

### Descripción del proyecto

El proyecto de la Ruta Arqueológica Minera (RAM), es una iniciativa de la Presidencia Municipal que pretende reivindicar la herencia arquitectónica-industrial, cultural y natural del Antiguo Distrito Minero de Pachuca, para potenciar la calidad de vida de las personas que habitan el polígono formado por los barrios altos, el Centro Histórico y los barrios Camelia, San Miguel Cerezo y El Bordo de Pachuca de Soto.

El proyecto adolece de documentación formal que permita esclarecer una estructura de objetivos clara, sin embargo, contiene documentación inicial de un proyecto dirigido utilizando el marco de referencia propuesto por el Project Management Institute, como es el acta de constitución del proyecto (Project charter). Adicionalmente, existe una amplia documentación en sitios web, propios y de terceros, misma que se utilizó como insumo del análisis.

Al momento de la evaluación, el proyecto carece de un techo financiero establecido en algún programa presupuestario e intenta establecer su alcance a través de proyectos semánticamente relacionados dirigidos por otras instancias de gobierno municipal, sin que se establezca en algún documento oficial una relación causal directa entre estas acciones y su contribución directa al proyecto de la RAM.

El proyecto es dirigido por una oficina denominada Coordinación del Proyecto Estratégico de la RAM, situada fácticamente en la Secretaría de Desarrollo Económico. Y ha generado principalmente documentos con cortes históricos y de divulgación científica, presentados en diversos espacios académicos y de investigación nacionales e internacionales.

### Descripción de la evaluación

La evaluación tiene como objetivo identificar la teoría de cambio del Programa Económico de la RAM (PE-RAM), contrastando este con el cambio más significativo producido al momento de la evaluación, considerando para tal efecto, las historias de cambio contadas por los interesados clave de los dos grupos poblacionales descritos debajo y el texto recuperado de internet.

La recopilación de la información se hizo mediante investigación documental en la web, para lo que se utilizó el motor de búsqueda Google y Google Scholar introduciendo el término “*Ruta Arqueológica Minera*” en páginas mexicanas en español, dentro del periodo 5 de septiembre de 2016 al 5 de agosto de 2019. La información hallada fue diferenciada en 4 categorías:

- Oferta turística
- Discursos
- Artículos propios y de terceros
- Noticias

Adicionalmente, se extrajo texto simple de las publicaciones oficiales en Facebook de la cuenta @RutaArqueologicaMinera.

Las historias de cambio se recopilaron mediante entrevista abierta semiestructurada, resultando cerca de 180 minutos de audio que fue convertido en texto para su análisis. Para establecer una guía del cambio esperado, se tomó la historia de la Presidenta Municipal como referencia a partir de la cual se relacionaron los cambios más significativos contados por los demás interesados clave.

Finalmente, para identificar el cambio más significativo, se categorizaron las historias contadas en cuatro dominios de cambio:

- Calidad de vida,
- Participación de la ciudadanía en el proyecto,
- Sustentabilidad del proyecto y
- Una ventana abierta.

Todo el texto plano resultante se analizó utilizando la paquetería de Wordstat 8.

### Caracterización de los interesados clave

Dentro de este segmento se consideró a la Presidenta Municipal, a los miembros del gabinete, quienes por cuyas funciones, están relacionados con el proyecto evaluado, resultando, la Secretaría de Planeación y Evaluación; la Secretaría de Desarrollo Económico, el Instituto Municipal de Investigación y Planeación. Finalmente, se consideró al equipo original designado para implementar el proyecto: la Coordinación del Proyecto RAM (situada en la Secretaría de Desarrollo Económico) y la Dirección de Centro Histórico.

### Caracterización de los beneficiarios

Los beneficiarios se refieren a todas las personas habitantes del Barrio Camelia, San Miguel Cerezo o El Bordo, que fueron apoyadas por la Secretaría de Desarrollo Económico con cualquiera de sus programas y/o proyectos, durante el periodo comprendido entre el 5 de septiembre de 2016 al 5 de agosto de 2019. De lo cual se obtuvo un listado de 17 personas, 13 mujeres y 4 hombres. Dicha información fue enviada por la Secretaría de Desarrollo Económico de Pachuca de Soto.

### Dominios de cambio

Figura 1. Dominios de cambio de la evaluación al PE-RAM



La evaluación se basa en escuchar y analizar historias de cambio, estas historias se agruparon según el cambio más significativo que se expresó en cada caso. Los “Dominios de cambio” son categorías en las que pusimos más atención para saber si los entrevistados hablaban de ello.

El dominio “Calidad de vida” estaba destinado a incluir los hallazgos enfocados a cómo el PE-RAM podría impulsar las condiciones para crear o incentivar actividades productivas que incidan en un mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios. El dominio “Participación en las actividades de desarrollo” se refiere a como la gerencia del PE-RAM promovió y aprovechó la participación de los distintos interesados en la toma de decisiones acerca del programa. El dominio “Sustentabilidad del proyecto” se refiere a los cambios que la gerencia del programa consideró para dotar al programa de sustentabilidad ambiental, institucional y económica. Finalmente, el dominio “Ventana abierta” se refiere a las posibilidades de cambio fuera de los dominios establecidos aquí, pero que añaden valor al PE-RAM.



¿Cuál es la teoría de cambio para la gerencia del proyecto vs la expresada por los interesados clave? Lo que debía conseguir el proyecto.

Se entiende TdC como “Un proceso de cambio social planeado, desde los supuestos que guían su diseño hasta los objetivos a largo plazo que busca conseguir” (GrantCraft 2006)

Figura 3 TdC del patrocinador del proyecto



El análisis documental fue la técnica utilizada en este apartado, de modo que es posible inferir un enunciado que considere las características presentes en las respuestas a la pregunta de investigación. La TdC reconstruida sería la siguiente:

*“Hacer un detonante económico en Camelia, San Miguel Cerezo y El Bordo; reivindicando espacios históricos en la ciudad, acercando a sus raíces mineras a los habitantes de Pachuca y creando fuentes de empleo para los habitantes de las comunidades mencionadas.”*

Figura 4 TdC expresada por el resto de los interesados clave



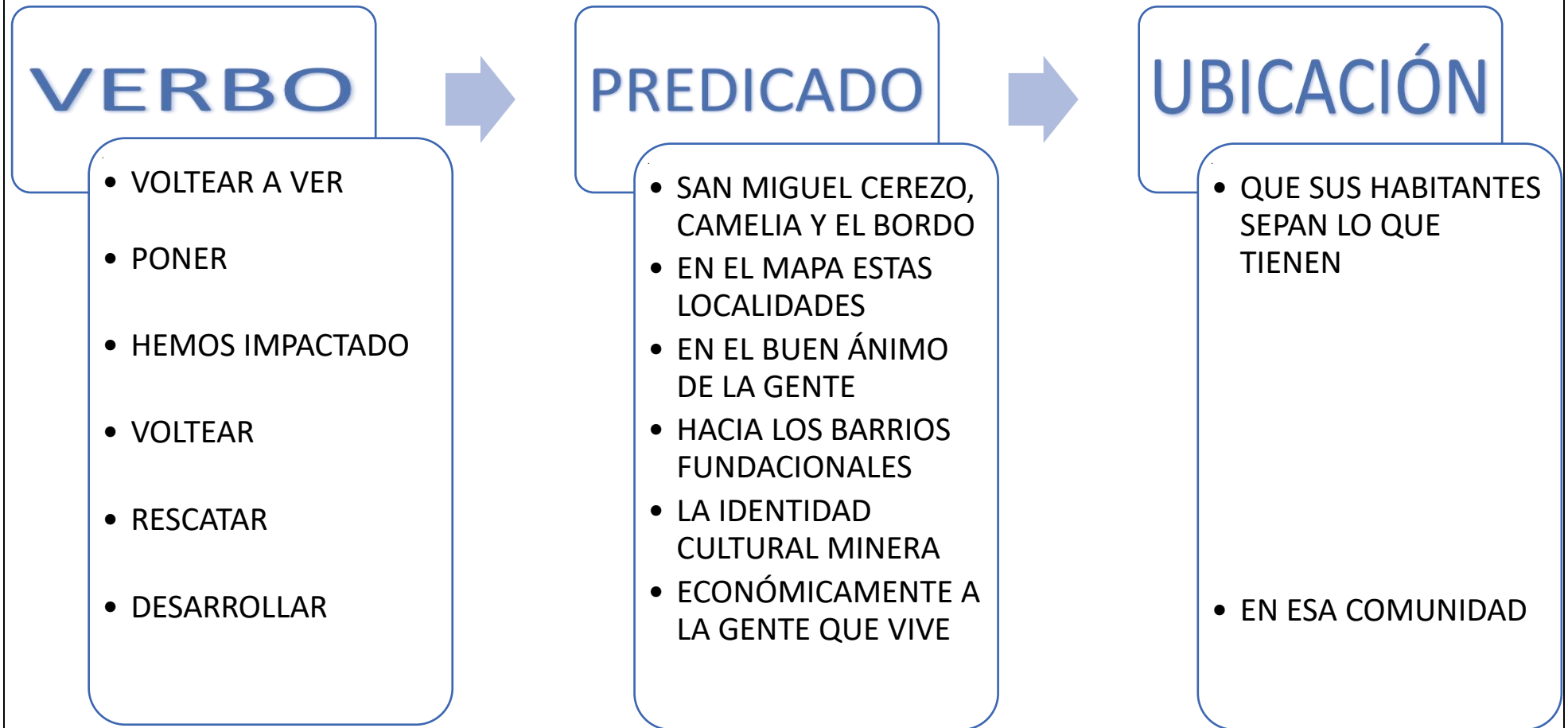
Haciendo el mismo ejercicio anterior, los integrantes del gabinete hablan de ideas tan heterogeneas que van desde:

*“Preservar el patrimonio industrial minero enfocado al desarrollo turístico”* pasando por el tema de la infraestructura básica y de servicios, hasta *“Disminuir la brecha de desarrollo que existe entre la zona norte de la ciudad, con respecto a la zona sur.”*

Como puede observarse, existe una fuerte disparidad entre lo que se considera como TdC la Presidenta Municipal y lo que consideran los ejecutores del proyecto. Aún cuando es posible inferir que, por ejemplo, *“Incrementar los ingresos per cápita por cada habitante de la zona”* abonarían a este, no son cambio principal que busca el proyecto.

¿Cuál resultó ser es el cambio más significativo para los interesados clave? Lo que ya consiguió el proyecto.

Figura 5. Cambios ms significativos del PE-RAM al momento de la evaluación.



A pesar de que los interesados clave manifestaron una variedad de cambios más significativos, como se observa en la Figura 5; los beneficiarios del proyecto por regla general declararon no percibir cambio alguno derivado del proyecto, hasta el momento de la evaluación. Lo más cercano a un cambio fue el evento de promoción y explotación turística que tuvo la zona de Camelia durante el periodo vacacional de semana santa 2019. Si bien, solo dos beneficiarios consideraron este hecho como algo positivo para la comunidad, también consideraron que fue algo eventual, desorganizado y con alcances limitados. Finalmente, la mayoría de las publicaciones en páginas web y Facebook catalogadas como “oferta turística”, sucedieron en este periodo o previo a él.

## Opinión del evaluador

Los hallazgos principales se sitúan en que:

- Los beneficiarios no perciben ningún cambio ocasionado como consecuencia del proyecto;
- El proyecto carece de una estructura real de objetivos que guíen su implementación;
- El imaginario colectivo de los interesados y beneficiarios, tiende al aprovechamiento económico de la zona, mediante el turismo;
- El componente de participación ciudadana se implementó de manera moderada durante el diseño de la iniciativa y se descuidó en etapas posteriores;
- La participación de los integrantes del gabinete en las actividades del proyecto no fue organizada de manera lógica por parte de la gerencia del mismo;
- La comunicación interna entre los interesados clave es deficiente en el alcance del proyecto, a pesar de ser este un elemento presente en el Project Charter;
- Por lo anterior, existe una diversidad inapropiada entre el cambio social que el proyecto “**debería**” buscar, entre lo declarado por los integrantes del gabinete y lo que la Presidenta Municipal manifiesta.
- La comunicación externa resultó eficiente, ya que la oferta turística se difundió claramente y tuvo buenos resultados en cuanto a captación turística;
- El proyecto se ha desvirtuado hacia la mera divulgación e investigación científica, dejando de lado el cambio social que todo proyecto gubernamental debe tener como núcleo;
- La participación social se extinguió como fuente de consenso entre los interesados claves gubernamentales y los beneficiarios, quedando estos últimos con la idea de que el proyecto traería infraestructura a su comunidad;
- Todos, interesados clave y **beneficiarios**, consideran que la RAM tiene potencial para cambiar la calidad de vida de las personas que habitan el polígono;

## Recomendaciones de la evaluación

- En primera instancia, fortalecer y mantener constante la participación de la comunidad en el diseño y ejecución de las acciones del proyecto;
- A partir de lo anterior, definir una estructura de objetivos que sea difundida claramente y en los mismos términos, entre todos los interesados clave que participen en el proyecto;
- Continuar y reforzar la estrategia de comunicación tendiente a ofertar el atractivo turístico de la zona, ya que el desarrollo económico parece ser el núcleo de la teoría de cambio del proyecto;
- Consolidar la continuidad del proyecto mediante un esquema de asociación público-privada en el que participen el gobierno municipal, la comunidad y la empresa propietaria de los predios;
- Documentar la ejecución del proyecto, desde la etapa de diseño hasta la etapa de retroalimentación;
- Crear la unidad administrativa encargada de dirigir el proyecto y dotarla de personal especializado en dirigir proyectos, que dependa de la oficina de la Presidencia Municipal;

- Implementar de manera anual, mediciones del impacto del proyecto, utilizando técnicas cualitativas, como el cambio más significativo, para hacer adecuaciones durante la ejecución del proyecto;

### **Opinión de la unidad evaluada**

La opinión de la unidad evaluada se puede consultar en el Anexo 1 de este documento.



## ANEXO 1 DEL INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN DE TEORÍA DE CAMBIO DEL PROGRAMA ECONÓMICO DE LA RUTA ARQUEOLÓGICA MINERA

La evaluación, siempre será el instrumento adecuado para advertir la problemática durante el proceso de planeación, ejecución y cierre de un proyecto, sea cual fuere la naturaleza del mismo. En el caso de la Ruta Arqueológica Minera (RAM) como una iniciativa de la alcaldía del período 2016 – 2020 (definida como una iniciativa, debido a que carece de un techo presupuestal, indicadores, y unidad administrativa que gestione los alcances), es un ejercicio que ha permitido un acercamiento subjetivo a lo concerniente a sus alcances, pero que en lo general se manifiesta una lectura adecuada en las grandes problemáticas de un proyecto que inicia y, que en este caso, ha generado grandes expectativas.

Es importante señalar que la RAM es un proyecto que recientemente culmina su etapa de diseño, entre otras cosas, debido a la complejidad del mismo, este se debe abordar desde visiones **multidisciplinarias** para la elaboración de un proyecto **transdisciplinar**, que desde la identificación de la problemática, la articulación de sus objetivos de alto nivel y la definición de un polígono, se pudiera **gestionar integralmente** el territorio del Antiguo Distrito Minero de Pachuca, para que a largo plazo se transformara en una zona de desarrollo turístico sustentable, con el fin de incentivar economías urbanas, sostenibles e inclusivas a partir del turismo cultural y a través de ello mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Es necesario mencionar que el territorio *per se*, es también el de mayor rezago social y urbano del municipio. De esta afirmación, realizar la evaluación únicamente del Programa Económico resultaría incompleta, debido a que las variables de crecimiento económico están sujetas a la disponibilidad de infraestructura física gestionada a través de otro de los programas del ahora Portafolio de la RAM: el Programa Urbano Territorial.

La RAM desde sus inicios hasta el día de hoy, ha pasado por la evolución necesaria de una idea, a convertirse en un portafolio de proyectos a través de diferentes instrumentos y metodologías como el “Marco Lógico” y la Metodología del PMI (Project Management Institute). Desde esta última se ha culminado la etapa de inicio, denominado también como **Acta Constitutiva del proyecto** o **Project Charter**, este documento se refiere a los objetivos, requerimientos, riesgos, cronograma y presupuesto global a alto nivel del proyecto, que dicho de paso no fue tomado en cuenta de manera objetiva durante la evaluación ya que cada programa y objetivos cuentan con un presupuesto que no se vio reflejado durante la ejecución del proyecto.

Retomando el contenido del presente documento me parece que en algunos párrafos existe falta de información y contradicciones, en sí mismo el documento puede resultar contradictorio, debido a que este se realiza a una iniciativa que no tiene *techo financiero* (sic). A continuación, presento las observaciones de fondo.

### Sobre la opinión del evaluador:

1. La RAM se ha concebido desde el año cero como un proyecto turístico, pero este no puede ser realmente ejecutado si no cuenta con la **infraestructura básica para su implementación**, es decir, la zona para considerarse turística, debe contar con accesibilidad, agua potable, drenaje y en algunos casos la electrificación, esto sin hablar de la infraestructura turística. La evaluación parte del hecho de que las comunidades y barrios que la conforman son ya una zona turística, nada más alejado de la realidad. Sin embargo, el polígono de la RAM sin duda, contiene un potencial turístico muy alto, a partir de su paisaje cultural con valor extraordinario, emanado del patrimonio natural, industrial e histórico contenido en su territorio, además de pertenecer al Geoparque UNESCO de la Comarca Minera, Hidalgo ya que en su territorio se encuentran 5 de los 7 geositos del municipio de Pachuca de Soto.
2. La evaluación considera únicamente el Programa Económico del portafolio de la RAM, al ser un proyecto de ciudad (transdisciplinar) existen diferentes variables que afectan directamente los alcances del programa económico, principalmente la derrama económica, y éstas no son



consideradas en las recomendaciones de la evaluación, entre ellas la importancia de la infraestructura básica para un desarrollo integral en la zona.

3. El documento menciona que no existen objetivos claros, esto pudiera también considerarse una contradicción desde su mismo contenido, debido a que el mismo documento evidencia la falta de indicadores y presupuesto de la iniciativa RAM. Aunque podemos afirmar que existen objetivos en cuanto a infraestructura, definidos en un listado de obra emanado del Programa Territorial Operativo, dicho documento realizado en marzo del presente año, establece las obras de infraestructura prioritarias para su desarrollo y ejecución, en las comunidades de la RAM, de acuerdo al diagnóstico participativo realizado en el último semestre de 2018 y el primer trimestre de 2019 en las comunidades de Camelia, San Miguel el Cerezo, El Bordo y El Arbolito, sin duda es un documento perfeccionable, sin embargo dicho documento es la base para la gestión de recurso federal, alineado al Programa de Mejoramiento Urbano de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano.
4. Como parte de la gestión del proyecto se define en la evaluación una oficina denominada *Coordinación del proyecto estratégico RAM*, localizada de facto en las oficinas de SEDECO municipal, el documento no menciona que dicha oficina no cuenta con presupuesto, ni indicadores, además que no cuenta con nivel de autoridad al interior de la administración, ni en la gestión del proyecto y su participación se limita únicamente a actividades sociales, académicas y culturales, y no en la toma de decisiones del Programa Económico, limitando de esta manera los alcances definidos en el **Project Charter**.
5. En el ramo de la caracterización de los beneficiarios, por ser un proyecto social este tiene un impacto subjetivo, el resultado obtenido y presentado en la evaluación proviene directamente de indicadores de la Dirección de Turismo y Desarrollo Económico de la SEDECO municipal, también se puede afirmar, de manera subjetiva, que el alcance de beneficiarios debe considerar a los participantes de los recorridos turísticos y de las mesas de trabajo en los diagnósticos participativos, además de las universidades involucradas en actividades sociales, culturales y deportivas realizadas durante los meses de diciembre de 2018 y agosto 2019, recordando la naturaleza turística del proyecto.
6. La evaluación tiene una naturaleza descriptiva y en el caso de los objetivos, sobre lo que debía conseguir el proyecto, se sigue partiendo del supuesto en que existe una unidad administrativa con objetivos definidos por presupuesto (PBR) e incluso que la zona cuenta ya con un desarrollo turístico. El objetivo del programa económico es el siguiente: ***“Detonar una actividad turística que impacte en el empoderamiento de la población, incentivando la economía local mediante un itinerario cultural que articule los vestigios y el paisaje cultural minero”***<sup>1</sup>. Partiendo de ello los alcances del programa económico también deben definir la derrama económica de la zona, desde la implementación de los recorridos turísticos hasta
7. Se menciona una ***fuerte disparidad*** entre lo que considera como Tdc de la Presidenta y lo que consideran “los ejecutores del proyecto”. Existe una disparidad, pero se agrava al agregarle la palabra “fuerte”, es claro que la presidenta habla de un ***detonante económico***, lo que sucede de un ***“desarrollo turístico”*** expresado por los “ejecutores del proyecto”; ***reivindicando espacios históricos en la ciudad, acercando a sus raíces mineras a los habitantes de Pachuca***, no es una fuerte disparidad con ***“Preservar el patrimonio industrial minero”***. En conclusión, una respuesta deviene de un sentir social y la otro de una expresión técnica, emanado de los perfiles técnicos de “los ejecutores del proyecto”.
8. De los hallazgos del evaluador observo que faltaron elementos adicionales que pudieran devenir de un resultado objetivo, es decir, me parece que hay muy poca rigurosidad teórica este imaginario tal vez sea ocasionado por la dinámica hiper-capitalista de nuestra sociedad, así como la

<sup>1</sup> Project Charter de la Ruta Arqueológica Minera, Abril 2019.

diferenciación que los interesados y beneficiarios tienen sobre la zona sur y norte. Se requeriría un análisis de más en profundidad para llegar a sostener cuál es el imaginario colectivo de una comunidad.

9. Se sostiene que existió participación ciudadana durante el diseño del proyecto y se descuidó en etapas posteriores, debemos tener una claridad en que un proyecto no puede implementarse si no existe recurso directo para el desarrollo de los alcances, aún así, tal afirmación no es objetiva.
10. No ha habido un reconocimiento tácito a la coordinación de la RAM, debido a la carencia de una unidad administrativa formal, esto ha complicado la comunicación interna con los interesados clave debido a las diferentes visiones que ellos tienen del proyecto.
11. La evaluación toma como fuente de información el **Project Charter**, y se utiliza de manera discrecional, el documento contiene adicionalmente un presupuesto, el cual debe implementarse para que los alcances tengan los criterios de éxito establecidos en el mismo, y son los mismos criterios que el presente documento toma parte de una evaluación que, se insiste, no tiene techo financiero propio.
12. Sobre la comunicación externa, esta ha sido eficiente debido a que existe presupuesto destinado a ello y se implementa a través de la Dirección de Comunicación Social de la Secretaría General del municipio.
13. Se afirma que se ha *desvirtuado* el proyecto a *mera divulgación e investigación científica (sic)*, de forma peyorativa y con un desconocimiento total de lo mencionado como investigación científica, ya que esta última se centra en la generación y definición de un polígono georreferenciado y caracterizado desde sus diferentes visiones históricas, sociales, urbanas, económicas y patrimoniales, así como la alineación de los Objetivos de Desarrollo sostenible en cada uno de los Programas del portafolio RAM, además de los diagnósticos participativos y la identificación de las necesidades de infraestructura y equipamiento, ya explicados en el punto 1. Por último, afirmar que todo proyecto gubernamental debe contar con recursos humanos y financieros para la operación del mismo y por ende el cambio social, como núcleo.
14. Se asevera de manera directa que no existe participación comunitaria, quizá exista una falta de rigurosidad técnica en cuanto a lo opinión técnica de los encuestados, sobre todo los beneficiarios.

#### Sobre las recomendaciones:

1. La comunicación interna, la participación comunitaria, la documentación del proyecto, serían ejecutadas con la creación de una unidad administrativa con objetivos claros y consensuados con interesados clave, y sobre todo con recurso humano y financiero para alcanzar los criterios de éxito planteados desde el Project Charter.
2. La figura de una asociación público – privada brindará mayor certeza en el control del alcance del portafolio, además de convertirse en una contraloría ciudadana que permita velar por la conservación y desarrollo turístico sustentable del polígono de la RAM.

La teoría del cambio es una metodología para presentar gráficamente los objetivos que busca alcanzar una intervención y la manera concreta con la que se propone conseguirlos. Es un método que se utiliza como herramienta de planeación, así como para diseñar y evaluar programas e intervenciones con un enfoque social. En este sentido, me parece muy positivo haber realizado un ejercicio de “evaluación” con base en la teoría de cambio. Sin embargo, debemos tomar este ejercicio desde la perspectiva de herramienta de planeación, ya que nos permitirá reflexionar y ajustar, no solo el programa económico (en la dimensión que se describe) sino también extender las observaciones a los demás programas de la RAM.

Unas de las limitaciones que hemos tenido a lo largo de la implementación del portafolio de la Ruta Arqueológica Minera es precisamente la falta de recursos (techo presupuestal) destinados específicamente al logro de objetivos y metas en sus diferentes programas. Lo que se acordó realizar, a falta de un techo presupuestal, fue tratar de integrar algunos programas de las diferentes secretarías (que si cuentan con techo presupuestal) para iniciar con una “intervención” en el polígono de del Antiguo Distrito Minero de Pachuca y principalmente en las comunidades de San Miguel el Cerezo, Camelia

y El Bordo. Realmente las únicas acciones que se lograron organizar o programar fueron gracias al apoyo, siempre constante, de la Secretaría de Desarrollo Económico, Instituto Municipal para la Cultura, el Instituto Municipal de la Juventud y el Instituto Municipal para el Deporte. Dichas acciones pertenecen a los programas que ésta Secretaría viene implementando a lo largo de esta administración. Sin embargo, existen otras acciones, que son fundamentales para impactar en los indicadores de calidad de vida y cambio social, de los programas urbanos y social que no se han podido concretar. Entonces, tomando en cuenta los comentarios de su evaluación, nos parece fundamental y urgente tomar en cuenta que, para lograr un desarrollo turístico sustentable, es necesario intervenir de manera pronta y puntual acciones en temas como infraestructura básica (agua, luz, drenaje), equipamiento urbano y acciones orientadas a un correcto desarrollo urbano de la zona, además de la sensibilización para, también mitigar, el cambio de subjetividad específico de los habitantes del polígono (el que se sienten marginados y el que sus expectativas de desarrollo son vivir como viven en el sur).

La representación gráfica de un cambio social es muy acotada si sólo se toma en cuenta una sola variable del proyecto que representa la RAM. Nos queda claro que hay que redoblar esfuerzos en coordinación, comunicación (interna) y operación, pero ninguno de estos esfuerzos será suficiente si orgánicamente la RAM sigue dependiendo de lo que las demás secretarías puedan aportar. Al día de hoy, y para buscar la trascendencia del proyecto es necesaria la creación de dicha unidad administrativa multidisciplinaria, esto brindaría un apoyo desde el gobierno municipal en la continuidad de los objetivos de corto, mediano y largo plazo del portafolio, siempre complementada con el impulso de una asociación público – privada, emanada de la sociedad civil, académicos y de los habitantes de las comunidades de la Ruta Arqueológica Minera.