontando la demanda estimada con base en las proyecciones de población del CONAPO, ésta se reduciría en un 90% (136.27 ha) y la reserva excedente se incrementaría más de una vez y media (3,083.89 ha), para cubrir las necesidades por más de cuatrocientos cincuenta años, sí la demanda promedio se conserva.

Asimismo hay que considerar, que la población de Colima en 1980 representaba el 29.0% de la población total del Estado y que en 25 años disminuyó su presencia un poco menos de seis puntos porcentuales, pasando a significar el 23.3%; así, con base a la proyecciones de CONAPO, Colima para el año 2020 representará el 20.4% de la población estatal y en el 2030 llegará a significar un poco más del 18%, lo que muestra una clara tendencia a la desaceleración en su tasa de crecimiento que impacta directamente la estimación de las demandas de suelo para el desarrollo urbano de la ciudad.

6. Análisis del Programa

El Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Colima 2000, está estructurado con cuatro capítulos y sus planos anexos:

- I. Antecedentes.
- II. Diagnóstico.
- III. Bases y Criterios de Ordenamiento.
- IV. Estrategia de Desarrollo Urbano.

La estructura del documento no cumple con todo el contenido dispuesto en los artículos 43 y 55 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima. Se aprecian ausencias de suma importancia para el proceso de planeación como son las bases financiero-programáticas que identifican los recursos disponibles para el logro de los objetivos, y la definición y programación de los proyectos estratégicos que deberán llevarse a cabo en forma prioritaria.

En el inciso **Marco de Planeación** del capítulo I. Antecedentes, se hace una breve reseña de los instrumentos de planeación que inciden como marco de referencia y sustento para la instrumentación del programa, en términos de los lineamientos establecidos en las políticas de desarrollo, en lo general y del ámbito urbano en lo particular. Se revisa la trayectoria que se ha seguido para integrar y aprobar los instrumentos de planeación con que cuenta el Estado y el Municipio; se revisa el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2001-2006 (vigente); el Plan Estatal de Desarrollo 1998-2003; el Plan Municipal de Desarrollo 1998-2000 y el Plan Municipal de Desarrollo Urbano vigente desde 1981 (a la fecha no existe actualización). Sin embargo, en este análisis no se consideró el Programa de Desarrollo Urbano de las Ciudades Conurbadas Colima-Villa de Álvarez publicado en Marzo de 1994.

De algunos de estos documentos, se identifican fundamentalmente las políticas generales que marca cada uno de ellos y algunos de los programas y acciones que establecen como lineamientos que se deben considerar en la formulación e instrumentación de los planes y programas de menor jerarquía. No obstante lo anterior, en el PDU Colima 2000 pocos de estos lineamientos se toman en consideración para la definición de la estrategia de desarrollo a seguir.

En este mismo capítulo, se incluye el inciso **Necesidades Sentidas**, en el que se hace la simulación de un proceso de participación social, a través de un cuestionario integrado por doce preguntas “....dirigidas de manera aleatoria al ciudadano común....” que tiene como propósito conocer lo que piensa la ciudadanía sobre los problemas, obras prioritarias y oportunidades que ofrece el centro de población.

El programa no identifica la metodología utilizada para el diseño y tamaño de la muestra que sustente su representatividad y eficacia; los criterios y características del cuestionario aplicado en las entrevistas, que validen los resultados obtenidos.

En el inciso **Objetivos Generales del Programa**, se definen 10 objetivos que en muchos de los casos, se confunden con políticas a seguir y en ninguno de los objetivos se establecen parámetros de medición que permitan contar con indicadores para la evaluación de su cumplimiento.

El capítulo II Diagnóstico, con respecto al inciso del **Medio Físico Transformado**, en el punto de **Estructura Urbana**, no se hace el análisis de la organización espacial del centro de población a partir de la estructura vial, las zonas concentradoras de actividades y su correspondencia con los usos del suelo; asimismo falta identificar y describir los elementos de estructura urbana, como los centros vecinales, centros de barrio, centros urbanos (áreas de concentración de actividades comerciales y/o de servicios), corredores de nivel local, urbano y metropolitano.

Por lo que se refiere al **Uso del Suelo**, se hace una descripción muy general de las características de los usos del suelo, no se analiza su distribución, su incompatibilidad ni los cambios en los modelos de aprovechamiento observado en cada una de las zonas de la mancha urbana.

Para el caso del equipamiento, la infraestructura, la vialidad y el transporte, el programa hace una descripción general de las características de cada uno de ellos, proporcionando en algunos casos datos de su inventario; sin embargo, en muy pocas ocasiones se identifican sus niveles de cobertura y de servicio y mucho menos, se referencian con la estructura urbana (uso del suelo, áreas de concentración de actividades económicas y de servicios, corredores y centro urbanos) y la normatividad aplicable en cada caso.

En cuanto al capítulo III **Bases y Criterios de Ordenamiento**, en el inciso Perspectivas de Crecimiento Demográfico, se plantean tres hipótesis de crecimiento las cuales señalan

crecimientos sostenidos derivados de las tendencias observadas y por acciones de promoción inmobiliaria y en un detonador socioeconómico que incrementará las tasas de crecimiento histórico observadas hasta entonces en la entidad.

En este análisis se aprecian consideraciones poco sustentadas para justificar el crecimiento de la población y su dinámica; los supuestos planteados no son congruentes con las estimaciones contempladas en la información censal y sus proyecciones, estableciendo índices de crecimiento demográfico que sobrepasan por mucho las proyecciones realizadas por CONAPO.

El programa estima que la población de Colima crecerá un 52.4% más sobre la estimación de CONAPO, lo que repercute en sus cálculos de demanda de reserva urbana.

Por lo que hace a las estimaciones de la **Demanda del Suelo Urbano y los Requerimientos de Equipamiento Urbano**, éstos se basan en los resultados obtenidos del análisis del crecimiento demográfico contenido en el programa. La demanda de suelo se define en 1,378 has., adicionales a las ya existentes con el objeto de soportar un incremento de población entre 2000 y 2020 de 92,534 habitantes adicionales, lo que arrojaría una población total de 211,500 habitantes al final de este periodo.

Es evidente que bajo estas consideraciones, que sobrepasan por mucho las estimaciones oficiales a nivel federal, las demandas de suelo y equipamiento se ven alteradas y resultaron exageradas, disponiendo un exceso de reserva con usos del suelo perfectamente establecidos, que no obstante de haber sido programada su utilización para el corto, mediano y el largo plazo, desde la publicación del programa en el año 2000, se ha visto utilizada tanto por los desarrolladores inmobiliarios privados, como por los organismos oficiales de vivienda, principalmente por el IVECOL, fuera de los tiempos programados.

En el inciso **Objetivos específicos del programa**, al igual que en el inciso Objetivos Generales del Programa, en muchos de los casos, los objetivos descritos se confunden con políticas y acciones a seguir.

Por lo que al rubro **Opciones de Desarrollo Urbano** se refiere, se hace una revisión de las zonas con posibilidades de albergar el crecimiento sostenido, que de acuerdo al programa, registraría Colima en 20 años siguientes al año 2000. Se analiza en forma muy general,

sin tomar en cuenta elementos sustantivos que permitan evaluar cada zona, las características propicias para el desarrollo urbano que ofrecen las distintas áreas.

La conclusión a la que se llega con esta revisión, es que existen posibilidades en todas las zonas (norte, oriente y sur) de crecer la ciudad, tomando en consideración, de que en prácticamente todas ellas, el programa tiene prevista reserva, lo que ha originado que hoy, la ciudad esté creciendo hacia todos los puntos cardinales, con el fin de estimular la inversión en suelo.

En cuanto a la **Estrategia General**, del capítulo IV de **Estrategia de Desarrollo Urbano**, se menciona que la “....razón fundamental de los lineamientos estratégicos del programa, es la de constituir una plataforma programática, para la toma de decisiones y de definición de políticas y acciones para lograr los objetivos y la orientación permanente hacia el logro de la imagen objetivo planteada en las bases y criterios de ordenamiento”.

Al revisar la estrategia se aprecia que no cuenta con elementos suficientes que permita “...constituir una plataforma programática...”, que son muy pocos los lineamientos con los que cuenta el programa, para definir “...políticas y acciones para lograr los objetivos...” y orientar permanentemente la “...imagen objetivo....” que nunca fue planteada en las bases y criterios de ordenamiento.

Asimismo, la estrategia no contempla, desde el punto de vista del desarrollo urbano y no sólo desde el enfoque de la reserva de suelo, los programas de vivienda como instrumentos contribuyen a la consolidación de la ciudad y en los cuales se deben insertar las acciones de las distintos organismos públicos de vivienda, así como, las realizadas por los promotores inmobiliarios.

El programa **no contiene acciones derivadas de la estrategia** general de desarrollo urbano, que estructure proyectos específicos y se organicen en programas en cada aspecto del desarrollo urbano (vialidad y transporte, infraestructura, equipamiento, vivienda, fisonomía urbana, medio ambiente, asentamientos irregulares, etc.), señalando los programas de acción, las acciones específicas en cada uno de ellos, su unidad de medida, cantidad, localización, costo, prioridad, plazos y agentes corresponsables de su ejecución.

Asimismo el programa **no incluye en su contenido una estrategia de gestión** que garantice la operación eficiente del programa y que contemple aspectos relativos a:

- Administración Urbana,
- Participación Ciudadana y
- Estrategia Financiera.

Por último, el **Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Colima**, no identifica los **instrumentos de ejecución** específicos para la realización del programa y la instrumentación efectiva de sus propuestas, que abarquen instrumentos:

- Jurídicos,
- Administrativos y
- Financieros.

6.1. Operatividad

El seguimiento operativo del programa y su aplicación ha observado varias dificultades a lo largo de sus nueve años de vigencia y se ha visto recrudecida fundamentalmente, a raíz de los cambios en la operación de los organismos federales de vivienda, en algunos casos, la alianza de los desarrolladores con ciertas instancias del gobierno ha sido fortalecida, con el pretexto de apoyar el cumplimiento de las metas fijadas en los programas nacionales y sus referencias estatales, principalmente los de vivienda.

La forma de gestión que los promotores inmobiliarios de vivienda privados (y en algunos casos los mismos organismos federales y estatales como el IVECOL), utilizan para la adquisición de suelo para sus programas, sí bien han cumplido con las formalidades establecidas en las disposiciones legales marcadas en la ley y sus reglamentos, en muchas otras ocasiones han promovido y logrado cambios en la legislación que les ha dado la posibilidad de adecuar esas disposiciones a los intereses propios de sus proyectos; del mismo modo, su influencia y participación en los distintos grupos gremiales de la localidad, les ha permitido consolidar su representatividad en la Comisión de Desarrollo Urbano del municipio, en la que actualmente no existe un contra peso efectivo que permita mediar entre el interés público de la comunidad y los intereses de los promotores.

Con la publicación de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima (1994) y su Reglamento (1997), se consolidó el uso de los programas parciales como instrumento de planeación obligatorio para tramitar los permisos de los nuevos desarrollos, dando un

cierto orden administrativo; sin embargo, la mayoría de los programas parciales no se apegan del todo a los lineamientos, que aunque muy generales, establece el PDU Colima 2000.

En la mayoría de los casos, los programas parciales son tratados por los desarrolladores inmobiliarios, como proyectos aislados que no guardan congruencia y relación con el PDU Colima 2000; asimismo, las autoridades municipales no dan el seguimiento riguroso necesario para que los programas parciales se apeguen al programa de desarrollo urbano, ocasionando en muchos de los casos, que los nuevos proyectos no correspondan a los plazos establecidos, cumplan con los usos del suelo, se articulen entre sí y aseguren, cuando menos, la continuidad mínima necesaria con la estructura vial de la ciudad.

Esta situación ha ocasionado la aparición de un sin fin de desarrollos de todo nivel socioeconómico, dispersos por todas partes de la ciudad, que originan grandes desequilibrios en la dosificación de los equipamientos, dificultan la introducción de infraestructura y servicios públicos, incrementando los costos de operación de la ciudad, con la consecuente subutilización de la infraestructura instalada.

Por otra parte, el efecto que han tenido los nuevos mecanismos de gestión para el desarrollo de fraccionamientos, han permitido que sin estar totalmente terminados y contar con todos los servicios, se entregan al municipio a través de la incorporación prevista en los artículos 332 y 334 del reglamento de zonificación, evitando así, la obligación que tienen los desarrolladores de prestar el mantenimiento y los servicios a estas nuevas áreas urbanas, hasta en tanto no terminen totalmente las obras. Este mecanismo exige que el municipio adopte esta obligación con cargo al presupuesto de la ciudad; lo más preocupante de esta situación, es que esta práctica también la realizan organismos de la administración estatal, como el IVECOL, en varios de sus desarrollos.

Otro fenómeno adicional que se ha presentado en la ciudad y sus nuevas áreas de expansión urbana, es la vivienda terminada que se mantiene desocupada, no solo en los fraccionamientos de promoción privada, sino en aquellos que pretenden atender a los sectores de más bajos ingresos, como son los promovidos por el IVECOL, que junto con la persistencia de un número importante de baldíos urbanos y lotes residenciales adquiridos en estas nuevas áreas urbanas sin la intención de construir, muestran un claro proceso de especulación.

En Colima como en muchos casos de experiencias anteriores, se observa que desde antes de que se publiquen los programas de desarrollo urbano, las zonas en las que en ellos se marcan como áreas de crecimiento, ya están siendo ocupadas por proyectos privados, programas institucionales o bien han sido acaparadas por los especuladores de la tierra, mostrando así en estos casos, la falta de oportunidad de los programas de desarrollo, su ineficiencia e ineficacia, derivada de ausencia de mecanismos de participación más efectivos y equilibrados para su aprobación y administración.

Esta falta de instrumentos ha facilitado que algunos actores de los gobiernos estatal y municipal, aprovechen sus posiciones para reforzar sus vínculos con los empresarios y beneficiarlos, apoyando obras y decisiones contrarias a los objetivos de desarrollo urbano, que están planteados en el PDU Colima 2000.

Asimismo, la decisión de llevar a cabo obras de infraestructura en ciertos puntos de la ciudad, han tenido un efecto determinante en la expansión de la ciudad; la construcción del segundo anillo periférico fue uno de los detonadores que disparó su crecimiento hacia el norte, en donde se concentran las áreas residenciales de más altos ingresos; del mismo modo, la construcción de libramientos, accesos carreteros y el emplazamiento de varios equipamientos de cobertura regional, estimularon la ocupación de las zonas ejidales colindantes con la ciudad, con asentamientos fundamentalmente de tipo popular.

Si bien los promotores privados, apoyados por las decisiones del gobierno de realizar obras, sin tomar en cuenta una estrategia integral de desarrollo urbano, fueron quienes decidieron el crecimiento hacia el norte de la ciudad, los proyectos urbanos del gobierno estatal reorientaron la expansión hacia la zona oriente de características ejidales, en donde solo una parte de los asentamientos irregulares se originaron realmente, para atender las necesidades de suelo para vivienda y en donde hoy, aún sigue desocupada una parte importante de suelo. Asimismo en la zona sur de Colima se observa un fenómeno de similares características, en donde también existen amplias áreas de terreno desocupado en proceso de especulación.

En los últimos años, se aprecia una rápida transferencia de suelo rural hacia la producción urbana. De acuerdo con un estudio de la Universidad de Colima, entre 1990 y 2006 se realizaron 86 proyectos en tierras de origen ejidal, en una superficie aproximada de 804 hectáreas, provenientes de alguno de los 16 ejidos que formaban parte de la zona metropolitana de Colima. Del mismo modo se observa, que en algunos casos, los ejidatarios no han mostrado resistencia a ceder sus parcelas para incorporarlas al uso

urbano, sino que por el contrario, han llevado a cabo intercambio de tierra por obras de beneficio para la comunidad, equivalentes a los montos de la indemnización; en otros casos, han realizado la venta de sus tierras para destinarlas al uso urbano, aún cuando la legislación no se los permite.

Otro de los fenómenos que afecta el desarrollo de la ciudad es el que se ha observado en las tres últimas administraciones estatales (1991-2009), el Estado a través del IVECOL, ha adquirido suelo ejidal como parte de su política para atender sus programas de vivienda; sin embargo, estas adquisiciones casi en su totalidad, nunca han tomado en cuenta los criterios y las tendencias de crecimiento más convenientes para la ciudad, y mucho menos, se han sujetado y respetado los requerimientos y estrategias establecidos en el programa de desarrollo urbano. Bajo esas circunstancias, hoy la ciudad está creciendo hacia todos lados propiciando un claro proceso de dispersión y desarticulación de la estructura urbana.

7. Conclusiones

- Colima observa un gran rezago e incongruencia en la actualización de sus **instrumentos de planeación** para el desarrollo urbano, tanto a nivel estatal como municipal.
- La **dinámica demográfica** de la ciudad de Colima, perfila una disminución paulatina de su incremento poblacional.
- La **actividad económica** en el municipio presenta un perfil en el que el sector terciario es el más significativo, en donde predominan particularmente los servicios y el comercio absorbiendo al 85.12% de la población total ocupada.
- Para el año 2005, el área urbana de Colima ocupaba una superficie de 2,992.66 has., con una densidad promedio de 44 hab./ha, teniendo como límite el Centro de Población, de acuerdo al Programa de Desarrollo Urbano 2000 (PDU Colima 2000), un área total de 5,442.01 has., lo que significa que para entonces contaba con una área de **reserva territorial** que representaba más del 81.2% (2,429.35 ha) de la superficie ocupada por la ciudad hasta ese año.
- La **estructura vial** de Colima, enfrenta esencialmente problemas debido a la irregular y escasa sección transversal de algunas vialidades, fundamentalmente en el centro histórico de la ciudad y en otras vialidades principales, que no cumplen los niveles de servicio que requiere el volumen de tránsito.
- El servicio urbano de **transporte público**, muestra una clara falta de planeación y estructura operativa. La dispersión de la ciudad y los regímenes de los horarios de uso dificultan la estructuración de rutas y su operación con una importante subutilización del sistema, fundamentalmente en las horas valle del día.
- El **uso de suelo** de Colima, enfrenta un grave problema de subutilización y dispersión debido a la falta de una estrategia clara de desarrollo urbano en el PDU Colima 2000.
- La estrategia de constitución de reservas territoriales contemplada en el PDU Colima 2000, contribuyó de manera muy importante al incumplimiento del objetivo de redensificación de las áreas urbanas con servicios y a la **expansión y dispersión**

de la ciudad, con la consecuente subutilización del suelo urbano y la especulación inmobiliaria en las áreas de crecimiento.

- De acuerdo a los datos estadísticos, la producción de **vivienda** en los últimos años ha sido mayor a la demanda originada por el crecimiento de la población; el rezago por hogares sin vivienda es casi inexistente; las necesidades de vivienda nueva son mínimas.
- La **especulación con la tierra** es una práctica de las costumbres locales, que se toma como una condición *sine qua non* que afecta sustancialmente la adopción de una estrategia de desarrollo urbano adecuada.
- La **reserva territorial** considerada en el PDU Colima 2000 puede cubrir las necesidades de tierra de Colima por más de cuatrocientos cincuenta años, si la demanda actual promedio se conserva.
- El PDU Colima 2000 no contiene acciones derivadas de la estrategia general de desarrollo urbano, no incluye en su contenido una **estrategia de gestión** y no identifica **instrumentos para su ejecución**.
- Los programas parciales son tratados como **proyectos aislados** que no guardan congruencia y relación con el PDU Colima 2000.
- Las autoridades municipales no dan el seguimiento riguroso para que los programas parciales se apeguen al programa de desarrollo urbano, ocasionando que los **nuevos proyectos no correspondan a los plazos establecidos**, cumplan con los usos del suelo, se articulen entre sí y aseguren, cuando menos, la continuidad mínima necesaria con la estructura vial de la ciudad.
- Los mecanismos de gestión para **el desarrollo de fraccionamientos**, han permitido que sin estar totalmente terminados y contar con todos los servicios, se entregan al municipio a través de la incorporación prevista en el reglamento de zonificación. Este mecanismo exige a que el municipio adopte esta obligación con cargo al presupuesto de la ciudad.
- Un número importante de **vivienda terminada se mantiene desocupada**, no solo en los fraccionamientos de promoción privada, sino en aquellos promovidos por el IVECOL, junto con la persistencia de un número importante de baldíos urbanos y

lotes residenciales adquiridos en estas nuevas áreas urbanas sin la intención de construir y en un claro proceso de especulación.

- El Estado a través del IVECOL, adquiere **suelo** sin tomar en cuenta los criterios y las tendencias de crecimiento más convenientes para la ciudad, y mucho menos, se han sujetado y respetado los requerimientos y estrategias establecidos en el programa de desarrollo urbano.
- Hoy la ciudad está creciendo hacia todos lados propiciando un claro **proceso de dispersión y desarticulación de la estructura urbana**.

8. Las nuevas reglas del juego

8.1. Planeación

Del análisis realizado al Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Colima, se deriva que en él, la planeación urbana simplemente transfiere al terreno técnico, la acción de los agentes que intervienen en el proceso de producción del espacio, y con ella, los problemas que como hasta ahora se dan de manera espontánea irregular y anárquica (con lógicas contradictorias sobre el mercado del suelo urbano).

La planeación entendida como un proceso relacionado con la gestión estatal o municipal, es la movilización de los recursos en el marco de procesos que involucran un número importante de sectores, grupos sociales, actores e instituciones. De tal forma que la planeación hoy en día, requiere de un enfoque estratégico de largo plazo y procesos que involucre a la sociedad de una manera más activa y participativa.

Bajo la óptica del desarrollo sustentable, se debe trabajar coordinadamente en la creación de una nueva forma de construir la ciudad, con soluciones integrales y no parciales o temporales, a fin de diseñar un proceso real de **planeación estratégica y participativa**.

8.2. Administración urbana

La definición de estrategias de Desarrollo Urbano para la ciudad de Colima, es un paso muy importante para el establecimiento de un marco de acción del gobierno municipal, al que deben de seguir acciones para la instrumentación de los programas y proyectos específicos. En este contexto, la actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Colima, a través de un proceso de planeación estratégica y participativa, permitirá la articulación de diversas políticas de desarrollo urbano y vivienda dentro de un marco de desarrollo integral.

Una parte importante de los problemas observados que actualmente enfrenta la ciudad de Colima, se deben a la falta de coordinación y congruencia entre las instancias de planeación y las entidades de la administración municipal y estatal para la aplicación efectiva y seguimientos del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Colima (PDU Colima).

Con el fin de garantizar la congruencia de las propuestas sobre los aspectos de planeación de la ciudad formulados por el Consejo Ciudadano de Planeación y el

seguimiento de los acuerdos tomados por la Comisión de Desarrollo Urbano Municipal, es importante considerar y analizar la posibilidad de que el IPCO adopte una posición más activa (no solo consultiva) a través de la figura de Coordinador Ejecutivo de ambos cuerpos colegiados.

Esta figura permitiría al Municipio asegurar la congruencia de las decisiones que en materia de planeación del desarrollo urbano se tomen y la efectividad y eficacia de las acciones que se lleven a cabo, tanto en el proceso mismo de elaboración o actualización de los programas de desarrollo urbano y vivienda, como en el seguimiento de los acuerdos que en esta materia se adopten por los órganos colegiados y de gobierno.

8.3. Participación Ciudadana

La intención del actual gobierno municipal es reforzar la participación de la Comisión, a través de la intervención más activa del Instituto de Planeación de Colima (IPCO) en acciones de coordinación y seguimiento, con el fin de lograr que dicho proceso de consulta sea el inicio de un verdadero acto de participación ciudadana para la toma de decisiones sobre las acciones que el gobierno y la sociedad deben impulsar para enfrentar los complejos problemas urbanos.

Esta propuesta de reforzamiento al esquema de planeación del desarrollo urbano a nivel local, está dirigido a establecer un conjunto de políticas de desarrollo integral sobre el territorio. El método de instrumentación del proceso incluye la planeación estratégica y participativa de la población. Se define como planeación participativa al proceso de interacción efectiva entre la sociedad y su gobierno, para establecer las líneas de acción estratégicas sobre los problemas específicos de la ciudad, que ambos actores deberán concertar, promover, ejecutar y evaluar.

El principal objetivo de este proceso, es promover el desarrollo integral de las distintas zonas de la ciudad, pues no existen problemas particulares que no requieran del esfuerzo coordinado entre los distintos niveles y ámbitos de gobierno y los grupos sociales involucrados. Estos últimos, al tener un alto grado de heterogeneidad, confirma la necesidad de una acción interinstitucional coordinada, desde la definición y planeación de las acciones hasta la ejecución, seguimiento y evaluación.

El conjunto de acciones a realizar se acotará territorialmente mediante el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Colima. A través del análisis, el programa

definirá su extensión espacial y la prioridad de su cobertura temática, que se irá determinando en función de criterios acordados conjuntamente por los grupos sociales involucrados y el gobierno municipal representado por el IPCO. Se tomarán en consideración las políticas de desarrollo y lineamientos, establecidos en el Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana de Colima-Villa de Álvarez, el Programa Municipal de Desarrollo Urbano y los demás planes y programas de gobierno aplicables.

En el proceso de actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Colima, se dará énfasis a la participación de la ciudadanía, con la cual se generarán propuestas que proporcionen insumos para realizar acciones inmediatas y fundamentales en la instrumentación y realización de los Proyectos de Desarrollo derivados del programa.

En este proceso, como ya se ha señalado, se propiciará la participación coordinada entre el gobierno del estado, el municipal, las organizaciones sociales, no gubernamentales, empresariales, gremiales, académicas, vecinales y la ciudadanía en general.

Para la actualización del programa se debe contar con la participación de expertos en la materia, los cuales deberán colaborar con el IPCO y su equipo de trabajo, a fin de que el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Colima actualizado, refleje en sus programas y proyectos estratégicos, los consensos obtenidos durante el proceso de participación ciudadana.

Dentro de las actividades que se deberán realizar como parte de la participación ciudadana y que son elementos integrales de la fase 1 del proceso de planeación estratégica y participativa, están:

- Identificación de actores e integración del equipo técnico.
- Constitución del órgano de consulta.
- Talleres de participación.
- Elaboración del pre-diagnóstico.

9. Bases técnicas para la actualización del PDU Colima

En un primer acercamiento para establecer las bases técnicas para el desarrollo de la actualización del PDU Colima, se define un proceso metodológico integrado por cinco fases:

1. *Preparación.*
2. *Elaboración del programa.*
3. *Consulta pública.*
4. *Análisis y evaluación de la versión definitiva del programa.*
5. *Aprobación.*

Cada una de estas fases contiene una serie de actividades que se deben llevar a cabo como parte integral del proceso; cada una de ellas guarda seriación en la continuidad de cada etapa, por lo cual la programación y estimación de plazos de ejecución de cada fase, es fundamental para el cumplimiento de los tiempos que llevará desde su preparación hasta su aprobación y publicación por parte del gobierno del Estado.

Es de considerar, que aún cuando dentro del cuerpo legislativo que rige la planeación en Colima ya existen órganos de participación social, el proceso planteado requerirá de ajustes a las formas de organización y funcionamiento de algunos de estas instancias; asimismo, será necesario el reconocimiento del Instituto de Planeación del Municipio de Colima (IPCO) como organismo de coordinación, gestión y seguimiento, que asegure el cumplimiento de cada una de las fases del proceso de planeación estratégica y participativa.

La administración municipal requiere de un importante esfuerzo para llevar a cabo sus funciones operativas diarias, esto está demostrado; las áreas operativas de gobierno, y particularmente las de nivel municipal, disponen de poco tiempo para la planeación estratégica, su planeación es táctica, basada en los programas que rigen su quehacer cotidiano y el ejercicio del presupuesto.

Es por ello que se ha considerado que el IPCO es la instancia más adecuada para llevar a cabo la planeación participativa en el proceso de actualización del PDU Colima; su estructura, funciones y equipo técnico³, aseguran una gestión adecuada del programa.

Hay que considerar que será necesario que tanto el Presidente Municipal como el Cabildo, estén de acuerdo en encomendar al IPCO la dirección y coordinación interinstitucional a todos los niveles de gobierno, que le permita llevar a cabo cada una de las acciones, tanto

³ Cf. Reglamento Interior del Instituto de Planeación del Municipio de Colima, publicado en el periódico oficial, sábado 30 de septiembre de 2006.

técnicas como administrativas, del proceso para la actualización del programa, antes de que termine la actual gestión municipal.

9.1. Proceso de planeación estratégica y participativa

Fase 1. Preparación

- Identificación de actores e integración del equipo técnico.
- Constitución del órgano de consulta.
- Talleres de participación.
- Elaboración del pre-diagnóstico.

Fase 2. Elaboración del Programa

- Fundamentación y diagnóstico.
- Imagen–objetivo.
- Estrategias de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.
- Ordenamiento territorial.
- Estrategia económica.
- Proyectos y acciones estratégicas.
- Estrategia de gestión del desarrollo urbano.
- Instrumentos de ejecución.

Fase 3. Consulta pública

- Notificación y convocatoria.
- Reuniones informativas.
- Audiencia pública.
- Reunión con el presidente municipal.

Fase 4. Análisis y evaluación de la versión definitiva

- Procesamiento de opiniones y propuestas.
- Dictamen de propuestas.
- Incorporación de observaciones procedentes.

Fase 5. Aprobación

- Presentación técnica al Cabildo.
- Presentación técnica a la Secretaría.
- Revisión del proyecto de publicación.
- Publicación en el periódico oficial del estado.