

LOS IMPLAN EN MICHOACÁN Y SUS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Aproximaciones coyunturales

Karla Alejandra Molina Pineda
Instituto de Planeación del Estado de Michoacán
iplaem.karlamolina@gmail.com

Mónica Salinas Mora
Instituto de Planeación del Estado de Michoacán
iplaem.msalinas@gmail.com

“Planea para el futuro, porque allí es donde
pasarás el resto de tu vida”
Mark Twain

Introducción

La planeación en el estado de Michoacán ha desarrollado su experiencia a través de transformaciones producto del cambio de administraciones, conversiones de entidades y nomenclaturas, pero sobre todo mediante la imperante necesidad de generar un territorio más equitativo y con una visión de desarrollo sostenible. Esta aproximación se realiza bajo la perspectiva de la experiencia del Instituto de Planeación del Estado de Michoacán (IPLAEM) en la búsqueda de una estrategia de planeación que acerque a los municipios y a las distintas regiones del Estado a los principios de equidad e inclusión social, democracia participativa, competitividad, viabilidad, sustentabilidad y equilibrio regional; y pretende indagar coyunturalmente sobre el tema de los Institutos Municipales de Planeación (IMPLAN) respecto a su fundamentación jurídica, el objeto de la planeación y algunos de los instrumentos de planeación y planificación territorial.

¿De dónde surgen los IMPLAN en Michoacán?

En el estado de Michoacán, los Institutos Municipales de Planeación (IMPLAN) tienen su origen y fundamentación en el año 2016 por Decreto de Adición a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, y, en 2018 por el Código de

Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán. En ambos ordenamientos se señalan particularidades sobre su definición, atribuciones y fines u objetivos, entre otras.

Se trata de un organismo público y consultivo, descentralizado de la Administración Pública Municipal, con personalidad jurídica y patrimonio propio. El Decreto lo define como: *un órgano profesional especializado en la planeación del desarrollo del Municipio, que procure y permita la permanencia de los planes, a corto, mediano y largo plazo, la equidad en el desarrollo y la participación social, que impulse la competitividad económica y el equilibrio ambiental de los planes, programas y proyectos del Municipio* (Gobierno de Michoacán, 2016).

Por otra parte, el Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán recupera las obligaciones de los Ayuntamientos en materia de planeación al estipular que *los municipios son responsables de garantizar la planeación y operación urbanas, y en la medida de sus posibilidades, implementar los IMPLAN*. El Código caracteriza a dichas instancias como aquellas que realizan actividades de planeación y gestión del desarrollo social y urbano, entre otros aspectos. (Gobierno de Michoacán, 2018).

¿Cuál es el objetivo de la planeación municipal a través de los IMPLAN?

La planeación debe entenderse a través de los sistemas que existen en los tres órdenes de gobierno: el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Sistema Integral de Planeación del Estado de Michoacán y los Sistemas de Planeación Municipales. Todos ellos a su vez deben articularse entre sí e integrar a todos sus componentes: marco normativo, instrumentos de planeación, actores, procedimientos, sistemas de información, mecanismos de consulta pública, evaluación y seguimiento, entre otros.

Los IMPLAN tienen la función de contribuir con el Ayuntamiento y la Administración pública en el diseño, instrumentación, identificación, gestión, preparación, establecimiento, y evaluación de planes, programas, proyectos, políticas, estrategias, acciones, normas, principios y bases para la integración y funcionamiento permanente de un sistema de planeación participativa que

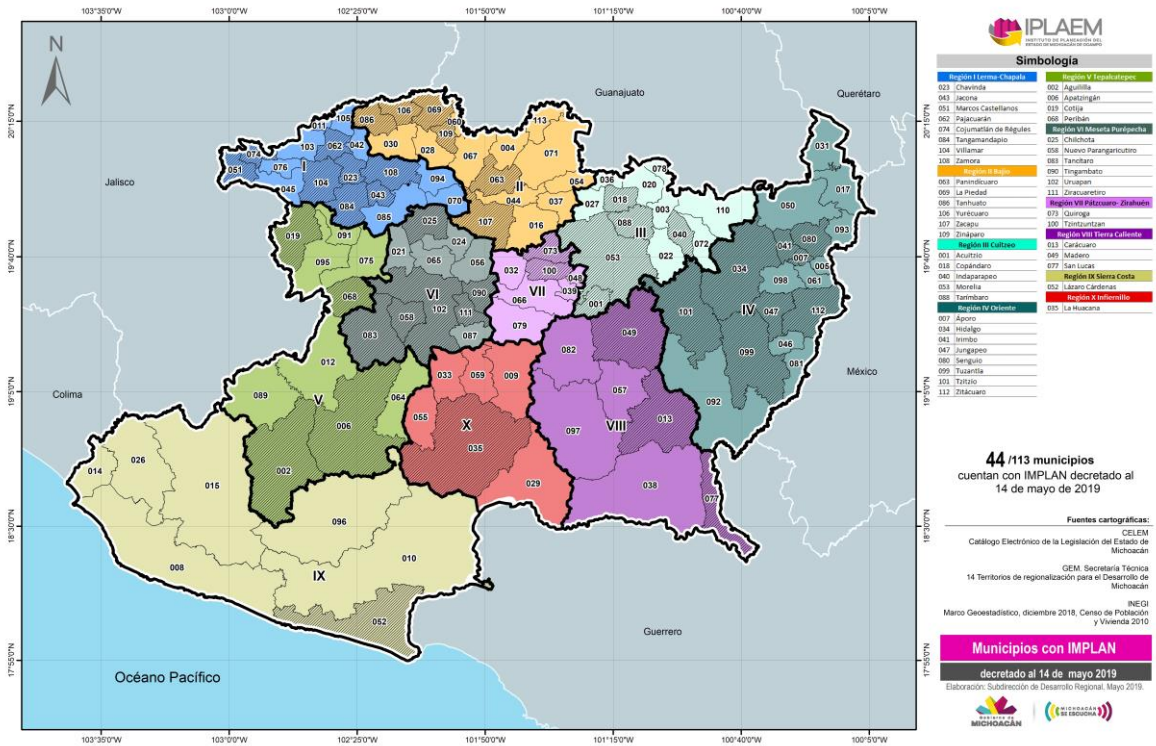
promueva el desarrollo integral del Municipio y sus habitantes (Gobierno de Michoacán, 2018).

Además, los IMPLAN deben incorporar la participación ciudadana en el proceso de planeación y orientar el desarrollo del municipio a través de la coordinación de los organismos de participación ciudadana (como los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal COPLADEMUN y los Observatorios Urbanos Municipales), promover la continuidad de planes y programas de desarrollo municipal, y elaborar estudios y proyectos para fortalecer el proceso de toma de decisiones del Ayuntamiento así como impulsar el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Plan Municipal de Desarrollo (Gobierno de Michoacán, 2016).

¿Cómo es la planeación a través de los IMPLAN en el Estado de Michoacán?

Como se mencionó anteriormente, los Ayuntamientos del Estado deben llevar a cabo las funciones que garanticen la planeación y operación urbanas, y en la medida de sus posibilidades, implementar los Institutos Municipales de Planeación.

Con el fin de conocer cómo se lleva la planeación a través de los IMPLAN en el estado de Michoacán se realizó una investigación documental en el Catálogo Electrónico de Legislación del Estado de Michoacán (CELEM) en donde se encontró que para el mes de mayo 2019 se habían decretado 44 Institutos en diferentes municipios: Acuitzio, Aguililla, Apatzingán, Áporo, Carácuaro, Chavinda, Chilchota, Cojumatlán de Régules, Copándaro, Cotija, Jungapeo, Hidalgo, Indaparapeo, Irimbo, Jacona, La Huacana, La Piedad, Lázaro Cárdenas, Madero, Marcos Castellanos, Morelia, Nuevo Paragaricutiro, Pajacuarán, Panindícuaro, Peribán, Quiroga, San Lucas, Senguio, Tancítaro, Tangamandapio, Tanhuato, Tarímbaro, Tingambato, Tuzantla, Tzintzuntzan, Tzitzio, Uruapan, Villamar, Yurécuaro, Zacapu, Zamora, Zináparo, Zitácuaro, Ziracuaretiro.



Mapa 1. Municipios del Estado de Michoacán con IMPLAN al mes de mayo 2019.
 Fuente: IPLAEM. Elaboración propia a partir de la revisión de los Acuerdos de Creación publicados en el Catálogo Electrónico de Legislación del Estado de Michoacán.

Después de la investigación documental, se procedió a establecer contacto con cada una de las administraciones públicas municipales con el fin de identificar si los IMPLAN realmente se encontraban constituidos y operando, identificar su estructura, capacidades, herramientas y otros instrumentos de planificación territorial disponibles y vigentes. El resultado fue que de los 44 municipios, únicamente 4 de ellos habían arrancado sus procesos de operación y funcionamiento: Morelia, La Piedad, Apatzingán y Uruapan.

En el caso de La Piedad, se creó el IMPLAN en el año 2008 como un área interna de la Dirección de Urbanismo y Obras Públicas. Fue en el año de 2017 cuando el organismo se descentralizó y a lo largo de estos años ha demostrado ser un instituto que va fortaleciendo sus capacidades técnicas al igual que el IMPLAN Morelia, quien comenzó sus funciones en el año de 2016 y ha permanecido desde la administración 2015-2018 hasta la actualidad; el IMPLAN Apatzingán estuvo en operación en la administración 2015-2018 pero, al mes de marzo de 2019, no ha

retomado sus funciones; y, el IMPLAN Uruapan ha comenzado su proceso con la administración 2018-2021 y se observa con un futuro prometedor. Adicionalmente se tiene conocimiento de que, en fechas recientes, en el municipio de Cojumatlán se ha nombrado a un titular para comenzar con la estructuración del Instituto.

El resto de los municipios, con sus distintas características territoriales, capacidades administrativas y diferentes interrelaciones en el sistema urbano regional, únicamente poseían *documentos-modelo* del acuerdo de creación del IMPLAN pero no operaban sus funciones debido a múltiples dificultades. En algunos casos, era a través de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), de las direcciones de planeación o de las comisiones de planeación en los municipios.

El panorama anterior nos ha llevado a procurar una estrategia de planeación enfocada en las características territoriales de los municipios del estado de Michoacán y en el marco normativo en la materia. Nos ha trasladado hacia un análisis profundo del tema para realizar algunas recomendaciones pertinentes a los municipios respecto a la estructura de un eficiente funcionamiento de los IMPLAN, a los perfiles técnicos requeridos para llevar a cabo las funciones de planeación y planificación territorial, la conformación de sus consejos directivos, la honorabilidad en los cargos, la estrategia para la procuración de fondos para su creación y funcionamiento, entre otras.

¿Con qué instrumentos cuentan los IMPLAN para llevar a cabo la planeación y planificación territorial a nivel municipal en el estado de Michoacán?

Existen distintos tipos de instrumentos de planeación y planificación territorial a nivel estatal, regional y municipal. Particularmente para este diagnóstico se ha indagado únicamente en los Planes Municipales de Desarrollo de las administraciones 2005-2008, 2008-2011, 2011-2015, 2015-2018 y 2018-2021, los Atlas de Riesgo Municipales, los Programas Municipales de Desarrollo Urbano y los Programas de Desarrollo Urbano de Centro de Población.

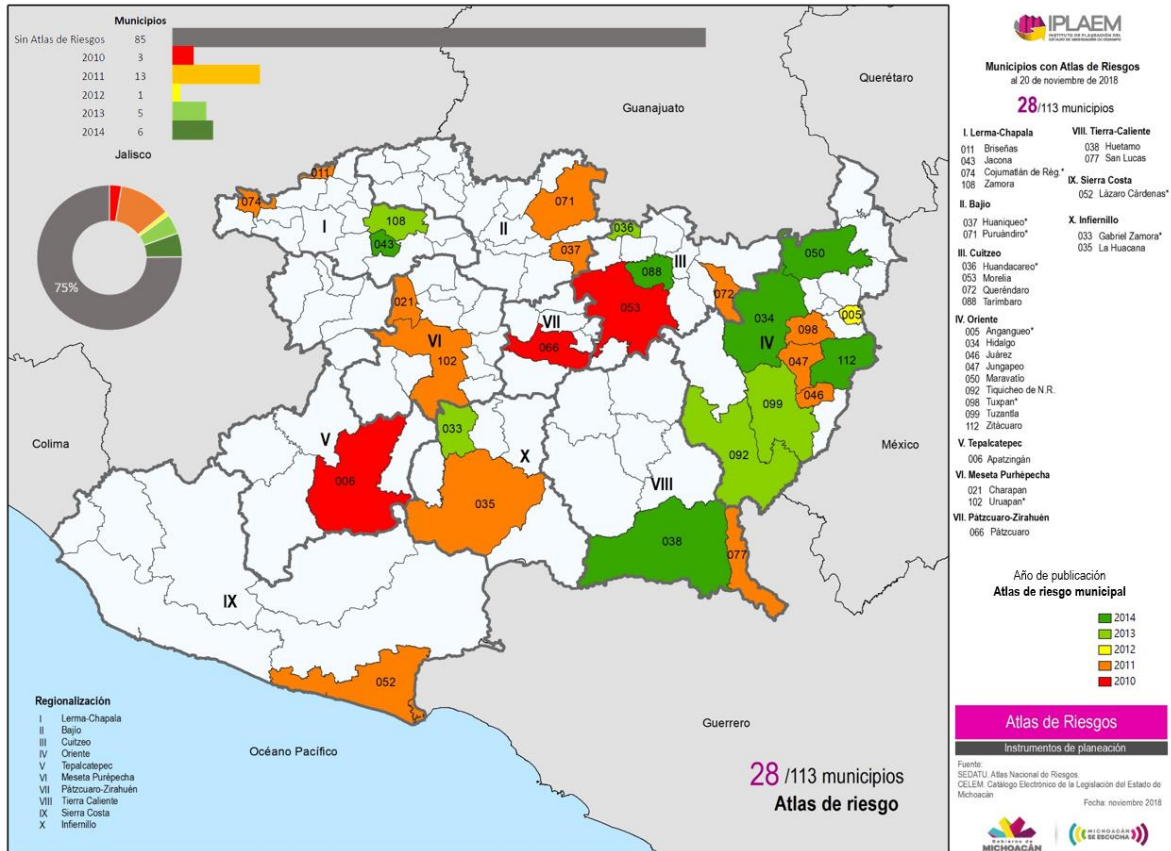
El Plan Municipal de Desarrollo es el principal instrumento del proceso de planeación. En él se representan las políticas públicas que el gobierno municipal habrá de implementar, y se definen los objetivos, estrategias y acciones a integrar en los Programas Operativos Anuales (POA). Se trata de un documento que refleja el acuerdo de voluntades de los diferentes grupos y sectores de la sociedad, y que debe elaborarse al inicio de cada período constitucional de la Administración Pública Municipal, siendo susceptible de las adecuaciones y actualizaciones que la realidad social demande (Gobierno de México, 2018).

Para el mes de marzo de 2019, se hizo una revisión en el Catálogo Electrónico de la Legislación del Estado de Michoacán con la finalidad de analizar la disponibilidad de este tipo de instrumentos. Se encontró que, de los 113 municipios del Estado, para el periodo 2005-2008 se publicaron 105 Planes Municipales de Desarrollo (93% de los municipios); 46 para el periodo 2008-2011 (40%); 110 para el periodo 2011-2015 (97%); 102 para el periodo 2015-2018 (90%); y para el periodo actual de 2018-2021, ya se dispone de un total de 84 planes (74%), y se siguen recibiendo paulatinamente los restantes. Es importante mencionar que, en el periodo actual van comenzando las administraciones públicas municipales y la cifra es muy relevante y positiva, y refleja un resultado de la capacitación y acompañamiento que el IPLAEM ha otorgado a los diferentes ayuntamientos, en conjunto con el CEDEMUN, el COLMICH e INEGI.

Para el caso de la planificación territorial, se ha analizado el status de los siguientes instrumentos:

- **Atlas de Riesgo:** el 75% de los municipios en el Estado no cuentan con su instrumento al mes de noviembre de 2018. De los 28 municipios con instrumento, en el 2010 fueron elaborados en los municipios de Morelia, Pátzcuaro y Apatzingán; y en el 2011, Brisñas, Cojumatlán, Huaniqueo, Puruándiro, Queréndaro, Jungapeo, Tuxpan, Juárez, San Lucas, Charapan, Uruapan, La Huacana y Lázaro Cárdenas. Todos ellos con una apremiante necesidad de actualización. Por otra parte, para el año 2012 se publicó el de Angangueo; en 2013 los de Zamora, Huandacareo, Gabriel Zamora,

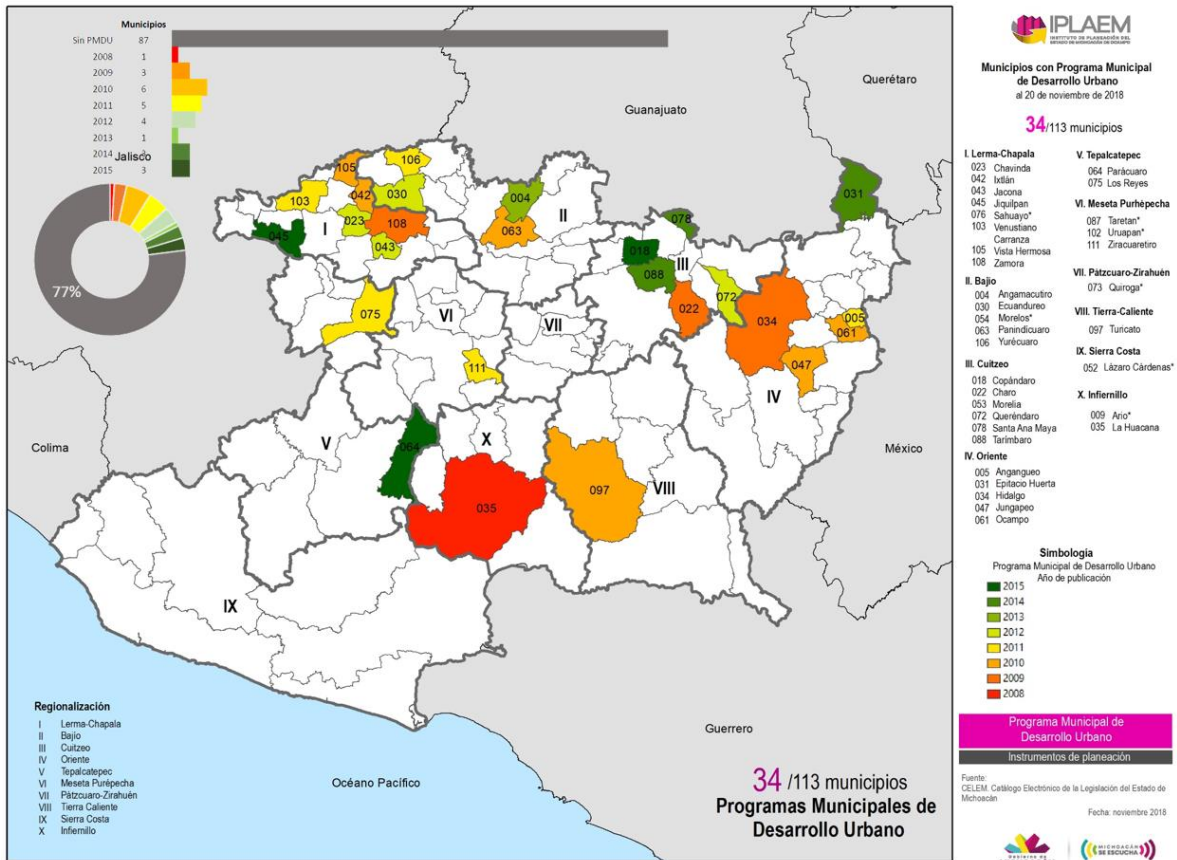
Tiquicheo y Tuzantla; y en 2014 Jacona, Tarímbaro, Huetamo, Zitácuaro, Hidalgo y Maravatío (SEDATU, 2019).



Mapa 2. Municipios del Estado de Michoacán que cuentan con su Atlas de Riesgo

Fuente: IPLAEM. Elaboración propia a partir del Atlas Nacional de Riesgos. Cobertura de Atlas Municipales al mes de marzo 2019.

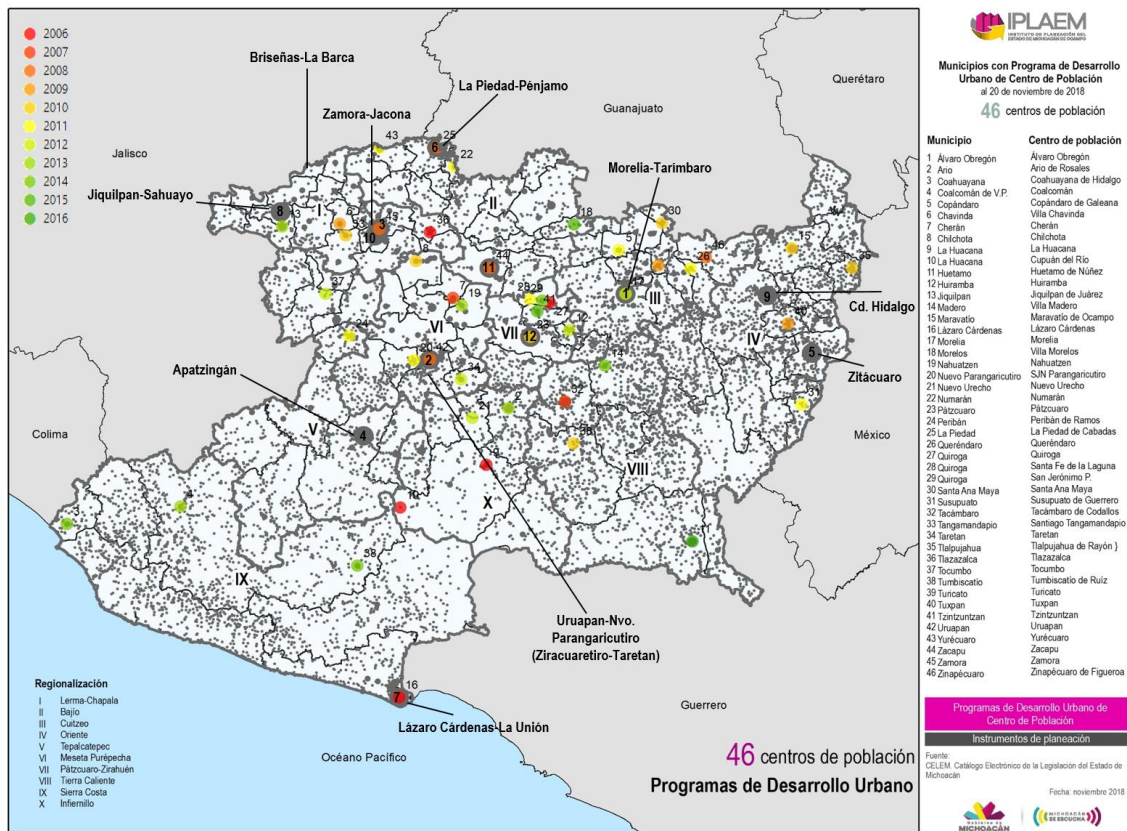
- **Programas Municipales de Desarrollo Urbano:** aproximadamente el 77% de los municipios del Estado no cuentan con este instrumento y la mayoría de ellos fueron elaborados hace 5-10 años. En 2008 el municipio de La Huacana; en 2009 Zamora, Charo e Hidalgo; en 2010 Vista Hermosa, Ixtlán, Panindícuaro, Turicato, Jungapeo y Ocampo; en 2011 Venustiano Carranza, Yurécuaro, Ziracuaretiro y Angangueo; de 2012-2015 Jiquilpan, Chavinda, Jacona, Ecuandureo, Angamacutiro, Parácuaro, Copándaro, Tarímbaro, Santa Ana Maya, y Epitacio Huerta (SEMACCDET, 2018).



Mapa 3. Municipios del Estado de Michoacán que cuentan con Programa Municipal de Desarrollo Urbano.
Fuente: IPLAEM. Elaboración propia a partir del Repositorio de Instrumentos de Planificación Territorial al mes de noviembre 2018. Proceso de Vigencia Jurídica de Planes o Programas de Desarrollo Urbano del Estado Michoacán de Ocampo.

- Programas de desarrollo urbano de centro de población:** En el estado de Michoacán existen 4 asentamientos humanos con más de 100 mil habitantes: Morelia, Ururapan, Zamora de Hidalgo y Apatzingán de la Constitución; entre 50-100 mil habitantes se encuentran las ciudades de Heroica Zitácuaro, La Piedad de Cabadas, Cd. Lázaro Cárdenas, Sahuayo de Morelos, Cd. Hidalgo, Jacona de Plancarte, Zacapu y Pátzcuaro; entre 12-50 mil habitantes existen 12 asentamientos; de 2,500-15 mil habitantes 162 asentamientos; y 10,620 localidades rurales con menos de 2,500 habitantes (INEGI, 2010). Bajo este panorama se han elaborado 46 Programas de desarrollo urbano de centro de población de 2006-2016. En el territorio michoacano se observan varias situaciones: por una parte existe una buena

cobertura de los instrumentos en los asentamientos de mayor número de habitantes como son Morelia, Ururapan y Zamora de Hidalgo, pero su situación actual es que estos han conformado zonas metropolitanas que requieren de una actualización de los instrumentos de planificación territorial. Para los casos de la ciudad de Apatzingán de la Constitución, Ciudad Hidalgo o Zitácuaro no existen tales instrumentos. Uno de las problemáticas sobre éstos instrumentos de planificación territorial radica en su vigencia y la necesidad de actualización, tal como lo son los casos de Cd. Lázaro Cárdenas y Zamora.



Mapa 4. Asentamientos Humanos en el Estado de Michoacán que cuentan con Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población.

Fuente: IPLAEM. Elaboración propia a partir del Repositorio de Instrumentos de Planificación Territorial al mes de noviembre 2018. Proceso de Vigencia Jurídica de Planes o Programas de Desarrollo Urbano del Estado Michoacán de Ocampo.

Conclusiones

La aproximación coyuntural que realizamos hacia el tema de los IMPLAN y los instrumentos de planeación y planificación territorial disponibles en la actualidad

para los municipios del estado de Michoacán nos acerca a la construcción de una estrategia de despliegue en el territorio apegada a la normatividad y con el objetivo de fortalecer las capacidades municipales en materia de planeación y en favor del desarrollo sostenible.

Si bien cada uno de los municipios posee características distintas, la estrategia que nos encontramos construyendo busca procurar la permanencia de los planes a corto, mediano y largo plazo, una mayor equidad en el desarrollo integral e incluir la participación social. Todas estas acciones entendidas desde una coordinación entre Sistemas de Planeación y sus componentes, mismos que serán robustecidos para fortalecer la planeación municipal y regional.

Referencias

INEGI, 2010. Censo de población y vivienda. Disponible en:

<http://www3.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/71>

Gobierno de México, 2018. Ley de Planeación. Última reforma publicada el 16 de febrero de 2018 en el Diario Oficial de la federación, art. 33. Consultado en: <http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/marcojuridico/leydeplaneacion.pdf>

Gobierno de Michoacán, 2016. Decreto de Adición a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán. Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el 31 de octubre de 2016. Art. 176. Instituto Municipal de Planeación.

Gobierno de Michoacán, 2018. Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán. Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el 11 de mayo de 2018. Art. 47 bis y consecutivos. Institutos Municipales de Planeación.

SEMACDET, 2018. Repositorio de Instrumentos de Planificación Territorial al mes de noviembre 2018. Proceso de Vigencia Jurídica de Planes o Programas de Desarrollo Urbano del Estado Michoacán de Ocampo.

SEDATU, 2019. Atlas Nacional de Riesgos. Cobertura de Atlas Municipales. Consultado en marzo 2019, disponible en: <http://www.atlasnacionalderiesgos.gob.mx/archivo/cob-atlas-municipales.html>