

**HERRAMIENTAS MICMAC Y MACTOR PARA UN DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO EN LA ELABORACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

**MICMAC AND MACTOR TOOLS FOR A STRATEGIC DIAGNOSIS IN THE DEVELOPMENT OF THE TERRITORIAL MANAGEMENT DEVELOPMENT PLAN**

*Alex Fabian Olalla Hernández, Mgtr.*

Magíster en Economía mención en Desarrollo Económico y Políticas Públicas (Ecuador).

Magíster en Administración de Empresas y Gerencia de Proyectos (Chile).

Consultor Asociado de Ypsilom RSE

aolalla@mgs.ecotec.edu.ec

**ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN**

Recibido: 2 de septiembre de 2019.

Aceptado: 9 de octubre de 2019.

**RESUMEN**

La planificación en el Ecuador ha evolucionado favorablemente a nivel gubernamental, las políticas sobre planificación y sus respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial permiten a los Gobiernos Locales e instituciones públicas a optimizar el uso de los recursos para lograr un desarrollo territorial esperado. La prospectiva estratégica aporta herramientas útiles y prácticas para el desarrollo de las etapas de la elaboración de los planes de los gobiernos locales como son el MICMAC y MACTOR, instrumentos de análisis estratégico que parten de un escenario general hasta la construcción de un escenario estratégico definido por objetivos y actores cuya relación permiten lograr los objetivos y metas trazadas por los gobiernos locales.

Palabras clave: planes de desarrollo, ordenamiento territorial, herramientas, planes gubernamentales.

## ABSTRACT

The planning in Ecuador has evolved favorably at the governmental level, planning policies and their respective development and territorial planning plans allow Local Governments and public institutions to optimize the use of resources to achieve expected territorial development. The strategic prospective provides useful and practical tools for the development of the stages of the elaboration of the plans of the local governments such as the MICMAC and MACTOR, instruments of strategic analysis that start from a general scenario until the construction of a strategic scenario defined by objectives and actors whose relationship allows achieving the objectives and goals set by local governments.

Keywords: development plans, territorial organization, tools, government plans.

## INTRODUCCIÓN

La normativa actual que regula los procesos de planificación en el Ecuador determina que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en las diferentes divisiones políticas (provincial, cantonal y parroquial) tengan un proceso de planeamiento cuyo producto principal es el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT). Documento que rige la gestión institucional de los GAD durante su periodo de cuatro años.

Desde el 2011 la normativa de planificación establece los conceptos, bases y directrices para que los GAD desarrollen el proceso de planeación, esta norma se la encuentra en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) y en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD).

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial es el plan de vida de los gobiernos autónomos descentralizados donde se define el tipo de gestión que se realizará, de qué manera se lo hará, qué objetivos cumplirá y qué acciones tomarán para cumplir los objetivos o metas que se tracen las instituciones para el desarrollo territorial.

En la elaboración del PDOT la normativa define tres etapas fundamentales del proceso que son: el diagnóstico, la propuesta y el modelo de gestión. La relevancia de esta investigación abarca el

análisis e importancia de la etapa de diagnóstico proceso que sienta la base de una buena planificación estratégica.

Cada nuevo periodo institucional SENPLADES emite lineamientos para la elaboración de los PDOT, dentro de los lineamientos se encuentra la etapa de diagnóstico que describe una serie de variables a analizar sin una metodología de análisis definida, cuya interpretación es libre para cualquier institución.

Las dimensiones definidas como Componentes contienen variables que describen en función de su objeto las características territoriales de una provincia, cantón o parroquia; pero para realizar el análisis la metodología planteada por SENPLADES tiene un alcance descriptivo y no metodológico o instrumental que permita plantear una estrategia con la información levantada.

Para realizar el diagnóstico es necesario tener información relevante del cantón tomando en cuenta las fortalezas y amenazas, potencialidades y debilidades que muestre el territorio, la situación deficitaria, conocer si el cantón se encuentra dentro de la planificación de proyectos nacionales por parte del Gobierno Central; así como una serie de características que tenga la provincia, el cantón o parroquia.

El diagnóstico es la parte más relevante de la planificación, no puede limitarse a una revisión de datos como lo estipulan los lineamientos de SENPLADES, el diagnóstico debe tener una composición metodológica definida para realizar un buen ejercicio que dé como resultado una base informativa práctica.

Otra carencia dentro de la metodología para el diagnóstico que se evidencia es la falta de una visión definida de desarrollo, siendo el desarrollo territorial o local el objetivo principal, no existe una definición clara del tipo de desarrollo que se busca alcanzar con la planificación.

La visión de desarrollo se enmarca en objetivos estratégicos nacionales, definidos en el Plan Nacional de Desarrollo pero que, a nivel local, no terminan de ser coherentes con las necesidades básicas del territorio o se contraponen con las competencias de cada GAD, lo cual representa un problema para definir un objetivo claro de desarrollo.

## **REVISIÓN TEÓRICA**

### **Desarrollo y Territorio, definiciones**

El concepto de desarrollo ha ido evolucionando a lo largo del pensamiento económico desde varias décadas atrás, actualmente, la literatura muestra varias concepciones sobre el concepto dando a lugar muchas derivaciones específicas, que van desde el desarrollo local, territorial, regional, y de las cuáles se realizará una sistematización teórica acorde con el objetivo de la investigación.

En los años 90, el “desarrollo territorial” surge como respuesta a la visión de crecimiento de ese tiempo en contraposición del entendimiento de desarrollo desde el modelo fordista que prevalecía. Mientras el enfoque territorial para la aplicación de políticas públicas que buscan el desarrollo local tiene su origen en las iniciativas latinoamericanas para neutralizar los efectos negativos que la globalización y el ajuste productivo provocaron en el nivel de vida de la población (Vásquez, 2009).

Por otro lado, el desarrollo territorial se refiere a la ‘escala’ geográfica de un proceso y no a su sustancia. Es una escala continua en la que es posible reconocer los siguientes ‘cortes’: mundo, continente, país, región, estado, provincia, departamento, comuna y en ciertos casos, “veredas”, “corregimientos” u otras categorías menores (Boisier, 1999).

Una visión acertada de Territorio es verlo como un “sistema vivo, orgánicamente estructurado, promotor o factor activo de desarrollo; que cuenta con un conjunto de recursos económicos, humanos, institucionales, culturales e intangibles” (Sorhegui y León, 2003, p. 21). Otros autores, citando a (Cuervo, 2006), definen el territorio como una construcción social, con sus límites, capacidades, con una evolución social que define una identidad, la misma que tiene varios componentes pero que la hacen única.

Finalmente, si el territorio está definido por actos de apropiación cultural, lingüística, y social, surge la pregunta acerca tanto de los distintos tipos de apropiación, las escalas o ámbitos que definen, como de sus interrelaciones. Para empezar, la distinción entre tipos de apropiación es del todo útil: “De aquí la distinción, frecuente pero no siempre analítica, entre tres tipos de identidad (...): 1) Identidad histórica y patrimonial, construida con relación a acontecimientos pasados importantes para la colectividad y/o con un patrimonio sociocultural natural o socioeconómico. 2) Identidad proyectiva, fundada en un proyecto regional, es decir, en una representación más o menos elaborada del futuro de la región, habida cuenta de su pasado. 3) Identidad vivida, reflejo de la vida cotidiana y del modo de vida actual de la región. Este último

tipo de identidad puede contener, en forma combinada, elementos históricos, proyectivos y patrimoniales” (Giménez, 2000, pp.115-116).

A partir de la distinción realizada en el párrafo anterior lleva a considerar dos tipos de territorio fundamentalmente: (...) los territorios próximos, llamados también territorios identitarios, como la aldea o el pueblo, el barrio, el terruño, la ciudad y la pequeña provincia; y los territorios más vastos, como los del Estado-Nación, los de los conjuntos supra-nacionales (como la Unión Europea) y los ‘territorios de la globalización’ (Giménez, 2000, p.96).

Martínez & Clark (2015), citando a Francisco Enríquez, dice que el desarrollo territorial va más allá del desarrollo productivo, involucra al desarrollo humano. Humanos que han ido construyendo formas de vida y relaciones con otros grupos humanos (vecinos), con los medios dados por la naturaleza, que en la mayoría de los casos han afectado al ambiente en distintas dimensiones, con lo que ha ido configurando un territorio, que es el resultado de una construcción social.

Para Vásquez (2009) citando a Costamagna (1999) el desarrollo de una localidad o territorio requiere que los actores públicos y privados ejecuten sus programas de inversión de manera coordinada, la experiencia Latinoamericana sobre la política del desarrollo endógeno se basa en iniciativas donde los proyectos económicos y sociales se coordinan y gestionan a través de nuevas formas de gobernación en las que participan los actores públicos y privados, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales.

En ese sentido, la definición de Sorhegui y León sobre el Desarrollo Local sintetiza los planteamientos anteriores al considerar que es un “Proceso reactivo de la economía y dinamizador de la sociedad local que, mediante el aprovechamiento de recursos endógenos existentes en el territorio, es capaz de estimular y fomentar su crecimiento económico, crear empleo, renta y riqueza, y sobre todo, mejorar la calidad de vida y el bienestar social de la comunidad (Sorhegui y León, 2003).

Finalmente, el desarrollo territorial busca lograr el progreso económico, social y empresarial potenciando las cualidades y características endógenas en beneficio del conglomerado social existente.

### **Gobiernos locales como actor principal del desarrollo**

Uno de los actores por excelencia dentro del desarrollo de los territorios, son las instituciones públicas, privadas o mixtas, principalmente aquellas que cuentan con un presupuesto importante, legitimidad política y poder de negociación con otros actores; es decir, Municipios, Prefecturas y demás gobiernos locales se convierten en los ejes del desarrollo de su circunscripción.

Para Abalos (2000) las iniciativas de desarrollo económico local deben contar con la concertación institucionalizada de los actores públicos y privados locales más relevantes con una estrategia de desarrollo en común. Es así como los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) pasan a ser actores estratégicos para la promoción del desarrollo productivo y social al interior del territorio.

Este autor, enumera las características o capacidades de intervención que el Municipio tiene dentro del proceso de desarrollo, entre las que está la de ser un agente inversor, contratista, empleador, consumidor, regulador de la actividad ciudadana, promotor de actividades, capacitador y asesor, administrador, recaudador de impuestos y planificador del uso del suelo comunal, entre otros (Abalos, 2000).

Cabe señalar, la diferencia entre administración local y gobierno municipal, la primera es el aparato técnico burocrático que maneja servicios públicos y los procedimientos territoriales, mientras que el gobierno municipal, en el caso ecuatoriano, se caracteriza por la preeminencia de una función ejecutiva fuerte encarnada en los alcaldes y un legislativo débil expresado en consejos edilicios frágiles (Torres, 2001).

El municipio en tanto administración y gobierno local, es el conjunto de relaciones de poder político enraizadas y diseminadas en la sociedad civil, pues cada dependencia municipal sostiene un entramado de vínculos verticales o redes clientelares por la que ejerce su propia influencia, que con el paso del tiempo tienden a institucionalizarse o en condiciones de descentralización, a privatizarse (Torres, 2001).

De Torres, se rescata la importancia de los municipios en su entramado social y político encabezado por una autoridad que cuenta con legitimidad para su función, y sobre la institucionalización de los intereses de ciertos grupos adscritos a esta institución no se convierte en una amenaza siempre y cuando la transparencia de la gestión avale el actuar de la gestión institucional.

Es la capacidad institucional de crear modelos de desarrollo local en territorio lo que hace relevante a los municipios dentro del progreso de su localidad, Albuquerque (2004), explica además que las características que tiene este ente descentralizado permiten desarrollar redes o relaciones de dependencia con otros actores, reconociendo en el territorio capacidades económicas, culturales y sociales.

Los municipios poseen capacidades claves que se han desarrollado con el tiempo, en el caso de Ecuador, la autonomía representa cierta independencia sobre las competencias que posee cada institución (provincial, cantonal o parroquial) siempre y cuando tengan la capacidad económica para llevarlas a cabo. Sobre esto, Albuquerque (2004) señala que las capacidades de diálogo con la comunidad, su actuar planificador y de ejecución de proyectos de inversión, su accionar en temas de desarrollo, y el poder de negociación que poseen los municipios son claves para alcanzar sus objetivos de crecimiento económico y social.

Según el pensamiento de Albuquerque, los Gobiernos Autónomos Descentralizados tiene la capacidad tanto operativa y de gestión para lograr “el tipo de desarrollo que necesitan a fin de resolver nudos críticos como la falta de empleo productivo y la modernización y diversificación de la base productiva local” (Albuquerque, 2004).

En conclusión, los Gobiernos Autónomos Descentralizados son instituciones claves para impulsar el desarrollo local, sea parroquial, cantonal, provincial o regional, sus fortalezas están en la legitimidad política, económica y social que generan como institución y con la cual se puede llegar a acuerdos para impulsar el desarrollo local.

### **El diagnóstico estratégico dentro de la planificación del desarrollo territorial**

En este subtema se definirá los conceptos claves para entender el diagnóstico estratégico como base de la planificación para la gestión del desarrollo territorial. Para González (2015) estos conceptos son primordiales para entender la necesidad de elaborar un diagnóstico estratégico para la planificación del desarrollo a nivel municipal.

Planificar, según varios autores, se define como la búsqueda de metas a través de un proceso adecuado (Stoner, 1996), estableciendo medios pertinentes antes de emprender cualquier acción (Goodstein, 1998), es la consecución de una acción y/o procedimientos requeridos para alcanzar los objetivos y metas planteados, es un camino para llegar a un “estado” deseado (Cortés, 1998).

Todos estos conceptos definen a la planificación como un proceso metódico que sirve para alcanzar una meta u objetivo establecido. Para esta investigación, en el universo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, la gestión pública tiene como objetivo “promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, en el marco de sus competencias constitucionales y legales” (SENPLADES, 2015).

Para González (2015) el sistema de planificación estratégica en la localidad (municipio) es necesario definir estrategia en sentido general “expresándolo de la manera más general posible para no apresarlo en un contenido netamente empresarial y de competitividad, o militar de enfrentamiento” (González, 2015). Se incluye el término de estrategia para incorporarlo dentro del proceso de planificación.

Este mismo autor (González, 2015), citando a Norton y Kaplan (2000), dice que la estrategia es una hipótesis que plantea por definición una cadena de relaciones causa – efecto, que con acciones coordinadas se logra alcanzar el objetivo con el cual inició. Se asume esta concepción para la aplicación de la estrategia en términos operativos al momento de implementar la planificación (González, 2015).

Citando a Guerra y Navas (2007), González (2015) define la gestión estratégica como un proceso, en el cual se identifican tres etapas: a) análisis estratégico b) formulación de la estrategia e c) implementación.

En el caso de los municipios, la implementación constituye el mecanismo organizativo que sirve para describir la estrategia; o sea, hacerla comprensible para todos, de manera que de cada actor pueda comprender el lugar que ocupa en su gestión y los aspectos que dependerán de su desempeño individual.

La gestión del desarrollo local es un proceso localizado de cambio socio-económico continuado que, liderado por los gobiernos locales, integra y coordina la utilización de la riqueza de su potencial de desarrollo con los recursos (endógenos y exógenos) para lograr el proceso de la localidad y posibilitar el bienestar del ser humano, en equilibrio con el entorno natural (González, 2015).

Bajo este concepto González (2015) asocia la necesidad de que la planificación para los gobiernos locales asuma un enfoque estratégico que permita romper el enfoque sectorial de los

sistemas de gestión (vertical – sectorial) por uno horizontal- territorial. En Ecuador, esta visión horizontal quiere ser alcanzada a través de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Vinculando la estrategia como fundamento del diagnóstico, muchos autores lo conciben como una etapa primaria dentro del proceso de la planificación estratégica del desarrollo (Almaguer, 2013). Dentro de toda planificación, la etapa del diagnóstico se presenta como esencial para definir las bases para lograr los objetivos que se quieren alcanzar.

Para Almaguer (2013) el diagnóstico ocupa un lugar privilegiado dentro de la planificación estratégica, la información que proporciona este proceso permite conocer los elementos que caracterizan a un territorio y el entorno dentro del cual se desenvuelve. El diagnóstico con enfoque territorial se considera como un proceso de recogida, procesamiento e interpretación de la información de un espacio territorial determinado, con el fin de evaluar y promover su capacidad de desarrollo (Silva et al., 2012).

Almaguer citando a Silva (2012), expone dos puntos de vista dentro del análisis de diagnóstico de un territorio, el **análisis interno y análisis externo**. El interno estudia y analiza uno o varios elementos del territorio en función del espacio que lo define, mientras que el externo, estudia y analiza las relaciones, intercambios e influencias de un territorio con el entorno exterior (Almaguer, 2013).

Concluye Almaguer (2013), que el análisis interno es pertinente para el estudio del potencial del desarrollo, debido a que este análisis se basa en el estudio de los elementos locales que constituyen las capacidades para generar un proceso de desarrollo.

### **Uso del método prospectivo para un diagnóstico estratégico**

Actualmente, los métodos prospectivos presentan una nueva forma de realizar análisis estratégico, nacen de la necesidad de contar con nuevas propuestas de análisis para identificar y analizar problemas que requieren soluciones inmediatas en atención de la búsqueda de nuevos resultados (Camelo & Treviño, 2014).

Francia, ciudad donde nace esta disciplina, cuya escuela elaboró técnicas que permitían evaluar el peso relativo y las interacciones entre un gran número de variables, así como las

confrontaciones y alianzas estratégicas entre los actores, añadiendo métodos de recolección de datos como la técnica Delphi o el análisis morfológico.

El método prospectivo envuelve intentos sistemáticos por conocer el futuro y sus impactos potenciales en la comunidad internacional, constituye una disciplina que permite a cualquier tipo de actor, organización o institución identificar los factores emergentes de cambio y lograr beneficios a largo plazo (Farias, 2014).

El análisis estructural utilizado en los métodos prospectivos tiene como base la estructura de matrices booleanas que fueron aplicadas por Waissily Leontief a mediados de la década de los 50 para analizar la “relación matricial insumo – producto para una economía” (Chiang y Wainwright, 1984) citado por Camelo & Treviño (2014).

Este análisis (estructural) desemboca posteriormente en el procesamiento de matrices de doble entrada para describir un sistema específico. “La idea principal y hasta cierto punto básica de este análisis es presentar las principales variables que mayor influyen y son dependientes de la evolución de un sistema particular o caso de estudio” (Alva & Díaz, 2018).

En este sentido, el análisis estructural se lo realiza a través de herramientas informáticas que mejoran tanto la comprensión como la practicidad del método prospectivo, estos sistemas se denominan: MICMAC o Matriz de Impactos Cruzados – Multiplicación Aplicada a una Clasificación, y MACTOR o Matriz de Alianzas y Conflictos: Tácticas, Objetivos y Recomendaciones.

En conclusión, el desarrollo territorial o local necesita de un proceso sistemático para su concepción en las diferentes circunscripciones de un país, la planificación se presenta como un método imprescindible para lograrlo, y es por eso, que Ecuador adopta la elaboración de planes a largo plazo como un mecanismo de alcanzar ese desarrollo territorial expresado en la Constitución del Ecuador y sus diferentes leyes orgánicas expedidas.

La Prospectiva Estratégica presenta una metodología atractiva y rigurosa para la planificación en todos los ámbitos económicos, ya sea empresarial, social y público. La utilización de herramientas como MICMAC y MACTOR para el análisis estratégico ha demostrado ser eficientes para plantear un marco analítico fuerte y con bases. Es por eso, que la aplicación de la Prospectiva Estratégica

permitirá establecer una metodología práctica y dinámica para la fase de diagnóstico en los GAD al momento de elaborar su Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

### **Herramientas MICMAC y MACTOR**

La propuesta de utilizar el método prospectivo para la realización de un análisis estratégico se fundamenta en las bondades que ofrece las herramientas MICMAC y MACTOR para el análisis de las variables y su relación. Por un lado, la herramienta MICMAC consta de una metodología que analiza las variables y su grado de dependencia e influencia, mientras que MACTOR analiza el papel de los actores dentro de las variables analizadas.

#### **Herramienta MICMAC**

La herramienta MICMAC permite desarrollar un análisis estructural desde una reflexión colectiva, en este caso, de expertos en temas de gestión pública, este método consta de las siguientes fases:

Fase 1: Lista de variables

Fase 2: Relación entre variables

#### **Herramienta MACTOR**

La herramienta MACTOR definida por Godet (2007) busca valorar las relaciones que existe entre los actores y estudiar sus convergencias y divergencias con respecto a un número de posturas y de objetivos asociados. MACTOR significa “Matriz de Alianzas y Conflictos: Tácticas, Objetivos y Recomendaciones”, este método está compuesto por cinco fases:

Fase 1: Definición de actores

Fase 2: Proceso de inteligencia sobre los actores

Fase 3: Definición de retos estratégicos y objetivos asociados

Fase 4: Matriz de Objetivos vs Actores

Fase 5: Análisis de resultados y mapeo de Actores

## Lineamientos para la elaboración del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)

Dentro de los lineamientos para la fase de elaboración de los PDOT para los GAD el ente regulador define tres fases: Diagnóstico, Propuesta y Modelo de Gestión. A continuación, se describen las características de cada fase:

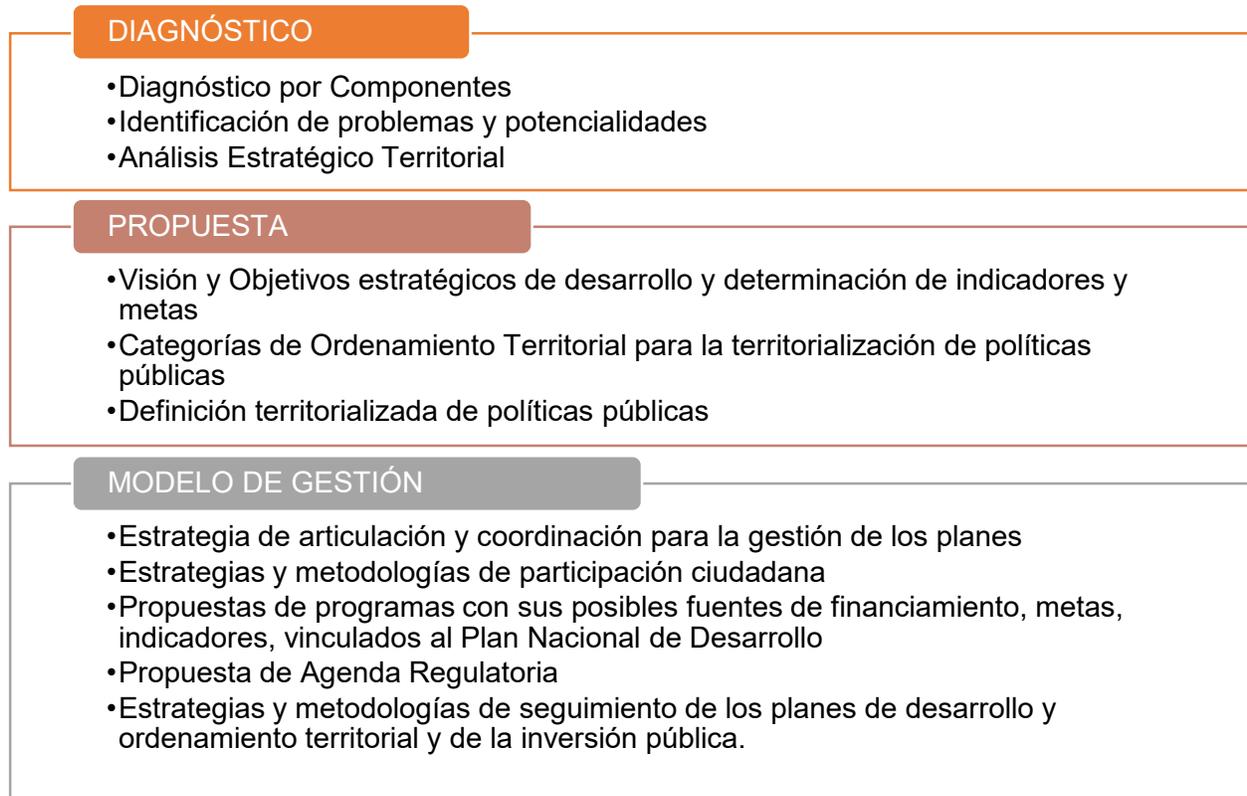


Figura 1. Fases del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

### Propuesta Metodológica

La propuesta metodológica se basa en implementar las herramientas MICMAC y MACTOR en la fase de diagnóstico para la elaboración del PDOT. La Prospectiva Estratégica permite realizar un análisis factible para la elaboración del diagnóstico de los PDOT. La herramienta MICMAC analiza las variables o características del territorio para luego mapearlas dentro de un plano que muestra la influencia y dependencia convirtiéndolas en objetivos estratégicos.

La herramienta MACTOR permite conectar el análisis realizado sobre las variables para relacionarlas con los actores estratégicos que permitirán llevar a cabo cada uno de los objetivos que se han obtenido del análisis MICMAC.

La fase de diagnóstico del PDOT está compuesta por Componentes que describen las características del territorio que van desde los aspectos biofísicos, geográficos, sociales, económicos y demás. Con la finalidad de tener una visión completa del territorio y realizar un diagnóstico de sus potencialidades que permitan el desarrollo de la provincia, cantón o parroquia. En la Figura 2 se describe cuantas variables tiene cada componente:



Figura 2. Componentes y variables para la fase de Diagnóstico del PDOT.

La herramienta MICMAC permite realizar el análisis estratégico en dos pasos, el primer paso consiste en definir cuáles serán las variables a analizar para poder ponderarlas en el orden de influencia y dependencia de una con otra; los lineamientos del PDOT definen 6 componentes con 47 variables que deben ser analizadas por los GAD con el fin de definir las potencialidades y debilidades del territorio en pro de su desarrollo.

En la **Fase 1: Lista de variables**, se desarrollan o se estiman las variables que serán evaluadas en una matriz (V x V) donde se valora cada una de ellas por su grado de influencia y dependencia de una sobre la otra. Como se indicó, las variables base que define el Diagnostico en los PDOT son 47 pero pueden ser más, ya que los equipos de los GAD pueden sugerir aumentar variables importantes que caractericen al territorio.

La puntuación de una variable sobre otra va de 1 a 4, donde 4 es la máxima influencia, 3 tiene una influencia fuerte, 2 una influencia moderada, 1 influencia débil y 0 que no tiene influencia. En la Figura 3 se muestra un bosquejo de una matriz con 47 variables y su ponderación.

	V1	V2	V3	V4	V5	V6	...	V47
V1	0	3	4	2	1	2		3
V2	1	0	2	1	3	2		3
V3	2	1	0	2	3	3		4
V47	1	2	3	0	1	4		1
V5	3	2	4	4	0	5		1
V6	1	1	2	3		0		2
...							0	
V47	4	0	3	1	1	2		0

Figura 3. Matriz de Influencia y Dependencia de Variables.

Durante la **Fase 2: Identificación de variables clave**, se obtendrá un plano cartesiano que dividirá a las variables en 4 zonas como lo indica la Figura 4, el análisis se centrará en aquellas variables que caigan en la Zona de Conflicto que demuestran su alta influencia y dependencia para lograr los objetivos del GAD.

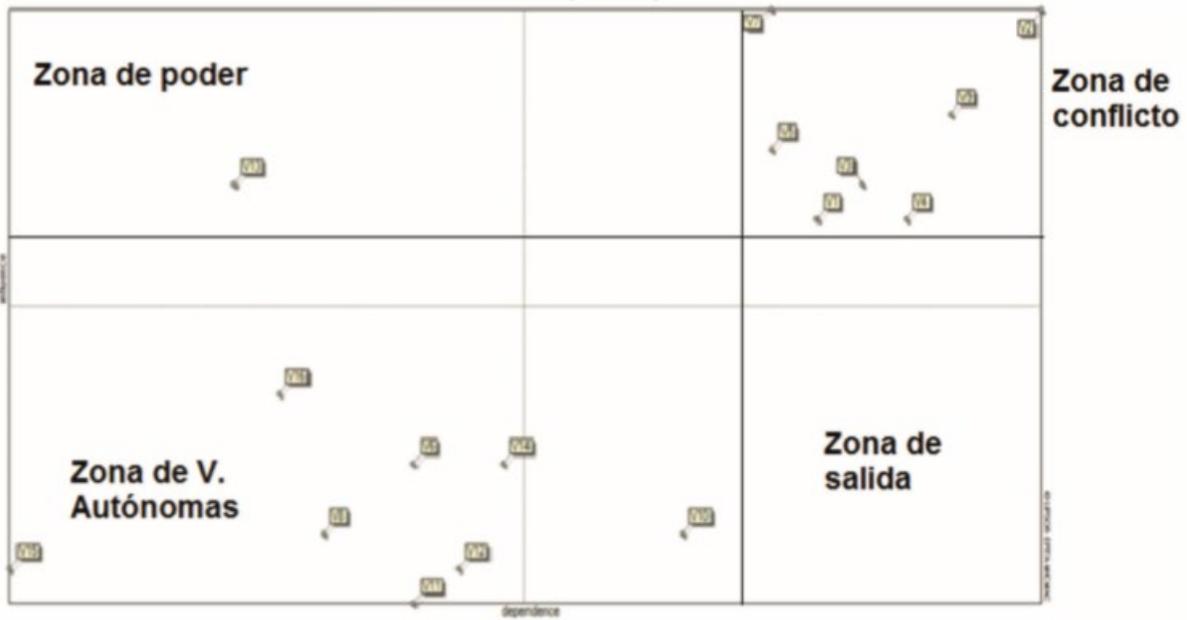


Figura 4. Identificación de variables clave.

Con aquellas variables obtenidas en la zona de Conflicto se trabajará con la herramienta MACTOR previamente se hará un análisis de los Actores que influyen en el desarrollo de un territorio pudiendo ser actores sociales, privados, públicos y externos.

En la primera etapa de la herramienta MACTOR se realiza la definición de actores, que en el caso de los GAD son todos aquellos que pertenecen a una red socioeconómica que interviene dentro del desarrollo del territorio, es decir, organismos gubernamentales, empresa privada, entes de financiamiento público y privado, organismos internacionales u ONG, y demás asociaciones que gozan de legitimidad social y política.

Luego en la siguiente fase es relacionar los Actores con cada uno de los objetivos que se obtuvieron de la Matriz MICMAC de variables. Estas variables que se encuentran en la Zona de Conflicto se convierten en Objetivos Estratégicos y la herramienta MACTOR permitirá construir una relación entre Actor vs Objetivos de la siguiente manera:

	Objetivo 1	Objetivo 2	Objetivo 3	Objetivo 4	Objetivo 5	...	Objetivo n
Actor 1	0	3	4	2	1		3

Actor 2	1	0	2	1	3	3
Actor 3	2	1	0	2	3	4
Actor 4	1	2	3	0	1	1
Actor 5	3	2	4	4	0	1
...						
Actor n	4	0	3	1	1	0

Figura 5. Matriz Actores vs Objetivos Estratégicos.

Posterior a este análisis en una segunda matriz, se valorará el grado de influencia que tiene un actor sobre los demás. Este ejercicio valora, según la influencia de un actor sobre otro, las relaciones de la siguiente manera: 0=Sin influencia; 1= Procesos; 2= Proyectos; 3= Misión; 4= Existencia (Alva & Díaz, 2018)

La herramienta MACTOR arrojará un Mapa de Influencia y Dependencia entre actores describiendo las 4 zonas descritas anteriormente; ahora se verá un ejemplo de Matriz de Actores realizada para un GAD Municipal donde los actores que se analizaron y que se describieron como necesarios en el proceso de gestión municipal son: Planifica Ecuador o ex Senplades, el Banco de Desarrollo del Ecuador, Prefectura, Universidades, Empresarios, ONG y el Municipio.

En la Figura, este ejemplo se puede observar como el Actor “PLAN” que corresponde a Planifica Ecuador se ubica en la Zona de Poder demostrando su injerencia dentro de la gestión municipal, esto se entiende debido a que es el organismo que establece los parámetros de la planificación y su rol de control y auditor de los procesos. Mientras que la variable BDE se mantiene en la zona de poca influencia y dependencia, debido al poco poder de aporte y de financiamiento que tiene este organismo con el GAD, a pesar de que se gestionen proyectos para la devolución del IVA de los municipios, su labor termina siendo poco relevante para este caso. Habrá otros municipios donde la influencia del BDE sea mayor, por ejemplo, en aquellos GAD donde su presupuesto sea limitado y dependa de financiamiento para obras.

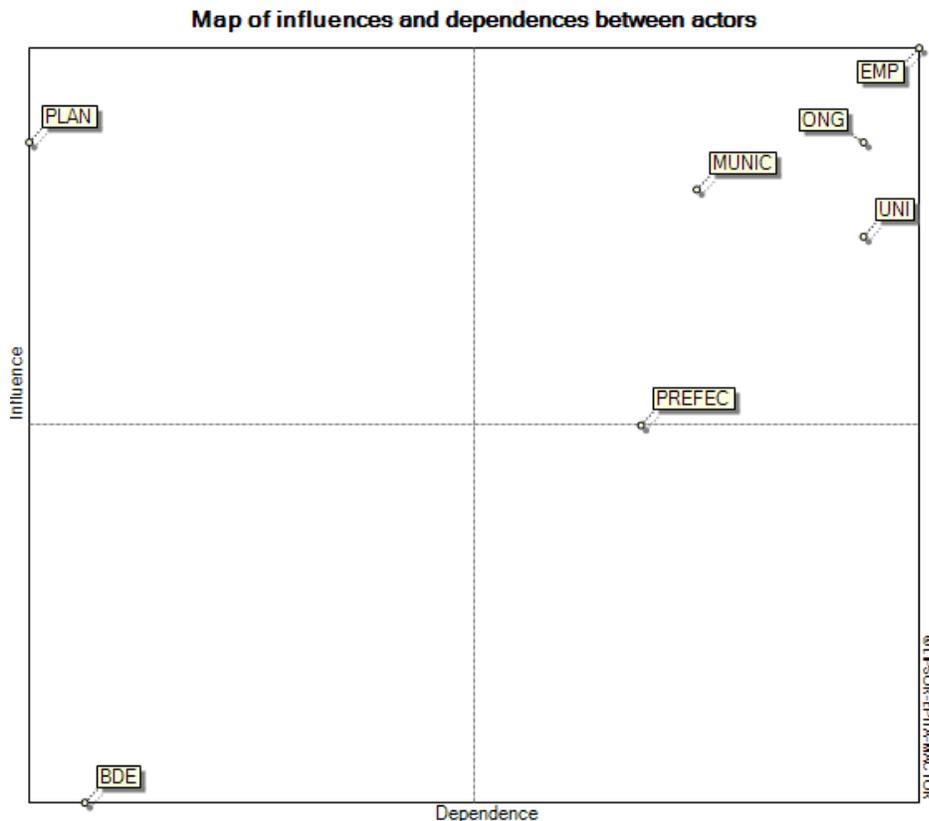


Figura 6. Mapa de Influencia y Dependencia de Actores en un GAD Municipal

Por último, en la zona de Conflicto se encuentran los actores que deberán ser involucrados dentro del proceso de diagnóstico ya que su influencia y dependencia son altas, por lo tanto, necesarias para conseguir los objetivos estratégicos planteados.

En resumen, las herramientas MICMAC y MACTOR permiten pasar de un análisis general a un escenario estratégico de identificación de objetivos y actores para lograr el desarrollo planteado desde el principio del ejercicio. Estas herramientas resultan bastante útiles para establecer objetivos y metas y relacionarlos con los actores adecuados para lograr el desarrollo general del territorio.

En la Figura 7 se podrá entender cómo se puede pasar de un escenario a otro con las herramientas MICMAC y MACTOR a un escenario estratégico que permitirá tener un diagnóstico de los objetivos y actores que contribuirá a lograr el bien mayor del desarrollo territorial en los GAD.

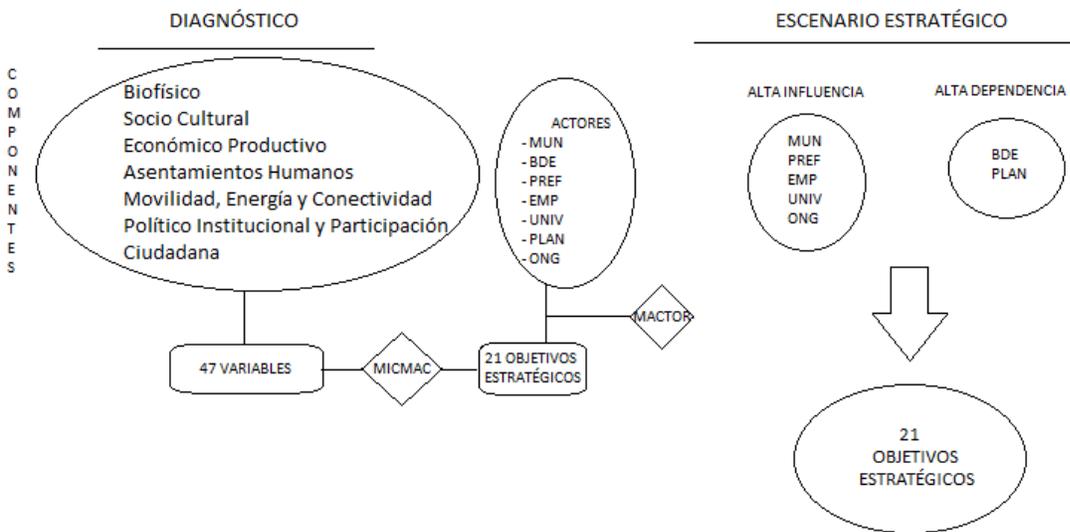


Figura 7. Diagramación del proceso de Diagnóstico Estratégico para un GAD Municipal.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El desarrollo de esta investigación permite observar que la prospectiva estratégica a través de los sistemas MICMAC y MACTOR proveen algunas herramientas para analizar los puntos de conflicto y convergencia que pueden tener los actores al interior de una estructura organizacional y permite la creación de un escenario estratégico donde se coordinen acciones para el logro de objetivos y metas dentro de la planificación pública.

La elaboración del PDOT debe tener en cada fase una metodología definida que permita a los GAD a enfocar su planificación de manera más técnica y profunda que permita conocer perfectamente el territorio y crear proyectos, programas y políticas locales que se ajusten a la realidad de la provincia, cantón y parroquia.

Las herramientas MICMAC y MACTOR aportan dentro del análisis estratégico instrumentos adecuados en la fase de elaboración del diagnóstico del PDOT permitiendo entender el complejo entramaje socio económico que tiene un territorio, analizarlos y definir políticas públicas de desarrollo que permitan lograr el objetivo mayor dentro de la gestión pública.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abalos, J. L. (2000). *El fomento al desarrollo productivo local: orientaciones, actores, estructuras y acciones: la situación en Chile en los noventa*. Santiago de Chile: Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y El Caribe.
- Albuquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización. *Revista de la Cepal No. 82*, 157 - 171.
- Almaguer, D. (2013). *Instrumento de análisis del potencial de desarrollo local para perfeccionar el diagnóstico estratégico municipal*. Camagüei.
- Alva, R. M., & Díaz, J. O. (2018). Herramientas MICMAC y MACTOR para el análisis estratégico y prospectivo. In L. E. León, & e. al, *Análisis Político y Administrativo* (pp. 27 - 48). Mexico DF: Ediciones La Biblioteca, SA de CV.
- Boisier, S. (1999). *Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando?* Santiago de Chile.
- Camelo, G., & Treviño, A. (2014). Capítulo 6 El análisis estructural. In G. y. Osorio, *Métodos Prospectivos: manual para el estudio y construcción del futuro*. Mexico: Paidós.
- Cuervo, L. M. (2006). *Globalización y territorio*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Di Pietro, L. J. (2001). Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local. *Proyecto Trabajo, Desarrollo, Diversidad*, 13 - 40.
- Farias, P. R. (2014). *La Prospectiva y sus métodos procedimentales para la anticipación del futuro*. Mexico: CONFINES de Relaciones Internacionales y Ciencia Política.
- González, F. R. (2015). *Implementación de la estrategia de desarrollo municipal, eje articulador del sistema de gestión del desarrollo local*. Camagüei.
- Pietro, L. J. (1998). *El Desarrollo Local. Estado de la cuestión*. Buenos Aires: FLACSO.
- SENPLADES. (2015). *Lineamientos para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Quito: SENPLADES.
- Torres, V. H. (2001). **¿Los municipios son agentes del cambio social? Reflexiones en torno al capital social y el desarrollo local en Ecuador**. *Capital Social en los Andes*, 141 - 167.
- Vásquez, A. (2009). **Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis**. *Universitas Forum, Volumen 1, No. 2*.