



COLEGIO DE POSTGRADUADOS

INSTITUCIÓN DE ENSEÑANZA E INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS AGRÍCOLAS

CAMPUS PUEBLA

**POSTGRADO EN DESARROLLO SOSTENIBLE DE ZONAS
INDÍGENAS**

**PLANEACIÓN MUNICIPAL Y SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL EN LAS
REGIONES MONTAÑA Y COSTA CHICA
DEL ESTADO DE GUERRERO, MÉXICO**

JOSUÉ ELIUD GONZÁLEZ GARCÍA

T E S I S

PRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL
PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRO TECNÓLOGO

PUEBLA, PUEBLA

2012



COLEGIO DE POSTGRADUADOS

INSTITUCIÓN DE ENSEÑANZA E INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS AGRÍCOLAS
CAMPECHE-CÓRDOBA-MONTECILLO-PUEBLA-SAN LUIS POTOSÍ-TABASCO-VERACRUZ

CAMPUE- 43-2-03

CAMPUS PUEBLA

CARTA DE CONSENTIMIENTO DE USO DE LOS DERECHOS DE AUTOR Y DE LAS REGALÍAS COMERCIALES DE PRODUCTOS DE INVESTIGACIÓN

En adición al beneficio ético, moral y académico que he obtenido durante mis estudios en el Colegio de Postgraduados, el que suscribe **Josué Eliud González García** alumno de esta Institución, estoy de acuerdo en ser partícipe de las regalías económicas y/o académicas, de procedencia nacional e internacional, que se deriven del trabajo de investigación que realicé en esta Institución, bajo la dirección del Profesor **Dr. Ángel Bustamante González** por lo que otorgo los derechos de autor de mi tesis **Planeación municipal y sustentabilidad ambiental en las regiones Montaña y Costa Chica del estado de Guerrero, México** y de los productos de dicha investigación al Colegio de Postgraduados. Las patentes y secretos industriales que se puedan derivar serán registrados a nombre del Colegio de Postgraduados y las regalías económicas que se deriven serán distribuidas entre la Institución, el Consejero o Director de Tesis y el que suscribe, de acuerdo a las negociaciones entre las tres partes, por ello me comprometo a no realizar ninguna acción que dañe el proceso de explotación comercial de dichos productos a favor de esta Institución.

Puebla, Puebla, febrero de 2012.



Josué Eliud González García

Vo. Bo. Profesor Consejero



Dr. Ángel Bustamante González

La presente tesis, titulada: **Planeación municipal y sustentabilidad ambiental en las regiones Montaña y Costa Chica del estado de Guerrero, México**, realizada por el alumno: **Josué Eliud González García**, bajo la dirección del consejo particular indicado, ha sido aprobada por el mismo y aceptada como requisito parcial para obtener el grado de:

**MAESTRO TECNÓLOGO
EN DESARROLLO SOSTENIBLE DE ZONAS INDÍGENAS**

CONSEJO PARTICULAR

Consejero:  _____

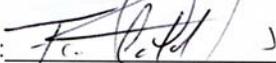
Dr. Ángel Bustamante González

Asesor:  _____

Dr. Samuel Vargas López

Asesor:  _____

Dr. Juan de Dios Guerrero Rodríguez

Asesor:  _____

Dr. Francisco Calderón Sánchez

Asesor:  _____

M.C. Ernesto Aceves Ruiz

Puebla, Puebla, febrero de 2012

PLANEACIÓN MUNICIPAL Y SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL EN LAS REGIONES MONTAÑA Y COSTA CHICA DEL ESTADO DE GUERRERO, MÉXICO

Josué Eliud González García, M.T.

Colegio de Postgraduados, 2012

El presente estudio se realizó en nueve municipios del estado de Guerrero, cuatro correspondientes a la región de la Montaña (Atlamajalcingo del Monte, Iliatenco, Malinaltepec y Tlacoapa), y cinco a la región de la Costa Chica (Tlacoachistlahuaca, Cuajinicuilapa, Cópala, Marquelia y Igualepa). En el estado de Guerrero no se tienen estudios sobre evaluación del proceso de planeación municipal, por lo que se consideró importante abordarlo en esta investigación. Se espera que los resultados sirvan de referencia para el análisis de la efectividad de la planificación municipal pasada, de tal manera que incentive la mejora continua de los procesos de planeación posteriores en las regiones del estado de Guerrero. El objetivo principal fue conocer el nivel de incorporación del componente ambiental en la formulación de los planes municipales de desarrollo rural sustentable, como instrumento de planeación en las regiones rurales Montaña y Costa Chica del estado de Guerrero. Para la evaluación de los planes se tomó como base la metodología reportada por el Departamento Nacional de Planeación de la República de Colombia, denominada “metodología de la evaluación de planes municipales”, la cual analiza tres aspectos del plan: el enfoque del plan, el componente general o estratégico y el plan concurrente de acción. Se encontró que aunque el proceso de planeación es deficiente en las dos regiones de estudio, la región Montaña ha tenido una mejor planeación municipal. También se observó que en las dos regiones la incorporación de la variable ambiental en la planeación municipal es baja.

Palabras clave: planeación municipal, sustentabilidad ambiental.

**MUNICIPAL PLANNING AND ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY IN THE
MONTAÑA AND COSTA CHICA REGIONS OF THE STATE OF GUERRERO,
MEXICO**

Josué Eliud González García, M.T.
Colegio de Postgraduados, 2012

This study was performed in nine municipalities of the State of Guerrero, four on the Montaña region (Atlamajalcingo del Monte, Iliatenco, Malinaltepec and Tlacoapa), and five on the Costa Chica region (Tlacoachistlahuaca, Cuajinicuilapa, Copala Marquelia and Igualapa). In the State of Guerrero there are not studies evaluating the municipal planning process, so it was considered important to address it in this research. Results are expected to serve as a reference for analyzing the effectiveness of the formulation in the last municipal planning process in such a way that encourages continuous improvement of subsequent planning process in the regions of the State of Guerrero. The main objective was to determine the degree of development in the formulation of Sustainable Rural Development Municipal Plans as a tool for planning for sustainable development in rural areas. The evaluation of the plans was based on the methodology reported by the National Planning Department of the Republic of Colombia, known as "Assessment Methodology of Municipal Plans", which approaches three aspects of the plan: the focus of the plan, general or strategic component and the concurrent plan of action. We found that although the planning process is deficient in both regions, the Montaña region has had a better municipal planning. It was also observed that in the two regions the incorporation of the environmental variable in the municipal planning process is low.

Key words: Municipal planning, environmental sustainability.

DEDICATORIA

Guillermina Vázquez Zamora

y

Eliazar García Vázquez

A Todos los Integrantes de mi FAMILIA

AGRADECIMIENTOS

Este documento es gracias a ustedes.

A mi fe, por darme la oportunidad de demostrarme que soy capaz de vivir con respeto a mí persona.

A mi familia, por ser mi motivación de vida todos estos años.

Dr. Samuel Vargas López, por su apoyo incondicional, motivación, y sobre todo por la confianza depositada en mi persona.

Dr. Ángel Bustamante González, Dr. Juan de Dios Guerrero Rodríguez y Dr. Francisco Calderón Sánchez y M.C. Ernesto Aceves Ruíz que sin su orientación, formación y apoyo este documento no sería posible.

Ing. René Rodríguez Gallegos y familia, por su amistad, apoyo, cariño sin condicionamiento.

Karina Guadalupe López Alvarado, Por su amor y apoyo incondicional.

A todas esas personas importantes que por espacio no puedo mencionar, pero que me motivaron a seguir adelante cada segundo de mi vida. Muchas gracias.

CONTENIDO

	Página
I. INTRODUCCIÓN.....	1
1.1. Planteamiento del problema.....	2
1.2. Objetivos.....	4
1.2.1. Objetivo general.....	4
1.2.2 Específicos.....	4
1.3. Hipótesis.....	5
1.3.1. General.....	5
1.3.1. Específicas.....	5
2. REVISIÓN DE LITERATURA.....	6
2.1 La planeación como un instrumento para promover el desarrollo rural sustentable en el ámbito municipal.....	6
2.1.1. Concepto general del desarrollo rural sustentable.....	6
2.1.2. El municipio como promotor del desarrollo rural sustentable.....	6
2.1.3. Importancia del componente medio ambiental en el desarrollo rural sustentable en el ámbito municipal.....	7
2.2. La planeación en la gestión pública.....	8
2.2.1. Concepto de planeación.....	8
2.2.2. Bases teóricas de la planeación.....	9
2.2.2.1 Etapas de la planeación.....	9
2.2.2.2. La planeación estratégica para la planeación municipal...	10
2.2.2.3. Importancia de la evaluación de la planeación.....	12
2.2.2.4. Carácter participativo de la planeación.....	13
3. MARCO DE REFERENCIA.....	16
3.1. Marco jurídico de la planeación en México.....	16
3.1.1 Marco jurídico nacional.....	16
3.1.1.1 Constitución Política de los Estados Mexicanos.....	16

	Página
3.1.1.2 Ley Nacional de Planeación.....	18
3.1.2 Marco jurídico estatal de Guerrero.....	20
3.1.2.1 Constitución Estatal de Guerrero.....	21
3.1.2.2 Ley Estatal de Planeación.....	21
3.1.3 Marco jurídico municipal.....	23
3.2. La planeación municipal en México.....	24
3.2.1. Antecedentes de la planeación municipal en México.....	24
3.2.2. Etapas de la planeación municipal.....	25
3.2.3. Estructura del Plan Municipal de Desarrollo.....	26
3.2.4. Disparidad en la planeación municipal.....	28
3.2.5. Evaluación municipal en México.....	29
3.2.6. La evaluación de planes municipales a nivel internacional.....	32
3.3 descripción del área de estudio.....	34
3.3.1 Estado de Guerrero.....	34
3.3.2 Región Montaña.....	35
3.3.3 Región Costa Chica.....	36
4. MATERIALES Y MÉTODOS.....	39
4.1 Análisis sobre el enfoque del Plan.....	40
4.1.1 Correspondencia de las estrategias del plan con la misión del mismo.....	41
4.1.2 Correspondencia del Plan Municipal con el Nacional.....	42
4.1.3 Correspondencia del Plan Municipal con el Estatal.....	43
4.1.4 Ajuste de la estructura del documento con el contenido.....	43
4.1.5 Claridad conceptual.....	44
4.1.6 Efectividad de la participación comunitaria.....	45
4.1.7 Síntesis del enfoque de los planes.....	46
4.2 De la parte estratégica de los Planes Municipales de Desarrollo.....	48
4.2.1 Correspondencia del Plan de Desarrollo con programas de Gobierno.....	48

	Página
4.2.2 Contenido del diagnóstico.....	49
4.2.3 Consistencia de los objetivos.....	50
4.2.4 Claridad de las metas.....	50
4.2.5 Pertinencia de las estrategias.....	51
4.2.6 Síntesis de la evaluación de la parte estratégica.....	52
4.3 Evaluación del plan concurrente de acción.....	53
4.3.1 Información básica para las proyecciones financieras.....	53
4.3.2 Estrategias de financiamiento.....	53
4.3.3 Métodos de proyecciones financieras.....	54
4.3.4 Precisión en la formulación de los programas.....	54
4.3.5 Asignación de recursos.....	55
4.3.6 Síntesis de la calidad técnica del plan de inversiones.....	56
4.4 Síntesis de la evaluación del Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.....	57
4.5 Análisis de la sustentabilidad de los recursos naturales dentro de los planes municipales.....	57
4.6 Análisis estadístico de la información.....	58
5. RESULTADOS Y DISCUSION.....	60
5.1 Análisis sobre el enfoque del Plan.....	60
5.1.1 Correspondencia del PDRS con la misión del municipio.....	60
5.1.2 Correspondencia del Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (PMDRS) con el Plan Nacional de Desarrollo (PND).....	61
5.1.3 Correspondencia del PMDRS y el Plan Estatal de Desarrollo..	63
5.1.4 Ajuste de la estructura del Plan a la ley.....	65
5.1.5 Claridad conceptual.....	67
5.1.6 Efectividad de la participación comunitaria.....	69
5.1.7 Síntesis del enfoque de los planes.....	69

	Página
5.2 De la parte estratégica de los Planes Municipales de Desarrollo.....	73
5.2.1 Correspondencia del Plan de Desarrollo con los programas de Gobierno.....	73
5.2.2 Contenido del diagnóstico.....	75
5.2.3 Consistencia de los objetivos.....	77
5.2.4 Claridad de las metas.....	78
5.2.5 Pertinencia de las estrategias.....	79
5.2.6 Síntesis de la evaluación de la parte estratégica.....	80
5.3 Evaluación del plan concurrente de acción.....	83
5.3.1 Información básica para las proyecciones financieras.....	83
5.3.2 Estrategias de financiamiento.....	85
5.3.3 Métodos de proyecciones financieras.....	86
5.3.4 Precisión en la formulación de los programas.....	87
5.3.5 Asignación de recursos.....	88
5.3.6 Síntesis de la calidad técnica del plan concurrente de acción.....	88
5.4 Síntesis de la evaluación del Plan de Desarrollo Municipal.....	92
5.5 Coherencia de los Planes Municipales con la sustentabilidad ambiental	93
6.- CONCLUSIONES.....	97
7.- RECOMENDACIONES.....	98
8. BIBLIOGRAFÍA.....	100

ÍNDICE DE CUADROS

	Página
Cuadro 1. Comparativo de la planeación tradicional frente a la planeación estratégica actual.....	11
Cuadro 2. Categoría de los municipios evaluados.....	29
Cuadro 3. Cumplimiento de los ejes de desarrollo social integral de Villavicencio, Colombia.....	32
Cuadro 4. Municipios de la región Montaña.....	36
Cuadro 5. Municipios de la región Costa Chica.....	38
Cuadro 6. Asignación de indicador de valor.....	40
Cuadro 7. Formato de correspondencia del Plan con la misión.....	41
Cuadro 8. Formato de correspondencia del Plan Municipal con el Nacional	42
Cuadro 9. Formato de correspondencia del Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable con el Plan Estatal de Desarrollo.....	43
Cuadro 10. Formato de ajuste de la estructura del Plan a la normatividad....	44
Cuadro 11. Formato de claridad conceptual de los planes municipales.....	45
Cuadro 12. Formato de efectividad de la participación comunitaria.....	46
Cuadro 13. Formato de evaluación del enfoque de los planes.....	47
Cuadro 14. Formato de correspondencia de los planes de desarrollo con programas de Gobierno.....	48
Cuadro 15. Formato de contenido del diagnóstico.....	49
Cuadro 16. Formato de valoración de objetivos.....	50
Cuadro 17. Formato de claridad de la metas.....	51
Cuadro 18. Formato de pertinencia de las estrategias.....	51
Cuadro 19. Formato de evaluación del componente estratégico.....	52
Cuadro 20. Formato de información básica para las proyecciones financieras.....	53
Cuadro 21. Formato de estrategia del financiamiento.....	54
Cuadro 22. Formato de proyecciones financieras.....	54
Cuadro 23. Formato de formulación de programas.....	55

	Página
Cuadro 24. Formato de evaluación de la asignación de recursos.....	55
Cuadro 25. Formato de evaluación de la calidad técnica de los planes concurrentes de acción.....	56
Cuadro 26. Formato de evaluación de los Planes de Municipales de Desarrollo Rural Sustentable.....	57
Cuadro 27. Formato de coherencia de los planes municipales con la sustentabilidad ambiental.....	58
Cuadro 28. Correspondencia de las estrategias con la misión del Plan.....	60
Cuadro 29. Correspondencia del PMDRS con el PND.....	62
Cuadro 30. Correspondencia de los PMDRS con el PED.....	64
Cuadro 31. Ajuste de la estructura de los planes a la ley.....	66
Cuadro 32. Claridad conceptual de los planes municipales.....	68
Cuadro 33. Efectividad de la participación comunitaria de los planes municipales.....	69
Cuadro 34. Evaluación del enfoque de los planes	71
Cuadro 35. Análisis estadístico de la evaluación del enfoque de los planes..	73
Cuadro 36. Relación programa de gobierno con el Plan de Desarrollo.....	74
Cuadro 37. Contenido del diagnóstico.....	76
Cuadro 38. Valoración de objetivos.....	77
Cuadro 39. Claridad de la metas.....	78
Cuadro 40. Pertinencia de las estrategias.....	79
Cuadro 41. Evaluación de la parte estratégica.....	81
Cuadro 42. Análisis estadístico de la evaluación de la parte estratégica.....	82
Cuadro 43. Información básica para las proyecciones financieras.....	84
Cuadro 44. Estrategia del financiamiento.....	85
Cuadro 45. Proyecciones financieras.....	86
Cuadro 46. Formulación de programas.....	87
Cuadro 47. Evaluación de la asignación de recursos.....	88
Cuadro 48. Evaluación de la calidad técnica de los planes de inversión Municipal.....	90

	Página
Cuadro 49. Análisis estadístico de la calidad de los planes de inversión Municipal.....	91
Cuadro 50. Evaluación de los planes de desarrollo municipal.....	92
Cuadro 51. Análisis estadístico de los planes de desarrollo municipal.....	93
Cuadro 52. Coherencia de los planes municipales con la sustentabilidad ambiental.....	95
Cuadro 53. Análisis estadístico de la coherencia de los planes municipales con la sustentabilidad ambiental.....	96

ÍNDICE DE FIGURAS

	Página
Figura 1. Proceso de planeación.....	9
Figura 2. Límites del estado de Guerrero.....	34
Figura 3. Regiones del estado de Guerrero.....	35

I. INTRODUCCIÓN

El desarrollo municipal, estatal y nacional en México se ha basado principalmente en la administración de la función pública. La planeación municipal se ha orientado a desarrollar estrategias de orden político-administrativo, sin mucha relación con la realidad de cada municipio. Por otro lado, la necesidad de impulsar el federalismo ha tenido como instrumento la descentralización (municipalización), lo que obliga a las entidades locales (municipios), a desarrollar planes que les permitan impulsar el desarrollo de las mismas (Cabrero, 2000). En este sentido, el principal propósito de la planeación municipal es orientar las actividades económicas, mediante la promoción de acciones y recursos necesarios para el desarrollo económico y social de todas las comunidades del municipio. En el discurso oficial, este desarrollo debe orientarse con un criterio de sustentabilidad. La planeación ayuda a los ayuntamientos a dirigir el desarrollo de sus comunidades y lograr un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles. Así, se programan recursos económicos para las actividades prioritarias productivas y sociales para promover el bienestar de la población y para la conservación del medio ambiente. Aunque se tiene dos décadas de experiencia de planeación municipal en México, no se conoce cuál ha sido la efectividad de dicha planeación, sobre todo en la región sur-sureste, debido a la falta de estudios sobre el tema.

El seguimiento y la evaluación son herramientas importantes para el desarrollo de actividades de una organización o entidad administrativa. En el caso de los municipios es importante desarrollar estudios que permitan conocer el proceso de planificación municipal, con el fin de identificar el nivel de la formulación de los planes municipales y las necesidades de mejora. De manera general se sabe que muchas veces para los municipios, sobre todo del medio rural, el proceso de planeación se hace para cumplir con un requisito para poder obtener la autorización y liberación de recursos económicos. Así, la planeación se simplifica a la elaboración

de un documento de plan, sin importar el contenido y su utilidad como herramienta administrativa.

Esta investigación se inició a partir de la experiencia desarrollada en el seguimiento a la formulación de los Planes Municipales de Desarrollo Rural sustentable (PMDRS) en las dos regiones de estudio. El objetivo general fue conocer el grado de desarrollo de formulación de los Planes Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (PMDRS) en municipios de las regiones Montaña y Costa Chica del estado de Guerrero, como un instrumento de planeación para promover el desarrollo sustentable en regiones rurales. Para esto, se seleccionaron nueve municipios, cuatro localizados en la región de la Montaña y cinco en la región Costa Chica del estado de Guerrero. Con este estudio se pretende aportar elementos de juicio y evaluación que permitan dictaminar acerca del grado de desarrollo de la formulación de los planes municipales, en un contexto regional. También, evaluar de manera preliminar la integralidad de la planeación; evaluando el balance entre los componentes del enfoque del plan estratégico y del plan de inversiones. Se espera que esta información defina áreas de mejora en la planeación municipal para la formulación de planes municipales de mayor calidad, para un desarrollo rural eficiente en las regiones del estado de Guerrero, así como para orientar la planeación hacia acciones que promuevan la sustentabilidad municipal.

1.1. Planteamiento del problema

El Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (PMDRS) es un instrumento importante para el desarrollo sustentable en los municipios de las regiones Montaña, Costa Chica y para todo el estado de Guerrero. En este instrumento de planeación y gestión se encuentran los objetivos, metas y pasos a seguir para promover el desarrollo en los municipios. Desde un punto de vista metafórico se podría decir que el documento llamado Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable es una especie de receta o fórmula que contiene las instrucciones que se necesitan para cumplir el resultado deseado en el desarrollo del municipio. En él se plantean las

necesidades y situaciones que vive la realidad del municipio y está diseñado para proponer soluciones estratégicas en pro del desarrollo del municipio. Sin embargo, a pesar de que en las regiones del estado de Guerrero se diseñan y ejecutan año con año planes municipales, con la intención de mejorar la calidad de vida de los habitantes de dichos municipios, no se establece adecuadamente un proceso de seguimiento y evaluación del mismo. Esta evaluación de la planeación municipal permitiría identificar si la planificación responde a las exigencias de calidad del documento del PMDRS, para garantizar el éxito de las acciones a implementar dentro del Plan Municipal.

La realización de cualquier PMDRS conlleva un análisis de las condiciones actuales del municipio y un diagnóstico sobre los distintos aspectos que inciden en la planeación municipal. El correcto análisis de esta situación, aunado a los objetivos a corto, mediano y largo plazo plasmados en los planes municipales, nos permite establecer las estrategias necesarias que habrán de promover para la mejora en la estructuración y ejecución de los planes municipales. La evaluación es un proceso indispensable ya que de ello dependerá saber si los planes municipales cumplen con la función para la cual han sido generados. También, nos permitirá redefinir acciones en caso de que no cumplan con las expectativas planteadas. Por tal razón es importante contar con un proceso de evaluación dentro de la planeación municipal, donde se determine el grado de cumplimiento de las metas establecidas. Esta evaluación debe estar basada en indicadores específicos que permitan verificar el proceso de planeación.

Actualmente no existen estudios que evalúen el proceso de formulación de los Planes Municipales de Desarrollo Rural Sustentable en el estado de Guerrero. En esta investigación se abordó como problema de investigación la falta de un esquema de evaluación para los planes municipales de las regiones Montaña y Costa Chica del estado de Guerrero, con indicadores que permitan identificar la pertinencia del contenido de los mismos y evaluar el grado de desarrollo de la planeación municipal en estas regiones. La pregunta de investigación fue:

¿Cuál es el grado de desarrollo en la formulación de los Planes Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (PMDRS) en municipios de las regiones Montaña y Costa Chica del estado de Guerrero, como un instrumento de planeación para promover el desarrollo sustentable en regiones rurales?

1.2. Objetivos

1.2.1. Objetivo general

Conocer el grado de desarrollo de formulación de los Planes Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (PMDRS) en municipios de las regiones Montaña y Costa Chica del estado de Guerrero, como un instrumento de planeación para promover el desarrollo sustentable en regiones rurales

1.2.2 Específicos

- 1) Comparar el grado de desarrollo de la formulación de la planeación municipal en las regiones Montaña y Costa Chica del estado de Guerrero.
- 2) Identificar en que grado los municipios incorporan el componente ambiental en la formulación de los planes municipales de desarrollo rural sustentable.
- 3) Identificar las áreas de mejora de la formulación de los Planes Municipales de Desarrollo Rural Sustentable para promover el desarrollo rural sustentable en los municipios de estudio.

1.3. Hipótesis

1.3.1. General

La formulación de los Planes Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (PMDRS) en la Montaña y Costa Chica del estado de Guerrero es deficiente de acuerdo a los componentes de enfoque del plan estratégico y del plan de inversiones y presentan un desbalance en la calidad de dichos componentes.

1.3.1. Específicas

- 1) El nivel de desarrollo en la formulación de los Planes Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (PMDRS) en la Montaña y Costa Chica del estado de Guerrero, de acuerdo a los componentes de enfoque del plan estratégico y del plan de inversiones, es similar en los distintos municipios de estudio debido a aspectos administrativos y normativos.

- 2) De acuerdo con el contenido de los objetivos, metas, estrategias y programación de inversiones de los PMDRS la incorporación del sector medioambiental en el plan es bajo.

2. REVISIÓN DE LITERATURA

2.1 La planeación como un instrumento para promover el desarrollo rural sustentable en el ámbito municipal

2.1.1. Concepto general del desarrollo rural sustentable

El concepto de desarrollo rural sustentable se maneja actualmente en diversas vertientes como lo son: política, económica, fiscal, comercial energética, agrícola, industrial. De manera general, se reconocen tres ejes o dimensiones: económica, social y ecológica. El tema es de particular interés para las regiones rurales, ya que la sustentabilidad, en su dimensión ecológica, se relaciona con el cuidado de los recursos naturales de los pueblos para su auto sustento y para la satisfacción de las necesidades de la sociedad en general. Implica el manejo de los recursos orientados a una explotación continua para las generaciones futuras, de tal manera que para lograr dicho enfoque será necesario invertir en aspectos de educación de la población, tecnológicos y productivos, con la finalidad de no sobreexplotar la capacidad productiva de la tierra (Durand, 2009). Al contrario del desarrollo tradicional, la sustentabilidad define aspectos innovadores, principalmente por la limitación de la disponibilidad de los recursos en el medio ambiente para su explotación, para no afectar la disponibilidad de recursos para las generaciones futuras, dándole mayor importancia al medio ambiente en el desarrollo rural.

2.1.2. El municipio como promotor del desarrollo rural sustentable

Bebbington (1999) señala que los gobiernos locales cada día adquieren mayor relevancia como promotores del desarrollo en América Latina. Resalta la cantidad de recursos canalizados a los gobiernos locales en países como Bolivia y Colombia. Reconoce también que la asignación de estos recursos se enfrenta a limitaciones de gestión de los municipios, ya que muchos de ellos carecen de capacidades de

ejecución, usando muchos de los recursos asignados para subcontratar a instituciones privadas y no gubernamentales.

Cabrero (2011) menciona el papel trascendental de los gobiernos locales como instancia de promoción de causas sociales, como interlocutor de acciones conjuntas en la ciudadanía y como motor local para la institucionalización de la agenda social. Por tradición se ha dado mayor énfasis al tema social y económico, con poca relevancia de la agenda ambiental municipal. Los municipios, a través de sus instrumentos de planeación y gestión, tienen como tarea central la gobernabilidad y el desarrollo sustentable de su territorio. En el Plan Municipal de Desarrollo debe plasmarse el balance entre objetivos de desarrollo sectorial. La realidad actual es un desequilibrio entre los objetivos, metas y acciones orientadas al desarrollo de diferentes sectores (productivos, infraestructura, medio ambiente, servicios, entre otros). Cabrero (2011) analizó 304 programas de bienestar social municipal en México e identificó que estos programas se agrupan en cuatro grandes grupos de política de bienestar: programas que buscan promover el bienestar local a través del desarrollo local (37%), programas asistencialistas hacia grupos vulnerables o en riesgo (31%), programas de promoción educativa (23%) y programas de prevención y promoción de la salud (9%). No reporta programas orientados a la conservación del medio ambiente.

2.1.3. Importancia del componente medio ambiental en el desarrollo rural sustentable en el ámbito municipal

Blauert y Zadek (1999) discuten la cuestión ambiental en relación a la conceptualización de la sustentabilidad y el desarrollo en el ámbito rural. Plantean que el tema ambiental requiere centrarse no solamente en la base natural de los recursos naturales para una producción sustentable, sino revalorar las condiciones ecológicas de la producción misma. También se debe considerar las condiciones políticas para una reapropiación de los medios naturales de producción.

Las poblaciones rurales son poseedoras de la mayor parte de la base de recursos naturales. Por eso, su aprovechamiento racional y su conservación se concretiza en el ámbito local, particularmente municipal y comunitario. Por lo anterior, y teniendo en cuenta los grandes problemas de deterioro ambiental y de recursos naturales de México, es necesario el compromiso de los municipios para realizar acciones que mitiguen las alteraciones de los recursos naturales. Para incorporar la visión de mantener la base de recursos para beneficio a las nuevas generaciones, no sólo para la actual, requiere incorporar programas de educación ambiental. Requiere también el involucramiento y participación social, por tal razón los gobiernos municipales y sus habitantes tienen que asumir plenamente la responsabilidad de la explotación de los recursos naturales con los que cuenta el municipio, a través del diseño y aplicación de políticas que favorezcan al medio ambiente y sus recursos naturales (Romo, 2011). Estas políticas deben estar plasmadas dentro de las líneas estratégicas del plan de municipal de desarrollo rural sustentable, mediante un esquema de planeación participativa de los habitantes del municipio.

2.2. La planeación en la gestión pública

2.2.1. Concepto de planeación

Para poder entender una acción de planeación es importante poder definir el concepto de planeación. Esto es básico para que podamos determinar el alcance de los resultados que se pretenden definir dentro de ella. En el caso de los municipios, la planeación es importante porque ellos definen acciones, elementos y estrategias con la finalidad de poder mejorar su nivel de desarrollo a través ella. Germán (1971) establece que la planeación es un proceso que envuelve la toma y evaluación de un conjunto de decisiones interrelacionadas, antes de que la acción se realice en una situación. Cuando no se realiza ese proceso el estado futuro deseado es poco probable que ocurra. En cambio si se toma la acción apropiada la probabilidad de realizarlo se incrementa.

En la Ley de Planeación del Estado de Guerrero (2006) se establece que la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de las responsabilidades del gobierno del estado y de los gobiernos municipales en el desarrollo integral de la entidad. En su artículo 3o. señala que se entiende por planeación a la ordenación racional y sistemática de acciones que tienen como propósito la transformación de la realidad económica y social del estado de Guerrero, para mejorar los niveles de vida de la población, así como el bienestar social.

2.2.2. Bases teóricas de la planeación

2.2.2.1 Etapas de la planeación

Molins (1998) considera que una planeación está integrada por cuatro grandes etapas, como se muestran en el siguiente esquema:

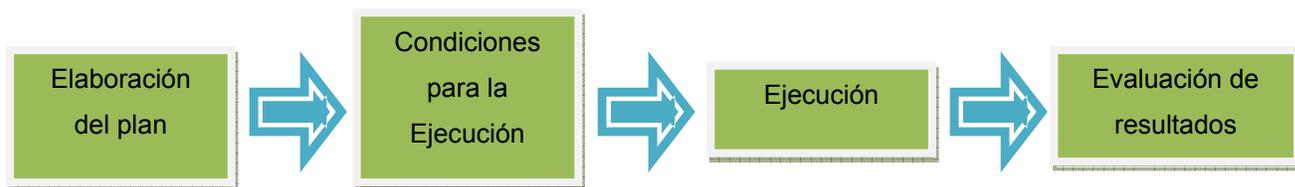


Figura 1. Proceso de planeación

Elaboración del plan. Es el estudio de la realidad o del objeto a planificar. Se diseña un modelo para el futuro que se desea obtener, mediante objetivos y metas planteadas. También las correspondientes estrategias a aplicar y los medios necesarios. Parte importante es el diseño del modelo operativo donde se establecen los programas para lograr los objetivos y metas.

Condiciones para la ejecución. Se establecen medidas para una mejor eficiencia en la ejecución del plan y para asegurar el éxito en la ejecución. Ésta se identifica también como la etapa de instrumentación. En ella se establecen medidas de ámbito político, sociales, legales, institucionales, financieras, organizativas, materiales, de personal, etc., que comprometan el éxito de la ejecución de los planes.

Ejecución del plan. Se lleva a cabo la realización de los objetivos, metas, proyectos, programas y estrategias establecidos en el plan. Se requiere tener controles para la ejecución, mediante un sistema de seguimiento donde se definen los resultados parciales y se realizan adecuaciones si es necesario.

Evaluación de los resultados. Se hace una evaluación de los resultados finales obtenidos del proceso, a partir de los objetivos y metas establecidos.

2.2.2.2. La planeación estratégica para la planeación municipal

La planeación estratégica se aleja de la idea tradicional donde los objetivos finales son rígidos, su contexto y sus variables permanecían estables, la evaluación del plan se hacía en periodos largos y el producto final más importante de la planeación era el documento llamado plan. En la planeación estratégica los objetivos finales no son rígidos si no que pueden evolucionar con el tiempo a una misión más amplia. Asimismo, la evaluación es permanente, con mecanismos de monitoreo y seguimiento. Al final, el documento llamado plan no es lo trascendente, sino el sistema de planeación que se construye alrededor del mismo.

La idea de la planeación estratégica es de gran utilidad en el manejo de un gobierno municipal que si bien cuenta con objetivos iniciales, crisis no previstas o cambios importantes en los procesos o preferencias en la ciudadanía obligan a modificar los supuestos iniciales del plan para adaptarse a nuevas situaciones. La planeación estratégica es una herramienta que puede proporcionar a los gobiernos municipales la flexibilidad necesaria para la adaptación a situaciones diferentes, sin perder los puntos esenciales de referencia de la misión inicial (Cabrero, 1999).

Cuadro 1. Comparativo de la planeación tradicional frente a la planeación estratégica actual.

Planeación tradicional	Planeación estratégica
Objetivos rígidos	Objetivos no rígidos (flexibles)
Evaluación en periodos largos	Evaluación permanente mediante sistemas de monitoreo y seguimiento
Documento final llamado plan	Un sistema de planeación

La planeación, como toda disciplina, considera principios básicos. Corral (2009) establece que los principios básicos en los que se fundamenta la planificación estratégica son los siguientes:

El entorno. Se refiere a la realidad cambiante del entorno, no depende de la ley inmutable, si no de las sediciones de los hombres, en la toma de decisiones del futuro.

Los seres humanos. La toma de decisiones para la construcción de su futuro, haciendo valer el margen de libertad.

La organización: Se refiera a la capacidad de los seres humanos para relacionarse en el contexto de poder, interno y externo.

Ramos y Cienfuegos (1995) por su parte consideran los siguientes principios básicos de la planeación:

Racionalidad. Consiste en la selección adecuada de alternativas de acción mediante el conocimiento científico y el razonamiento sistemático para procurar un máximo beneficio a partir de la disponibilidad de recurso.

Previsión. Consiste en la formulación anticipada de de los cursos de acción futuros, teniendo como base importante el diagnóstico y las proyecciones observadas.

Universalidad. Implica la incorporación de todas las fases del proceso socioeconómico y administrativo en la planeación para prever las consecuencias de su aplicación.

Unidad. Este principio hace posible la integración de planes, programas y proyectos en un todo que pueda ser coordinado. Con esta homogeneización de actividades, la planeación podrá cumplir sus funciones de forma ordenada y coordinada.

Continuidad. Implica el dinamismo con que se debe llevar el proceso de planeación en las múltiples tareas asignadas, ya que no tiene límites en el tiempo; mientras se va cumpliendo un plan deben existir acciones que formulen el siguiente, manteniendo así una consecuencia en las tereas realizadas.

Inherencia. Establece que la planeación es necesaria en cualquier organización y actividad humana; es propia de la administración. La planeación establece la forma de cómo poder alcanzar los objetivos, los que hace posible que se tenga menor incertidumbre frente a las condiciones futuras que se presenten.

Flexibilidad. Consiste en el ajuste de la planeación ante los casos imprevistos, ya que una rigidez en el establecimiento de objetivos, metas y en la fijación de medios para alcanzarlos limita la adaptabilidad de la misma al proceso de desarrollo.

2.2.2.3. Importancia de la evaluación de la planeación

La evaluación es un proceso que establece el grado de ejecución de los objetivos y metas que previamente se han establecido. Esto permite definir el grado de eficacia en los diseños y ejecución de los resultados obtenidos en el proceso, desde el

momento en que los planes municipales son elaborados. Esto permite definir si la ejecución del plan es eficaz y cumple con los objetivos establecidos, al responder a las realidad interna y externa a modificar (SINALTRAINAL, 2008).

Miklos (1998) establece que la planeación es un instrumento importante para la toma de decisiones, para resolver problemas. Su éxito depende de la forma en que la planeación enfrenta dichos problemas, con alternativas de solución que permitan lograr los objetivos planteados. En este proceso se establecen criterios básicos de control y evaluación que permiten la retroalimentación del sistema interactivo de planeación, comparando la realidad con lo establecido en la planeación.

Villegas (1999) describe que el proceso de evaluación tiene dos vertientes. En la primera, el análisis se basa en la racionalidad administrativa, donde su principal función es la evaluación de la eficiencia de los elementos del modelo, es decir, los medios, recursos y tiempos para lograr los objetivos y metas planteadas. En la segunda, la medición se basa en la racionalidad política, es decir hace coincidir lo planeado con lo ejecutado.

Con la evaluación de la formulación de los planes municipales se hace una valoración cualitativa de los resultados del proceso de planeación, para saber si la información plasmada dentro del documento cumple con las expectativas de los entornos municipal, estatal y nacional. De esta manera, los resultados de la evaluación permitirán la mejora de los futuros planes y programas municipales a diseñar en un ámbito territorial concreto.

2.2.2.4. Carácter participativo de la planeación

La planificación municipal debe tener como marco general una visión de desarrollo municipal. Este desarrollo debe promover procesos autogestivos, dentro de los cuales el carácter de participativo es esencial. Como participativo se entiende que la

población es sujeto activo de su propio desarrollo (García, 2005). Más específicamente, la planificación participativa se refiere a la explotación de las habilidades y capacidades de los municipios, con la cual analizan datos, realidad, necesidades y capacidad de ejecución; para poder definir el impacto a la población objetivo y el nivel económico necesario para la ejecución de acciones planificadas en el municipio (Villegas, 1999). Se reconoce que la planeación no es responsabilidad únicamente del estado, sino de toda la población involucrada en un ámbito territorial.

En el debate público los mecanismos de consulta pública y de participación para la formulación de políticas públicas en diferentes niveles de gobierno son un tema polémico. Subirats (2001) menciona que la participación ciudadana en las políticas públicas se enfrenta a resistencias bajo el argumento de que la participación aumenta la lentitud y los costos en la toma de decisiones, no incorpora valor añadido a la decisión, provoca un exceso de particularismo y erosiona instituciones. Otros argumentos esgrimidos son que los ciudadanos no quieren participar, cuando participan lo hacen de forma muy inconstante, los que están dispuestos a participar son siempre los mismos y que sólo representan a ellos mismos y a sus intereses. Para lograr una real participación, se requiere que no sólo se involucren los grupos o colectivos más organizados o con más capacidad de movilización, sino el conjunto de la población afectada directamente o indirectamente por las decisiones de la política pública.

Goma y Font (2001) menciona que en los países occidentales es común el desarrollo de algún tipo de consejos territoriales, los cuales presentan una gran divergencia en su composición, funcionamiento y objetivos. En algunos casos, como Alemania y Nueva Zelanda, los miembros de los consejos son elegidos por los ciudadanos. En otros países, como en Francia, tienen una composición mixta. En el caso de España se distinguen diferentes tipos de participación a nivel municipal: asociativa, que permite el acceso sólo a ciudadanos organizados; personal, posibilita el acceso directo de los ciudadanos, y mixta, cuando se posibilita la presencia de entidades y personas en un mismo canal de participación.

Con relación a la participación ciudadana en el ámbito municipal y el desarrollo sustentable, Font y Subirats (2001) plantean dos interrogantes: ¿Es posible mantener políticas de desarrollo y al mismo tiempo preservar los recursos naturales y el medio ambiente? ¿Puede hacerse ello desde una lógica participativa y democrática, y contando sobre todo con los gobiernos locales?. Ellos desarrollan la tesis de que los procesos guiados por el desarrollo sustentable requieren la promoción de la cooperación entre los poderes públicos y la sociedad, y por lo tanto la participación de los actores sociales y los ciudadanos.

3. MARCO DE REFERENCIA

3.1. Marco jurídico de la planeación en México

La regularización de la planeación de los municipios en México se encuentra regida en órdenes de jerarquía normativas de las siguientes leyes:

3.1.1 Marco jurídico nacional

El contexto nacional podemos describir que los elementos en los que se basa la planeación municipal son las siguientes leyes

3.1.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 133, menciona que las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la república, con aprobación del senado serán la ley suprema de la unión. La constitución ocupa el más alto rango en la jerarquía normativa, de tal manera que en marco legal de la planeación es necesario referirnos a los mandatos de la constitución. De tal manera que hacemos referencia a tres artículos que establecen los lineamientos de planeación.

En el artículo 25 establece que corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que esta sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y de la riqueza, permitan el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. El estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la

actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y el fomento de las actividades que demande el interés en el marco que otorga esta constitución. Es decir, que la responsabilidad de emprender actividades de planeación será responsabilidad del estado, con la finalidad del fomento del crecimiento económico.

En el Artículo 26 se menciona que el estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía. La planeación será democrática mediante la participación de diversos sectores sociales y recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. En este artículo, en su tercer párrafo, menciona que la ley faculta al ejecutivo para establecer procedimientos de participación, consulta nacional de la planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan. Este artículo fija las bases para su Sistema Nacional de Planeación y de esta manera se garantizan la participación de los Estados y sus Municipios en la responsabilidad de definir y alcanzar los objetivos de la planeación.

El artículo 115, en su fracción V, establece que los municipios, en los términos de las leyes Federales y Estatales están facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y Planes de Desarrollo urbano Municipal.
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia.

Lo que da a los municipios las facultades para la formulación y aprobación de planes municipales, en los términos de las leyes federales y estatales, a fin de que las estrategias estén en concordancia a los planes generales.

3.1.1.2 Ley Nacional de Planeación

La Ley de Planeación, reglamentaria del Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en el año 1983. Su antecedente es la Ley sobre Planeación General de la República de 1930 (Sánchez, 1996). La Ley de Planeación de 1983 establece el ordenamiento jurídico y señala el marco normativo para regular el ejercicio de la planeación nacional del desarrollo, define las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la coordinación necesaria entre la federación y los estados, incluyendo a los municipios, manifiesta la concertación e inducción de acciones respecto a los particulares y en general la participación social, como se señala en varios de sus artículo.

Artículo 1. Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

I.- Las normas y principios básicos conforme a las cuales se llevara a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal.

II.- Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Lo que establece que el Ejecutivo federal coordine las actividades de planeación con las entidades federativas.

Artículo 2. La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país.

En algunos de sus párrafos establece que la planeación estará basada en principios tales como el fortalecimiento de la soberanía, independencia y autodeterminación nacional, así como la consolidación de la democracia como un sistema de vida. Con la finalidad de cubrir con las necesidades básicas de la sociedad y mejorar la calidad de vida en todos los aspectos.

Artículo 21. El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país.

Artículo 22. El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales regionales que deban ser elaborados conforme a este capítulo.

Estableciendo que las actividades desarrolladas se referirán al conjunto de la actividad económica y social y regirá el contenido de los programas que genere el Sistema Nacional de Planeación.

Artículo 33. El ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso proceda, la coordinación que se requiera a efecto que dichos gobiernos participen en la Planeación Nacional de Desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional y para que las acciones a realizarse por la federación y los estados se planeen de manera conjunta.

Para lograr los objetivos del artículo 33, se establece en el Artículo 34 que el ejecutivo federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas:

I.- Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;

III.- Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación en el ámbito de su jurisdicción

Dichos artículos establecen la coordinación entre el ejecutivo Federal y los Gobiernos de las Entidades Federativas a efecto que participen en la Planeación Nacional del Desarrollo. Esta ley promueve un mejor Sistema Nacional de Planeación, para que los gobiernos se coordinen para que no exista contradicción entre las acciones que realicen, además para que ninguno sea excluido y participen en la Planeación Nacional.

Como resultado de la Ley sobre Planeación General de 1930 se generó el Plan Sexenal 1934-1940. Posteriormente, derivado de la Ley de Planeación de 1983, en febrero de ese año se indicaron formalmente los trabajos para la formulación del primer Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988 (Sánchez, 1996). El plan se finalizó en mayo de 1983 y fue aprobado por un decreto del Poder Ejecutivo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1983. Posteriormente, se formuló el Plan Nacional de Desarrollo de 1989-1994, aprobado el 31 de mayo de 1989. Los últimos planes nacionales son el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

3.1.2 Marco jurídico estatal de Guerrero

El estado tiene la responsabilidad para organizar un sistema de planeación y establecer los mecanismos de participación social, el estado debe conducir y orientar las actividades económicas de la entidad en los términos de una Planeación Democrática, donde concurrir los diversos sectores de la población.

3.1.2.1 Constitución Estatal de Guerrero

Dentro de la constitución estatal de Guerrero se menciona el diseño, seguimiento, aplicación, ejecución y evaluación de un Plan Estatal de Desarrollo, que presente estrategias y programas que resuelvan necesidades de la sociedad en los municipios, por lo que mencionaremos algunos textos que hacen referencia al Plan Estatal de Desarrollo.

En el **Artículo 47**, en su clausula **XLV**, establece que el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Guerrero se debe aprobar con el voto de los miembros del poder legislativo estatal.

En el **Artículo 74**, en la Clausula **VII**, describe que es necesario poner a consideración del Congreso del Estado, para su aprobación el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Guerrero.

En el **Artículo 117**, en el tercer párrafo describe al Plan de Estatal de Desarrollo, y con sujeción a las leyes definirá las áreas prioritarias en las cuales podrán establecerse y operar las Entidades de la Administración Publica, así como los programas que les serán confiados, con sujeción a las prioridades sociales y productivas y las disponibilidades presupuestales.

En la Constitución Estatal se establecen las facultades del gobierno del estado para adecuar su legislación a las necesidades del desarrollo planeado de la economía y de la sociedad.

3.1.2.2 Ley Estatal de Planeación

Esta ley establece las normas del Sistema de Planeación para el desarrollo del estado a través la participación de los ciudadanos de los municipios. Define también las acciones de coordinación para la planeación entre el Gobierno Federal y los

Gobiernos Municipales, de tal manera que citaremos algunos artículos de esta ley haciendo referencia a lo anterior, pero resaltaremos en específico el **artículo 3** que establece la obligación del municipio para el desarrollo de Planes Municipales de Desarrollo.

Artículo 1. Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen como objeto establecer:

I.- Las normas y Principios básicos conforme a los cuales se encausará la planeación Estatal de Desarrollo, y en función de ésta, las actividades en materia de planeación de la administración pública estatal y municipal.

II.- las Bases para la integración y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación.

Artículo 2. Establece que la planeación deberá de llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de las responsabilidades del Gobierno del Estado y de los Gobiernos Municipales en el desarrollo integral de la entidad.

La responsabilidad de los ayuntamientos se describe en el **Artículo 10**. En él se responsabiliza a los presidentes municipales, para conducir la planeación del desarrollo municipal.

Capítulo III. El sistema municipal de planeación define en sus artículos que los municipios tienen la obligación de diseñar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar planes municipales para el desarrollo de su municipio. Como lo menciona en los artículos:

Artículo 16. El Sistema Municipal de Planeación tiene como propósito, formular, ejecutar, controlar y evaluar los planes y programas municipales de desarrollo.

Artículo 18. Los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, serán los responsables de coordinar el Sistema Municipal de Planeación y les corresponde a los ayuntamientos respectivos lo siguiente:

I.- Establecer los procedimientos, proyectar y coordinar las actividades de planeación en el ámbito territorial de su municipio.

II.- Elaborar el Plan Municipal de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las Dependencias, Entidades y Organismo auxiliares de la administración, así como los planteamientos y propuestas de la sociedad.

Artículo 20. Describe las disposiciones reglamentarias para las fases de formulación, ejecución, control y evaluación de los planes y programas.

En artículo 21. Define que en los sistemas estatales y municipales de planeación tendrá lugar la participación y consulta de la sociedad, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan estatal y los planes municipales.

Sin duda esta ley marca con claridad la responsabilidad de los municipios para la elaboración de los Planes de Desarrollo y le da los elementos necesarios para poder lograr un desarrollo social a través de dichos planes.

3.1.3 Marco jurídico municipal

Los municipios tienen la obligación elaborar, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal como lo analizamos en la leyes anteriores. Dichos planes deben tener congruencia con los planes de desarrollo estatal y nacional para garantizar los objetivos, metas y prioridades de las estrategias de desarrollo municipal.

En la Ley Orgánica Municipal se determina la facultad de los ayuntamientos para participar en la planeación, a través de la formulación, aprobación y ejecución de planes que promuevan y fomenten las actividades económicas en el municipio y a satisfacer las necesidades de la sociedad.

Cabe mencionar que cada municipio tiene su propia adecuación de la ley orgánica así que sólo se hará referencia a los contenidos generales de la ley debido a que en la investigación se considera la evaluación de los planes municipales de varios municipios.

En el **Artículo 62**. En la clausula **IV**, establece que el municipio tiene la obligación de preparar, examinar y presentar anualmente al Congreso del Estado el plan municipal correspondiente.

En la Clausula XIV del **artículo 63**, establece que se debe publicar el Plan Municipal de Desarrollo, lo que determina que la información es de carácter social para los habitantes de los municipios. Verificar el cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo se marca en la clausula **XVII**, del **Artículo 73** donde define que la evaluación de los planes municipales y programas ejecutados en el municipio es responsabilidad del municipio. Dentro de la Ley Orgánica del Municipio se hace referencia al Plan Municipal de Desarrollo.

3.2. La planeación municipal en México

3.2.1. Antecedentes de la planeación municipal en México

Hasta la década de los 70 la planeación era de carácter nacional. A partir de 1978 se inicia la elaboración de planes estatales, a través de los Comités de Promotores del Desarrollo Socioeconómico (COPRODES), de acuerdo a la metodología y lineamientos de la Secretaria de Programación y Presupuesto (García, 1983). En el 2004, el 20% de los municipios de México no contaban con un plan de desarrollo

municipal (Cabrero, 2004). En el contexto de la transición democrática mexicana, en el espacio municipal es donde se ejerce mayor presión desde la ciudadanía para la rendición gubernamental de cuentas (Cabrero, 2004).

3.2.2. Etapas de la planeación municipal

Según el manual para la planeación del desarrollo municipal consultado electrónicamente en el portal www.e-local.gob.mx de la Secretaría de Gobernación, establece que el proceso de planeación municipal se define como un conjunto de actividades que, en el corto y mediano plazo, permitan formular, instrumentar y evaluar el Plan Municipal de Desarrollo y los diversos programas generados del mismo. Las etapas que comprenden son las siguientes:

Formulación. Consiste en el conjunto de actividades a desarrollar, para elaborar el Plan Municipal de Desarrollo. Las actividades que comprende a la etapa son las siguientes: elaboración del diagnóstico, definición de objetivos y prioridades, definición de estrategias, compatibilización de los programas operativos con el plan municipal, determinación de metas, previsión de recursos y la concertación de grupos sociales.

Discusión y aprobación. Corresponde al Ayuntamiento, en sesión de cabildo, analizar el contenido del plan y discutir la posibilidad de llevarlo a cabo y una vez aprobado este se hace responsable de vigilar su correcta ejecución.

Ejecución. Las premisas establecidas en el plan se traducirán en acciones mediante programas operativos. Para esto es necesario que los responsables de su ejecución procuren que las actividades se apeguen a lo establecido en el plan.

Control. Consiste en actividades para identificar el grado de cumplimiento del plan y el avance de los programas, para localizar posibles desviaciones.

Evaluación. Hace una valoración cualitativa de los resultados de la planeación, la evaluación debe de hacerse durante la ejecución del plan y una vez concluido el mismo, para saber si los objetivos se cumplieron.

3.2.3. Estructura del Plan Municipal de Desarrollo

El resultado de la aplicación de los esquemas de planeación en los municipios, es el documento llamado Plan Municipal de Desarrollo, en el que se presentan propósitos y estrategias para el desarrollo del municipio y se establecen las principales líneas de acción que el municipio ejecutará para reflejar el nivel de compromiso para el desarrollo de la nación.

La información de la estructura del documento llamado Plan Municipal de Desarrollo Municipal se obtuvo de acuerdo a los planes municipales evaluados. La estructura de los planes municipales de la regiones de la Montaña y Costa Chica del estado de Guerrero es la siguiente:

Introducción

Marco jurídico

Planeación participativa y estratégica

Misión

Visión

Principios

Valores

Propósito institucional

Análisis FODA

Objetivo general

Estrategias generales

Aspectos geográficos y productivos

Localización

- Caracterización ambiental
- Vocación productiva
- Análisis y construcción de escenarios
 - Actual
 - Tendencial
 - Deseable
 - Factible
- Líneas estratégicas de los ejes de desarrollo
 - Desarrollo del capital físico
 - Desarrollo del capital humano
 - Desarrollo del capital social
 - Desarrollo económico
- Proyectos estratégicos
- Coordinación gubernamental y concertación ciudadana
- Instrumentación del plan
- Fuentes de financiamiento del plan
- Instancias de planeación democrática y participativa
- Seguimiento, control y evaluación
- Retroalimentación

Este guión fue proporcionado por la dependencia Fortalecimiento Municipal, que pertenece al Gobierno del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

3.2.4. Disparidad en la planeación municipal

Aunque se reconoce que actualmente los municipios tienen más influencia sobre la operación de los programas descentralizados, ya que son los responsables finales de la distribución de los recursos de varios de estos programas, se reconoce también que no todos los municipios tienen el mismo nivel de desarrollo institucional (Haight, 2005). La capacidad de planeación y gestión municipal en México es variable de acuerdo al tipo de municipio. Cabrero (2000) clasifica a los municipios de México en cinco categorías: municipios metropolitanos (más de 500 mil habitantes), municipios urbanos medios (entre 100 mil y 500 mil habitantes), municipios urbanos pequeños (entre 15 mil y 100 mil habitantes), municipios semirurales (entre 2 500 y 15 mil habitantes) y municipios rurales (población menor que 2 500 habitantes), encontramos situaciones claramente diferentes. El mismo autor menciona que los municipios que cuentan con un plan de desarrollo debidamente aprobado y bien elaborados es el 81% en municipios metropolitanos y el 74% en municipios rurales. Los municipios que desarrollan programas a partir del plan y diseñan sistemas o aplicaciones para la administración municipal es de 100% en municipios metropolitanos y de 46% en municipios rurales. Los datos anteriores ilustran la gran desigualdad en las capacidades de planeación y gestión entre el medio urbano y el medio rural.

Tomando en cuenta la clasificación antes mencionada podemos dividir los municipios evaluados en dos grupos: municipios semirurales y municipios pequeños rurales, con 6 y 3 municipios en cada categoría, como se observa en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Categoría de los municipios evaluados

Municipio	Habitantes	Categoría
Atlamajalcingo del Monte	5 706	Semirrural
Iliatenco	10 522	Semirrural
Malinaltepec	29 599	Urbano pequeño
Tlacoapa	9 967	Semirrural
Tlacoachistlahuaca	21 306	Urbano pequeño
Cuajinicuilapa	25 922	Urbano pequeño
Cópala	13 636	Semirrural
Marquelia	12 912	Semirrural
Igualapa	10 815	Semirrural

INEGI 2010

3.2.5. Evaluación municipal en México

Desde la intervención de los Estados, incluido el nivel municipal, se hizo patente la necesidad poner en marcha procesos analíticos y sistemáticos que permitan garantizar la correcta aplicación de los fondos públicos. Una de las herramientas más importantes es la evaluación. La evaluación debe de ser entendida en México como un apoyo imprescindible de la toma de decisiones, como un aprendizaje continuo de los errores y aciertos que servirán para modificar actuaciones y conductas futuras.

En este sentido, todo proceso de evaluación debe ser asumido por los propios gestores del programa como algo fundamental de su trabajo diario, no como una obligación que viene impuesta e inevitable. La evaluación, considerada en el marco de los actuales programas de desarrollo rural, se convertirá así en un elemento estratégico de diferenciación, en la medida que se consiga demostrar externamente, y principalmente a sus propios beneficiarios, que la aplicación de los recursos públicos o privados, es la más adecuada posible (Guzmán *et al.*, 2000).

Bajo este esquema es necesario definir una metodología de evaluación de los planes de desarrollo y programas diseñados por los municipios, para medir el nivel de la calidad en la formulación, avance y el cumplimiento de los objetivos planteados.

La evaluación de los planes municipales es una herramienta que permite un proceso de mejora. Se reconoce (Fernando, 2010), que es preciso generar propuestas de evaluación de las acciones realizadas por los municipios, para obtener indicadores del proceso de evaluación de los Planes Municipales de Desarrollo, y utilizar dichos indicadores para generar acciones que complementen las acciones del municipio. En ese sentido, es necesario que los Planes de Desarrollo diseñados se sometan a un proceso de evaluación para medir el grado de formulación, avance, impacto o alcance que tienen los objetivos planteados dentro del documento. Este proceso debe ser llevado a través de indicadores establecidos con la línea base de acción de programas. Algunos municipios han realizado evaluaciones a sus planes municipales a partir de indicadores. Como consecuencia de dicha evaluación, ellos han modificado, retomado e incluso replanteando los objetivos de su plan municipal. Por ejemplo, una evaluación al Plan Municipal de Desarrollo Urbano de la delegación Miguel Hidalgo en el Distrito Federal (Rodríguez Ferreira, 2008) establece en sus resultados:

- Los objetivos de los programas municipales tienen otros componentes en relación con los objetivos específicos y actividades que no están regulados a los programas del Plan de Gobierno del Distrito Federal.
- El Documento no contiene en sentido estricto un diagnóstico. El Capítulo II “Panorama Social” contiene 15 párrafos que ocupan un poco más de dos cuartillas, es una presentación de algunas características sociales de la Delegación.
- Con respecto a los objetivos generales, estos no se encuentran de manera explícita pero puede referirse que son los propósitos expresados del documento.

- En cuanto a los mecanismos de evaluación, señala que el Plan de Desarrollo, no contiene ninguna referencia al tema, no se contempla la evaluación ni del plan ni de los programas desarrollados.

Todos estos resultados permitieron definir entre otras conclusiones las siguientes:

- Destaca la ausencia de diseño, de elaboración de instrumentos de evaluación de resultados e impacto, no se percibe en el personal la necesidad de elaborar los programas con metodología y mecanismos de evaluación, lo cual le resta atención a las actividades de diseño.
- La evaluación no está presente en el Plan de Desarrollo Municipal, ni en los programas específicos, dado que existe una valoración adecuada de la evaluación.
- Se hace necesaria la revaloración de la importancia de la planeación, para estar en condiciones de articular las fases de diagnóstico, programación, operación, seguimiento y evaluación.

En el estado de Guerrero se cuenta con muy poca información en cuanto a los procesos de evaluación por lo que es necesario poder contar con un proceso de mejora. Villegas (1999) establece que en Guerrero la mayoría de los municipios no tienen la capacidad para ejercer plenamente la descentralización por falta de capacidades técnicas y la falta de la cultura de investigación para la toma de decisiones. Esta falta de capacidad trae consigo la pérdida de oportunidades para el municipio por la falta de proyectos, quedando a expensas exclusivamente de los proyectos estatales o federales que se aplican verticalmente.

En cada región y municipio del estado de Guerrero hay heterogeneidad de problemas que requieren soluciones específicas. Se necesita generar información que permita la toma de decisiones con impacto, a bajo costo y amplio beneficio y aceptables para la comunidad. De tal manera que el contar con un adecuado Plan de Desarrollo dentro de los municipios se convierte en una necesidad y los procesos

de evaluación del mismo permitirán la mejora continua y detonará el desarrollo municipal de las regiones.

3.2.6. La evaluación de planes municipales a nivel internacional

Los procesos de evaluación es un punto de partida para generar un proceso de mejora constante en el quehacer de la administración pública. Cuellar (2009) reporta la evaluación para determinar el grado de cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal de "Villavicencio Ciudad Docente de Colombia", ejecutado en el 2008. En dicha evaluación se encontraron los siguientes resultados:

- En el periodo del 2008 el Gobierno Municipal tuvo un desempeño bajo en el cumplimiento del Plan de Desarrollo 2008-2011 "Villavicencio Ciudad Docente de Colombia", como se muestra en el Cuadro 3.

Cuadro 3. Cumplimiento de los ejes de desarrollo social integral de Villavicencio, Colombia.

Eje	Metas programadas	Metas ejecutadas	% del cumplimiento de la meta
Desarrollo Social Integral	189	56	30
Desarrollo Económico	84	10	12
Medio Ambiente	62	9	15
Político Institucional	61	10	16
Total	396	85	21.5

Sólo se realizaron el **21.5%** de las actividades totales descritas dentro del Plan de Desarrollo de Villavicencio, por lo que se calificó como baja la aplicación del Plan Municipal de Desarrollo. El eje con mayor desarrollo fue el de desarrollo social integral y el más bajo el de desarrollo económico. Los ejes de medio ambiente y político institucional fueron bajos también.

El Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, a través del despacho RED2RED Consultores S.L., en el 2010 realizaron una evaluación del Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2007-2013, en España. Encontraron entre otros resultados lo siguiente:

- Del conjunto de medidas que integra el programa de desarrollo fue valorada satisfactoriamente en el proceso de evaluación Ex Ante. Esta concluye que, partiendo de las posibilidades de la normativa, el diseño del programa se ajusta adecuadamente al análisis- diagnóstico realizado.
- El programa de desarrollo detecta la existencia de sinergias e interacciones que refuerzan entre si las distintas medidas que lo conforman.
- De forma general, los sistemas de Implementación del programa de desarrollo se valoran favorablemente; los procedimientos han sido adecuadamente definidos y son coherentes con la normatividad; la gestión realizada se considera óptima y eficaz

De los resultados obtenidos se derivaron entre otras conclusiones las siguientes:

- De forma general se considera que las actuaciones y medidas del programa desarrollo dan una respuesta adecuada a los objetivos planteados.
- Las diversas líneas de actuación que comprende el programa de desarrollo se da respuesta a las necesidades de los distintos colectivos del medio rural, no sólo al sector agroalimentario y forestal, sino también a las entidades locales y a la población rural en su conjunto.

3.3 Descripción del área de estudio

3.3.1 Estado de Guerrero

Guerrero es uno de los 31 estados que junto con el Distrito Federal conforman las 32 entidades federativas de México. Su capital es la ciudad de Chilpancingo de los Bravos. Colinda al norte con los estados de Michoacán, Estado de México, Morelos y Puebla; al este con el estado de Oaxaca; al sur con el Océano Pacífico, y al oeste con el estado de Michoacán (Figura 2). La geomorfología del estado es accidentada y compleja, su relieve es atravesado por la Sierra Madre del Sur y las Sierras del Norte.

El estado se localiza en la zona de coordenadas meridional de la República Mexicana, sobre el Océano Pacífico y se ubica entre los 16°18' y 18°48' de Latitud Norte y los 98°03' y 102°12' de Longitud Oeste (INEGI, 2005).



Figura 2. Límites del estado de Guerrero

El estado se divide territorialmente en siete regiones. Acapulco, que sólo está compuesta por el municipio del mismo nombre, que fue separado de la Costa Chica debido al desarrollo que tenía a diferencia del resto de la región. Costa Chica, compuesta por quince municipios. Costa Grande, compuesta por ocho municipios. Centro compuesta por trece municipios. La Montaña que está compuesta por

diecinueve municipios. Norte compuesta por diecinueve municipios y Tierra Caliente compuesta por nueve municipios. Cada región se distingue por sus rasgos económicos, sociales, culturales y geográficos, como se esquematiza en la Figura 3.



Figura 3. Regiones del estado de Guerrero (INEGI, 2005)

3.3.2 Región Montaña

La región de la Montaña es una de las siete regiones que conforman el estado de Guerrero, al sur de México. Corresponde a la porción de la mixteca que forma parte del territorio guerrerense. Se ubica al este del estado, colindando al norte con el estado de Puebla, al noroeste con la región Norte del estado, al oeste con la región Centro, al este con el estado de Oaxaca y al sur con la región de la Costa Chica. Esta región ha sido catalogada como una de las zonas más marginadas y de pobreza extrema en México. La mayoría de sus habitantes pertenecen a grupos indígenas de diferentes etnias. Además de contar con un alto índice de analfabetización, carencia de servicios públicos básicos, infraestructura carretera y seguridad pública. La mayoría de sus accesos son por caminos de terracería y

algunos de ellos en temporada de lluvias son inaccesibles al quedar incomunicados por varios días. La región de la Montaña está integrada por 19 municipios (Cuadro 4).

Cuadro 4. Municipios de la región Montaña

Región	Municipios
Montaña	Acatepec Alcozauca de Guerrero Alpoyecá Atlamajalcingo del Monte Atlixac Cochoapa el Grande Copanatoyac Cualác Huamuxtlán Iliatenco Malinaltepec Metlatónoc Olinalá Tlacoapa Tlaxiataquilla de Maldonado Tlapa de Comonfort Xalpatláhuac Xochihuehuetlán Zapotitlán Tablas

3.3.3 Región Costa Chica

La Costa Chica es una de las siete regiones que conforman el estado de Guerrero, en el sur de México. Comienza al este de Acapulco y se extiende hasta la costa central del estado de Oaxaca. Sus límites territoriales son al norte con las regiones de la Montaña y Centro, al sur con el océano pacífico, al oriente con el estado de Oaxaca (Costa Chica de Oaxaca) y al poniente con la región de Acapulco. Sus altitudes varían entre los 500 metros, generalmente en un litoral costero que llega a

prolongarse hasta 40 kilómetros de longitud, su superficie en esta zona es plana y se extiende desde la desembocadura del río Papagayo hacia al oriente hasta la laguna de San Marcos y los municipios de Azoyú y Cópala. En las zonas de llanura sobresalen palmas de coco, guayabos y árboles de mango, mientras en las partes con más altitud, particularmente en la zona norte de la región destacan algunas variedades de pino.

En todos los municipios de la región el tipo de clima que predomina es el cálido subhúmedo con lluvias en verano, a excepción de mínimas porciones en el norte y oriente del territorio donde predomina el templado subhúmedo con lluvias en verano. La temperatura en la región oscila entre los 22 y 28 °C, siendo el litoral de la costa la zona que experimenta temperaturas más cálidas (INEGI, 2005). La zona norte, que posee un relieve con mayor altitud, presenta una temperatura media anual que va de los 22 a 26°C. La precipitación media anual es muy variada. En la zona más septentrional de la región es donde más llueve al registrarse en promedio 2 000 mm anualmente, mientras que en la porción central se genera un promedio de 1 500 mm.

Con respecto a la hidrografía, la costa chica se sitúa en la región hidrológica costa chica – río Verde y la integran cuatro cuencas. La principal, y que cubre gran parte de la región, es la del río Nexpa. La del río Ometepec abarca la porción oriente de la región y se extiende de la región de la Montaña. Otra cuenca de gran importancia es la del río Papagayo que cubre la porción norponiente de la región, dicha cuenca cubre en su mayoría a la región Centro. La cuenca del río Arena se localiza en una muy pequeña porción del extremo sureste de la región y del estado. Otros recursos hidrológicos de importancia son los ríos Copala, Marquelia, Quetzala y las lagunas de Tecomate y Chautengo.

La Costa Chica presenta un mosaico cultural muy diverso en poblaciones y etnias; los mixtecos de la Costa, afroamericanos, los amuzgos, los chatinos y todo el conjunto de pueblos denominados mestizos. La región de la Costa Chica está integrada por 15 municipios los cuales se muestran en el Cuadro 5.

Cuadro 5. Municipios de la región Costa Chica.

Región	Municipios
<p>Costa Chica</p>	<p>Ayutla de los Libres Azoyú Copala Cuautepec Cuajinicuilapa Florencio Villarreal Igualapa Juchitán Marquelia Ometepec San Luis Acatlán San Marcos Tecoanapa Tlacoachistlahuaca Xochistlahuaca</p>

4. MATERIALES Y MÉTODOS

Para la evaluación del proceso de formulación de los planes municipales de desarrollo rural sustentable, en el presente documento, se tomó como base la metodología reportada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de la República de Colombia (FONADE, 1998), denominada “metodología de la evaluación de planes municipales”. La evaluación comprende tres componentes principales: el enfoque del plan (análisis del enfoque del plan), el componente general o estratégico y el plan concurrente de acción (plan de inversiones). Para la aplicación de la metodología en el área de estudio, cada parte de los planes municipales de las regiones de la Montaña y Costa Chica del estado de Guerrero fueron evaluados de acuerdo a cada uno de los tres aspectos. A cada componente se le dio una ponderación. Al enfoque se le dio un valor de 20 puntos, a la parte general o estratégica 40 y al plan concurrente de acción 40 puntos. A su vez, a cada variable de cada componente se le dio un valor de entre 0-5 puntos, dependiendo de la calidad de cada tema desarrollado en el plan. La calificación final del plan evaluado fue el resultado de promediar las calificaciones parciales de cada componente ponderado por los respectivos puntajes.

Una modificación a la metodología fue el considerar una escala más amplia en lugar de solamente dos valores (5 a la presencia de la información y 0 a la inexistencia de la misma). Esto fue con la finalidad de poder identificar con mayor claridad la calidad de los elementos evaluados. De esta manera se definieron los criterios que se muestran en el Cuadro 6. Con este ajuste a la metodología nos permitió tener una mayor certeza de la información evaluada dentro de los planes municipales de la Región Montaña y Costa Chica del estado de Guerrero.

Cuadro 6. Formato de asignación de indicador de valor.

Valor	Indicador
0	Sin información
1	Muy poca información
2	Poca información
3	Información parcial
4	Buena información
5	Muy buena información

También se realizó un evaluación alterna para determinar el grado de importancia del enfoque ecológico dentro de los planes municipales y un análisis estadístico a los resultados de la metodología, mediante el programa Statistical Package for the Social Sciences (SPSS) versión 17, las cuales se describen al final de los materiales y métodos. Esto fue para comparar el grado de desarrollo de la planeación entre regiones y para tener una idea de qué tanto han incorporado la variable ambiental en la planeación los municipios estudiados.

4.1 Análisis sobre el enfoque del Plan

Se evaluó la correspondencia de las tareas formales del contenido de los planes en su parte general y en el plan concurrente de acción con las competencias locales, la correspondencia del plan municipal con los planes estatal y nacional de desarrollo, y el alcance de la participación comunitaria para maximizar su impacto en el bienestar de las comunidades del municipio. También se evaluó la calidad de las estrategias planteadas en el foque del plan relativo a su correspondencia con la misión del mismo, la articulación del plan municipal con los planes Nacional y Estatal de desarrollo, el ajuste de la estructura del plan a la ley (Ley de orgánica de los municipios en Guerrero), la claridad conceptual y la efectividad de la participación comunitaria en la formulación del plan. A continuación se detalla el procedimiento de evaluación para estos criterios específicos:

4.1.1 Correspondencia de las estrategias del Plan con la misión del mismo

Los municipios como entidad fundamental del estado le corresponden prestar los servicios que determinen la ley, y construir las obras que demanden los habitantes del municipio al igual que promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

Cuadro 7. Formato de correspondencia del Plan con la misión

Sectores	Calificación
Educación	
Salud	
Agua potable y saneamiento básico	
Vivienda	
Vías de comunicación	
Agropecuario	
Medio ambiente	
Bienestar social	
Desarrollo institucional	
Σ Calificaciones (c)	
Áreas de Gasto (N)	
Relación de Correspondencia	$\frac{\Sigma c}{N}$

Para evaluar el cumplimiento de la misión se consideró la consistencia de las estrategias del plan comparándolas con la misión, para poder identificar si dentro de las estrategias cuentan con líneas estratégicas que permitan el cumplimiento de la misión planteada dentro de cada plan municipal. En una tabla se consignan las competencias sectoriales municipales básicas para cada municipio, la calificación es el resultado de la sumatoria de las calificaciones de correspondencia ponderada por el número de competencias municipales listadas en la tabla.

4.1.2 Correspondencia del Plan Municipal con el Nacional

Para establecer los niveles de coordinación o de relaciones funcionales del Plan Municipal con respecto a las estrategias, políticas y programas concebidos en el Plan Nacional, que persiguen el logro de objetivos similares o comunes, se consideraron los principios de concurrencia y complementariedad. De esta manera se identificó si aprovechan los programas afines o componentes del Plan Nacional. Se identificaron los programas básicos del Plan Nacional y se cotejaron con las estrategias, metas, objetivos, programas, acciones y proyectos del Plan Municipal para ver si las propuestas de acciones y de gasto se relacionan con los programas nacionales, para mayor facilidad de análisis se manejó la información en el esquema del Cuadro 8.

Cuadro 8. Formato de correspondencia del Plan Municipal con el Nacional

Programas sociales prioritarios del Plan Nacional de Desarrollo	Principales programas del Plan Municipal afines al Plan Nacional de Desarrollo	Relación de Correspondencia
Programas en educación		
Programas en salud		
Programas para la niñez		
Programas para los ancianos		
Programas para los discapacitados		
Programas de vivienda		
Programas de agua potable		
Programas para la mujer		
Programas para la juventud		
Programas para las comunidades indígenas.		
Programas para el desarrollo rural		
Programas de la red solidaria social		
Σ Calificaciones (C)		
Número de programas nacionales susceptibles de aprovechar por el municipio (N)		
Relación de Correspondencia	$\frac{\Sigma c}{N}$	

4.1.3 Correspondencia del Plan Municipal con el Estatal

De igual manera que con el Plan Nacional, se compararon los programas básicos del Plan Estatal y se contrastaron con las estrategias, metas, objetivos, programas, acciones y proyectos establecidos en los planes municipales. El establecimiento del grado de correspondencia se verificó comparando los programas específicos del Plan Estatal del estado de Guerrero 2005-2011 con el Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de cada municipio. La información se analizó en el formato del Cuadro 9.

Cuadro 9. Formato de correspondencia del Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable con el Plan Estatal de Desarrollo

Programas del Plan de Desarrollo Estatal		Principales programas del Plan Municipal afines	Calificaciones
A			
B			
C			
D			
E			
F			
Σ Calificaciones (C)			
Numero de programas susceptibles para aprovechar por el municipio N			
Relación de Correspondencia		$\frac{\Sigma c}{N}$	

4.1.4 Ajuste de la estructura del documento con el contenido

Se evaluó el grado de cumplimiento de las disposiciones normativas referidas al contenido y organización del Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable. Esto es, si la estructura de la parte estratégica contenía el diagnóstico, los objetivos, las metas, las estrategias, y si el plan concurrente de acción incluía la proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución, la descripción de los programas,

y los presupuestos de inversión. Como lo estableció la Secretaria de Desarrollo Rural en coordinación con Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, para la estrategia de evaluación regional de formadores municipales para el año 2008. La información se analizó de acuerdo al Cuadro 10

Cuadro 10. Formato de ajuste de la estructura del Plan a la normatividad

Estructura	Calificación
Contenido	
Parte Estratégica	
Diagnóstico	
Objetivos	
Metas	
Estrategias	
Plan concurrente de acción	
Programas	
Organización	(1)
Oportunidad	(2)
Σ Calificaciones *(C)	
Relación de Correspondencia	Σ C 3

4.1.5 Claridad conceptual

Se identificó la claridad con que se manejan los conceptos establecidos en los objetivos, metas, estrategias, programas, proyecto y plan concurrente de acción en el plan, y verificar si se mantenían con el mismo sentido a lo largo del plan o por el contrario si su uso era equívoco. Para efectos de la evaluación se estableció una aproximación a los conceptos cuya utilización es de manejo obligatorio en el plan.

Objetivos: Finalidades generales o específicas que se pretenden alcanzar.

Metas: Expresión concreta de objetivos en términos de tiempo y cantidad, que dan cuenta de los logros que se esperan alcanzar con la ejecución del plan.

Estrategias: Combinación de acciones para el logro de los objetivos y las metas. Responde a la pregunta de cómo hacerlo

Programas: Es un conjunto organizado de proyectos orientados a la consecución de un objetivo común.

Proyecto: acción específica de inversión en un sector del plan municipal

Plan concurrente de acción: Proyección de los costos y fuentes de financiación de los principales programas y proyectos de inversión pública.

La evaluación se consignó en un cuadro (Cuadro 11). El resultado fue la relación de la sumatoria de las calificaciones individuales obtenidas con respecto al total de conceptos examinados.

Cuadro 11. Formato de claridad conceptual de los planes municipales

Conceptos	Calificaciones
Objetivos	
Metas	
Estrategias	
Programas	
Plan concurrente de acción	
Σ Calificaciones (C)	
Relación de Concordancia	<u>Σ (C)</u> 5

4.1.6 Efectividad de la participación comunitaria

La evaluación de la participación comunitaria en la formulación del plan se realizó con base en la participación del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.

Donde por acuerdo de los consejeros y de la SERDE e INCA Rural, se tenían que realizar 5 reuniones: 4 en comunidades del municipio para poder identificar las necesidades reales de los habitantes dentro del municipio y una más en el Consejo Municipal para la validación del plan municipal. La evaluación de la efectividad de la participación del Consejo en la formulación del plan de desarrollo se basó en la apreciación general sobre la efectividad de la participación en la elaboración del plan (grado de aceptación del plan o de sus bases, o sí el plan fue observado en qué medida se consideraron las recomendaciones).

Cuadro 12. Formato de efectividad de la participación comunitaria.

Apreciación del concepto	Calificación

4.1.7 Síntesis del enfoque de los planes

Para calificar el grado de aproximación de los planes a un enfoque adecuado, se tomaron los resultados parciales de las evaluaciones realizadas en los cuadros anteriores de este capítulo y se ponderaron por el puntaje asignado (consistencia de las estrategias con la misión del plan con una valoración de 2.5, correspondencia del plan municipal con los planes nacional y estatal 5.0, ajuste de la estructura formal del plan con la ley de desarrollo rural sustentable 2.5, claridad conceptual 5.0 y calidad de la participación comunitaria 5.0, para un total de 20 puntos).

La calificación definitiva en la escala 0-5 se obtuvo de la siguiente fórmula (cuando las variables tienen ponderaciones diferentes):

$$C_e = \frac{\sum_{i=1}^n C_i P_i}{P_e}$$

C_e: Es la calificación del componente Enfoque del Plan

C_i: Es la calificación de la variable i del enfoque

Pi: Es el puntaje asignado a la variable del enfoque

Pe: Es el puntaje total asignado al componente enfoque

Cuando se considere que las ponderaciones de las variables son iguales; la fórmula a utilizar se simplifica a:

$$C_e = \frac{\sum_{i=1}^n C_i}{N}$$

Donde:

Ce: Es la calificación del componente Enfoque

Ci: Es la calificación de la variable i del enfoque

N: Es el número de variables del enfoque calificadas

Naturalmente, mientras mayor sea la calificación definitiva mayor será la adecuación del plan a las nuevas circunstancias, dado que una calificación igual de dos o más planes municipales no significa necesariamente semejanza, será el análisis el que permitirá extraer conclusiones y recomendaciones sobre aspectos a reforzar o a mantener para perfeccionar el proceso planificador en lo referente al enfoque. La comparación entre municipios relativa al enfoque de los planes se presenta en un cuadro comparativo. La información obtenida se capturó en el formato del Cuadro 13 para mayor facilidad de análisis.

Cuadro 13. Formato de evaluación del enfoque de los planes

Municipio	
Correspondencia con la misión	
Correspondencia con el Plan Nacional	
Correspondencia con el Plan Estatal	
Ajuste a la estructura de la ley	
Claridad conceptual	
Participación comunitaria	
Calificación promedio	
Puntaje	

4.2 De la parte estratégica de los planes municipales de desarrollo

Para evaluar la calidad técnica de la parte estratégica del plan se hizo el seguimiento de los aspectos: la correspondencia del plan de desarrollo, programa de gobierno, la formulación del diagnóstico, los objetivos, las metas y las estrategias. La ponderación asignada al componente parte general o estratégica fue de 40 puntos, 8 puntos para cada variable.

4.2.1 Correspondencia del plan de desarrollo con programas de gobierno

La coherencia en los propósitos, entendidos como objetivos específicos, se midió a partir de los establecidos en el Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de cada municipio, se identificó la relación de la misión, objetivos, metas, programas, proyectos, plan concurrente de acción con los objetivos de los programas de atención de diversas dependencias de gobierno, para poder determinar el aprovechamiento de los mismos para lograr lo establecido en los planes municipales.

Cuadro 14. Formato de Correspondencia del plan de desarrollo con programas de gobierno

Programas de Gobierno		Programas del Plan Municipal afines	Calificaciones
A			
B			
C			
D			
E			
F			
Σ Calificaciones (C)			
Número de programas susceptibles para aprovechar por el Municipio N			
Relación de correspondencia		Σc/N	

4.2.2 Contenido del diagnóstico

La formulación del diagnóstico considera la información que permite el conocimiento de la realidad municipal y muy especialmente de la sectorial sobre la cual se va a intervenir. Destaca y explica los problemas estructurales, las potencialidades, describe la problemática sectorial y especifica la información relevante; a fin de cuentas caracteriza la situación inicial sobre la que se pretende actuar. Los aspectos que se tomaron en cuenta para la calificación de la calidad del diagnóstico fueron: identificación de problemas críticos u obstáculos estructurales, potencialidades, caracterización cuantitativa y cualitativa de los sectores y especialización. Para los problemas críticos, si los problemas no se identifican ni se analizan se calificó con 0; si se identifican pero no se analizan ni sustentan los datos estadísticos entonces se calificó con 3 y por último, si se identifica, analizan y sustentan los problemas, entonces se calificó con 5.0. Finalmente, para dar cuenta y la calificación del diagnóstico se obtiene de la sumatoria de las calificaciones parciales dividida por el número de aspectos del diagnóstico.

Cuadro 15. Formato de contenido del diagnóstico

Aspectos	Calificación
Identificación de problemas críticos	
Estudio de potencialidades	
Caracterización de los sectores	
Especialización	
Σ Calificaciones	
Número de aspectos del diagnóstico N=4	
Calificación del contenido	$\frac{\Sigma C}{4}$

4.2.3 Consistencia de los objetivos

La evaluación de objetivos se realizó mediante la verificación del cumplimiento de un atributo esencial, como es la consistencia de los objetivos específicos con la problemática identificada en el diagnóstico

Cuadro 16. Formato de valoración de objetivos.

Principales objetivos específicos	Calificación
1	
2	
3	
N	
Σ de la calificaciones (C)	
Número de objetivos calificados (N)	
Valoración de los objetivos	$\frac{\Sigma C}{N}$

4.2.4 Claridad de las metas

La evaluación determina si los planes precisan o no los resultados en términos de metas (si hay presencia o ausencia de metas); si se fijan con base en indicadores que revelen los déficits existentes y la situación a la que se llegaría como resultado de las acciones programadas en el periodo, o si por el contrario, la fijación de las metas se limita a un dato cuantitativo sin información complementaria que determine la situación base o de partida. En primer término, se verifica si se formulan o no, su inexistencia y de existir se evalúa el grado de precisión con el que se establecen las metas.

Cuadro 17. Formato de claridad de la metas

Metas del Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable	Calificación
1	
2	
4	
4	
N	
Σ de la calificaciones (C)	
Número de metas calificadas (N)	
Claridad de la metas	$\frac{\Sigma C}{N}$

4.2.5 Pertinencia de las estrategias

La evaluación examina la pertinencia de las estrategias para alcanzar los objetivos del plan, es decir, si indican o no los medios apropiados o el modo de actuar de la administración municipal para su realización. En el Cuadro 18 se valora el grado de pertinencia de las estrategias para la consecución de objetivos y metas.

Cuadro 18. Pertinencia de las estrategias

Principales estrategias	Calificación
1	
2	
4	
4	
N	
Σ Calificación de las estrategias (C)	
Número de estrategias calificadas (N)	
Pertinencia de las estrategias	$\frac{\Sigma C}{N}$

4.2.6 Síntesis de la evaluación de la parte estratégica

La calificación de la parte estratégica de los planes fue resultado del promedio de las calificaciones parciales de las variables correspondientes del plan de desarrollo, programa de gobierno, contenido del diagnóstico, consistencia de los objetivos, claridad de las metas y pertinencia de las estrategias que comprenden la evaluación de la parte general o estratégica. La conversión de la calificación se realizó mediante una regla de tres, en la que a una calificación de 5 le corresponden 40 puntos. Para el promedio se usó la fórmula:

$$Cg = \frac{\sum_{i=1}^n Cgi}{N}$$

Donde:

Cg: es la calificación del componente estratégico

Cgi: es la calificación de la variable i de la parte general o estratégica

N: es el número de variables de la parte estratégica

Este componente posibilita comparar el desempeño de los municipios en la formulación de los planes de desarrollo en cada uno de los aspectos de la evaluación del componente estratégico (Cuadro 19). Su uso es con fines comparativos ya que aún en el caso de planes que logren una calificación igual, tal valoración no significará necesariamente que tengan las mismas fortalezas y debilidades.

Cuadro 19. Formato de evaluación del componente estratégico

Municipio	Programa plan	Diagnostico	Objetivos	Metas	Estrategias	Calificación promedio	Puntaje

4.3 Evaluación del plan concurrente de acción

Para la calidad técnica del plan concurrente de acción se hizo un seguimiento de los aspectos: información básica para efectuar la planeación financiera; estrategias de financiamiento, proyecciones financieras; formulación de proyectos y asignación de recursos (Plan concurrente de acción). Finalmente, y según las calificaciones parciales, se obtuvo una calificación promedio simple como medida de la calidad de los planes de inversión para la comparación entre municipios. El puntaje asignado al componente plan concurrente de acción fue de 40 puntos, correspondiéndole a cada uno de los aspectos un puntaje de 8.

4.3.1 Información básica para las proyecciones financieras

Se examinó la presencia en el plan concurrente de acción (Cuadro 20) de los ingresos y gastos ejecutados del municipio para un período mínimo de 3 años, para el caso de la evaluación se llevó el análisis correspondiente al año 2008-2010.

Cuadro 20. Formato de información básica para las proyecciones financieras

Información básica (Ingresos y gastos ejecutados)	Calificación
Inexistencia de la información	
Existencia de la información sin análisis	
Existencia de la información y análisis	

4.3.2 Estrategias de financiamiento

Se examinó la existencia de estrategias explícitas para garantizar el financiamiento del plan y la consistencia de las estrategias con el diagnóstico. La inexistencia de

estrategias cuando el diagnóstico indica problemas financieros o si aparecen formuladas en el plan.

Cuadro 21. Formato de estrategia del financiamiento

Estrategias del Financiamiento	Calificación
Inexistencia de las estrategias	
Existencias de las estrategias	

4.3.3 Métodos de proyecciones financieras

Se verificó la presencia de la proyección de los ingresos y gastos a ejecutar para los 3 años de gobierno, para el caso de la evaluación se llevó el análisis correspondiente al año 2008-2010, en correspondencia con las tendencias observadas en la información básica disponible y con la incidencia de las estrategias de financiamiento.

Cuadro 22. Formato de proyecciones financieras

Proyecciones financieras	Calificación
Inexistencia	
Proyección financiera pero sin estrategias	
Proyección financiera pero no requiere estrategias	
Proyecciones y estrategias	

4.3.4 Precisión en la formulación de los programas

Se verificó la descripción de objetivos y metas para cada uno de los proyectos. La calificación definitiva de este aspecto fue el resultado de la sumatoria de las calificaciones de programa por programa, dividido por el número de programas.

Cuadro 23. Formato de formulación de programas

Programas	Calificación
1	
2	
4	
4	
N	
Σ Calificación de las estrategias (C)	
Número de programas calificados (N)	
Precisión de la formulación	$\frac{\Sigma C}{N}$

4.3.5 Asignación de recursos

La calidad del plan concurrente de acción, con respecto a la asignación de recursos, fue estimada mediante seguimiento a la manera como se presenta la especificación de los recursos para los principales proyectos establecidos en el plan. Se calificó si en el plan concurrente de acción se detalla para cada año de gobierno y para cada proyecto la fuente de financiación, los recursos propios y el crédito.

Cuadro 24. Formato de evaluación de la asignación de recursos

Programas	Calificación
1	
2	
4	
4	
N	
Σ Calificación de las estrategias (C)	
Número de programas calificados (N)	
Precisión de la formulación	$\frac{\Sigma C}{N}$

4.3.6 Síntesis de la calidad técnica del plan de inversiones

La síntesis evaluativa de la apreciación sobre la calidad técnica del plan concurrente de acción se presentó por medio de un cuadro que recoge las calificaciones promedio obtenidas al analizar los 5 aspectos principales observados con referencia a la parte de inversiones del Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.

Cuadro 25. Formato de evaluación de la calidad técnica de los planes concurrentes de acción

Municipio	Calificación
Información financiera	
Proyecciones financieras	
Formulación de programas	
Asignación de recursos	
Estrategias de financiamiento	
Calificación	
Puntaje	

La calificación del plan concurrente de acción fue el resultado de promediar las calificaciones parciales de los aspectos información básica para efectuar la planeación financiera. La conversión de la calificación se realizó mediante una regla de tres, en la que a una calificación de 5 le correspondió 40 puntos y a la obtenida efectivamente el puntaje proporcional. El promedio se obtuvo con la fórmula:

$$C_p = \frac{\sum_{i=1}^n C_{pi}}{N}$$

Donde:

C_p: es la calificación del plan concurrente de acción

C_{pi}: es la calificación de la variable o aspecto i del plan concurrente de acción

N: es el número de variables del plan concurrente de acción

La lectura de la matriz permite comparar el desempeño de los municipios en la formulación de los planes de desarrollo en cada uno de los aspectos de la parte estratégica y para explicar el resultado final con respecto a dicho componente.

4.4 Síntesis de la evaluación del Plan de Municipal de Desarrollo Rural Sustentable

La calificación final del plan evaluado fue el resultado de promediar las calificaciones parciales de cada componente ponderado por los respectivos puntajes: enfoque (20 puntos), parte estratégica (40 puntos) y plan concurrente de acción (40 puntos). Si alternativamente se quiere expresar la evaluación en términos de puntaje, bastará sumar los puntajes parciales obtenidos en la calificación de cada componente.

Cuadro 26. Formato de evaluación de los Planes de Municipales de Desarrollo Rural Sustentable

	Calificación	Puntaje ponderado
Enfoque del Plan de Desarrollo		
Parte estratégica del Plan de Desarrollo		
Plan concurrente de acción		
Evaluación final del Plan de Desarrollo del Municipio		

4.5 Análisis de la sustentabilidad de los recursos naturales dentro de los planes municipales

En la actualidad, uno de los aspectos de mayor relevancia en los aspectos de planeación es el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la conservación del ambiente: Por tal razón, este apartado de la evaluación tiene como propósito poder determinar el grado de compromiso de los municipios con la

conservación de los recursos naturales y del medio ambiente. Se analizó la coherencia de los objetivos, metas, estrategias, proyectos e inversiones en aspectos referentes a los recursos naturales, y el medio ambiente dentro del plan municipal de desarrollo, y la información se analizó con el formato del Cuadro 27.

Cuadro 27. Formato de coherencia de los planes municipales con la sustentabilidad ecológica.

Municipio	Concepto			
	Objetivos	Metas	Estrategias	Proyectos e inversiones

4.6. Análisis estadístico de la información

Debido al tipo de información del estudio, la distribución subyacente de los datos obtenidos en los análisis previos no se ajusta a los llamados criterios paramétricos. Por tal razón se utilizó la prueba no paramétrica de U de Mann Whitney, también llamada prueba de sumas de rangos, con dos muestras independientes, que es de hecho la versión no paramétrica de la habitual prueba de “t de Student”. La función básica de esta prueba fue comprobar la heterogeneidad de dos muestras ordinales bajo los supuestos siguientes:

- Las observaciones de ambos grupos son independientes
- Las observaciones son variable ordinales o continuas
- Bajo la hipótesis nula, las distribuciones de partida de ambas distribuciones es la misma
- Bajo la hipótesis alternativa, los valores de una muestra tienden a exceder a los de la otra.

Bajo estos planteamientos la prueba nos permite poder identificar si verdaderamente existe una diferencia entre la planeación municipal de la región de la Montaña en comparación con la Costa Chica, del estado de Guerrero. Se utilizó el programa Statistical Package for the Social Sciences (SPSS) version 17.

Este análisis estadístico se aplicó a los cuadros de síntesis de resultados (Cuadro 34), evaluación del enfoque de los planes (Cuadro 40), evaluación de la parte estratégica (Cuadro 46), evaluación de la calidad de los planes de inversión municipal (Cuadro 47), evaluación de los planes de desarrollo municipal y la coherencia de los planes municipales con la sustentabilidad ecológica (Cuadro 48).

Para mayor facilidad del análisis estadístico, se codificaron los títulos de los cuadros anteriores, y se definieron 2 grupos de análisis, 1 correspondiente a los municipios de la región de la Montaña y 2 para los municipios de la Costa Chica del estado de Guerrero.

5. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

5.1 Análisis sobre el enfoque del plan

5.1.1 Correspondencia del PDRS con la misión del municipio

La misión plasmada dentro del cada plan municipal hace una mención general del desarrollo en los aspectos señalados en el Cuadro 28, sin especificar alguna acción que permita marcar alguna meta. En el PMDRS de los municipios de Tlacoachistlahuaca, Copala, Marquelia se tienen misiones sin estructura y sin hacer mención de ningún propósito del PMDRS, hace sólo referencia a un contenido de redacción del documento y manifiesta que la misión del plan es presentar el documento para su validación. La misión con mayor estructura corresponde al municipio de Cuajinicuilapa, que establece acciones generales en los sectores agropecuarios, medio ambiente, bienestar social y desarrollo institucional, como se puede apreciar en el Cuadro 28.

Cuadro 28. Correspondencia de las estrategias con la misión del plan.

Municipio	Región								
		Agua potable	vivienda	Vías de comunicación	Agropecuario	Medio ambiente	Bien estar social	Desarrollo institucional	RC1
Atlamajalcingo del Monte	Montaña	1	1	1	1	0	3	3	1.43
Iliatenco	Montaña	1	1	1	1	0	3	3	1.43
Malinaltepec	Montaña	1	1	1	3	0	3	3	1.71
Tlacoapa	Montaña	1	1	1	1	0	3	3	1.43
Tlacoachistlahuaca	Costa Chica	0	0	0	0	0	0	0	0.00
Cuajinicuilapa	Costa Chica	0	0	0	3	4	4	4	2.14
Copala	Costa Chica	0	0	0	0	0	0	0	0.00
Marquelia	Costa Chica	0	0	0	0	0	0	0	0.00
Igualapa	Costa Chica	0	0	0	2	1	2	2	1.00

5.1.2 Correspondencia del Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (PMDRS) con el Plan Nacional de Desarrollo (PND)

No existe una buena coordinación de los planes municipales de desarrollo rural sustentable (PMDRS) con el Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2012. La indicación de la calidad del enfoque municipal está basado hacia los sectores de flora, fauna, agricultura y ganadería, a pesar que dentro del contenido de los Planes de Desarrollo Municipal, se hace mención de 4 sectores de atención; **físico – ambiental, económico, entorno social y entorno humano**. El aprovechamiento de los programas del Plan Nacional por parte del los municipios requiere mayor de atención, ya que si no se consideran el municipio puede quedar exento de dichas estrategias por no estar enfocado a las líneas de atención del PND.

Cuadro 29. Correspondencia del PMDRS con el PND

Municipio	Región	Correspondencia del Plan Municipal con el Nacional (programas)													
		Educación	Salud	Niñez	Tercera edad	Flora y fauna	Vivienda	Agua potable	La mujer	Juventud	comunidades indígenas	Agricultura y ganadería	Migración	Organización social	RC2
Atlamajalcingo del Monte	Montaña	2	2	0	3	4	1	3	0	2	0	5	0	2	1.85
Iliatenco	Montaña	1	1	1	1	3	1	2	0	1	1	5	1	2	1.54
Malinaltepec	Montaña	1	1	1	1	4	1	0	0	1	3	5	0	2	1.54
Tlacoapa	Montaña	1	0	2	2	4	2	2	0	1	1	5	3	2	1.92
Tlacoachistlahuaca	Costa Chica	1	3	0	0	3	2	1	0	0	0	5	2	0	1.31
Cuajinicuilapa	Costa Chica	5	5	0	0	5	1	0	0	1	2	5	0	2	2.00
Copala	Costa Chica	4	2	0	0	4	1	2	4	3	0	5	2	4	2.38
Marquelia	Costa Chica	3	4	0	0	3	2	3	0	0	1	5	0	4	1.92
Igualapa	Costa Chica	1	4	0	0	4	3	3	0	2	2	5	0	2	2.00

La línea de atención menos enfocada dentro de los planes municipales corresponde al desarrollo de la mujer, como se puede apreciar en los cuadros anteriores, al contrario de las líneas de flora, fauna, agricultura y ganadería. El municipio con mejor enfoque dentro de sus líneas de acción hacia los PND, es el municipio de Copala, y el de menor enfoque es el de Tlacoachistlahuaca.

5.1.3 Correspondencia del PMDRS y el Plan Estatal de Desarrollo

La coordinación que existe entre los planes municipales de desarrollo rural sustentable (PMDRS), con el Plan Estatal 2005-2011 no refleja una buena correspondencia entre los planes municipales y el plan estatal, como se puede observar en el Cuadro 30, donde la mayor puntuación corresponde al municipio de Cópala con 1.85 de correspondencia y la menos al municipio de Tlacoachistlahuaca con 1.08.

Cuadro 30. Correspondencia de los PMDRS con el PED

Municipio	Región	Correspondencia del Plan Municipal con el Estatal (programas)													
		Educación	Salud	Niñez	Ancianos	Flora y fauna	Vivienda	Agua potable	La mujer	Juventud	comunidades indígenas	Agricultura y ganadería	Migración	Organización Social	RC3
Atlamajalcingo del Monte	Montaña	2	2	0	2	3	1	2	0	2	0	5	0	1	1.54
Iliatenco	Montaña	1	1	1	1	2	1	1	0	1	1	5	1	0	1.23
Malinaltepec	Montaña	1	1	1	1	3	1	0	0	1	2	5	0	1	1.31
Tlacoapa	Montaña	1	0	1	2	3	2	1	0	1	1	5	2	2	1.62
Tlacoachistlahuaca	Costa Chica	1	2	0	0	2	2	1	0	0	0	5	1	0	1.08
Cuajinicuilapa	Costa Chica	2	3	0	0	3	1	0	0	1	2	5	0	2	1.46
Cópala	Costa Chica	3	2	0	0	2	1	2	3	2	0	5	2	2	1.85
Marquelia	Costa Chica	2	3	0	0	3	2	2	0	0	1	5	0	2	1.54
Igualapa	Costa Chica	1	3	0	0	3	2	3	0	2	2	5	0	1	1.69

Lo que permite determinar que los Planes Municipales de Desarrollo Rural Sustentable tienen pocas líneas estratégicas, que permita el aprovechamiento de los recursos estatales en sus líneas de acción económica.

5.1.4 Ajuste de la estructura del plan a la ley

El análisis de la estructura de los planes municipales indica que el cumplimiento de las disposiciones de la normatividad se logra parcialmente el contenido establecido, ya que a pesar de estar dentro del guión de los planes municipales, en la redacción la información no corresponde específicamente.

Los municipios que cumple aceptablemente con la información referida al contenido de su estructura son los municipios de Iliatenco y Malinaltepec. Por el contrario, el de menor estructura dentro de su contenido es el municipio de Igualapa, como se aprecia en el Cuadro 31.

Cuadro 31. Ajuste de la estructura de los planes a la ley

Municipio	Montaña	Ajuste de la estructura del plan a la ley													
		A. Contenido	Parte estratégica	Diagnóstico	Objetivos	Metas	Estrategia	Plan de inversiones	Proyecciones	Programas	Plan de concurrencia	Ajuste del contenido	Organización	C. Oportunidad	RC4
Atlamajalcingo del Monte	Montaña			5	5	3		0	2	3	3	3,00	2	3	2.67
Iliatenco	Montaña			5	5	3		5	5	5	5	4,71	5	5	4.90
Malinaltepec	Montaña			5	5	3		5	5	3	5	4,43	5	5	4.81
Tlacoapa	Montaña			5	5	3		0	2	3	3	3,00	2	3	2.67
Tlacoachistlahuaca	Costa Chica			4	4	3		0	2	3	2	2,57	2	2	2.19
Cuajinicuilapa	Costa Chica			5	4	3		0	2	3	2	2,71	2	1	1.90
Copala	Costa Chica			3	3	3		0	2	3	3	2,43	2	1	1.81
Marquelia	Costa Chica			3	3	3		0	2	3	2	2,29	1	1	1.43
Igualapa	Costa Chica			2	2	2		0	2	3	2	1,86	1	1	1.29

5.1.5 Claridad conceptual

La claridad en el manejo de los conceptos en los Planes Municipales de Desarrollo se basa específicamente en las necesidades de cada municipio, lo que establece conceptos muy particulares para cada municipio. En términos generales se encontró lo siguiente:

Objetivos: Los objetivos están basados en las necesidades de cada municipio y la mayoría se refiere a aspectos de flora, fauna, agricultura y ganadería.

Metas: Dentro del documento no hay un rubro específico para metas, pero existen referencias escritas de acciones cuantificables que se pueden considerar como meta dentro de cada objetivo, es importante que este tema se centre para poder tener los elementos de evaluación en la ejecución del PMDRS.

Estrategias: Hablan de la concurrencia con algunas otras dependencias pero no hacen referencia a que programa o a que va a ser dirigida la coordinación, ni tampoco establece si va a ser a nivel del gobierno estatal o nacional.

Programas: Hacen referencia a los programas ejecutados por el municipio como es el PAAP (Programa de Adquisición de Activos Productivos) y SOPORTE, pero no establecen ningún programa con alguna dependencia a pesar de mencionar estrategias de concurrencia con dichas dependencias.

Plan concurrente de acción: Sólo dos PMDRS dentro de su estructura manifiestan un plan concurrente de acción de sus estrategias a ejecutar, los demás sólo hacen referencia de las acciones a ejecutar pero no establecen ni montos ni porcentajes de aportación por dependencia, lo que hace muy limitada la ejecución de las estrategias municipales como se puede analizar en el Cuadro 32.

Cuadro 32. Claridad conceptual de los Planes Municipales

Municipio	Región	Claridad conceptual				
		Objetivos	Metas	Estrategias	Programas	RC5
Atlamajalcingo del Monte	Montaña	4	3	4	3	3.50
Iliatenco	Montaña	5	4	5	4	4.50
Malinaltepec	Montaña	5	4	5	4	4.50
Tlacoapa	Montaña	3	3	4	3	3.25
Tlacoachistlahuaca	Costa Chica	3	2	4	3	3.00
Cuajinicuilapa	Costa Chica	3	3	2	3	2.75
Cópala	Costa Chica	4	3	2	3	3.00
Marquelia	Costa Chica	3	2	3	3	2.75
Igualapa	Costa Chica	3	3	2	3	2.75

5.1.6 Efectividad de la participación comunitaria

Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) validaron y aprobaron los PMDRS evaluados bajo acuerdos de asamblea, lo que hace referencia a una participación comunitaria, ya que los Consejos están integrados por representantes de las comunidades de los municipios. El valor de este concepto es general para todos los planes municipales, aunque si sería necesario establecer el grado de involucramiento de estos actores en la formulación de los Planes Municipales.

Cuadro 33. Efectividad de la participación comunitaria de los Planes Municipales.

Municipio	Región	Participación comunitaria	
		Apreciación del concepto	RC6
Atlamajalcingo del Monte	Montaña	5	5
Iliatenco	Montaña	5	5
Malinaltepec	Montaña	5	5
Tlacoapa	Montaña	5	5
Tlacoachistlahuaca	Costa Chica	5	5
Cuajinicuilapa	Costa Chica	5	5
Cópala	Costa Chica	5	5
Marquelia	Costa Chica	5	5
Igualapa	Costa Chica	5	5

5.1.7 Síntesis del enfoque de los planes

El valor máximo de la evaluación del enfoque de los Planes Municipales es de 20 puntos, asignándole un valor de correspondencia a cada una de las variables. Los Planes Municipales de Iliatenco y Malinaltepec obtuvieron el mayor puntaje dentro de esta evaluación con 23.32 y 23.30 de 35 puntos posibles obteniendo un valor del

puntaje de 10.63 y 10.78, respectivamente, lo que permite determinar que el enfoque de su planificación es aceptable. La menor puntuación corresponde al municipio de Marquelia con 14.93 puntos de los 35 posibles obteniendo una calificación de 7.22, estableciendo que su enfoque de planeación no es aceptable.

Cuadro 34. Evaluación del enfoque de los planes

Municipio	Región	Evaluación del enfoque de los planes							
		Correspondencia de las estrategias con la misión	Correspondencia del plan municipal con el nacional (programas)	Correspondencia del plan municipal con el estatal (programas)	Ajuste de las estructura a la ley	Claridad conceptual	Participación comunitaria	Total de puntos	Ponderación
Atlamajalcingo del Monte	Montaña	1,43	1,85	1,54	2,67	3,5	5	18,98	9.13
Iliatenco	Montaña	1,43	1,54	1,23	4,90	4,5	5	23,32	10.63
Malinaltepec	Montaña	1,71	1,54	1,31	4,81	4,5	5	23,30	10.78
Tlacoapa	Montaña	1,43	1,92	1,62	2,67	3,25	5	18,88	9.08
Tlacoachistlahuaca	Costa Chica	0,00	1,31	1,08	2,19	3	5	15,15	7.19
Cuajinicuilapa	Costa Chica	2,14	2,00	1,46	1,90	2,75	5	17,97	8.72
Cópala	Costa Chica	0,00	2,38	1,85	1,81	3	5	16,47	8.02
Marquelia	Costa Chica	0,00	1,92	1,54	1,43	2,75	5	14,93	7.22
Igualapa	Costa Chica	1,00	2,00	1,69	1,29	2,75	5	15,59	7.84

La calificación promedio de los planes municipales dentro de la evaluación del enfoque es de 8.74, determinando un bajo nivel dentro de este proceso de evaluación. La naturaleza de cada municipio requiere de ciertos puntos de atención hacia cierta línea estratégica, es importante no olvidar los demás entornos para lograr un desarrollo **físico – ambiental, económico, entorno social y entorno humano**.

La capacidad institucional de los municipios en el área de planificación es limitada. Es preciso tomar en cuenta la coordinación del plan municipal con el plan nacional y estatal para lograr una mayor capacidad de atención y aprovechamiento de los planes, para maximizar el impacto dentro de las comunidades del municipio.

El análisis estadístico de la evaluación del enfoque de los planes determinó que existe una diferencia significativa entre las dos regiones comparadas para este aspecto ($p \leq 0.014$), como se muestra en el Cuadro 35. Los rangos obtenidos indican que en la ponderación de los elementos evaluados los municipios de la Montaña tienen una mejor planeación en cuanto al enfoque de planes que los municipios de la Costa Chica. Los aspectos donde más se establece la diferencia significativa son en los elementos de ajuste de la estructura del plan a la ley y claridad conceptual, lo que permite definir, que los planes municipales de la región de la Montaña se apegan con mayor pertinencia a lo establecido a la ley y redactan con más claridad los elementos dentro del enfoque del plan.

Cuadro 35. Análisis estadístico de la evaluación del enfoque de los planes

Prueba estadística	Correspondencia del plan con la misión	Correspondencia del Plan Municipal con el Nacional (programas)	Correspondencia del Plan Municipal con el Estatal (programas)	Ajuste de la estructura del plan a la ley	Claridad conceptual	Participación comunitaria	Ponderación
U de Mann-Whitney	4.0	4.5	7.5	0	0	10	0
Z	-1.52	-1.36	-.615	-2.46	-2.51	0	-2.44
Sig. Sintót (Bilateral)	.128	.172	.540	.014	.012	1.0	.014
Rango promedio 1	3.50	3.63	4.38	7.50	7.50	5.00	7.50
Rango promedio 2	3.80	6.10	5.50	3.00	3.00	5.00	3.00

5.2 De la parte estratégica de los Planes Municipales de Desarrollo

5.2.1 Correspondencia del Plan de Desarrollo con programas de Gobierno

La coherencia en los propósitos de los objetivos específicos de los planes municipales con respecto a los programas de gobierno es mínima, debido a que los planes municipales establecen dichos objetivos específicos para las líneas estratégicas pero hace muy poca referencia hacia qué programa de gobierno se puede atender dicha necesidad, lo que hace una limitante de gestión interinstitucional entre el municipio y las dependencias de gobierno, como se aprecia en el Cuadro 36.

Cuadro 36. Relación programa de gobierno con el plan de desarrollo

Municipio	Región	Relación de las estrategia del municipio con los programas de desarrollo													
		Educación	Salud	Niñez	Ancianos	Flora y fauna	Vivienda	Agua potable	La mujer	Juventud	comunidades indígenas	Agricultura y ganadería	Migración	Organización social	RC
Atlamajalcingo del Monte	Montaña	1	2	0	2	3	1	2	0	2	1	4	0	2	1.54
Iliatenco	Montaña	1	1	1	1	3	1	2	0	1	1	4	1	1	1.38
Malinaltepec	Montaña	1	1	1	2	4	1	0	0	1	3	4	0	2	1.54
Tlacoapa	Montaña	1	0	2	2	4	2	2	0	1	1	4	3	2	1.85
Tlacoachistlahuaca	Costa Chica	1	3	0	0	3	2	1	0	0	0	4	2	0	1.23
Cuajinicuilapa	Costa Chica	5	5	0	0	4	1	0	0	1	2	4	0	2	1.85
Cópala	Costa Chica	4	2	0	0	3	1	1	3	3	0	4	2	4	2.08
Marquelia	Costa Chica	3	3	0	0	3	2	2	0	0	1	4	0	4	1.69
Igualapa	Costa Chica	1	4	0	0	3	2	2	0	2	2	4	0	2	1.69

El aspecto más atendido dentro de los objetivos específicos del Plan Municipal es el destinado a agricultura y ganadería, definiendo como estrategia principalmente la atención a través de los programas de Soporte y PAAP municipalizado. Se consideran algunos programas externos de la Reforma Agraria, SEDESOL y SAGARPA estatal. Dentro de los municipios, los que describen una mayor correspondencia son los municipios de Copala, Cuajinicuilapa y Malinaltepec, con un puntaje de 2.08, en el primer caso y 1.85 en los últimos dos. El municipio con menor correspondencia es el municipio de Iliatenco con 1.85 de puntaje.

5.2.2 Contenido del diagnóstico

La formulación de los diagnósticos dentro de los planes municipales suministra información que permite identificar la realidad del municipio para el año de elaboración, describiendo las necesidades principales de los sectores descritos dentro de cada municipio, y manifiesta las estrategias que se pretende atender dentro de cada municipio. El promedio de evaluación de los municipios es 3.78, manifestando una aceptable evaluación de la información plasmada dentro de cada Plan Municipal de Desarrollo. La información del análisis se presenta en el Cuadro 37.

Cuadro 37. Contenido del diagnóstico

Municipio	Región	Contenido del diagnóstico			
		Identificación de problemas críticos	Caracterización de los sectores	Especialización	RC
Atlamajalcingo del Monte	Montaña	4	3	3	3.33
Iliatenco	Montaña	5	4	4	4.33
Malinaltepec	Montaña	5	4	3	4.00
Tlacoapa	Montaña	4	3	3	3.33
Tlacoachistlahuaca	Costa Chica	5	4	4	4.33
Cuajinicuilapa	Costa Chica	4	3	3	3.33
Cópala	Costa Chica	4	3	3	3.33
Marquelia	Costa Chica	4	4	3	3.67
Igualapa	Costa Chica	5	4	4	4.33

Cabe mencionar que por la naturaleza de la realidad de cada municipio, estos describen un diagnóstico distinto, al igual que la caracterización de sectores y especialización lo que obligó a generar un criterio diferente para cada plan. Esto se hizo con base a la experiencia dentro de los municipios, lo que permitió evaluar si lo descrito corresponde a la realidad del municipio.

5.2.3 Consistencia de los objetivos

A partir de la problemática identificada en el diagnóstico se determinó que la congruencia de los objetivos específicos en los planes municipales de las regiones de la Montaña y Costa Chica de Guerrero es aceptable, con un promedio de calificación de 2.76, rebasando en más del 50 por ciento de la calificación deseada. Dentro de los planes municipales existen una diferencia entre en número de objetivos específicos, esto se debe a la naturaleza de cada municipio, como se presenta en los resultados descritos en el Cuadro 38.

Cuadro 38. Valoración de los objetivos.

Municipio	Región	Valoración de objetivos										RC
		O1	O2	O3	O4	O5	O6	O7	O8	O9	O10	
Atlamajalcingo del Monte	Montaña	3	2	2	3	3						2.6
Iliatenco	Montaña	4	2	4	3	3	3	3	3	3	3	3.1
Malinaltepec	Montaña	3	3	4	4	2	2	2	2	2	2	2.6
Tlacoapa	Montaña	2	2	2	2	3						2.2
Tlacoachistlahuaca	Costa Chica	2	2	2	2	3	3	2	3	2	3	2.4
Cuajinicuilapa	Costa Chica	3	3	3	3							3.0
Cópala	Costa Chica	3	3	3	2	2	3	2				3.0
Marquelia	Costa Chica	3	3	3	3	4	3	3				3.1
Igualapa	Costa Chica	3	3	3	3	2	2	3	2	3	4	2.8

La congruencia de cada uno de los objetivos específicos dentro de cada uno de los planes es aceptable, pero dentro de la redacción la mayoría de ellos define una

acción global y no específica claramente lo que se pretende obtener de cada objetivo, lo que generaliza la problemática dentro del municipio, y no permite visualizar el grado del impacto, tanto de la realidad del municipio, así como del impacto de los objetivos establecidos.

5.2.4 Claridad de las metas

A pesar de la presencia de las metas establecidas dentro de los Planes Municipales, dentro de sus metas precisan parcialmente las metas a realizar, la mayoría de las metas planteadas dentro de los planes describe una acción pero la mayoría no especifica la precisión de su aplicación en números, lugares o tiempos, lo que deja a la interpretación de la ejecución de las mismas (Cuadro 39).

Cuadro 39. Claridad de la metas

Municipio	Región	Claridad de las metas										
		M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9	M10	RC
Atlamajalcingo del Monte	Montaña	3	2	3	3	2						2.6
Iliatenco	Montaña	4	3	4	4	3	2	3	2	3	4	3.2
Malinaltepec	Montaña	4	3	4	4	3	2	3	2	3	4	3.2
Tlacoapa	Montaña	3	3	3	2	4						3.0
Tlacoachistlahuaca	Costa Chica	3	2	3	2	4	3	2	4	2	4	2.9
Cuajinicuilapa	Costa Chica	3	4	3	4							3.5
Cópala	Costa Chica	4	3	2	3	2	4	2				2.9
Marquelia	Costa Chica	4	3	4	3	4	3	2				3.3
Igualapa	Costa Chica	3	4	3	4	2	2	4	4	3	4	3.3

Dichas metas fijan indicadores cuantificables es su mayoría, susceptibles de una evaluación de su aplicación, al igual que hace una referencia global del resultado de las acciones programadas, en algunos casos las metas sólo se fijan en un dato

cuantitativo sin información complementaria para su aplicación, como se observa en el Cuadro 39.

5.2.5 Pertinencia de las estrategias

Las acciones planteadas dentro de los planes para lograr los objetivos de cada uno de ellos indican los medios apropiados para que la administración de cada municipio logre su ejecución. Es necesario mencionar que se tomó en cuenta la realidad de cada municipio para poder tener un criterio más adecuado de la pertinencia de las estrategias. Es decir, no sólo la posibilidad de aplicación si no también la coherencia con las particularidades de cada municipio.

En el Cuadro 40 se observa que la mayoría de los municipios presentan una pertinencia aceptable para cada caso en particular. Es pertinente mencionar que en la mayoría de las metas se planteaban más de una estrategia: El criterio que se tomó para la evaluación fue de manera general, enfocado hacia la meta en específico.

Cuadro 40. Pertinencia de las estrategias

Municipio	Región	Pertinencia de las estrategias										
		E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	RC
Atlamajalcingo del Monte	Montaña	4	3	4	3	3						3.4
Iliatenco	Montaña	4	3	4	4	3	3	4	2	3	4	3.4
Malinaltepec	Montaña	4	4	4	4	3	3	4	2	3	4	3.5
Tlacoapa	Montaña	4	3	4	3	4						3.6
Tlacoachistlahuaca	Costa Chica	4	3	3	3	4	3	3	4	3	4	3.4
Cuajinicuilapa	Costa Chica	3	4	3	4							3.5
Cópala	Costa Chica	4	3	4	3	3	4	3				3.4
Marquelia	Costa Chica	4	3	4	3	4	3	4				3.67
Igualapa	Costa Chica	3	4	3	4	3	2	4	4	3	4	3.4

5.2.6 Síntesis de la evaluación de la parte estratégica

La evaluación técnica de la parte estratégica de los planes municipales establece que la información descrita no representa adecuadamente los procesos de diagnóstico, objetivos, metas y pertinencia de las estrategias, que cada plan manifiesta. En el Cuadro 41 se puede observar que todos los municipio apenas alcanzan un promedio de un poco más del 50 por ciento de la calificación esperada (40 Puntos), lo que hace constar de un proceso deficiente en la formulación de la parte estratégica.

Cuadro 41. Evaluación de la parte estratégica

Municipio	Región	Evaluación de la parte estratégica de los Planes Municipales de Desarrollo					
		Relación de las estrategias con los programas del plan	Contenido del diagnóstico	Valoración de objetivos	Claridad de las metas	Pertinencia de las estrategias	Ponderación
Atlamajalcingo del Monte	Montaña	1.5	3.3	2.6	2.6	3.4	21.5
Iliatenco	Montaña	1.4	4.3	3.1	3.2	3.4	24.7
Malinaltepec	Montaña	1.5	4.0	2.6	3.2	3.5	23.7
Tlacoapa	Montaña	1.9	3.3	2.2	3.0	3.6	22.4
Tlacoachistlahuaca	Costa Chica	1.2	4.3	2.4	2.9	3.4	22.8
Cuajinicuilapa	Costa Chica	1.8	3.3	3.0	3.5	3.5	24.3
Cópala	Costa Chica	2.1	3.3	3.0	2.9	3.4	23.5
Marquelia	Costa Chica	1.7	3.7	3.1	3.3	3.6	24.6
Igualapa	Costa Chica	1.7	4.3	2.8	3.3	3.4	24.8

El análisis estadístico no mostró una diferencia significativa entre regiones para la evaluación de la parte estratégica dentro de los resultados totales ni dentro de los elementos específicos (Cuadro 42). Este resultado se puede entender debido a que la estrategia de desarrollo de los planes se basó en una metodología establecida por el INCA RURAL, en un proceso de evaluación de los asesores municipales quienes tenían que desarrollar el plan municipal bajo esa estrategia. A pesar de ello, la metodología de evaluación indicó que en el resultado fue bajo para ambas regiones (rangos de 4.0 y 5.8 para las regiones Montaña y Costa Chica, respectivamente).

Cuadro 42. Análisis estadístico de la evaluación de la parte estratégica.

Prueba estadística	Relación de las estrategia del municipio con los programas de desarrollo	Contenido del diagnóstico	Valoración de objetivos	Claridad de las metas	Pertinencia de las estrategias	Ponderación
U de Mann-Whitney	6.50	9.00	6.00	6.00	9.50	6.00
Z	-.868	-.261	-.988	-.984	-.129	-.980
Sig. Sintót (Bilateral)	.385	.794	.323	.325	.898	.327
Rango promedio 1	4.13	4.75	4.00	4.00	5.13	4.00
Rango promedio 2	5.70	5.20	5.80	5.80	4.90	5.80

5.3 Evaluación del plan concurrente de acción

5.3.1 Información básica para las proyecciones financieras

En el caso del plan concurrente de acción se puede mencionar que existen municipios que no cuentan con una programación de recursos para las líneas estratégicas, proyectos, actividades o acciones descritas en sus planes, como son los casos de Tlacoachistlahuaca, Copala, Marquelia e Igualapa (Cuadro 43), lo que limita en gran parte poder diseñar algún proceso de gestión institucional, ya que no se cuenta con un monto de inversión que permita poder identificar la vía más adecuada para su gestión.

Cuadro 43. Información básica para las proyecciones financieras

Municipio	Región	Información básica de las proyecciones financieras			
		Inexistencia de información	Existencia de información sin análisis	Existencia de información y análisis	RC
Atlamajalcingo del Monte	Montaña	5	0	5	5
Iliatenco	Montaña	5	0	5	5
Malinaltepec	Montaña	5	0	5	5
Tlacoapa	Montaña	5	0	5	5
Tlacoachistlahuaca	Costa Chica	0	0	0	0
Cuajinicuilapa	Costa Chica	5	0	5	5
Cópala	Costa Chica	0	0	0	0
Marquelia	Costa Chica	0	0	0	0
Igualapa	Costa Chica	0	0	0	0

Esta situación no permite visualizar el nivel de atención para las necesidades de las comunidades, en las corridas presupuestales de los municipios.

5.3.2 Estrategias de financiamiento

La mayoría de los municipios manifiesta la intención de gestión institucional, a excepción del municipio de Tlacoachistlahuaca (Cuadro 44), que limita a sólo inversión de mismo Ayuntamiento, lo que hace a un apoyo limitado, sujetándose al techo financiero del municipio.

Cuadro 44. Estrategia del financiamiento

Municipio	Región	Estrategias de financiamiento		
		Inexistencia de estrategias	Existencia de estrategias	RC
Atlamajalcingo del Monte	Montaña	0	5	5
Iliatenco	Montaña	0	5	5
Malinaltepec	Montaña	0	5	5
Tlacoapa	Montaña	0	5	5
Tlacoachistlahuaca	Costa Chica	0	0	0
Cuajinicuilapa	Costa Chica	0	5	5
Cópala	Costa Chica	0	5	5
Marquelia	Costa Chica	0	5	5
Igualapa	Costa Chica	0	5	5

Cabe destacar la conclusión anterior, de los municipios que no cuentan con su plan concurrente de acción si manifiestan realizar dicha estrategia de financiamiento, haciendo referencia a posibles dependencias, orientándolo sólo a las líneas estratégicas de cada institución, pero no se hace referencia ni al programa ni como se pretende hacer la gestión del recurso.

5.3.3 Métodos de proyecciones financieras

La mayoría de los municipios establecen dentro de sus planes municipales, proyectos, programas con algún monto específico, pero no hacen referencia a un cronograma de ejecución de los recursos sólo se limitan a describir la proyección según la línea estratégica atendida. Dentro de los planes municipales también se marcan calendarios de ejecución de actividades pero sin monto específico de dicha inversión por actividad. El promedio de calificación de los planes municipales es de 3, a excepción de municipio de Tlacoachistlahuaca (Cuadro 45).

Cuadro 45. Proyecciones financieras

Municipio	Región	Método de proyección financiera				RC
		Inexistencia	Proyecciones solo tendencia histórica y se requiere incluir estrategias	Proyecciones de tendencia pero no requiere estrategias	proyecciones de tendencia y estrategias	
Atlamajalcingo del Monte	Montaña	0	0	3	0	3
Iliatenco	Montaña	0	0	3	0	3
Malinaltepec	Montaña	0	0	3	0	3
Tlacoapa	Montaña	0	0	3	0	3
Tlacoachistlahuaca	Costa Chica	0	0	0	0	0
Cuajinicuilapa	Costa Chica	0	0	3	0	3
Cópala	Costa Chica	0	0	0	0	0
Marquelia	Costa Chica	0	0	0	0	0
Igualapa	Costa Chica	0	0	0	0	0

5.3.4 Precisión en la formulación de los programas

La formulación de proyectos y programas dentro de los planes municipales hacen constatar la descripción de objetivos y metas específicas para cada caso. Esto permite poder definir un punto de partida para una evaluación de las acciones una vez que se han realizado y su nivel de impacto y ejecución. Se encontró que cada municipio cuenta con un número diferentes de programas y proyectos según la necesidad de cada municipio (Cuadro 46).

Cuadro 46. Formulación de programas

Municipio	Región	Precisión en la formulación de los programas										
		P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8	P9	p10	RC
Atlamajalcingo del Monte	Montaña	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Iliatenco	Montaña	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Malinaltepec	Montaña	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Tlacoapa	Montaña	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Tlacoachistlahuaca	Costa Chica	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cuajinicuilapa	Costa Chica	5	5	5	5	5	0	0	0	0	0	5
Cópala	Costa Chica	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Marquelia	Costa Chica	5	5	5	5	5	5	5	0	0	0	5
Igualapa	Costa Chica	5	5	5	5	5	5	5	5	0	0	5

5.3.5 Asignación de recursos

La calidad del plan concurrente de acción, con respecto a la asignación de los recursos en los planes municipales evaluados, manifiesta que sólo los municipios de la región de la Montaña tienen contemplado un plan concurrente de acción para cada proyecto y programa en cada año de la administración de Ayuntamiento. En el caso de los municipios de la Costa Chica sólo hacen referencia al monto total del inversión para el año en el que se elaboró el Plan Municipal (Cuadro 47).

Cuadro 47. Evaluación de la asignación de recursos

Municipio	Región	Asignación de recursos										
		AR1	AR2	AR3	AR4	AR5	AR6	AR7	AR8	AR9	AR10	RC
Atlamajalcingo del Monte	Montaña	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Iliatenco	Montaña	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Malinaltepec	Montaña	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Tlacoapa	Montaña	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Tlacoachistlahuaca	Costa Chica	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cuajinicuilapa	Costa Chica	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cópala	Costa Chica	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Marquelia	Costa Chica	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Igualapa	Costa Chica	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

5.3.6 Síntesis de la calidad técnica del plan concurrente de acción

La inversión planeada de los municipios de la Montaña está definida a 3 años y en los de la Costa Chica sólo para el año de elaboración del plan. Se considera que hubo una buena calidad técnica en la elaboración del plan concurrente de acción en los municipios de Atlamajalcingo del Monte, Iliatenco, Malinaltepec, Tlacoapa,

correspondientes a la Montaña, con una puntuación de 36.8 para cada caso. Para la región de la Costa Chica sólo el municipio de Cuajinicuilapa obtuvo una buena calificación con 18 puntos, el resto de los municipios obtuvo una calificación aceptable con un puntaje de 16, a excepción del municipio de Tlacoachistlahuaca que no proporciona información de los elementos evaluados (Cuadro 48). El no contar con una información que plasme la necesidad económica para la inversión dentro de los municipios, reduce las posibilidades de desarrollo dentro del mismo, y lo limita a su techo presupuestal.

Cuadro 48. Evaluación de la calidad técnica de los planes de inversión municipal

Municipio	Región	Evaluación del plan de inversiones						
		Información básica de las proyecciones financieras	estrategias de financiamiento	Método de proyección financiera	Precisión en la formulación de los programas	Asignación de recursos	Total de puntos	Puntaje
Atlamajalcingo del Monte	Montaña	5	5	3	5	5	23	36.8
Iliatenco	Montaña	5	5	3	5	5	23	36.8
Malinaltepec	Montaña	5	5	3	5	5	23	36.8
Tlacoapa	Montaña	5	5	3	5	5	23	36.8
Tlacoachistlahuaca	Costa Chica	0	0	0	0	0	0	0.0
Cuajinicuilapa	Costa Chica	5	5	3	5	0	18	28.8
Copala	Costa Chica	0	5	0	5	0	10	16.0
Marquelia	Costa Chica	0	5	0	5	0	10	16.0
Igualapa	Costa Chica	0	5	0	5	0	10	16.0

El análisis estadístico de la evaluación de la calidad de los planes de inversión municipal, determinó que existe una diferencia significativa entre regiones ($p \leq 0.009$) como se muestra en el Cuadro 49. Se puede observar que los elementos establecidos en los planes municipales de la región de la Montaña presentan un rango 7.50 comparado con la región de la Costa Chica con un valor de 3.00, lo que manifiesta una mejor planeación en este aspecto en la región Montaña. La diferencia es dada por los elementos de información básica de las proyecciones financieras y la asignación de recursos, lo que permite definir que los planes municipales de la región de la Montaña presentan una mejor proyección financiera y designan recurso dentro del presupuesto a ejercer.

Cuadro 49. Análisis estadístico de la calidad de los planes de inversión municipal

Prueba estadística	información básica de las proyecciones financieras	Estrategias de financiamiento	Método de proyección financiera	Precisión en la formulación de los programas	Asignación de recursos	Ponderación
U de Mann-Whitney	2.00	8.00	2.00	8.00	0.00	0.00
Z	-2.26	-.894	-2.263	-.894	-2.82	-2.06
Sig. Sintót (Bilateral)	.024	.371	.024	.371	0.005	.009
Rango promedio 1	7.00	5.50	7.00	5.50	7.50	7.50
Rango promedio 2	3.40	4.60	3.40	4.60	3.00	3.00

Un dato que se debe tomar en cuenta al realizar este análisis, es que los presupuestos y las necesidades de inversión de cada municipio son diferentes, y que cada Consejo Municipal de Desarrollo Rural asigna el recurso según sus líneas estratégicas.

5.4 Síntesis de la evaluación del plan de desarrollo municipal

La evaluación global de los Planes de Desarrollo Municipal, conforme a la metodología de evaluación aplicada, permite establecer que el plan municipal con mejor calidad dentro de su formulación corresponde al municipio de Iliatenco. El municipio con el menor puntaje dentro de la evaluación corresponde al municipio de Tlacoachistlahuaca (Cuadro 50).

Cuadro 50. Evaluación de los planes de desarrollo municipal

Municipio	Región	Puntaje ponderado			
		Enfoque del plan de desarrollo 20 puntos	Parte estratégica 40 puntos	Plan concurrente de acción 40 puntos	Total
Atlamajalcingo del Monte	Montaña	9.13	21.55	36.8	67.49
Iliatenco	Montaña	10.63	24.67	36.8	72.10
Malinaltepec	Montaña	10.78	23.74	36.8	71.32
Tlacoapa	Montaña	9.08	22.37	36,8	68.24
Tlacoachistlahuaca	Costa Chica	7.19	22.82	0.0	30.01
Cuajinicuilapa	Costa Chica	8.72	24.29	28.8	61.81
Cópala	Costa Chica	8.02	23.51	16.0	47.54
Marquelia	Costa Chica	7.22	24.57	16.0	47.80
Igualapa	Costa Chica	7.84	24.84	16.0	48.69

La comparación en las evaluaciones realizadas a los planes municipales permite definir que la calidad en la formulación es mayor en los correspondientes a la región de la Montaña y menor en la región de la Costa Chica, teniendo un puntaje promedio de 70 y 47, respectivamente.

Mediante el análisis estadístico (Cuadro 51) se pudo observar una diferencia significativa ($p \geq 0.014$) entre las regiones en el nivel de formulación de los planes municipales, dada por diferencias en los temas de enfoque del plan de desarrollo y plan de inversiones, como se analizó anteriormente. El rango promedio de la región de la Montaña es de 7.5, en comparación con el de la Costa Chica con 3.00. Estos

resultados permiten establecer que los Planes Municipales de Desarrollo tienen mejor calidad en la región la Montaña del estado de Guerrero.

Cuadro 51. Análisis estadístico de los planes de desarrollo municipal

Prueba estadística	Enfoque del plan de desarrollo	Parte estratégica	Plan de inversiones	Total
U de Mann-Whitney	0	6.00	0.00	0.00
Z	-2.449	-.980	-2.60	-2.45
Sig. Sintót (Bilateral)	.014	.327	.009	0.014
Rango promedio 1	7.50	4.00	7.50	7.50
Rango promedio 2	3.00	5.80	3.00	3.00

La necesidad de desarrollo de las regiones puede ser el factor que influye en el resultado, lo que obliga a la región de la Montaña a realizar planes de desarrollo de mayor calidad. Al presentar menor desarrollo, su enfoque del plan y sus necesidades de inversión tienen que ser más específicas y concretas en comparación con la región de la Costa Chica. También tiene que ver la capacidad técnica del asesor municipal quien desarrolló el plan municipal analizado.

5.5 Coherencia de los planes municipales con la sustentabilidad ambiental

La evaluación de la sustentabilidad ambiental realizada a los planes municipales indica que los municipios consideran poco la variable ambiental en la formulación de los planes de desarrollo. Se tuvo un valor promedio de 11.5 de 25 puntos posibles dentro de la evaluación (Cuadro 52). Cada elemento evaluado anexa información

referente al manejo de los recursos naturales dentro de cada municipio, como lo se analiza de manera particular para cada elemento del plan de los municipios.

Misión: en este apartado los planes municipales hacen referencia poco significativa a temas de medio ambiente y recursos naturales, debido a que es una misión referida a todas las acciones establecidas dentro del plan, que es razonable, ya que dentro del plan se toman varios ejes de atención.

Objetivos: la mayoría de los planes establecen objetivos generales para el desarrollo de las actividades de plan. El municipio que más hace referencia dentro de sus objetivos a la sustentabilidad de los recursos es el municipio de Cuajinicuilapa como se observa en el Cuadro 52.

Metas: cada municipio establece actividades cuantificables en medio ambiente. Debido principalmente a la naturaleza de la regiones que sus principales potenciales son los referidos a cuestiones de agricultura, forestal, ganadería, etc.

Estrategias: dentro de los planes municipales se desarrollan estrategias principalmente a procesos de reforestación y cuidado del suelo y el agua. En general, se limitan a sólo establecer la meta en la mayoría de los casos, aunque algunos municipios, principalmente en la región de la Montaña, establecen un cronograma de actividades para cada estrategia.

Proyectos de inversión: en este rubro sólo 5 municipios de los evaluados establecen un monto de inversión para las estrategias anteriormente establecidas, mediante proyectos de inversión. Estos municipios corresponden a los 4 de la Montaña y sólo uno de la región de la Costa Chica (el municipio de Cuajinicuilapa).

Los resultados establecen que el grado de compromiso de los municipios con la sustentabilidad ambiental es baja, y dentro de sus planes se desarrollan con mayor énfasis otros ejes de desarrollo del municipio. Sin olvidar que cada municipio tiene

necesidades diferentes, es importante crear conciencia de la necesidad de promover la sustentabilidad de los recursos naturales para las generaciones futuras.

En general, se encontró que la mayoría de los municipios estudiados toman poco en cuenta el tema de medioambiente y recursos naturales al establecer las misiones, objetivos y metas de los Planes Municipales de Desarrollo Rural Sustentable. Esto fue común a ambas regiones. Los municipios de la Montaña consideran un poco más de estrategias medioambientales y de recursos naturales en sus planes de desarrollo. Es aún más notoria la consideración de propuestas de inversión en el rubro de proyectos relacionados con el medio ambiente y los recursos naturales en los municipios de la Montaña, lo que se debe probablemente al fuerte deterioro de los ecosistemas de la región.

Cuadro 52. Coherencia de los planes municipales con la sustentabilidad ambiental.

Municipio	Concepto					total
	Misión	Objetivos	Metas	Estrategias	Proyectos e inversiones	
Atlamajalcingo del Monte	1	2	3	3	5	14
Iliatenco	2	1	3	5	5	16
Malinaltepec	1	2	3	4	4	13
Tlacoapa	2	2	2	3	4	13
Tlacoachistlahuaca	1	2	3	2	0	8
Cuajinicuilapa	1	3	2	2	3	11
Copala	2	1	3	3	0	9
Marquelia	1	2	3	3	0	9
Igualapa	2	2	2	3	0	9

El análisis estadístico indicó que hay una diferencia significativa en el grado en que los municipios de las dos regiones han considerado el tema del medio ambiente y los recursos naturales en la planeación municipal (Cuadro 53). Los municipios de la Montaña consideran más estrategias y proyectos de inversión relacionados con el

medio ambiente y los recursos naturales que en la Costa Chica. Esto permite afirmar que el compromiso con el medio ambiente es mayor en la región de la Montaña, región que por cierto presenta un alto deterioro de sus recursos naturales. Este resultado se asocia a que en la región de la Montaña existe una mayor riqueza de los recursos naturales, y en la región de la Costa Chica se tiene un grado de urbanización mayor, por lo que el desarrollo estratégico se enfoca un poco más a servicios del municipio.

Cuadro 53. Análisis estadístico de la coherencia de los planes municipales con la sustentabilidad ambiental

SPSS	Misión	Objetivos	Metas	Estrategias	Proyectos e inversiones	Total
U de Mann-Whitney	8.00	9.00	8.50	3.00	0	0
Z	-.586	-.283	-.447	-1.88	-2.58	-2.50
Sig. Sintót (Bilateral)	.558	.777	.655	.050	.010	.012
Rango promedio 1	4.50	5.25	5.38	6.75	7.50	7.50
Rango promedio 2	5.40	4.80	4.70	3.60	3.00	3.00

6.- CONCLUSIONES

En la presente investigación, de acuerdo a las hipótesis planteadas y a los resultados obtenidos, se concluye que:

No existe una coherencia entre la realidad municipal con el entorno estatal y nacional en la Montaña y la Costa Chica del estado de Guerrero. La estructura y contenido de los planes municipales son deficientes, y la información plasmada no contiene los elementos necesarios para promover el desarrollo sustentable de los municipios.

Estadísticamente se determina que existe una diferencia significativa en el grado de planeación de las dos regiones comparadas. En la región de la Montaña se realizan planes de desarrollo municipal de mayor calidad, principalmente en los aspectos del enfoque, plan de inversiones y coherencia de las sustentabilidad ecológica.

El grado en que los municipios incorporan la variable ambiental y de recursos naturales en su planeación municipal es diferente para ambas regiones. La región de la Montaña considera más esta variable en su planeación, aunque aún es a un nivel insuficiente para promover un desarrollo municipal sustentable.

7.- RECOMENDACIONES

El análisis realizado y las conclusiones obtenidas del presente estudio permitieron proponer las siguientes recomendaciones:

Realizar una evaluación de la ejecución de los planes de municipales de desarrollo rural sustentable, con la finalidad de poder establecer el impacto en el desarrollo de los municipios antes evaluados, y de esta manera poder definir si la calidad de los planes, responde a la realidad del municipio.

Continuar con la evaluación de los planes municipales de los años siguientes, con el objetivo de poder hacer una referencia de avance o retroceso en la calidad de la formulación de los planes municipales.

Que las instancias de evaluación pertinentes a los procesos de ejecución de las dependencias y del gobierno municipal realicen evaluaciones de la formulación de los planes municipales. Esto para evitar que sólo se conviertan en un requisito que el municipio tiene que presentar para su ejercicio y no una herramienta que le permita el desarrollo rural sustentable del municipio.

Que al formular el plan municipal se tome en cuenta las líneas estratégicas del plan nacional y estatal de desarrollo, para que el municipio pueda ser candidato de los programas, proyectos y ejercicios económicos que los gobiernos federal y estatal promueven en dichos planes.

Lograr una estandarización de la metodología y procedimientos para la formulación de los planes municipales de desarrollo rural. Al igual que el guión con el que se desarrolló la parte contextual del documento antes mencionado.

La evaluación de los planes municipales tienen que ser en los procesos de recolección de información, formulación y ejecución, de tal manera que permita, un proceso de mejora continua en las metas, objetivos, líneas estratégicas, programas y acciones económicas de los municipios de las diversas regiones del estado.

Promover metodologías de parcelación comunitaria, en los equipos técnicos de los municipios que son los encargados de identificar, sistematizar y ejecutar las acciones dentro del municipio.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Bebbington, A. 1999. Las ONGS ¿Mediadoras de la sustentabilidad / intermediarias en la transición?. En: Blauert, J. y Zadek, S. (Coords.), Mediación para la sustentabilidad, construyendo políticas desde las bases. Plaza y Valdés editores, P.p. 67-90.
- Blauert, J. y Zadek, S. 1999. El arte de la mediación: construyendo políticas desde las bases. En: Blauert, J. y Zadek, S. (Coords.), Mediación para la sustentabilidad, construyendo políticas desde las bases. Plaza y Valdés editores, P.p. 1- 22.
- Cabrero, E. 1999. Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales. En: Cabrero y Nava (Coords.), Gerencia pública municipal. Editorial Miguel Ángel Porrúa. Centro de Investigación y Docencia Económicas. M+exico, D.F.
- Cabrero, M.E. 2000. Gerencia pública municipal, marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales. En: Cabrero y Nava (Coords.), Gerencia Pública Municipal, Conceptos Básicos y Estudios de Caso. Centro de Investigaciones y Docencia Económicas. Primera reimpresión. México, D.F. P.p 27-29.
- Cabrero, M.E. 2004. Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?. Gestión y política pública. XIII(3): 753-784.
- Cabrero, Enrique y Gabriela Nava (coordinadores).1999. Gerencia pública municipal: conceptos básicos y estudios de caso. México, M.A. Porrúa-CIDE. 575 pp.

Cabrero Mendoza, Enrique 2011. Hacia la construcción de una agenda para la Reforma Administrativa Municipal en México en http://www.Municipio.org.mx/agenda_adm1.htm.

Centro Nacional de Desarrollo Municipal 1995. Instituto Nacional de Administración Pública, La Planeación del desarrollo Municipal, 3ª. Ed. México. Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública. P.13

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, emitida por la cámara de diputados del H. Congreso de la Unión. Artículos 25, 26, 155 y 133.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, Emitida por el Gobierno del Estado, Artículos 47, 74 y 117.

Corral, S. 2009. Principios de planeación estratégica y prospectiva. Consultado en línea en: apdr.pt/congresso/2009/pdf/Sessão%207/208A.pdf

Cuellar P.H. 2009, Informe de la evaluación al Plan de Desarrollo 2008-2009 Villavicencio, Contraloría Municipal de Villavicencio. Colombia. p.p 4, 95-103

Durand, C.H. 2009. Desarrollo rural sustentable “enclave de la estrategia neoliberal”. Alegatos, 72: 177- 205.

Fernando, D.J. 2010. Segundo informe trimestral del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, consultado electrónicamente a través del portal www.edomex.gob.mx

FONADE 1998. Metodología de evaluación de Planes Municipales. Unidad de Planeación Regional y Urbana, División de Inversión y Desarrollo Territorial. Santa Fe de Bogotá. Colombia.

- Font, N. y J. Subirats. 2001. La participación pública en los procesos de Agenda 21 local. En: En: Font, J. (Coord.), Ciudadanos y decisiones políticas. Ariel Ciencia Política. Madrid, España. P.p. 185-200.
- García, A.J. 2005. Hacia un modelo de desarrollo rural sustentable y autogestivo. En: Agricultura ecológica y desarrollo regional sustentable. Compilación: Promotores de la Autogestión para el Desarrollo Rural. Chilpancingo, Guerrero, México. P.p. 69-75.
- García, F. 1983. Un ejercicio de planeación a nivel municipal. Revista de Administración Pública, 55:77-93.
- Germán M. A. 1971. Conceptos de sistemas y planeación, Publicación de la Dirección General de Planeación Educativa, Secretaria de Educación Pública. México.
- Goma, R. y J. Font. 2001. La democracia local: un mapa de experiencias participativas. En: Font, J. (Coord.), Ciudadanos y decisiones políticas. Ariel Ciencia Política. P.p. 61-76.
- Guzmán, M., M.A. Cobacho, E. Martínez. 2000. Metodología para la evaluación de programas de desarrollo rural. Congreso de la Asociación Española de Economía Agraria. Sevilla España. p.p 2-3.
- Haight, L. 2005. Buscando las políticas públicas para el desarrollo rural sustentable. En: Agricultura ecológica y desarrollo regional sustentable. Compilación: Promotores de la Autogestión para el Desarrollo Rural. Chilpancingo, Guerrero, México. P.p. 417-421.

INEGI. 2005. Guerrero y su mapa de Elevaciones, consultado Electrónicamente a través del portal www.inegi.org.mx descripción del área de estudio. Instituto Nacional de Estadística Geográfica.

Ley de Planeación 1983, Diario Oficial de la Federación. Emitida por la cámara de diputados del H. Congreso de la Unión, Artículos 1, 2, 21, 22, 33 y 34

Ley de Planeación del Estado de Guerrero. 2006. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, No. 34 Alcance I, 28 de abril de 2006.

Ley Orgánica del municipio libre del estado de Guerrero Emitida por el Gobierno del Estado, Artículos.

Manual para la planeación Municipal, Emitido por la Secretaria de Gobernación a través de su portal electrónico www.e-local.gob.mx.

Miklos, T. y M.E. Tello. 2007. Planeación prospectiva: una estrategia para el diseño del futuro. Editorial Limusa. México, D.F. 201 p.p.

Molins, M. 1998. Teoría de la planificación. Editorial CEP – FHE – UCV. Caracas, Venezuela. 161 p.p.

Ramos, M.R y M.A. Cienfuegos. 1995. La programación sectorial y la planeación del desarrollo estatal, Instituto de Administración Pública del estado de México., p.p 35-46

RED2RED Consultores. 2010. Evaluación Intermedia del Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad Foral de Navarra. España p.p. 11-15.

Romo, G. 2011. El Desarrollo Sustentable Comienza en el Ámbito Municipal, consultado en el portal las noticias ya com.

<http://www.lasnoticiasya.com/2011/04/18/el-desarrollo-sustentable-comienza-en-el-ambito-municipal/...>

Rodríguez Ferreira, A. 2008. Informe final correspondiente a la evaluación externa del Programa de Desarrollo Social de la Delegación Miguel Hidalgo. Consejo de Evaluación de Desarrollo Social del Distrito Federal, México. p.p 16, 27, 29 y 206.

SINALTRAINAL. 2008. Sindicato Nacional de Trabajadores de la industria), seguimiento, control y evaluación en la planeación. http://www.sinaltrainal.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=218

Sánchez, G. 1996. Evolución legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana en México. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 86: 707-731.

Subirats, J. 2001. Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. En: Font, J. (Coord.), Ciudadanos y decisiones políticas. Ariel Ciencia Política. P.p. 33-42.

Villegas, A.A. 1999. Impacto del proyecto planificación microregional en cinco municipios pobres del estado de Guerrero. Tesis de Maestría en Ciencias Médicas. Universidad Autónoma del Estado de Guerrero, Centro de Investigación de Enfermedades Tropicales. Guerrero, México. p.p 102 y 104.