

Actores y variables claves para el Valle Equinoccial

Actors and key variables for the Equinoctial Valley

Claudio Barán Borja Cáceres

Magíster en Gestión Empresarial, Escuela Politécnica Nacional.
Especialista de infraestructura del Ministerio de Educación.

Correo electrónico: claudio.america@gmail.com

Recibido: 5-abril-2016. Aprobado: 13-mayo-2016.

Resumen

El futuro es susceptible de ser creado y moldeado por nosotros. La profunda reflexión individual o colectiva de los problemas en las diversas estructuras productivas económicas y sociales creadas para el desarrollo humano obliga a analizarlas tanto por su pasado como por su presente, y demandan hoy en la actualidad respuestas integrales dentro de un mundo global cuyas interacciones son cada vez más rápidas. Fundamentado en la metodología de la prospectiva estratégica, la presente investigación enfoca la implementación de su caja de herramientas para realizar un análisis integrado de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de las parroquias del Distrito Metropolitano de Quito aplicado al caso de la parroquia San Antonio de Pichincha.

El Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial, siendo el promotor del desarrollo sustentable en su circunscripción territorial, requiere en la actualidad de esta herramienta de carácter reflexivo que facilite la toma de decisiones para la implementación del plan en el territorio. El uso de herramientas informáticas, determinado por la prospectiva estratégica, permitirá precisar variables y actores de claves para establecer los futuros deseables y más probables que sean consecuentes con la evolución positiva del plan en la parroquia San Antonio de Pichincha con miras al año 2025.

Palabras clave: Análisis prospectivo, análisis estructural, actores, variables claves, escenario.

Abstract

The future is susceptible to being made and molded by us. The profound individual or collective reflection of the problems existing in the diverse economic and social productive structures created for human development, obliges us to analyze them as much for their past as for their present, and today require comprehensive responses in a global world, whose interactions are constantly becoming faster.

Based on the methodology of strategic foresight, this research focuses the implementation of its analytical toolbox on an integrated analysis of the Plans of Development and Land Zoning of the parishes of the Metropolitan District of Quito, applied to the case of the parish San Antonio de Pichincha.

The Parish Decentralized Autonomous Government (GAD), being the promoter of sustainable development in its territorial jurisdiction, today requires this reflexive tool that facilitates decision-making and the implementation of the plan in the territory. The use of computational will determine key variables and relevant stakeholders to define the most likely and desirable futures that are congruent with the evolution plan for San Antonio de Pichincha looking towards the year 2025.

Keywords: Prospective analysis, strategic planning, actors, structural analysis, scenario.

1. Introducción

Analizo el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia San Antonio de Pichincha 2012-2025, que en adelante lo denominaré PDOT-SAP, el cual entró en vigencia a partir de agosto de 2012, tomando en cuenta que esta parroquia es la de mayor población en todo el Valle Equinoccial. Inicio con un vistazo retrospectivo de las metas del plan, luego realizo una evaluación cuantitativa de su eficacia y finalmente enfoco dichos resultados para encontrar hallazgos de interés en la dinámica del sistema territorial.

La situación actual de la parroquia presenta serias deficiencias, entre ellas, las consecuencias de la explotación minera en las canteras, cuyos daños medioambientales siguen sin resolverse, junto con la falta de tratamiento de los afluentes que se descargan en las riveras del río Monjas. Otro síntoma endógeno al territorio es la falta de participación de la comunidad para integrarse a proyectos de mejoramiento socio-económicos. Como consecuencia, los actores preponderantes del territorio se constituyen en variables afectadas por las acciones del plan y como futuras moldeadoras de nuevos entornos a mediano y largo plazo.

Con esta primera aproximación del estado actual formulo las preguntas fundamentales que describen al problema de estudio: ¿Cuál es la eficacia del PDOT-SAP hasta diciembre de 2014? Y, ¿cuáles son los actores y variables del PDOT-SAP que influyen de manera preponderante en la consecución de los objetivos del plan?

1.1. Diagnóstico del PDOT-SAP

1.1.1. Línea base del PDOT-SAP al 2012

Las principales actividades antrópicas realizadas por la población de estancia permanente están repartidas en: fábricas de bloques, piedra, textiles, plásticos, gasolineras, mecánicas, lavadoras de autos, transporte público, explotación de canteras, transporte de materiales pétreos y también en el comercio formal e informal. La transportación de los materiales pétreos genera un permanente deterioro de las vías internas del centro poblado y una gran contaminación del aire. Las tres

principales actividades de la población económicamente activa se reparte de la siguiente manera: un 18,11 % se dedica a actividades industriales manufactureras, un 16,62 % en el comercio menor y mayor y en un 8,13 % al almacenamiento y transporte. Y no menos importante, en cuarto lugar aparecen los servicios de comida¹ (PDOT-SAP, 2012). La mayoría de los pobladores de la parroquia desarrolla sus actividades en la ciudad de Quito debido al poco crecimiento económico social, convirtiendo a esta localidad en una “ciudad dormitorio”.

El desarrollo de la parroquia debería girar alrededor del eje turístico, ya que a ella llegan visitantes nacionales y extranjeros en gran cantidad hacia su principal destino, que es el complejo de la Ciudad Mitad del Mundo, y a pocos minutos se encuentran los demás atractivos turísticos culturales, entre los que se citan la iglesia del parque central, las ruinas del pucará de Rumicucho, el cráter del volcán Pululahua, el cerro Catequilla, así como el museo Intiñan (PDOT-SAP, 2012: 57).

1.1.2. Estado Actual del PDOT-SAP a diciembre 2014

Luego del evento sísmico de agosto de 2014, las canteras del barrio Caspigasí y Tanlahua produjeron ingentes cantidades de polvo y un gran deterioro del perfil orográfico; además, muchas de las canteras que aún son ilegales no poseen planes de remediación ambiental. Con el apoyo del Gobierno Nacional y de los gobiernos aportantes de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) se construyó desde el año 2012 la sede del grupo regional, la cual fue inaugurada en noviembre de 2014, edificio emblemático y de arquitectura de vanguardia que ya en la actualidad se está constituyendo en un ícono turístico para la zona del Valle Equinoccial. Con el fin de potenciar el turismo en la zona de San Antonio de Pichincha, el Municipio de Quito intervino en la avenida Equinoccial mediante un bulevar, que es un referente vial del centro de la parroquia y que para agosto de 2014 presentó un avance del 43 %, con una inversión de \$2 800 000,00² (Epmmp, 2014), conforme se informó en el boletín de prensa del 28 de agosto. En 2014, el Servicio de Contratación de Obras (Secob) coordinó la construcción de un nuevo subcentro de Salud tipo C, con 2500 m² de construcción; lamentablemente hasta la fecha se ha completado solo el 70 % de la edificación y falta todo el equipamiento.

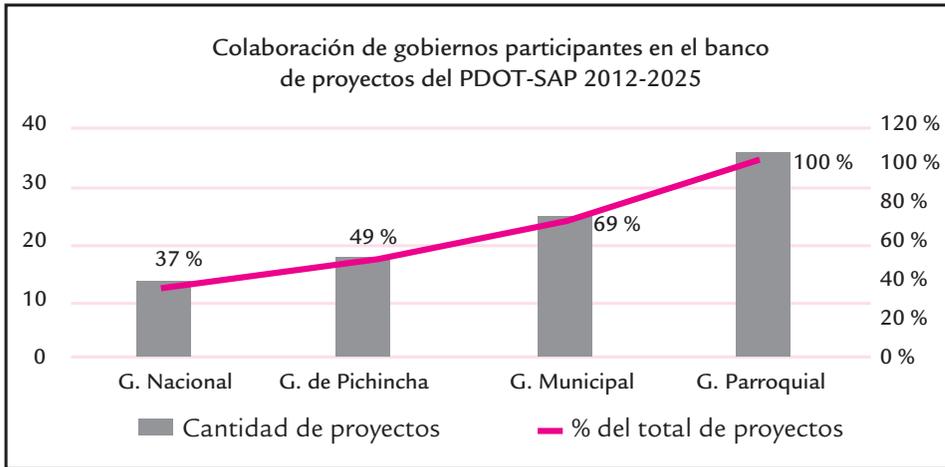
En el gráfico n.º 1 se aprecia la cantidad de proyectos en que participa cada uno de los gobiernos, siendo el parroquial el que debe velar por el cumplimiento de todos ellos, conforme lo establece el Cootad. Al gobierno municipal de Quito le corresponde el 69 % de proyectos, al gobierno provincial el 49 %, de lo que se infiere que los tres gobiernos son participativos y colaborativos en la gestión y ejecución del plan.

1 PDOT-SAP (2012). Recuperado de <http://goo.gl/Lg0idK>

2 Epmmp (2014). Recuperado el 28/8/2014 de www.epmmop.gob.ec

Gráfico 1

Responsabilidad participativa de los diferentes gobiernos



Fuente: PDOT-SAP (2012). Elaboración propia.

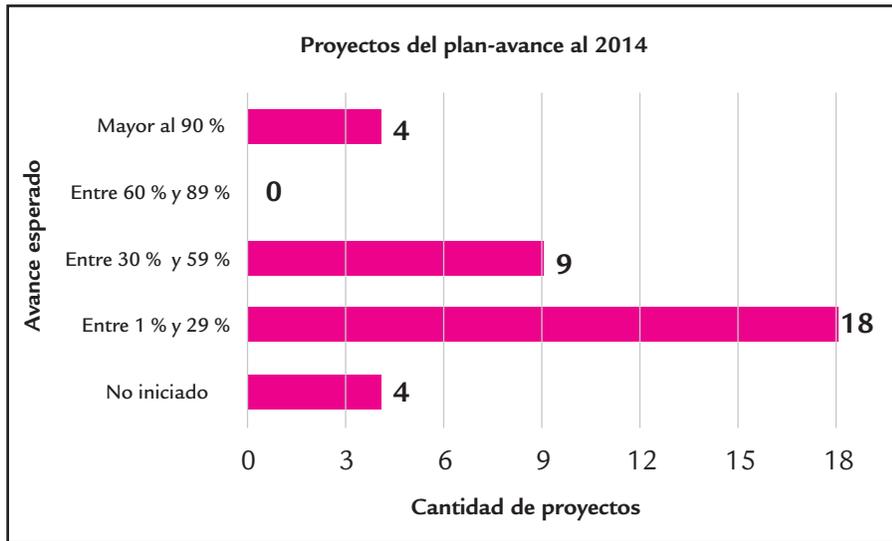
1.1.3. Eficacia del banco de proyectos

Para determinar el avance del estado actual del plan parroquial se ha seleccionado la eficacia como el indicador más simple y directo que determinará el grado de avance de cada uno de los proyectos en la parroquia de San Antonio de Pichincha. Para el caso, la eficacia se obtendrá del cociente entre el avance alcanzado y el avance esperado, expresado en porcentaje; señalando que el avance esperado hasta el segundo semestre de 2014 es la parte proporcional de cada proyecto respecto al tiempo estipulado de su ejecución establecido en el plan hasta el año 2025.

El banco de proyectos alberga 35 proyectos, dentro de los ámbitos ambiental, productivo, de asentamientos humanos, social, cultural, movilidad, conectividad y en gestión del territorio. El gráfico n.º 2 muestra la totalidad de proyectos del plan y su avance esperado hasta el primer semestre de 2014.

Gráfico 2

Avance esperado del banco de proyectos del PDOT-SAP

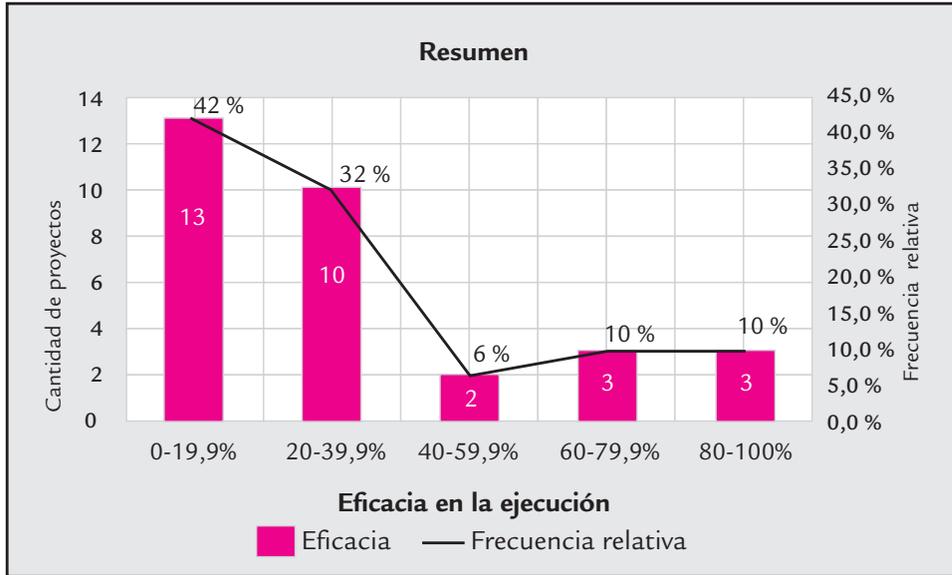


Fuente: PDOT-SAP (2012). Elaboración propia.

Para efectuar una actualización del banco de proyectos con corte a diciembre de 2014 se desarrollaron talleres de trabajo comunitario y también se hizo un recorrido observacional por la parroquia. Las reuniones de trabajo se mantuvieron con vocales de la junta parroquial, líderes barriales y ciudadanos vinculados con la problemática actual. El promedio de *avance esperado* para el total de proyectos es de 36 %, mientras que el promedio de *avance alcanzado* es solo del 9 %. Se obtiene que el promedio general de eficacia del plan es tan solo del 33 % de lo esperado hasta diciembre de 2014. El gráfico n.º 3 resume la cantidad de proyectos que alcanzan determinados rangos de eficacia, con lo que se evidencia la falta de cumplimiento de cada uno, debido a razones económicas, sociales y de gestión. En reuniones mantenidas con el actual presidente del GAD parroquial, Alex Troya, y también con la anterior presidenta, Ofelia Dávila, son coincidentes sus criterios de que los intereses comunes de la población son dispersos y divergentes, advirtiéndose que en esta unidad territorial no existen tópicos comunitarios ni productivos que aúnen las fortalezas de los ciudadanos para encauzar sus esfuerzos, y más bien ese es el objetivo de la nueva administración.

Gráfico 3

Rango de eficacia en que se desarrollan los proyectos del PDOT-SAP



Fuente: PDOT-SAP (2012). Elaboración propia.

Con los resultados obtenidos del diagnóstico efectuaré el análisis prospectivo a fin de encontrar las variables y actores de riesgo que sean determinantes para una evolución favorable del plan en la parroquia.

2. Aplicación del análisis prospectivo

Para construir el inventario de variables y actores se realizaron reuniones tipo *Focus Group* con expertos, como un medio para recopilar rápidamente información y discutir sobre puntos de vista respecto a la profundización en el tema de investigación (Cereceda, 2010: 35).

2.1. Inventario de variables y actores

Se ha seleccionado 46 variables repartidas de la siguiente manera: 5 en el ámbito cultural, 3 del ámbito ambiental, 8 del ámbito económico, 15 del ámbito de gestión y 15 referentes a infraestructura (Gauna, 2014). Los actores seleccionados deben poseer la capacidad de tomar decisiones y ejecutar acciones para alcanzar los objetivos propuestos dentro del plan, ya sea de manera individual o colectiva. Luego de los talleres de aproximación a la prospectiva mantenida con el panel de expertos, se llegó a establecer el listado de 27 actores, siendo algunos de ellos: el gobierno parroquial, el Gobierno Provincial de Pichincha, Municipio,

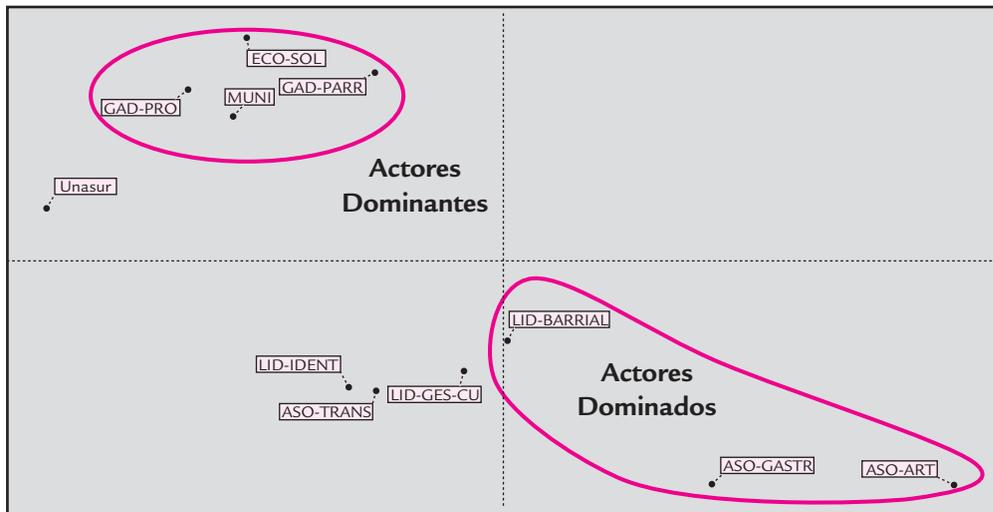
- Subsistema económico:
 - Desarrollo turístico regional.
 - Desarrollo de producción artesanal.
- Subsistema histórico-cultural:
 - Identidad cultural de la parroquia.
- Subsistema social:
 - Seguridad ciudadana por cogestión.
 - Fortalecer hitos turísticos tangibles existentes.

2.3. Estrategia de los Actores-Método Mactor

En esencia, el método Mactor evalúa las relaciones de poder entre actores, encontrando la convergencia o divergencia respecto a cierto número de objetivos asociados (Godet & Arcade, 2004: 199). El gráfico n.º 5 es un ejemplo de las relaciones directas de primer orden entre los actores seleccionados por el panel de expertos.

Gráfico 5

Mapa de influencia directa de las variables del sistema



Fuente: Borja (2016). Elaboración propia.

Los objetivos asociados están relacionados con los temas estratégicos del territorio en estudio, a fin de direccionar los esfuerzos y gestión de cada actor en el desarrollo del sistema. Estos objetivos son:

- Repotenciar los hitos turísticos tangibles.
- Movilizar el flujo de turistas al centro poblado.

- Crear corredores turísticos interparroquiales.
- Gestionar más proyectos de presupuesto participativos.
- Aumentar la credibilidad de la gestión de las autoridades parroquiales.
- Alinear la gestión administrativa del GAD parroquial con su PDOT-SAP.
- Formar y fortalecer los líderes comunitarios.
- Crear y fomentar asociaciones artesanales y empresariales.
- Fortalecer la seguridad ciudadana como eje transversal.

Como resultado del programa Mactor y el criterio de expertos obtuve las tablas I, II y III, en los que se muestra: el grado de influencia de los principales actores sobre la evolución territorial en la parroquia a mediano y largo plazo, el grado de movilidad o predisposición de cada actor para apoyar un determinado objetivo y, por último, el grado de compromiso que tienen los actores hacia los objetivos asociados.

Tabla 1

I. Compromiso de los actores hacia los objetivos asociados		
Alto compromiso	Mediano compromiso	Bajo compromiso
Crear y fomentar asociaciones artesanales	Movilizar el flujo de turistas al centro poblado	Alinear la gestión del GAD parroquial al PDOT-SAP
	Fortalecer la seguridad ciudadana	Crear corredores turísticos
	Formar y fortalecer líderes comunitarios	Repotenciar los hitos turísticos tangibles
	Gestionar proyectos de presupuestos participativos	Aumentar la credibilidad del GAD parroquial

II. Movilidad de los actores hacia los objetivos asociados		
Alta capacidad	Mediana capacidad	Baja capacidad
Crear y fomentar asociaciones artesanales	Fortalecer la seguridad ciudadana	Formar y fortalecer líderes comunitarios
		Aumentar la credibilidad del GAD parroquial
Gestionar proyectos de presupuestos participativos	Alinear la gestión del GAD parroquial al PDOT-SAP	Repotenciar los hitos turísticos tangibles
		Movilizar el flujo de turistas al centro poblado
		Crear corredores turísticos

III. Influencia directa/indirecta de los actores en el sistema		
Alta influencia	Mediana influencia	Baja influencia
Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (EPS)	Unasur	Líderes barriales
	Municipio	Asociaciones existentes de artesanos, de gastronomía y de transporte
GAD provincial Pichincha		GAD parroquial

Fuente: Borja (2016). Elaboración propia.

En este último hallazgo se evidencia que el objetivo inmediato que más compromete a todos los actores es la creación de asociaciones artesanales, debido a que el marco legal está bien definido; sin embargo, el factor humano como elemento vinculante es también el más volátil, para lo cual habrá que buscar mecanismos de incentivo colectivo.

2.4. Configuración de escenarios-Método Morphol

La herramienta del análisis morfológico tiene como objetivo investigar la totalidad de las relaciones contenidas en un problema multidisciplinario, configurando de manera sistemática los posibles futuros donde se establecen tendencias, eventos duraderos y cambios bruscos relacionados con los objetivos asociados para las variables y actores claves. Para determinar los escenarios más probables se han asignado hipótesis de estado, con criterios de preferencia y de exclusión, a fin de reducir el espacio morfológico de futuros posibles. El programa informático reduce a 50 de entre más de 5000 eventos posibles y entre estos aparecen cuatro que son los escenarios con mayor grado de probabilidad de ocurrencia, que son:

- Escenario n.º 1 con probabilidad de ocurrencia de 141,52 %
- Escenario n.º 2 con probabilidad de ocurrencia de 94,35 %
- Escenario n.º 3 con probabilidad de ocurrencia de 70,76 %
- Escenario n.º 4 con probabilidad de ocurrencia de 31,45 %

2.5. Identidad del trabajo de investigación referido a sus escenarios

La metodología integral estratégica por escenarios tiene por objetivo establecer la coherencia del caso de estudio en compatibilidad con los escenarios más probables y conformes al contexto de la parroquia de San Antonio de Pichincha. En tal virtud se plantea una denominación coloquial para cada uno de los escenarios. El escenario “apuesta” es el n.º 1, que resulta del consenso del panel de expertos y lo describo a continuación.

Escenario n.º 1: “Hay mucho que ganar y poco que perder”

El escenario presenta para las esferas económica, política, histórico-cultural y social las hipótesis favorables al desarrollo de la comunidad, pero, al mismo tiempo, las más conservadoras respecto a la tendencia actual de su dinámica en gestión y resultados. La gestión institucional es moderada y las acciones ejecutadas son superficiales, pero existen. El turismo interno y regional se apoya directamente del fortalecimiento de la seguridad ciudadana por cogestión con la comunidad y la gestión interparroquial que realizará el GAD local. Se desarrollan e implementan novedosos proyectos de infraestructura para el desarrollo económico y promoción turística como retos a mediano plazo, donde los actores y variables involucradas tienen intereses en común.

Los otros escenarios, aunque no descartables, se consideran como planes de contingencia para la parroquia y son: escenario n.º 2 “Para el gusto se hicieron los colores” y escenario n.º 3 “Donde comen dos, comen tres”.

3. Consideraciones finales

Dentro de la valoración de la eficacia del banco de proyectos del plan, el grupo de trece proyectos, cuya eficacia está entre el 0 y 20 %, corresponde a la esfera social e infraestructura, y aunque es el grupo más numeroso no es el más incidente en el desarrollo del territorio, pues las acciones iniciales para su implementación han llegado solo a la etapa de difusión y planificación pero no se han ejecutado acciones operativas determinantes.

El promedio de eficacia de todo el banco de proyectos hasta el segundo semestre de 2014 del plan es del 33 %; es decir que en la práctica solo se ha alcanzado un tercio de las metas esperadas, con lo cual el tiempo de gestión administrativa y operacional se ha disgregado fútilmente en el mismo período. Con respecto al mapa de influencia directa e indirecta que expresa el juego de poder entre variables, el desarrollo turístico regional, el fortalecimiento de los hitos turísticos tangibles y la seguridad ciudadana son las variables de riesgo a ser tomadas en cuenta por los directivos por ser altamente influyentes. Y respecto a las variables que a futuro tendrían mayor interrelación son el desarrollo turístico regional y el GAD parroquial con su poder de convocatoria.

Se establece que los actores con mayor influencia a mediano plazo son: el GAD parroquial, GAD provincial de Pichincha y el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, con su política de Economía Popular y Solidaria. Finalmente la Unasur, con su gran imagen institucional, aparece como un posible catalizador de acciones colectivas.

Los resultados obtenidos mediante de la metodología de estrategia de actores es un proceso sencillo y no costoso que permite descubrir alianzas y conflictos puntuales entre los actores, con lo que se puede trabajar directamente sobre ellos con estrategias comunicacionales en primera instancia y luego buscar incentivos comunes.

Al revisar documentación respecto a planes territoriales para la elaboración de esta investigación, se nota que la mayoría de trabajos de tercer nivel y otros de cuarto se orientan a la estructuración de la metodología de nuevos planes, pero no a la evaluación cualitativa ni cuantitativa de los planes ya en ejecución. El tratar de investigar o descubrir el avance real del plan en cada unidad territorial puede confundirse con una delgada línea roja capaz de herir “susceptibilidades” en la imagen institucional de dicha entidad pública. Los distintos GAD demuestran su operatividad mediante el procedimiento de rendición de cuentas anual, pero es en este mismo punto, en este instante de la historia de la democracia en que los ciudadanos se sienten apoyados, conformes, decepcionados y en muchos casos traicionados por las autoridades frente al manejo de sus expectativas y recursos.

Esta investigación, fundamentada en el análisis prospectivo luego de descubrir las variables y actores relevantes, invita a que todos ellos en el ejercicio de sus derechos descubran este potencial de generar cambios en el territorio.

4. Acciones estratégicas sugeridas al caso de estudio

Mediatización del discurso político, como estrategia comunicacional por medio de un plan periódico de acercamiento a la comunidad para levantar el mapa de necesidades del territorio (en la circunscripción de sus competencias).

Alianzas e integración interinstitucional, como estrategia administrativa para solicitar apoyo y entrenamiento en materia de las asociaciones productivas y artesanales.

Posicionamiento en la mente del consumidor, estrategia publicitaria no intensiva pero sí muy participativa, en donde el producto es la identidad cultural en todas expresiones, y los consumidores son los ciudadanos que tienen que empoderarse de la riqueza tangible e intangible de la parroquia.

Apoyo de socios estratégicos que vigilen el desarrollo sustentable del territorio mediante un control y mapeo de los focos de crecimiento social y control ambiental.

5. Bibliografía

- Armijo, M. (2009). *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Cepal.
- Bernal, C. A. (2010). *Metodología de la Investigación*. Bogotá: Pearson.
- Borja Cáceres, C. B. (2016). *Análisis prospectivo para la toma de decisiones, aplicado a los planes de ordenamiento y desarrollo territorial de las parroquias rurales del DMQ. Caso: parroquia San Antonio de Pichincha*. 182 hojas. Quito: EPN.
- Castillo, J. L. (2012). “Generación de escenarios prospectivos que sustenten la planificación de la seguridad del Estado hasta el año 2025”. Tesis de posgrado. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

- Cepal-Ilpes (2010). "Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público". Recuperado de <http://goo.gl/DqjoWA>
- Colomer, J. (2009). *Ciencia de la política*. Barcelona: Ariel.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [Cootad] (2012). Quito.
- Ducatel, G. (2002). *The role of Foresight in the selection or Research Policy Priorities*.
- Gauna, D. (2014). *Análisis estructural-Aplicación del método Micmac*. Buenos Aires.
- Godet. (2000). *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica*. España.
- _____ (2012). *To predict or build the Future? The Futuriste*. Maryland.
- Godet, M., & Arcade, J. (2004). *Análisis estructural con el método Micmac y estrategia de actores con el método Mactor*. Buenos Aires.
- Godet, M., & Durance, P. (2011). *La prospectiva estratégica para las empresas y los territorios*. Unesco.
- Hofacker, A. (2008). *Rapid lean construction-quality rating model*. Manchester: s/e.
- Lindblom, C. (1991). *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*. Madrid: Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Mattos, C. (2011). *De la Planificación a la Governance: implicancias para la gestión territorial y urbana*.
- Medina, J., S. Becerra y P. Castaño (2014). *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal.
- Mojica, F. J. (2008). *Forecasting y Prospectiva dos alternativas complementarias para adelantarnos al futuro*. Bogotá.
- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia San Antonio de Pichincha 2012-2025 [PDOT-SAP] (2012). Censo INEC 2010.
- _____ (2012). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Parroquia San Antonio de Pichincha*. Quito.
- Popper, R. (2008). *Metodología de la Prospectiva*.
- Sampieri, R. (2006). *Metodología de la Investigación*, 4.ª ed. México, D.F.: MacGraw-Hill.
- Scartascini, C. (2011). *El juego político en América latina*. Colombia: BID.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito.
- Tello, C. (2007). *Planeación Estratégica*. Colombia.
- Uranga, W. (2007). *Prospectiva estratégica desde la comunicación*.
- Vélez, I. (2003). *Decisiones empresariales bajo riesgo e incertidumbre*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.