

# **UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA**

Estudios con Reconocimiento de Validez Oficial por Decreto Presidencial  
Del 3 de abril de 1981



LA VERDAD  
NOS HARÁ LIBRES

**UNIVERSIDAD  
IBEROAMERICANA**

CIUDAD DE MÉXICO ®

**“ANÁLISIS DEL PLAN DE ORDENAMIENTO, EVALUACIÓN Y  
PROPUESTA DE DISEÑO. SIERRA GORDA QUERÉTARO”**

## **TESIS**

Que para obtener el grado de

**MAESTRO EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

Presenta

**ENRIQUE CORREA SALGADO**

Director: Dr. Alejandro Guevara Sanginés

Lectores: Mta. Diana Piloyan Boudjikianian

Dr. José Alberto Lara Pulido

Ciudad de México, 2019

## Tabla de contenido

<b>Introducción</b> .....	<b>3</b>
<b>Áreas Naturales Protegidas (ANP)</b> .....	<b>4</b>
<b>Planes de ordenamiento</b> .....	<b>6</b>
<b>Contexto del plan de ordenamiento en el río Extoraz</b> .....	<b>8</b>
Características socioeconómicas .....	9
<b>Plan de mitigación de los impactos ambientales</b> .....	<b>10</b>
Hipótesis .....	12
Justificación.....	12
<b>Revisión de la literatura</b> .....	<b>14</b>
- Fallas de mercado.....	16
<b>Parte metodológica</b> .....	<b>17</b>
<b>Evaluaciones de diseño</b> .....	<b>18</b>
Matriz de Marco Lógico (MML).....	19
<b>Elementos a evaluar</b> .....	<b>22</b>
I. Justificación de la creación y del diseño del programa .....	23
II. Contribución a las metas y a las estrategias nacionales .....	23
III. Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad .....	24
IV. Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención .....	25
V. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).....	25
VI. Presupuesto y rendición de cuentas.....	25
VII. Complementariedades y coincidencias con otros programas federales .....	25
<b>Resultados sin Matriz de Marco Lógico (MML)</b> .....	<b>26</b>
<b>Propuesta</b> .....	<b>28</b>
<b>Matriz de indicadores para resultados (MIR)</b> .....	<b>28</b>
Causas.....	29
Efectos .....	30
<b>El uso excesivo de los recursos, por parte de los turistas, provoca que haya una gran degradación del medio ambiente; ya que al ingresar al área, sin regulación alguna, éstos provocan daño a la fauna y a la flora. Además, al pasar por ciertos puntos, dejan desechos como botellas y basura, dañando aún más el ecosistema.</b> .....	<b>31</b>
<b>Al dañar el medio ambiente y al ser un ANP, los pobladores no cuentan con la apertura necesaria, como para dedicarse a actividades económicas diferentes de la ganadería, del cultivo o de la pesca. Por lo tanto, obliga a los pobladores jóvenes, a migrar a la ciudad. Con esto se acentúa aún más la situación de pobreza, en la que se encuentran las pequeñas localidades, a lo largo del río.</b> .....	<b>31</b>

Árbol de objetivos .....	33
Matriz de Marco Lógico (MML) .....	34
<b><i>Resultados de la evaluación, aplicando la metodología de Matriz de Marco Lógico (MML) y los mecanismos de evaluación.....</i></b>	<b>35</b>
I. Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad .....	35
II. Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención.....	35
III. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) .....	36
IV. Presupuesto y rendición de cuentas.....	36
<b>Resultados con Matriz de Marco Lógico (MML).....</b>	<b>37</b>
<b><i>Conclusiones .....</i></b>	<b>39</b>
<b><i>ANEXO 1.....</i></b>	<b>41</b>
<b><i>Referencias.....</i></b>	<b>44</b>

## **Introducción**

Los planes de ordenamiento son una herramienta de política pública, que sirven a los Estados, para aumentar la calidad de vida de los habitantes, dentro de un área específica. Con esto se busca alcanzar una sostenibilidad ambiental, económica y social.

En 2013, la empresa Experiencias Genuinas en colaboración con la organización Grupo Ecológico Sierra Gorda, con sede en la ciudad de Querétaro, realizó un estudio dentro de las comunidades, que se encuentran en el cauce del río Extoraz, para determinar la degradación de esa área de la reserva. De este estudio surgió la necesidad de realizar un plan de ordenamiento, que permitiera el desarrollo económico de las poblaciones, en conjunto con la explotación turística dentro del Área Natural Protegida (ANP).

La finalidad de este trabajo es realizar una evaluación de diseño, mediante la metodología de evaluación de Matriz de Marco Lógico (MML) del plan de ordenamiento realizado por parte de Experiencias Genuinas y Grupo Ecológico Sierra Gorda.

Para comenzar con el análisis, es necesario comprender los conceptos que utilizaré, para realizar la evaluación de diseño con la Matriz de Marco Lógico (MML).

La evaluación de diseño es una herramienta que permitirá conocer la factibilidad de la política pública, que se busca implementar. En este caso, en las comunidades que se encuentran a lo largo del cauce del río Extoraz, el cual se encuentra dentro de un Área Natural Protegida (ANP).

Áreas Naturales Protegidas (ANP) es el término que se asignó a aquellas áreas del territorio mexicano que, por su biodiversidad, belleza e importancia en los recursos naturales, el gobierno federal determina que se deben proteger y regular, para evitar las actividades económicas, que puedan causar un impacto ambiental negativo.

Para conocer el contexto dentro del cual realizaré la evaluación de diseño, describiré, en una primera sección, qué son las Áreas Naturales Protegidas (ANP). Posteriormente, continuaré con la definición de los planes de ordenamiento y su funcionamiento. Y, finalmente,

describiré el plan de mitigación, que se busca implementar, dentro del Área Natural Protegida (ANP).

Una vez que haya descrito el contexto, sobre la implementación que se busca realizar, procederé a la parte metodológica. Es decir, describiré qué herramientas analíticas se emplearán, dentro de la evaluación. Esto para dar paso a la siguiente sección, la propia evaluación de diseño. Después de la evaluación, se encuentra la sección de la propuesta, donde muestro los resultados y la comparación de la evaluación de diseño, con y sin herramientas analíticas. Lo anterior para dar paso a las conclusiones sobre los resultados de la evaluación y a las recomendaciones para su mejoramiento. .

## **Áreas Naturales Protegidas (ANP)**

Comenzaré por dar el contexto jurídico de las ANP, ya que son de gran importancia para el país, que cuentan con una gran protección, por parte de la ley mexicana.

La figura jurídica de protección, implica la prohibición de un mayor o menor número de actividades productivas [Guevara, 2003].

La gran mayoría de las ANP, al momento de ser declaradas, tenían ya habitantes. Por lo tanto, se tomaron dos medidas: se expropiaron los terrenos, reubicando a la gente y otorgando una compensación; o se les permitió continuar habitando en ellas, bajo una serie de restricciones [Guevara, 2003].

Existen 182 Áreas Naturales Protegidas (ANP) de carácter federal. Estas ANP se dividen en siete categorías:

1. *Parques nacionales*: se establecen en sitios con ecosistemas que tengan principalmente belleza escénica, valor histórico, científico, educativo, recreacional, que conserven flora y fauna especial y, sobre todo, que tengan aptitud para el desarrollo turístico [Íñiguez, 2014].

- a. Pueden haber zonas núcleo de protección y de uso restringido; y zonas de amortiguamiento, con sub zonas de uso tradicional de uso público y de recuperación.
2. *Reservas de la biósfera*: se establecen en lugares que representen la diversidad de los ecosistemas del país. Se toma en cuenta la representatividad, en cuanto a la diversidad biológica y a la presencia de especies endémicas, amenazadas o en peligro de extinción.
  - a. Se pueden establecer sub zonas.
  - b. Es posible la presencia de asentamientos humanos, dentro del área protegida; siempre y cuando fueran previos, a la declaración de la Reserva de la Biósfera.
3. *Áreas de protección de flora y fauna*: su objetivo principal es la conservación de especies, mediante la conservación de los hábitats, donde viven y se desarrollan.
  - a. Permite la zonificación.
4. *Santuarios*: se destacan por ser áreas que tienen una gran riqueza de especies. Estas áreas incluyen cañadas, relictos, cuevas, cenotes, caletas y otras unidades geográficas específicas.
5. *Áreas de protección de recursos naturales*: la clasificación de estas áreas comprende todas aquellas que estén dedicadas a la preservación y a la protección, sin estar dentro de alguna de las otras cinco categorías.
6. *Monumentos naturales*: son sitios puntuales, que contienen elementos naturales, con un valor excepcional de tipo estético, histórico o científico.
  - a. No se permite ningún tipo de aprovechamiento de tipo extractivo.

Como lo mencioné anteriormente, en muchas ANP ya existía población dentro de ellas. Por lo tanto, dichos habitantes tuvieron que cambiar su forma de vida y su manera de ganarse la vida. Al limitar la actividad económica de ganadería, de pesca y de producción de madera, entre otros; la población se vio obligada a buscar formas de ganarse el sustento. Estas formas, en muchas ANP, son: tala, pesca, ganadería ilegal, tráfico de especies, y, en muchos casos, la migración de la población.

Ante la anterior situación, comenzó a surgir el concepto de los planes de ordenamiento. Dichos planes son nuestro segundo concepto importante a considerar, dentro de este análisis de diseño. Son importantes, porque al implementarse la política pública, dentro de una ANP con población, se restringen las actividades económicas como la pesca, la caza, la ganadería y la agricultura.

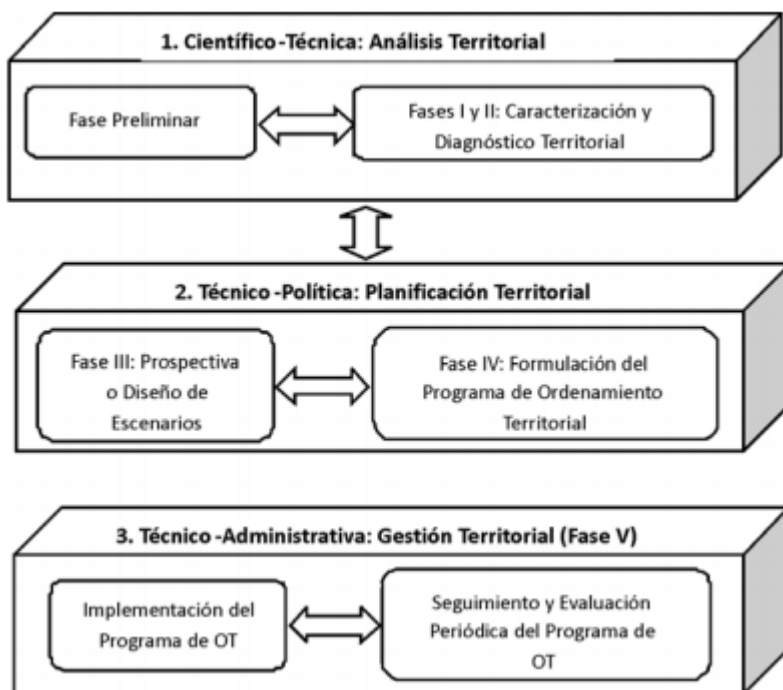
## **Planes de ordenamiento**

Al verse afectadas las ANP por parte de población externa (fuera del ANP) e interna (dentro del ANP) fue necesario desarrollar e implementar una herramienta de política pública, que permitiera reorganizar las actividades económicas dentro de las ANP. Dicha herramienta debe proveer alternativas a las actividades ilegales y a la migración, para la población afectada.

Los planes de ordenamiento territorial son herramientas para la planeación y para la gestión del territorio. Los planes de ordenamiento territorial tienen características de ser:

1. Políticas emanadas de un marco legal e institucional.
2. Constituyen un proceso de planeación territorial con enfoque integral.
3. Articulan fases y etapas científicas, políticas y administrativas, a lo largo del proceso.
4. Manejan una visión prospectiva, que permiten prever la evolución de los procesos.
5. Son un proceso concertador y participativo.

Figura 1: Características de los planes de ordenamiento



Fuente: La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica (Sánchez: 2013).

En México existen dos instrumentos de ordenamiento territorial:

- Ordenamiento Ecológico Territorial (OET):
  - El ordenamiento ecológico territorial es utilizado para políticas ambientales, en las cuales se busca regular el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr un aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.
- Ordenamiento Territorial (OT)
  - Es una herramienta que cuenta con una estrategia integral de desarrollo socioeconómica, mediante la cual, con articulación de políticas sectoriales, busca promover patrones sustentables de ocupación y de aprovechamiento del territorio.

La diferencia entre estos dos instrumentos radica en el fin que buscan alcanzar. Por un lado, los OET tienen como fin último, la conservación del ecosistema (la flora y la fauna de la región). Es decir, buscan conservar el medio ambiente, regulando los usos de suelo de la



población. Por otro lado, los OT son herramientas que buscan el desarrollo socioeconómico de la población, estableciendo actividades económicas sustentables.

De tal modo que los OET se enfocan en la conservación del medio ambiente, corrigiendo o modificando el comportamiento; y los OT se enfocan en la creación de las actividades económicas, que permitan la conservación del medio ambiente.

La importancia de los ordenamientos territoriales, dentro de las Áreas Naturales Protegidas (ANP), reside en que éstos buscan impulsar y orientar un crecimiento verde, incluyente y facilitador, que preserve nuestro patrimonio natural; al mismo tiempo, que genere riqueza, competitividad y empleo. Todo esto de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

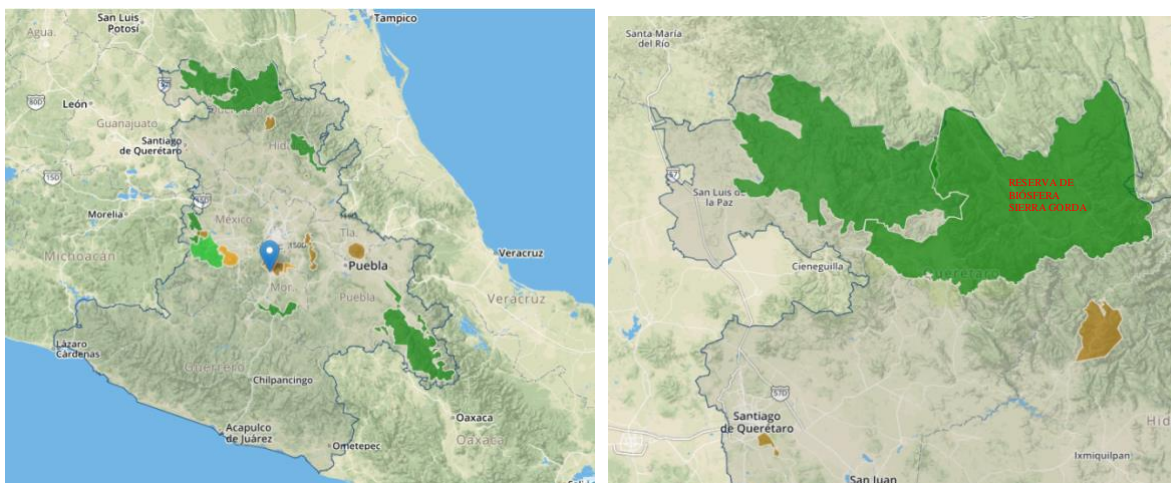
## **Contexto del plan de ordenamiento en el río Extoraz**

Las Áreas Naturales Protegidas (ANP) en México se dividen en nueve regiones:

1. Península de Baja California y Península Norte
2. Noreste y Alto Golfo de California
3. Norte y Sierra Madre Occidental
4. Noreste y Sierra Madre Oriental
5. Occidente y Pacífico Centro
6. Centro y Eje Neo volcánico
7. Planicie Costera y Golfo de México
8. Frontera Sur-Istmo y Pacífico Sur
9. Península de Yucatán y Caribe

El 19 de mayo de 1997, durante el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo se decretó como Área Natural Protegida (ANP), con carácter de Reserva de la Biósfera, la región de la Sierra Gorda, la cual se encuentra dentro de la región Centro y Eje Neo volcánico y comprende los municipios de Arroyo Seco, Jalpan de la Serra, Peñamiller, Pinal de Amoles y Landa de Matamoros, Querétaro.

Figura 2: Ubicación del ANP Sierra Gorda de Querétaro



Fuente: Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Dicho decreto menciona que, en la porción de Querétaro, existen recursos hidrológicos de gran valor, los cuales se distribuyen en los ríos Santa María, Extoraz y Moctezuma. En el área existen especies de flora, clasificadas como amenazadas, endémicas, raras, en peligro de extinción o sujetas a protección especial.

## Características socioeconómicas

Los cinco municipios que abarca la Reserva de la Biósfera, tienen una alta población en situación de pobreza; siendo el municipio de Pinal de Amoles, el que cuenta con la mayor población en situación de pobreza. De acuerdo con el CONEVAL, hasta el 2015, el 71.5% de la población se encontraba en situación de pobreza.

Tabla 1: Porcentaje de la población en pobreza, dentro del ANP

Municipio	Población	Porcentaje de la población, en situación de pobreza	Porcentaje de la población, en situación de pobreza moderada	Porcentaje de la población, en situación de pobreza extrema
Arroyo Seco	13,496	51.6	44.7	6.9
Jalpan de la Serra	25,190	58.9	48.3	10.6
Landa de Matamoros	19,020	60.3	48.9	11.4
Peñamiller	19,814	62.1	50.3	11.8
Pinal de Amoles	20,628	71.5	48.3	23.2
Nacional	119,938,473	20.8	37.4	37.7

Fuente: Medición de la pobreza a escala municipal 2015, CONEVAL.

En cuanto a la actividad económica, en la zona sur de la reserva, donde tiene su cauce el río Extoraz, la población se dedica principalmente a la recolección de orégano y de otros productos silvestres. Sin embargo, es una actividad que no representa una buena fuente de ingreso.

En cuanto al turismo, no existe ninguna asociación que se especialice en esta actividad. Sin embargo, existen unos cuantos balnearios, restaurantes y alguno que otro negocio de hospedaje.

## Plan de mitigación de los impactos ambientales

En 2013, la empresa Experiencias Genuinas, en colaboración con la organización Grupo Ecológico Sierra Gorda, realizó un estudio dentro de las comunidades, que se encuentran en el cauce del río, para determinar la degradación de esa área de la reserva. Las comunidades analizadas fueron: Higueras, Adjuntas de Higueras (en el municipio de Peñamiller) Adjunta de Gatos (en el municipio de Pinal de Amoles), la comunidad de Bucareli (dentro del municipio de Pinal de Amoles) y Rancho Quemado (en el municipio de Cadereyta). Este municipio no se encuentra dentro de la Reserva de la Biósfera. Sin embargo, la ruta turística del río Extoraz cruza por esta localidad.

El estudio tuvo como metodología, realizar entrevistas a los pobladores de las cinco locaciones, para conocer la economía local. Se llegó a la conclusión de que la economía

regional se encuentra en crisis, desde hace años; y que no existen empleos suficientes, para arraigar a los jóvenes.

Mediante investigación de gabinete y con testimonios de los habitantes de las comunidades se encontró que el ingreso familiar promedio no asciende a más de los \$2,000 pesos mensuales; y que existe una escasa ganadería y cultivos temporales, principalmente para el autoconsumo [BID, 2013].

Aunado a la poca actividad económica, existe la situación de turistas en motocicletas que, al conducir con exceso de velocidad, ponen en riesgo la seguridad de los habitantes de las poblaciones, por donde pasan. Adicional a esto, al no existir señalamientos o guías de información, que regulen la velocidad de paso y las rutas, se da una mayor degradación de la biodiversidad del río. Sobre todo, al tener a los motociclistas incursionando en el río, con vehículos todo terreno.

El plan de ordenamiento, a cargo de Experiencias Genuinas y Grupo Ecológico Sierra Gorda, consiste en regular la incursión de las motocicletas, en la reserva; y en específico, en el río Extoraz. Al regular la incursión se busca que se reduzca la degradación ambiental y la contaminación del río.

Al mismo tiempo, se busca proveer a la población local, con una alternativa a la actividad económica, que actualmente tienen y que no es suficiente.

Como resultado de las pláticas entre los representantes de la población y el equipo de Experiencias Genuinas y Grupo Ecológico se llegó al acuerdo de que se capacitará a la población para administrar el acceso al río Extoraz; y se construirá un centro de visitantes. Dicho centro servirá para proveer a los turistas de información, de refrigerios y de servicios como baños públicos y restaurantes; y también servirá como un punto de encuentro, para comenzar con excursiones dirigidas, con guías locales, que permitan una mejor experiencia a los turistas y el respeto al medio ambiente.

La creación de un reglamento vial interno y la construcción de señalamientos, dentro de la reserva, serán elementos adicionales para la regulación de la entrada y del tránsito, dentro y entre las comunidades.

Adicional a esto, para todos aquellos turistas que no deseen participar en las actividades enfocadas al cuidado del río Extoraz, se construirá un parque 4x4, para que dichos turistas aprovechen sus vehículos todo terreno, sin generar un impacto ambiental negativo, dentro de la reserva.

El parque 4x4 contará con todos los servicios necesarios para el cuidado de los turistas, tales como restaurantes, baños y servicio médico, entre otros.

El parque 4x4, la entrada a la reserva y la administración del centro de visitas estarán a cargo de la población local, después de recibir la capacitación, por parte de la empresa Experiencias Genuinas.

## **Hipótesis**

Al realizar una intervención, por parte de la inversión privada (Experiencias Genuinas, en coordinación con Grupo Ecológico Sierra Gorda), para la capacitación y el manejo del ANP, la población que reside dentro del ANP se verá beneficiada con capital humano y preparación, para mejorar su calidad de vida. Adicionalmente, se protegerá esa sección del ANP.

Con la evaluación de diseño, con las herramientas de Matriz de Marco Lógico (MML) y con los indicadores de resultados, se identificarán las fortalezas, las oportunidades, las debilidades y las amenazas, que existen dentro del plan de acción de la inversión privada.

## **Justificación**

Como puede apreciarse, el último monitoreo del CONEVAL sobre la pobreza, en el 2015, los municipios a los cuales son pertenecientes estas comunidades, se encuentran en situación de pobreza; y parte de ellos, se encuentran en pobreza extrema. Debido a esta situación, la

población es altamente vulnerable. Es por esto que, con las acciones de la inversión privada, de las organizaciones de la sociedad civil y de las propias comunidades se busca aprovechar el mercado turístico, que ofrece la Reserva de la Biósfera Sierra Gorda.

Debido a que es muy difícil, para las comunidades, encontrar alternativas a sus actividades actuales es necesario que, por medio de la coordinación entre diversos actores, se lleven a cabo acciones, que permitan romper con el círculo de pobreza en el que se encuentran.

Al lograr implementar un modelo económico regional sustentable, se logrará, por una parte, ayudar a las familias a tener un mayor ingreso y mejores condiciones de vida; y, por lo tanto, podrán salir de la pobreza.

Al mismo tiempo, mediante este modelo basado en el turismo ecológico sustentable, será posible lograr la conservación del área del río Extoraz y se le podrá dar uso de forma responsable, mediante prácticas amigables con el medio ambiente.

Este plan de mitigación ambiental se alinea con el Eje “México Incluyente” del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Éste busca plantear una política social de nueva generación, en la que se integre una sociedad con equidad, con cohesión social y con igualdad de oportunidades.

Con estas acciones se busca garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales, para toda la población.

Al ofrecerle empleos formales, a la población, se contribuirá a garantizar el derecho que tienen al acceso a la seguridad social. De esta forma se asegura que no se den movimientos de la economía familiar y se evita que se vea comprometida la estabilidad económica.

Por otro lado, las acciones encomendadas a la construcción del centro de visitantes y el parque 4x4, también se alinean bajo el Eje “México Incluyente”. Dichas acciones harán que se dé una mayor cohesión social entre las comunidades; ya que las comunidades son el pilar central de las acciones y serán los actores principales en todas las acciones.

El plan de mitigación se alinea con diversos objetivos de desarrollo sostenible, que se incluyen en la Agenda 2030.

El primer objetivo con el que se alinea es el primero, ya que el plan de ordenamiento busca generar alternativas económicas, para que los habitantes logren tener una salida a la situación de pobreza, en la que se encuentran.

Las construcciones diseñadas para el centro de visitas el parque 4x4 serán realizadas con materiales amigables con el medio ambiente y la energía eléctrica será generada con fuentes de energía renovable, como la solar y la propia energía que genere el río. Esto se alinea al objetivo nueve de la Agenda 2030: uso de energía asequible y no contaminante. Además, el objetivo quince trata sobre vida y ecosistemas terrestres. Al lograr regular la actividad turística descontrolada, se busca proteger el ecosistema de la región y evitar que se degrade.

## **Revisión de la literatura**

Existe literatura que vincula el crecimiento económico y social, con la explotación de los recursos naturales de cada país. Este crecimiento está relacionado estrechamente con los aspectos sociales, como la pobreza.

En diversos países del mundo, al existir mayor pobreza, se traduce en mayor conservación, porque los habitantes de esas zonas no cuentan con los recursos necesarios para explotar los recursos naturales. Sin embargo, al estar en pobreza, también las áreas naturales se encuentran desprotegidas y a merced de que agentes externos aprovechen dichas vulnerabilidades, para obtener beneficios de dichas áreas naturales.

Por otro lado, también es posible que al existir áreas naturales desprotegidas o incluso protegidas, en combinación con un alto índice de pobreza, se da la explotación excesiva de los recursos naturales. Tal es el caso del aceite de palma en las islas de Borneo. Dicho recurso se utiliza en diversas industrias, tales como la farmacéutica, belleza, alimentos, producción de textiles y muchas otras. Al producirse en gran cantidad, en una región donde se da

fácilmente y en donde existe gran pobreza, se explota en exceso, dañando terriblemente los recursos naturales de la región [Greenpeace, 2018].

Otro ejemplo es la introducción de la perca del Nilo, al lago Victoria, en Tanzania. En esta región, al introducir una especie ajena al ecosistema, provoca que su contención sea virtualmente imposible. Esta medida fue introducida en la década de los noventa, con el fin de promover la economía local. Sin embargo, se acentuó más la pobreza de la región y se benefició a grandes compañías, que comercializaron la perca del Nilo. Además de mermar la economía local, provocó que, debido a la situación geopolítica de la región, se diera en mayor medida, el contrabando de armas. Todo lo anterior sin mencionar que el ecosistema del lago se vio arruinado por la perca del Nilo. Es decir, al ser un depredador externo, éste no tiene ningún depredador natural en la región, razón por la cual la vida silvestre en el lago Victoria se vio muy afectada [Sauper, 2004].

Un tercer ejemplo de la explotación de los recursos naturales, dentro del país, es el reciente suceso de la vaquita mariana en el Golfo de Cortés. En ese caso, la explotación excesiva de otra especie, la totoaba (especie endémica de México), que también se encuentra en peligro de extinción, ha llevado al colapso, a dicha especie. Al existir una prohibición a la pesca y una demanda por parte del mercado asiático por dicho pez, provocó que en 2016 sólo existieran alrededor de 26 especímenes de la vaquita marina. [Navarro, 2018]

En muchas ocasiones, al contar con tan pocos ejemplares, las especies no son capaces de sobrevivir, debido a factores como la caza y la tasa de reproducción; que no permiten que el número de especímenes prospere.

Estos tres ejemplos que parecen tan distantes uno del otro, tienen factores económicos y sociales en común.

Existe un exceso del uso de los recursos naturales, que no permite la *equidad dentro de una misma generación*, para que todos los individuos logren satisfacer sus necesidades básicas.



Por otro lado, tampoco permite la *equidad entre generaciones*, al menos en el caso de México; al agotarse una fuente de ingreso, para las generaciones futuras dentro de esa región.

- **Fallas de mercado**

En los tres casos, relacionados con la pobreza, los derechos de propiedad colectivos no están organizados. Y el otro problema es que la coordinación representa un gran gasto de transacción, el cual es más alto, que explotar los recursos naturales, a más no poder.

- **Fallas de gobierno**

Las fallas de gobierno son también un factor importante en estos casos. Sobre todo en el caso de México, en el que el gobierno mexicano, al prohibir la pesca de dichas especies, fomentó la creación de un mercado negro, mucho más redituable, que incluso la droga.

El mal manejo de las áreas naturales y la mala lectura de los actores del gobierno, en dichas situaciones, propician que se den este tipo de acciones, con repercusiones fatales para el ecosistema y para la economía local.

Esto tres ejemplos son espejos, en los cuales se pueden ver reflejadas muchas áreas naturales del país.

Son situaciones en las cuales la pobreza puede verse como una causa de la degradación ambiental. Esto sucede porque los habitantes se ven forzados a destruir el medio ambiente, con tal de sobrevivir, debido a las pocas opciones de ingreso con las que cuentan. Debido a que su presente importa más que el futuro, no cuentan con capital inicial. Es decir, no tienen recursos físicos ni económicos, para poder superar su situación de pobreza; además de que cuentan con poca información y tienen una lenta adaptación al cambio tecnológico.

De lo anterior parte la importancia de la buena planeación de las políticas públicas, en materia de conservación del medio ambiente y de reducción de la pobreza.

Es necesario realizar diagnósticos correctos, para lograr efectuar acciones que realmente atiendan el problema de raíz. De otra forma, actuar sin conocimiento puede empeorar los problemas existentes o incluso puede crear nuevos problemas.

Es importante contar con las herramientas adecuadas para el diagnóstico de los problemas. En este caso, la herramienta a elegir, por la etapa en la que se encuentra la política pública sobre las comunidades de río Extoraz, es una evaluación de diseño; y en específico, la Matriz de Marco Lógico (MML).

## **Parte metodológica**

La política pública que se busca implementar, en el caso de las comunidades aledañas al río Extoraz, es principalmente de tipo regulatoria. Dicha política busca, mediante el establecimiento de normas y de regulaciones, modificar la conducta de los turistas, con respecto al entorno y al medio ambiente, en donde realizan sus actividades recreativas.

Al mismo tiempo, esta política tiene características de ser una política distributiva. Es decir, al mismo tiempo que busca efectuar un cambio de comportamiento, dentro de una población específica (el turismo), también se busca contar con el apoyo de todos los actores posibles, sin llegar a tener actores antagónicos.

Por lo tanto, esta política busca integrar a distintos actores, los pobladores de las distintas localidades, que padecen el mismo problema; así como también se buscan las acciones conjuntas de las organizaciones de la sociedad civil y el apoyo del gobierno, para alcanzar un fin común: la mejora en el manejo de los recursos naturales, de esa sección del ANP.

Al lograr la cooperación de los actores se busca también regular el comportamiento del turismo, para poder brindar servicios turísticos de calidad y mejorar los ingresos de los pobladores.

Por las cuestiones anteriores, es de suma importancia, que, al realizar una intervención, de cualquier tipo, dentro de un área natural se tengan muy claros los objetivos, para evitar fallas de gobierno y fallas de mercado. Inclusive, si no se logran evitar, por lo menos que el beneficio a largo plazo sea mayor, que el daño que se pueda causar con la intervención. De ahí la suma importancia de las evaluaciones de diseño de las políticas públicas, que buscan afectar el medio ambiente y a una población dentro de dicha región.

## **Evaluaciones de diseño**

Dicho lo anterior, comenzaré por dar una breve descripción de las evaluaciones de diseño y de la importancia que tienen.

Las evaluaciones de diseño son “aquellas que analizan y revisan los elementos que justifican la necesidad de la intervención y la forma en la que esta se articula” (Osuna y Márquez, 2013).

Las evaluaciones de diseño buscan:

- Determinar el grado de coherencia de la propuesta de intervención, con las necesidades o con los problemas sociales, que buscan resolver, mediante dicha intervención.
- Determinar la adecuación, la sistematización y la viabilidad del plan de intervención, en relación con los medios de los que se dispone.

La importancia de la realización de las evaluaciones de diseño, reside en conocer la factibilidad de la política pública que se desea implementar, al evaluar el fin, los propósitos, las actividades y los supuestos que envuelven a ésta; y contraponerlos con los recursos necesarios y disponibles.

Lo anterior con el fin de conocer si la política pública cumplirá eficientemente con los objetivos planteados. Y de no lograrlo, la evaluación de diseño sirve para identificar aspectos

que se pueden mejorar en el diseño; y con esto alcanzar las metas que la política pretende alcanzar.

La herramienta principal a utilizar es la Matriz de Marco Lógico (MML). Dicha MML puede definir, de manera más clara, las acciones que se requieren tomar, para llevar una ruta ordenada, para lograr el fin de la política pública.

### **Matriz de Marco Lógico (MML)**

Una herramienta muy importante dentro del análisis de las políticas públicas es la Matriz de Marco Lógico (MML). Dicha matriz nos permitirá identificar los objetivos de la política pública a implementar, de forma más objetiva.

En México, la MML ha sido un elemento fundamental, al ser empleada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2013).

La importancia de la MML radica en que, “facilita la clarificación de los resultados esperados, de los programas públicos; evita la existencia de bienes y de servicios, que no contribuyen al logro del objetivo de los programas; y ayuda a identificar los indicadores necesarios, para monitorear el desempeño del programa” (CONEVAL, 2013).

### **Evaluación de diseño**

El plan de ordenamiento, propuesto por Experiencias Genuinas y Grupo Ecológico Sierra Gorda, propone una serie de estrategias, para convertir la sección del río Extoraz, en una fuente de ingresos para la población; y que, al mismo tiempo, convierta a la región, en un foco de turismo ecológico.

Las estrategias se basan en organización, capacitación, cobro, reglamentación, señalización, orden, mitigación y biorremediación.

El principal punto es la organización, por medio de reuniones con las comunidades, con las autoridades y con las operadoras de *tours*, para diseñar estrategias de capacitación de la

población, para lograr administrar de forma eficiente la sección de la ANP, que les corresponde.

Una vez lograda la organización, se procederá a la capacitación y al cobro de derechos, dentro de la ANP.

La capacitación incluirá temas de importancia turística y de conservación medio ambiental como:

- Educación ambiental
- Manejo de residuos
- Técnicas de interpretación ambiental
- Animación y recreación turística
- Turismo sustentable
- Atención al cliente
- Calidad en los servicios ecoturísticos
- Contabilidad básica
- Manejo e higiene de alimentos
- Primeros auxilios y rescates

A medida que vayan surgiendo las necesidades, se podrán incluir más temas dentro de las capacitaciones.

El cobro deberá realizarse de forma local. Esto para poder realizar las tareas de vigilancia, de restauración y de conservación de la ANP.

Como herramientas de control local, se propone la creación e implementación de un reglamento para los turistas, con el fin de establecer las normas de comportamiento, dentro del recorrido turístico. Adicionalmente se buscará la instalación de señales para evitar exceso de velocidad y que se respeten las vías de comunicación entre los poblados.

Un primer borrador consta de 22 puntos:

1. Atender las indicaciones del presente reglamento.
2. Respetar la señalización.
3. Registrarse con los guías autorizados.
4. Prohibir realizar recorridos, sin ser acompañados por guías de la comunidad.
5. Realizar el recorrido por la ruta establecida.
6. Cruzar el río sólo en los lugares indicados.
7. Hacerse responsable de sus desechos. Lo que meten, deben sacarlo.
8. Cuidar la flora y la fauna de la región.
9. Prohibir extraer especies de flora y de fauna.
10. Prohibir realizar fogatas en zonas no establecidas.
11. Si realiza una fogata, en las áreas establecidas, deberá permanecer, en todo momento, bajo supervisión del usuario. Esto con el fin de prevenir que se desprendan chispas, que resulten en un incendio forestal. Además, deberá asegurarse de apagar la fogata completamente, antes de irse.
12. Respetar el código de conducta, respetando sobre todo los límites de velocidad, al cruzar las localidades, durante el recorrido.
13. Evitar utilizar artículos desechables.
14. Minimizar la contaminación, utilizando productos biodegradables.
15. Llevar una bolsa, para recoger todos los envases de alimentos y de bebidas.
16. Manejar amablemente (el manejo agresivo consume 7% más de combustible).
17. Guardar el orden del sitio visitado.
18. Seguir las instrucciones de los guías y de los prestadores de servicios turísticos.
19. Mantener en buen estado las instalaciones visitadas.
20. Durante las festividades religiosas (por ejemplo; procesiones, misas u otras ceremonias), procurar guardar silencio, como muestra de respeto a las costumbres y a las tradiciones de la localidad.
21. Ayudar a preservar la vida silvestre y los hábitats locales, respetando las reglas y regulaciones, ya mencionadas.
22. Respetar los horarios de acceso.

## **Elementos a evaluar**

Para esta evaluación me guiaré con el cuestionario (ANEXO 1) que elaboró el CONEVAL, para la realización de evaluaciones de diseño, para los programas sociales. En este caso, el cuestionario cuenta con siete secciones y permite dar un diagnóstico general, sobre el estado de la política pública; y con esto definir el rumbo deseado a tomar.

Las secciones se componen de la siguiente manera (Banco Interamericano de Desarrollo, 2013):

- I. Justificación de la creación y del diseño del programa.
- II. Contribución a las metas y a las estrategias nacionales.
- III. Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad.
- IV. Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención.
- V. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).
- VI. Presupuesto y rendición de cuentas.
- VII. Complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

Los elementos mencionados serán evaluados de dos formas, la primera evaluación se realiza sin tomar en cuenta la propuesta del presente trabajo y de la MML. Es decir, tal cual como se encuentra actualmente el diseño de la política pública, sin realizar ningún cambio. La segunda evaluación será incluyendo el árbol de problemas, de objetivos, la propuesta del presente trabajo y de la MML. Esto con el fin de tener una vista comparativa de las dos situaciones. Una política pública sin herramientas analíticas, que de paso a un correcto monitoreo y posterior evaluación. Y una política pública con herramientas de diseño, que permita una correcta evaluación y monitoreo.

De esta forma se tendrán dos evaluaciones de una política pública, con diferentes herramientas de diseño.

## **I. Justificación de la creación y del diseño del programa**

La intervención de esta política pública parte de la identificación de un problema o de un hecho negativo, dentro de las comunidades en la ANP.

Posteriormente a la identificación del problema, en el año 2013 se realizó un diagnóstico, en el que se identifica/define a una población que necesita ser atendida.

En el diseño del plan de ordenamiento se describen los problemas dentro de la ANP. Sin embargo, no se establece una relación causal entre los problemas, que se identifican. Del mismo modo, si bien se identifican a las poblaciones, como la población objetivo, no se menciona cuál será la población que recibirá el beneficio (beneficiarios). Es importante mencionar, que las comunidades se encuentran adecuadamente ubicadas dentro y fuera del territorio del ANP.

Por otro lado, la justificación teórica/empírica se encuentra bien sustentada, con la documentación y con los estudios que realizó la empresa Experiencias Genuinas. Existe también evidencia de los efectos positivos que han generado intervenciones de este tipo. Experiencias Genuinas ha participado anteriormente, en acciones de este tipo, en el territorio de Chiapas; dando como resultado, la capacitación de los operadores de las ANP y una mejor derrama turística.

## **II. Contribución a las metas y a las estrategias nacionales**

Los objetivos del plan de ordenamiento se encuentran alineados, con las estrategias nacionales, enfocadas al desarrollo económico y sustentable.

De modo que este plan de mitigación ambiental, se alinea con el eje “México Incluyente”, del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Dicho plan busca plantear una política social de nueva generación, en la que se integre una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades.



Es necesario considerar que para el año 2019, todavía no se encuentra elaborado un Plan Nacional de Desarrollo para el sexenio 2019-2024. Sin embargo, los objetivos de la política pública se encuentran en armonía con la Agenda 2030<sup>1</sup>.

Las construcciones realizadas para el centro de visitas y para el parque 4x4 se realizarán con materiales amigables con el medio ambiente y con energía eléctrica generada con fuentes renovables, como la solar y la propia energía que genere el río. Estas acciones se alinean al objetivo nueve de la Agenda 2030: energía asequible y no contaminante. Además, el objetivo quince trata sobre vida y ecosistemas terrestres. Al lograr regular la actividad turística descontrolada, se busca proteger el ecosistema de la región y evitar que se degrade.

### **III. Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad**

Como se mencionó anteriormente, el plan de ordenamiento, define como población objetivo, a las comunidades que se encuentran a lo largo de la ruta del río Extoraz. Sin embargo, no se define a la población objetivo, en función de sus características demográficas como: edad, sexo, estado socioeconómico y actividad económica, entre otros.

Las acciones están encaminadas a beneficiar tanto a las comunidades, a lo largo de la ruta, (Adjuntas de Higuerillas, Adjunta o Paso de Gatos, Rancho Quemado y Bucareli), como a los turistas que ingresen al ANP.

Cabe mencionar que el plan de ordenamiento no menciona procedimientos para la selección de beneficiarios, para los criterios de elegibilidad estandarizados o para una especificación de cobertura de metas (mensuales, semestrales o anuales).

---

<sup>1</sup> El 25 de septiembre de 2015 más de 150 líderes mundiales asistieron a la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York, con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. El documento final, titulado "Transformar nuestro mundo: la agenda 2030 para el desarrollo sostenible", fue adoptado por los 193 estados miembros de las Naciones Unidas. Dicho documento incluye los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), cuyo objetivo es poner fin a la pobreza; luchar contra la desigualdad y la injusticia; y hacer frente al cambio climático, sin que nadie quede atrás, para el 2030.

#### **IV. Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención**

En cuanto al padrón de beneficiarios, no se detallan los mecanismos para llevar un registro de las características de la población beneficiada. De igual forma, el plan de ordenamiento lo enfoca más hacia los turistas. Es decir, llevar un conteo de turistas, por fin de semana, mes y año.. Sin embargo, no existen los mecanismos para la atención de la población objetivo: los habitantes de las comunidades.

#### **V. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)**

Al ser un plan de ordenamiento que es impulsado principalmente por la iniciativa privada y organizaciones de la sociedad civil, no se cuenta con una Matriz de Indicadores para Resultados.

#### **VI. Presupuesto y rendición de cuentas**

De momento, este programa no cuenta con los mecanismos necesarios para tener un presupuesto y/o rendición de cuentas. Se tiene una ligera estimación sobre los costos que se pueden generar, derivados de la capacitación técnica de los pobladores. Sin embargo, se desconocen diversas cuestiones de equipamiento, como las unidades motorizadas para los paseos, los señalamientos viales e incluso la construcción del centro de visitas. Esto provoca que, en la etapa tan temprana del proyecto, los actores involucrados no tengan el conocimiento exacto, sobre el presupuesto que se necesita, para llevar a cabo esta política pública.

#### **VII. Complementariedades y coincidencias con otros programas federales**

Existen programas similares, sobre todo en el Bajío de México, en los cuales son los pobladores, bien organizados, quienes llevan a cabo la labor turística y de conservación de las ANP. Un programa similar es el Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES). Dicho programa opera a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), en conjunto con la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP).

Los elementos a evaluar son tomados de las evaluaciones de diseño del CONEVAL y cada una de las secciones cuenta con una serie de preguntas que, en su conjunto por sección, suman una calificación por sección; y a mismo tiempo, cada sección suma una calificación.

## Resultados sin Matriz de Marco Lógico (MML)

En un primer diagnóstico, las acciones que se buscan implementar, no se encuentran definidas o identificadas correctamente. Por lo tanto, la evaluación obtiene una calificación baja.

Tabla 3: Resultados por sección sin propuesta

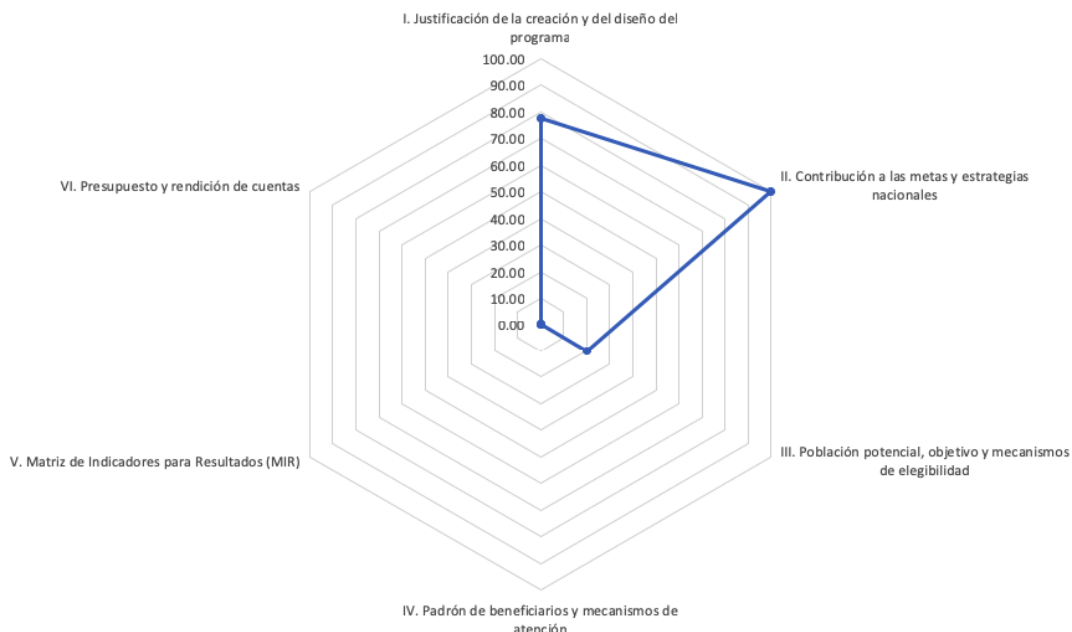
Sección	Calificación de sección
I. Justificación de la creación y del diseño del programa	77.78
II. Contribución a las metas y estrategias nacionales	100.00
III. Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	20.00
IV. Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	0.00
V. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	0.00
VI. Presupuesto y rendición de cuentas	0.00
VII. Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	NA

Fuente: Cuestionario de Coneval sobre Evaluación de Diseño

La tabla anterior representa la calificación que se obtuvo, al responder únicamente las preguntas de opción múltiple por sección (opciones “sí” o “no”).

La finalidad de las preguntas de opción múltiple, dentro de la evaluación, es conocer el estado general del diseño de la política pública.

Gráfica 1: Calificación global



Fuente: Cuestionario de Coneval sobre Evaluación de Diseño

Tabla 4: Resultados por sección

No.	Sección	Calificación	Preguntas numéricas	Preguntas abiertas	Total de preguntas
I	Justificación de la creación y del diseño del programa	100.00	3	0	3
II	Contribución a las metas y estrategias nacionales	100.00	1	2	3
III	Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	80.00	5	1	6
IV	Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	50.00	2	1	3
V	Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	0.00	10	1	11
VI	Presupuesto y rendición de cuentas	0.00	3	0	3
VII	Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	.	0	1	1
					30
	Calificación global	39.13			

Fuente: Cuestionario de Coneval sobre Evaluación de Diseño

El contenido de la tabla anterior es un resumen de todas las respuestas, tanto de opción múltiple, como de preguntas abiertas, de cada sección. Esto quiere decir, que proporciona una visión mucho más profunda y detallada del estado del diseño de la política pública. Al entrar en juego más aspectos, la calificación global se reduce considerablemente.

Al ser una política pública, impulsada principalmente por la inversión privada y por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), no cuenta con una metodología clara para la ejecución; ni con los mecanismos necesarios, para una posterior evaluación.

## **Propuesta**

Como se ha mencionado anteriormente, la política pública es diseñada y ejecutada principalmente por actores del sector privado y por organizaciones de la sociedad civil. Si bien el plan de ordenamiento cuenta con cierta estructura, es necesario definir criterios importantes, para establecer el camino que seguirá la ejecución. Esto con el fin de evitar incertidumbre y poder cumplir con los objetivos buscados.

La propuesta de este trabajo es la elaboración de elementos analíticos tales como: el árbol de problemas, el árbol de objetivos y el elemento principal: la Matriz de Marco Lógico (MML).

En conjunto, estas herramientas de política pública servirán de guías de ejecución, para tener un orden en la ejecución de la política pública.

Además de una guía para la ejecución, se establecerá una parte importante y generalmente menospreciada, en el diseño de la política pública. Es decir, los indicadores para la evaluación.

Con la MML podremos definir los elementos muy puntuales y clave para conocer la salud de la política pública, una vez implementada. Esto con el fin de evitar que las acciones se desvíen, que dejen de cumplirse los objetivos buscados y que se tergiversen los mismos.

### **Matriz de indicadores para resultados (MIR)**

Dentro de esta sección, trataré el tema de la Matriz de Indicadores para Resultados. Sin embargo, las herramientas que considero predecesoras a la Matriz de Indicadores para Resultados son el árbol de problemas y el árbol de soluciones. Esto debido a que nos permiten visualizar de forma más gráfica y estructurada, cuáles son los problemas de la situación.

Para comprender el árbol de problemas, de manera más sencilla, dividí el árbol, en dos partes:

- 1) Causas

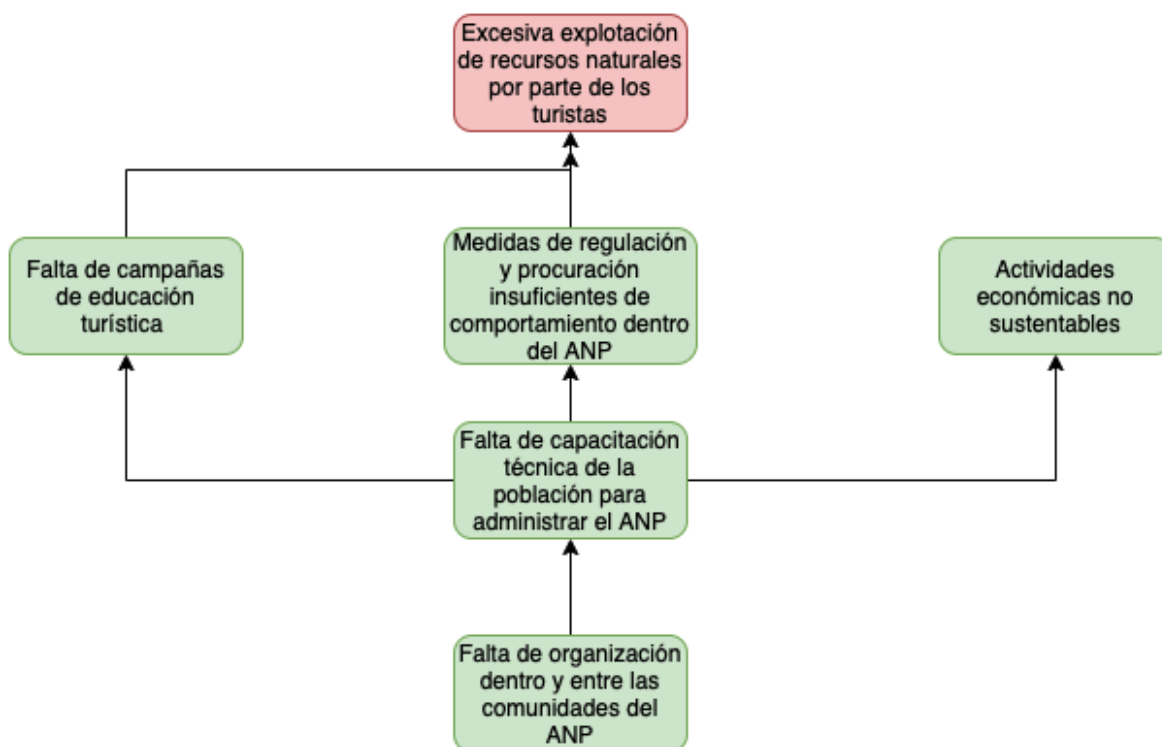
## 2) Efectos

La primera son las causas que surgen de una serie de situaciones, que llevan a un problema central. En este caso: la excesiva explotación de los recursos naturales, por parte de los turistas.

### Causas

Existen diversas causas, que hacen que se dé la situación de la explotación de los recursos naturales, por parte de los turistas.

Figura 3: Causas (árbol de problemas)



Fuente: Elaboración propia

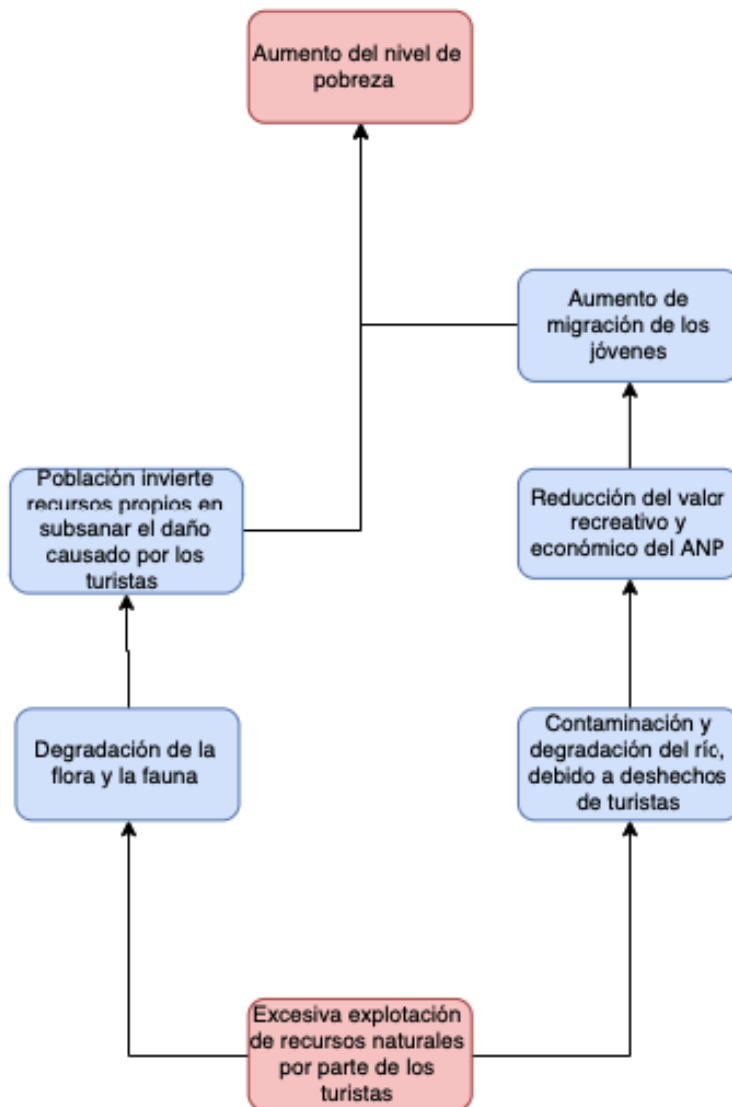
Debido a la falta de capacitación de la población aledaña al río Extoraz y a que no existe una organización entre las comunidades, no se ha logrado consolidar una gestión apropiada del ANP. Es por esto que se da el problema de la sobre explotación del área del río Extoraz.

## Efectos

Posterior a las causas, se encuentran los efectos que tiene este problema central. Para el caso del río Extoraz, resulta en un aumento del nivel de pobreza.

El problema identificado en las comunidades del río Extoraz es la excesiva explotación de los recursos naturales, por parte de los turistas.

Figura 4: Efectos (árbol de problemas)



Fuente: Elaboración propia

El uso excesivo de los recursos, por parte de los turistas, provoca que haya una gran degradación del medio ambiente; ya que al ingresar al área, sin regulación alguna, éstos provocan daño a la fauna y a la flora. Además, al pasar por ciertos puntos, dejan desechos como botellas y basura, dañando aún más el ecosistema.

Al dañar el medio ambiente y al ser un ANP, los pobladores no cuentan con la apertura necesaria, como para dedicarse a actividades económicas diferentes de la ganadería, del cultivo o de la pesca. Por lo tanto, obliga a los pobladores jóvenes, a migrar a la ciudad. Con esto se acentúa aún más la situación de pobreza, en la que se encuentran las pequeñas localidades, a lo largo del río.

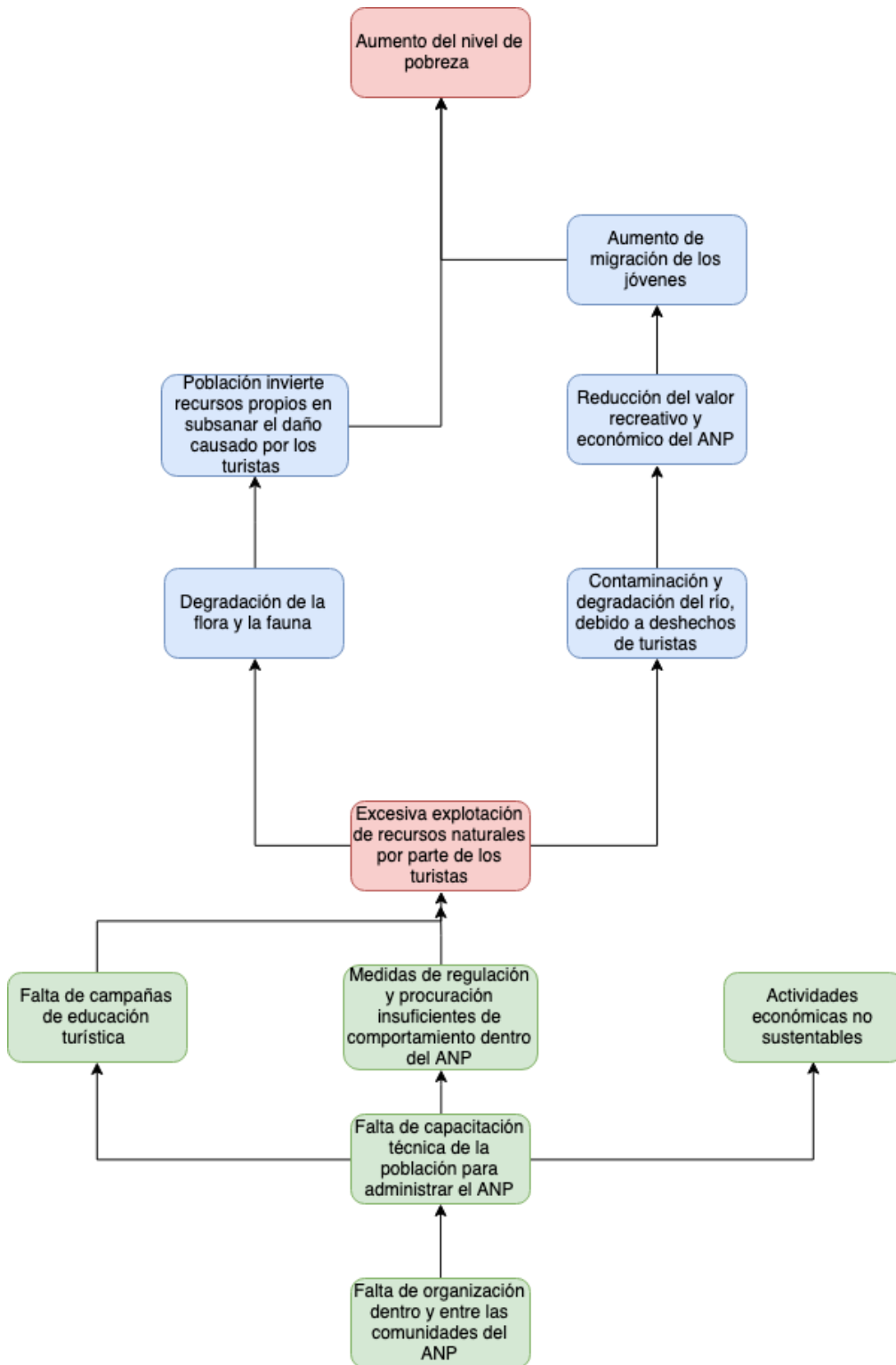
De este modo, habiendo definido las causas y los efectos del problema, podemos tener una visión general de la definición y de la utilidad del árbol de problemas. Esto ayuda a identificar cómo están relacionadas las situaciones no deseadas y que fomentan la pobreza.

Con el árbol de problemas podemos identificar la situación actual del ANP; así como los efectos del problema y las causas que lo provocan.

Con esta herramienta se puede identificar, de forma más concisa, la estrategia de política pública, que puede llevarse a cabo, para solucionar la situación indeseable.



Figura 5: Árbol de problemas (completo)



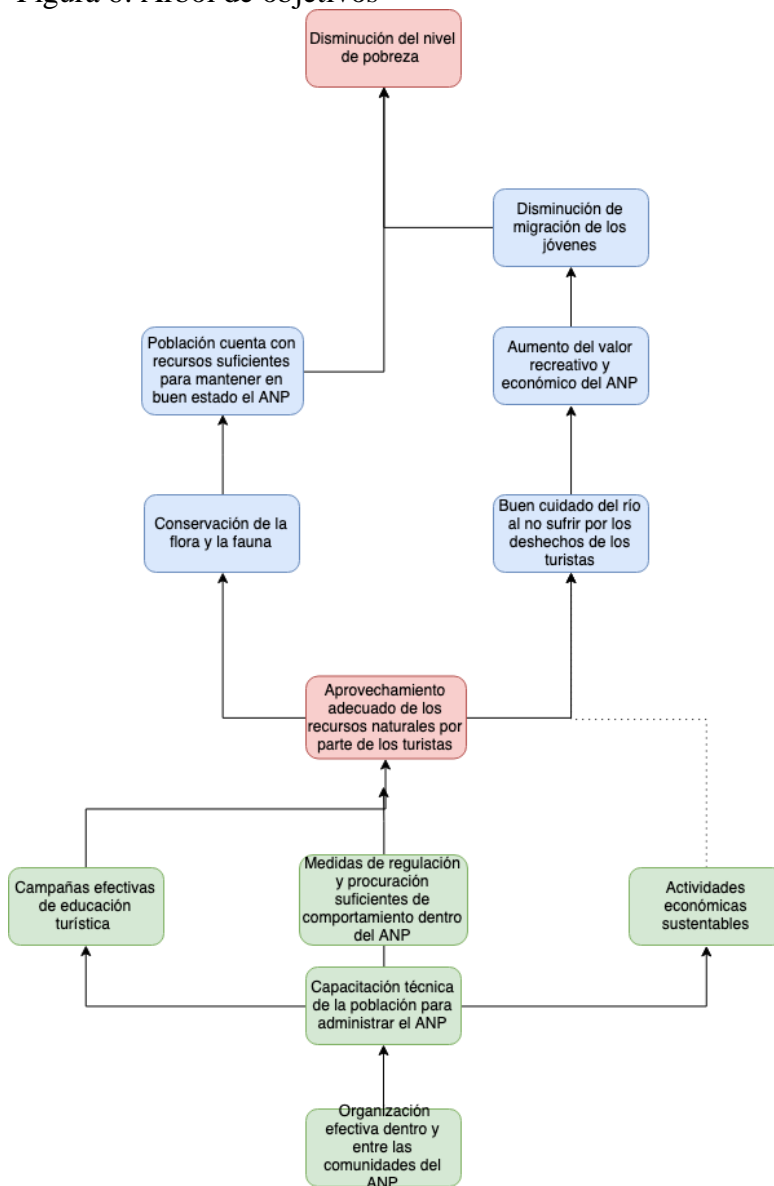
Fuente: Elaboración propia

## Árbol de objetivos

Posteriormente al establecimiento del árbol de problemas, se desarrolla el árbol de objetivos. Dicho árbol muestra la positiva y favorable. Es decir, ayuda a establecer líneas de acción, para combatir la situación actual.

El árbol de objetivos, para el caso del río Extoraz, nos permite ver cuáles son las situaciones que debemos corregir, para disminuir la pobreza en las comunidades del río Extoraz. Adicionalmente a esto, nos permite conocer si las acciones que se quieren realizar, con la aplicación de la política pública, son las correctas, para conseguir el objetivo deseado.

Figura 6: Árbol de objetivos



Fuente: Elaboración propia

## Matriz de Marco Lógico (MML)

	Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin	Disminución de la pobreza dentro del ANP y mejora en el desarrollo sostenible del ANP.	Nivel de pobreza en las comunidades.  Medición de salud del ecosistema.	Encuesta de nivel socio económico: AMAI (Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercado).  Nivel de conservación del ANP.	A. Constante flujo de turistas al ANP, para mantener una fuente de ingreso en las comunidades. B. Observancia y procuración efectiva de los acuerdos de conservación. C. Conservación igual o superior de estado ambiental.
Propósito	Aprovechamiento adecuado sustentable de los recursos naturales, por parte de los turistas y de los habitantes del ANP.	A. Nivel de satisfacción de los turistas, al dejar el ANP. B. Estado del ANP, al terminar las temporadas vacacionales.	A. Encuesta de satisfacción, realizada por parte de Experiencias Genuinas y Sierra Gorda, a los habitantes del ANP. B. Registros/Ventas. C. Registros/Incidentes.	A. Existencia de un mercado turístico redituable, para las comunidades. B. Los instrumentos señalados se realizan con periodicidad.
Componentes	Ordenamiento y fomento de actividades económicas sustentables.	Capacitación sobre el manejo turístico de las ANP.	A. Registros de visitantes por giro (hospedaje, restaurantes y visitas guiadas). B. Población capacitada, dentro de las comunidades.	Existe disposición, por parte de las comunidades, de organizarse, para recibir capacitación para administrar el ANP.
Actividades	A. Organización dentro y entre las comunidades del ANP. B. Capacitación técnica de los pobladores para administrar el ANP. C. Campañas de educación al turista.	A. Porcentaje acumulado de prestadores de servicio, capacitados al año. B. Porcentaje de campañas efectivas de concientización, al año.	Control interno, por parte de Experiencias Genuinas y Grupo Ecológico Sierra Gorda.	Concientización y aceptación, por parte de los turistas, sobre el reglamento dentro de las ANP, para la conservación de los recursos naturales.

Fuente: Elaboración propia

La matriz anterior es resultado en un extenso ejercicio de análisis y de reflexión, tomando como base, indicadores reales que sean medibles, que estén interconectados y sobre todo que se enfoquen al fin que se quiere lograr. En este caso, la disminución de la pobreza, dentro del ANP.

Además, los medios de verificación fueron ideados, para que sean factibles. Es decir, que no se requiera invertir una cantidad enorme de recursos, para recolectar dicha información. Esta

información resulta ser de gran valor, para monitorear la política pública, una vez implementada.

## **Resultados de la evaluación, aplicando la metodología de Matriz de Marco Lógico (MML) y los mecanismos de evaluación**

Aplicando la MML es posible identificar los actores y los elementos principales para la ejecución de la política pública, de una forma más estructurada. Esto permite que se definan indicadores para la medición y para la evaluación de la política pública. Todo esto con el fin de mejorarla gradualmente y de poder generar un aspecto positivo, tanto en las comunidades aledañas al río Extoraz, como para el medio ambiente y para la industria turística de la zona, que se beneficia de la naturaleza. Con estas acciones se contribuye a una mejora económica de la región y a una posible reducción de la pobreza.

Las herramientas fortalecen principalmente las secciones de población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad; padrón de beneficiarios y mecanismos de atención; la matriz de Indicadores para Resultados (MIR); y presupuesto y rendición de cuentas, de los aspectos de la evaluación. Gracias a esto, la política pública es más sólida y robusta; y se definen los elementos teóricos, que fundamentan su ejecución.

### **I. Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad**

Con las herramientas implementadas, se facilita la identificación de la población potencial y objetivo, así como su cuantificación y medición, para facilitar los criterios de elegibilidad.

### **II. Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención**

En cuanto al el padrón de beneficiarios, al establecer mecanismos como registro de personal capacitado, aplicar encuestas de satisfacción y crear un registro de guías certificados, aumenta el control que se tiene y se mejora la distribución de los apoyos. Es decir, se consigue monitorear quién está teniendo participación dentro de la política; y sobre todo conocer si los apoyos son los adecuados y si están teniendo el efecto deseado, dentro de la población.

### **III. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)**

Este es el aspecto fundamental de la evaluación. Como se mencionó anteriormente, el plan de ordenamiento no cuenta con una matriz. Es por esto que este trabajo proporciona una. Al crear la MML se definen concretamente el fin con el propósito y se crean los componentes necesarios, para tener un control y un orden en la ejecución de la política. Además, ayuda a la creación de los mecanismos para evaluar y para monitorear constantemente la política pública.

Después del análisis de la documentación y de la construcción de los árboles de problemas y de objetivos, se establecieron, dentro de la MML, criterios que fueran medibles y que marcaran metas, que se pudieran lograr, con la implementación. De esta forma se facilita el conocimiento del estado de la implementación de la política pública.

### **IV. Presupuesto y rendición de cuentas**

Al tener mecanismos de medición, es posible también la rendición de cuentas. Es decir, al poder contar con los resultados, se pueden evaluar; y, por lo tanto, se puede dar una rendición de cuentas de la población beneficiada, de los turistas atendidos y, de forma interna, se pueden conocer los gastos de operación y de mantenimiento.

Por lo anterior, con la propuesta de mejora a la política pública, se puede justificar de mejor forma la intervención de distintos actores, dentro de la región, para causar un beneficio y que las comunidades sean autosustentables.

De manera operativa, hace que sea mucho más fácil y estructurado el control de los beneficiarios, tipos de apoyo y crecimiento de las comunidades.

Finalmente, se pueden realizar evaluaciones concretas, para conocer las fortalezas y las debilidades del plan, con el fin de mejorar constantemente e irse adaptando a las circunstancias, que vaya sufriendo la región. De esta forma se podrá evitar tener una política pública obsoleta y que pueda afectar, de manera negativa, a la región.

## Resultados con Matriz de Marco Lógico (MML)

Los resultados por sección, de las preguntas de opción múltiple, que nos permiten conocer el estado general del diseño de la política pública, con la propuesta incluida, demuestran que existe una mejora. Esto se observa sobre todo en las secciones III, IV, V y VI. De tal modo, como consecuencia, la política pública mejora de manera considerable.

Tabla 5: Resultados por sección con propuesta

Sección	Calificación de sección
I. Justificación de la creación y del diseño del programa	77.78
II. Contribución a las metas y estrategias nacionales	100.00
III. Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	70.00
IV. Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	87.50
V. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	85.75
VI. Presupuesto y rendición de cuentas	33.33
VII. Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	NA

Fuente: Cuestionario de CONEVAL sobre Evaluación de Diseño

Gráfica 2: Calificación global con propuesta



Fuente: Cuestionario de CONEVAL sobre Evaluación de Diseño

Tabla 6: Resultdos por sección

No.	Sección	Calificación	Preguntas numéricas	Preguntas abiertas	Total de preguntas
I	Justificación de la creación y del diseño del programa	100.00	3	0	3
II	Contribución a las metas y estrategias nacionales	100.00	1	2	3
III	Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	100.00	5	1	6
IV	Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	100.00	2	1	3
V	Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	80.00	10	1	11
VI	Presupuesto y rendición de cuentas	66.67	3	0	3
VII	Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	.	0	1	1
					30
	Calificación global	86.96			

Fuente: Cuestionario de CONEVAL sobre Evaluación de Diseño

De este modo podemos confirmar con la gráfica 2, la calificación global con propuesta, que el diseño de la política pública mejora de manera considerable, pasando de un 39.13 de calificación (tabla 4), a un 86.96 (tabla 6). Es decir, estas herramientas de diseño nos permiten ver más allá de la implementación, llegando a considerar la evaluación y reduciendo el margen de la improvisación; y, por lo tanto, evitando los errores de definición de problemas y de implementación.

## Conclusiones

La metodología de Matriz de Marco Lógico (MML) es una excelente herramienta para el diseño de las políticas públicas. Dicha metodología ayuda a dar estructura y orden a las acciones, que se buscan realizar, al diseñar las políticas.

En el caso del plan de ordenamiento del río Extoraz, la metodología, en combinación con las herramientas de identificación de problemas, ayuda a fortalecer las acciones, que buscan realizar, Experiencias Genuinas y Grupo Ecológico Sierra Gorda.

Este trabajo de investigación permite la identificación de actores clave; así como el establecimiento de acciones correspondientes a cada uno. Dichas acciones se aplican, con el fin de mejorar las acciones, planeadas en un principio. Gracias a la evaluación, sabemos que son las acciones correctas. Sin embargo, faltaban muchos elementos indispensables.

Los resultados de una evaluación de diseño, para el plan de ordenamiento del río Extoraz, sin una matriz y sin los elementos que permitan un correcto diagnóstico, desembocan en un resultado poco alentador, para la política pública.

Al realizar la evaluación, agregando la MML, se mejora, en gran medida, el diseño de la política; y permite establecer una línea de base, con elementos sólidos, para realizar evaluaciones de desempeño, análisis costo-beneficio y evaluaciones de impacto, entre otros.

Además, se agregan elementos, que permiten la rendición de cuentas, elemento crucial en la elaboración de políticas públicas del siglo XXI; ya que se permite conocer, de forma integral, el estado de una política pública.

Esta política, al encontrarse actualmente en la fase de diseño, está en un muy buen momento para agregar los elementos propuestos por este trabajo de investigación. Es decir, se puede comenzar una correcta implementación, con elementos suficientes, que permitirán un buen monitoreo e identificación de áreas de oportunidad, conforme vaya avanzando.

La recomendación que realizo después de hacer la evaluación de diseño es, incluir dentro del diseño los arboles de problemas y de objetivos con el fin de tener una mejor comprensión



sobre la situación en la que se encuentra la población aledaña al Río Extoraz, además de incluir dicho elemento, una pieza fundamental para lograr la buena implementación del plan, es incluir la MML que se construyó con base en el análisis.

La MML proporcionará líneas guía para poder medir todas las acciones con las que se llegará al propósito del plan, lograr la autosuficiencia de las comunidades por medio del turismo y de esta forma ayudar a reducir la pobreza en la que se encuentran.

# ANEXO 1

Sección	Pregunta
I. Justificación de la creación y del diseño del programa	<p>1. ¿El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento, que cuenta con la siguiente información?</p> <p>2. ¿Existe un diagnóstico del problema, que atiende el programa, que se describe de manera específica?</p> <p>3. ¿Existe justificación teórica o empírica documentada, que sustente el tipo de intervención, que el programa lleva a cabo?</p> <p>4. ¿El propósito del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional?</p>
II. Contribución a las metas y a las estrategias nacionales	<p>5. ¿Con cuáles metas y objetivos, así como estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial, especial, institucional o nacional, relacionado con el programa?</p> <p>6. ¿Cómo está vinculado el propósito del programa, con la Agenda 2030?</p> <p>7. ¿Las poblaciones, el potencial y el objetivo están definidas, en documentos oficiales, y/o en el diagnóstico del problema. Y cuentan con la siguiente información y características?</p> <p>8. ¿El programa cuenta con información sistematizada, que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes? Socioeconómicas, en el caso de las personas físicas; y específicas, en el caso de las personas morales.</p>
III. Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	<p>9. ¿El programa cuenta con mecanismos para identificar su población objetivo? En caso de contar con éstos, especifique cuáles y qué información utiliza para hacerlo.</p> <p>10. ¿El programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada, para atender a su población objetivo, con ciertas características?</p> <p>11. ¿Los procedimientos del programa, para la selección de beneficiarios y/o proyectos, tienen las siguientes características?:</p> <p>12. ¿Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo, cuentan con las siguientes características?</p>

IV. Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

13. ¿Existe información, que permita conocer, quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios)?

14. ¿Los procedimientos para otorgar los apoyos, a los beneficiarios, tienen las siguientes características?

15. Si el programa recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios... ¿Cuál es el procedimiento para llevarlo a cabo, qué variables mide y cuál es la periodicidad de las mediciones?

16. ¿Para cada uno de los componentes de la MIR, del programa, existe un grupo de actividades específicas?

17. ¿Los componentes señalados en la MIR, cumplen con las siguientes características?

18. ¿El propósito de la MIR, cuenta con las siguientes características?

19. ¿El fin de la MIR, cuenta con las siguientes características?

20. ¿En el documento normativo del programa es posible identificar el resumen narrativo de la MIR (fin, propósito, componentes y actividades)?

21. ¿En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del programa (fin, propósito, componentes y actividades) existen indicadores para medir el desempeño del programa, con las siguientes características?

V. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

22. ¿Las fichas técnicas de los indicadores del programa, cuentan con la siguiente información?

23. ¿Las metas de los indicadores de la MIR del programa, tienen las siguientes características?

24. ¿Cuántos de los indicadores incluidos en la MIR, tienen especificados medios de verificación, con las siguientes características?

25. Considerando el conjunto objetivo-indicadores-medios de verificación; es decir, cada renglón de la MIR del programa ¿es posible identificar lo siguiente?

26. Sugiera modificaciones en la MIR del programa o incorpore los cambios que resuelvan las deficiencias encontradas en cada uno de sus elementos, a partir de sus respuestas a las preguntas de este apartado.

27. ¿El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre, para generar los bienes y los servicios (componentes) que ofrece y los desglosa en los siguientes conceptos?

VI. Presupuesto y  
rendición de cuentas

28. ¿El programa cuenta con mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas, con las siguientes características?

29. ¿Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones, tienen las siguientes características?

VII.  
Complementariedades  
y coincidencias con  
otros programas  
federales

30. ¿Con cuáles programas federales y/o acciones de desarrollo social, en otros niveles de gobierno; y en qué aspectos del programa evaluado, podría tener complementariedad y/o coincidencias?

## Referencias

- Aguilar, F. (1992). El estudio de las políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar F. (1993). La implementación de las políticas. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2013). Plan de mitigación de impactos ambientales, ordenamiento de las actividades turísticas de la comunidad de Bucareli, Pinal de Amoles. México.
- Bueno Suárez, C. y J.L. Osuna Llana (2013). “Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral”. Revisita del CLAD Reforma y Democracia. Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Bardach, E. (1998). Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. México: CIDE.
- CONEVAL (2013). Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados. México.
- CONEVAL (2015). Medición de la pobreza a escala municipal. México
- Guevara, A. (2003). Pobreza y medio ambiente en México: teoría y evaluación de una política pública. México: Instituto Nacional de Ecología–Universidad Iberoamericana–Instituto Nacional de Administración Pública.
- Greenpeace (2018). The Final Countdown, USA.
- Gobierno Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018
- Íñiguez Dávalos, L., Jiménez Sierra, C. y A. Sosa Ramírez (2014). Categorías de las áreas naturales protegidas en México y una propuesta para la evaluación de su efectividad. México: Universidad Autónoma de Aguascalientes.

Navarro K. (2018). ¿Cuál es el costo de proteger a la vaquita marina?. Agencia Informativa Conacyt. México

Osuna y Márquez (2013). Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral. Venezuela

ONU (2015). Agenda 2030. USA

Sánchez Salazar, M. T., Bocco Verdinelli, G. y J. M. Casado Izquierdo (2013). La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica. México: Instituto de Geografía, Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, UNAM, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) e Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC).

Sauper, H. (2004). La pesadilla de Darwin. Francia: Mille et une productions.