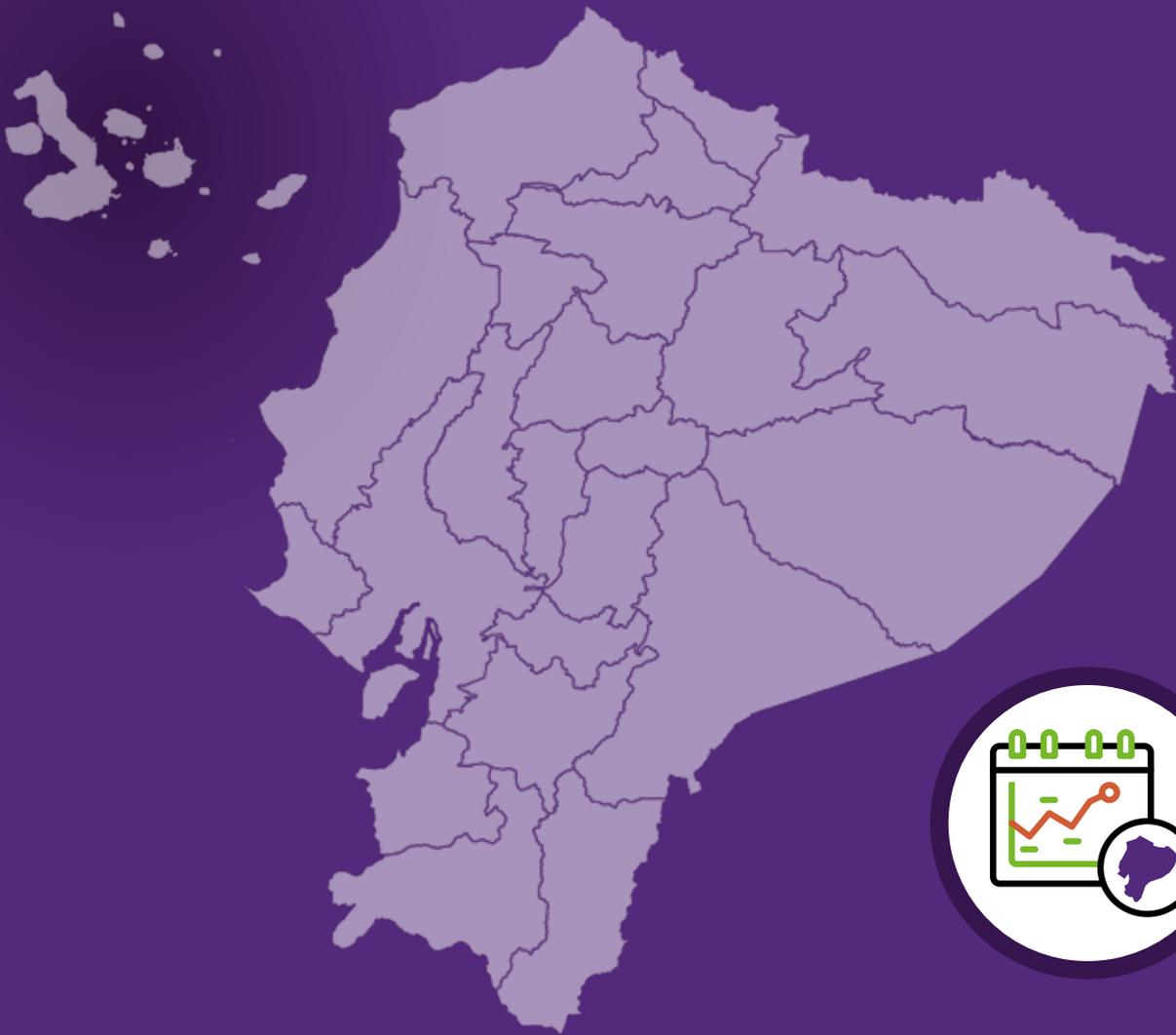


# Propuesta metodológica para la planificación prospectiva territorial de los gobiernos autónomos descentralizados

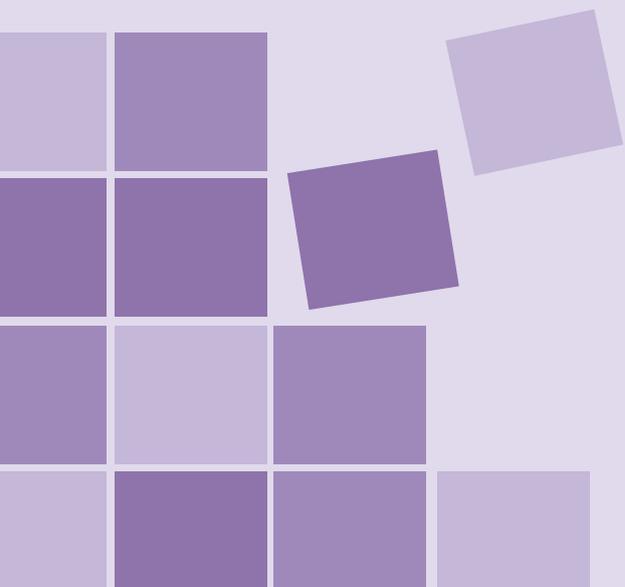


SECRETARÍA TÉCNICA  
PLANIFICA ECUADOR



EL  
GOBIERNO  
DE TODOS





# Propuesta metodológica para la planificación prospectiva territorial de los gobiernos autónomos descentralizados



SECRETARÍA TÉCNICA **PLANIFICA ECUADOR**

**PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

Lenín Moreno Garcés

**SECRETARIO GENERAL DE LA PRESIDENCIA**

José Augusto Briones

**Secretaría Técnica de Planifica Ecuador (e)**

Sandra Katherine Argotty

**Subsecretaría de Planificación Territorial  
Dirección de Ordenamiento y Articulación  
Territorial**

**Corrección de estilo**

Dirección de Comunicación Social

**Diseño y Diagramación**

Aquattro/ info@aquattro.com.ec

Un reconocimiento especial para los equipos técnicos de la Secretaría Técnica Planifica Ecuador y sus coordinaciones zonales, organismos gubernamentales y de cooperación internacional, de manera particular al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo por sus aportes e iniciativas en la elaboración de este documento, y a la Unión Europea y su Proyecto de Asistencia Técnica para la Reactivación Productiva Post-Terremoto (LA/2017/391-895C), por la revisión técnica.

Un agradecimiento al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y al Programa Integral Amazónico de Conservación de Bosques y Producción Sostenible-PROAmazonía por su apoyo para la diagramación e impresión de este documento.

Primera Edición, 2019

© **Secretaría Técnica Planifica Ecuador, julio 2019**

Av. Patria y Av. 12 de Octubre

Quito, Ecuador

[www.planificacion.gob.ec](http://www.planificacion.gob.ec)

La reproducción parcial o total de esta publicación, en cualquier forma y por cualquier medio mecánico o electrónico, está permitida siempre y cuando sea autorizada por los editores y se cite correctamente la fuente.

**DISTRIBUCIÓN GRATUITA - PROHIBIDA SU VENTA**

SECRETARÍA TÉCNICA  
PLANIFICA ECUADOR



**Promovemos la conciencia ambiental en la comunidad educativa.**  
Hemos impreso el 8% de ejemplares con certificado de responsabilidad ambiental.

**ADVERTENCIA**

Un objetivo manifiesto del Ministerio de Educación es combatir el sexismo y la discriminación de género en la sociedad ecuatoriana y promover, a través del sistema educativo, la equidad entre mujeres y hombres. Para alcanzar este objetivo, promovemos el uso de un lenguaje que no reproduzca esquemas sexistas, y de conformidad con esta práctica preferimos emplear en nuestros documentos oficiales palabras neutras, tales como las personas (en lugar de los hombres) o el profesorado (en lugar de los profesores), etc. Sólo en los casos en que tales expresiones no existan, se usará la forma masculina como genérica para hacer referencia tanto a las personas del sexo femenino como masculino. Esta práctica comunicativa, que es recomendada por la Real Academia Española en su Diccionario Panhispánico de Dudas, obedece a dos razones: (a) en español es posible <referirse a colectivos mixtos a través del género gramatical masculino>, y (b) es preferible aplicar <la ley lingüística de la economía expresiva> para así evitar el abultamiento gráfico y la consiguiente ilegibilidad que ocurriría en el caso de utilizar expresiones como las y los, os/as y otras fórmulas que buscan visibilizar la presencia de ambos sexos.

# Contenido

Introducción	7
Objetivo	7
Propósito	8
<b>Sección I:</b>	
Propuesta metodológica para la planificación prospectiva territorial de los gobiernos autónomos descentralizados	9
1.1. Diagnóstico estratégico sintético	10
1.1.1. Propuesta metodológica para el diagnóstico estratégico sintético	12
1.1.2. Actividades o métodos para realizar el diagnóstico estratégico sintético	12
1.1.3. Recomendaciones adicionales para el diagnóstico estratégico sintético	16
1.2. Escenarios	17
1.2.1. Propuesta metodológica para la construcción de escenarios	18
1.2.2. Actividades o métodos para construir escenarios del territorio del GAD	19
1.3. Lineamientos estratégicos	25
1.3.1. Propuesta metodológica para la formulación de lineamientos estratégicos	26
1.3.2. Actividades para formular lineamientos estratégicos del escenario apuesta	27
<b>Sección II:</b>	
Relación de la propuesta metodológica para la planificación prospectiva territorial con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los GAD	31
2.1. Objetivos estratégicos de desarrollo y programas	31
2.2. Formulación de metas e indicadores	32
2.3. Acciones estratégicas	32
2.4. Ruta estratégica	34
2.5. Proceso institucional	34
<b>Referencias</b>	36

## Listado de Gráficos

Gráfico 1.	Propuesta metodológica para la planificación prospectiva territorial de los GAD	9
Gráfico 2.	Propuesta metodológica recomendado para la elaboración del diagnóstico del GAD	12
Gráfico 3.	Propuesta metodológica para la construcción de escenarios del GAD	18
Gráfico 4.	Cuadrantes de la matriz IGO	21
Gráfico 5.	Significado de los cuadrantes de la matriz IGO	21
Gráfico 6.	Ejemplo. Resultado de la matriz morfológica	22
Gráfico 7.	Construcción de escenarios contrastados	23
Gráfico 8.	Ejemplo. Resultado del Ábaco de Regnier	25
Gráfico 9.	Propuesta metodológica para la formulación de lineamientos estratégicos	27
Gráfico 10.	Formato de “ruta estratégica”	34

## Listado de Tablas

Tabla 1.	Fases, actividades y métodos para la elaboración del diagnóstico estratégico sintético	10
Tabla 2.	Instrumento percepción de actores. Generalidades	13
Tabla 3.	Instrumento percepción de actores. Identificación del entrevistado(a)	13
Tabla 4.	Instrumento percepción de actores. Identificación de problemáticas, desafíos y potencialidades	14
Tabla 5.	Instrumento para el análisis de megatendencias	15
Tabla 6.	Instrumento para identificar factores de cambio	16
Tabla 7.	Tipologías de escenarios base y su descripción	17
Tabla 8.	Fases, actividades y métodos para la construcción de escenarios	18
Tabla 9.	Instrumento para priorizar factores de cambio (variables) con el método IGO	20
Tabla 10.	Matriz morfológica para construcción de escenarios	22
Tabla 11.	Formato para ajustar y validar escenarios	24
Tabla 12.	Escala de votación para el Ábaco de Regnier	24
Tabla 13.	Modelo de Ábaco de Regnier	25
Tabla 14.	Fases, actividades y métodos para el diseño de lineamientos estratégicos	27
Tabla 15.	Formato para definir el propósito final y los intermedios de cada tema estratégico	28
Tabla 16.	Formato para identificar las fuerzas positivas y negativas	29
Tabla 17.	Formato para definir requerimientos	30
Tabla 18.	Formato para formular lineamientos estratégicos	30
Tabla 19.	Formato para formular objetivos estratégicos	31
Tabla 20.	Formato para formular metas e indicadores	32
Tabla 21.	Formato para formular acciones estratégicas e identificar responsables	33

# Propuesta metodológica para la planificación prospectiva territorial de los gobiernos autónomos descentralizados

## Introducción

La prospectiva se define como un proceso sistemático, participativo, de construcción de una visión a largo plazo para la toma de decisiones en la actualidad y para la movilización de acciones conjuntas. Los métodos prospectivos se pueden considerar como una plataforma para la planeación estratégica, tratando de establecer las orientaciones y el conjunto de decisiones que se deben desarrollar para alcanzar el futuro deseado” Astigarra (2016).

La visión de futuro implica que se integren las políticas y apuestas del territorio y, de igual manera, que se cuente con la intención de los actores, así como la incidencia de las tendencias. Por otra parte, la visión de largo plazo se cumple en el proceso de construcción del plan, toda vez que se plantea una visión prospectiva en una dimensión temporal específica. Se sugiere considerar al año 2030, en función de establecer un relacionamiento con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y vincular la gestión del territorio de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) con las acciones para contribuir a este instrumento.

Por tanto, supone que el planteamiento de la construcción de futuro inicie desde la identificación de las evidencias y la certeza (pasado), mediante la revisión y análisis del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) vigente y, con ello, se dé sentido a la situación actual, que es base para dar amplitud a la construcción de futuros. Esta construcción implica que existan perspectivas divergentes de la visión del mundo, lo cual orienta a ver distinto, crear nuevas ideas y tomar los riesgos inherentes a nuevos escenarios, y proponer otras formas de pensar o nuevas iniciativas y dinámicas en los cuales la sociedad no había pensado antes.

En la construcción del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial es posible evidenciar acciones vinculadas con un ejercicio de prospectiva (la construcción de futuros), de tal suerte que las propuestas y modelos de gestión propongan visiones y apuestas divergentes y disruptivas de la situación actual del territorio del gobierno autónomo descentralizado y que eso genere nuevos retos en materia de competitividad, gestión de recursos, aspectos sociales, comercio, seguridad, gobernabilidad, entre otros.

Este documento se construyó con base en el producto N°2 de la consultoría Senplades - PNUD<sup>1</sup>, elaborado por Leonardo Solarte<sup>2</sup>, y surgió de la necesidad de planificar en

1 Asesoramiento técnico para la construcción del ejercicio de planificación prospectiva de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador -Colombia (Zifec), “Documento de Metodología prospectiva vinculada a la identificación de insumos metodológicos y herramientas en apoyo a la construcción de planificación prospectiva estratégica con énfasis en prevención de conflictos y procesos de sostenibilidad de cultura de paz en la frontera Norte”.

2 Consultor-PNUD, (Colombia): Ingeniero Industrial, Doctor en Administración- HEC Montreal. Magister en Estudios Políticos. Experiencia en planeación prospectiva, planeación estratégica, políticas públicas y evaluación.

forma prospectiva los territorios de los GAD, rompiendo con el clásico esquema de planificación inmediatista, a corto y mediano plazo. Asimismo, dota al proceso de una visión de largo plazo, reduciendo la incertidumbre y la impredecibilidad del futuro, que posteriormente permitirá a los GAD elegir las mejores opciones para el desarrollo de sus territorios.

## **Objetivo**

Dar a conocer una propuesta metodológica para la planificación prospectiva territorial de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) que permita fortalecer la implementación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT).

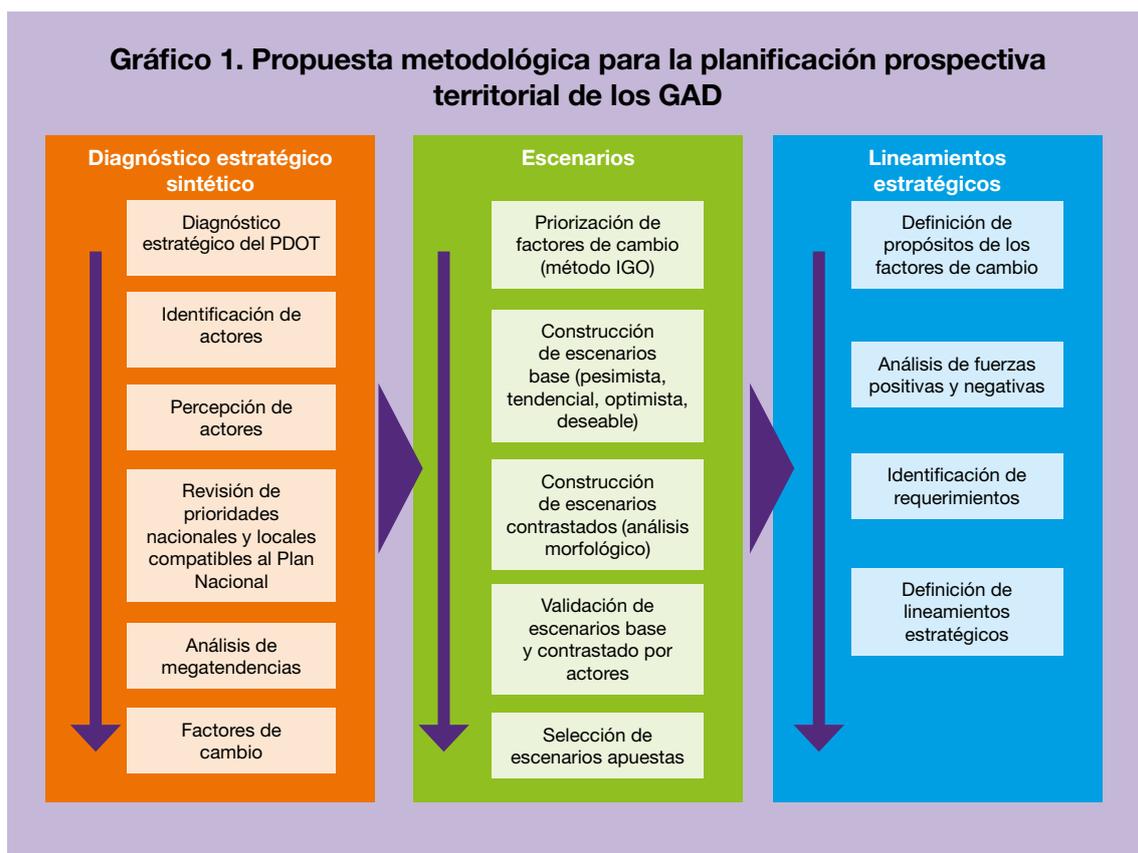
## **Propósito**

Al ser los GAD los responsables de la organización del territorio de forma sostenible, segura, equitativa y participativa, con una visión a largo plazo, la prospectiva territorial aplicada a provincias, cantones y parroquias promueve la competitividad y el desarrollo integral de sus habitantes reduciendo la incertidumbre; es decir, contribuye a la gobernanza (autorganización, calidad de la decisión pública), promueve la inteligencia económica (competitividad territorial, gestión local – global) y aprovecha el potencial de innovación de los territorios.

## Sección I:

# Propuesta metodológica para la planificación prospectiva territorial de los gobiernos autónomos descentralizados

La propuesta metodológica para la planificación prospectiva territorial de los GAD consta de tres fases: 1) Diagnóstico estratégico sintético; 2) Escenarios y; 3) Lineamientos estratégicos. Además, presenta una serie de métodos o técnicas prospectivas que se podrán aplicar en los talleres y momentos de construcción del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT).



Fuente: Planificación Prospectiva de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador – Colombia (Zifec), 2019.

De acuerdo con la propuesta metodológica, la primera fase se concentra en considerar el diagnóstico estratégico del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y complementarlo a través de métodos o actividades metodológicas, las cuales están encadenadas de manera lógica para lograr un panorama actual del GAD y que contribuya como insumo de conocimiento para la fase de escenarios. La segunda fase también está encadenada de manera lógica y sigue los parámetros metodológicos del método “análisis estructural”, que resulta en la selección de una opción de futuro denominada como escenario apuesta. La tercera y última fase se enfoca en identificar los lineamientos estratégicos para alcanzar el escenario apuesta.

A continuación se describe cada fase:

### 1.1 Diagnóstico estratégico sintético

Debe reflejar las capacidades, potencialidades, desafíos, problemáticas, estados y actores que influyen el territorio.

Adicionalmente, cada GAD contará de manera paulatina con un sistema de información compuesto por indicadores locales de consulta abierta, que permitirán complementar el diagnóstico prospectivo estratégico. Esto forma parte de la gestión que los GAD deben realizar para contar con los respectivos Sistemas de Información Local.

Se destaca el uso de métodos tales como la vigilancia estratégica, el análisis DOFA (Debilidades-Oportunidades-Fortalezas-Amenazas) y los talleres con expertos, como mecanismos para recopilar y analizar la información del entorno.

La siguiente tabla presenta una batería de opciones de actividades metodológicas y métodos que pueden ser aplicados en un ejercicio o proceso prospectivo de carácter territorial.

**Tabla 1. Fases, actividades y métodos para la elaboración del diagnóstico estratégico sintético**

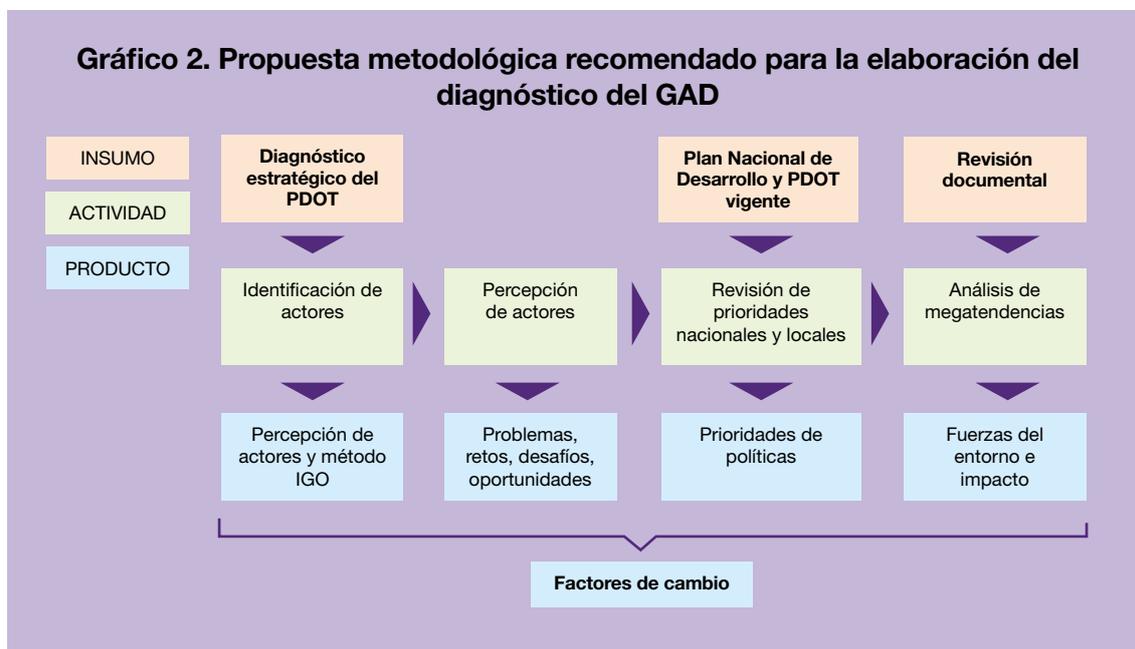
Fase	Actividad	Métodos	Descripción de métodos
Alistamiento	Definición de ejes de consulta	Consulta con actores y expertos	Los talleres con expertos o actores son interacciones directas con los involucrados o personas con alto conocimiento que pueden dar conceptos, opiniones u orientaciones sobre un tema en particular.
	Definición de variables de estudio	Consulta a expertos	La consulta con expertos se aplica para indagar sobre aspectos específicos en los cuales se requiere de la experticia en temas puntuales.
		Talleres MIC-MAC	La Matriz de Impactos Cruzados permite identificar las variables clave de un sistema de análisis.
Análisis externo	Identificación de factores de cambio	Vigilancia tecnológica	Es el proceso organizado, selectivo y permanente de búsqueda, análisis e interpretación de información científica, tecnológica, comercial, de mercado, ambiental, política, entre otras, para conocer la evolución de una temática en particular y, con ello, tomar decisiones.
		Análisis de tendencias	Las megatendencias son fuerzas mundiales capaces de transformar el futuro, impactando los negocios, economías, industrias, sociedades e individuos. Estos fenómenos configuran el futuro de tal manera que las organizaciones, empresas, países y sectores deben ajustarse y prepararse para anticipar los efectos o consecuencias. Es importante saber que las organizaciones, empresas, países y sectores se ajustan a la tendencia y no al contrario.
		Análisis jurídico, normativo, político	El análisis de los marcos políticos, normativos, reglamentarios, regulatorios o jurídicos permite conocer el marco de actuación y los alcances de un sistema en estudio. Este análisis se realiza a través de la colecta de información política, normativa, legislativa, entre otros, para interpretar el alcance y los marcos establecidos.

Fase	Actividad	Métodos	Descripción de métodos
	Análisis de actores involucrados	MACTOR	Método de prospectiva que busca valorar las relaciones de fuerza (influencia y dependencia) entre los actores y estudiar sus convergencias y divergencias, así como las relaciones de influencia que tienen los actores sobre objetivos estratégicos de un sistema de estudio para, de esta manera, conocer a aquellos actores que están a favor o en contra del cumplimiento o alcance de los objetivos.
	Análisis sectorial	Análisis por sectores	El análisis sectorial pretende conocer el nivel de desempeño de los sectores de un sistema de estudio, en este caso, un territorio. Para ello se deben determinar los sectores que se requieren analizar y, a partir de tal definición, se deberá recolectar información sobre la situación actual de tales sectores.
Análisis interno	Recolección de información del entorno interno	Estadísticas e información por áreas o unidades de análisis	De acuerdo con la priorización de las variables de estudio se requiere de la recolección de información que permita conocer las estadísticas o indicadores que conlleven a establecer una línea base.
	Análisis situacional interno	Análisis de desempeño del sistema	El análisis situacional pretende establecer el estado interno de un sistema de estudio, que permite reconocer las fortalezas, debilidades, potencialidades, relaciones internas, retos, desafíos y problemáticas.
		Talleres con actores	Son interacciones directas con los involucrados o personas con alto conocimiento que pueden dar conceptos, opiniones u orientaciones sobre un tema en particular y, con ello, reflejar la situación real del sistema de estudio.
Diagnóstico	Análisis de problemáticas	Árbol de problemas (Marco Lógico)	Es una técnica de análisis del marco lógico que pretende determinar un problema central o principal y, a partir de tal definición, establecer una jerarquía de causas y efectos asociados a la problemática central.
		Talleres con actores	Son interacciones directas con los involucrados o personas que tienen alto conocimiento, que pueden dar conceptos, opiniones u orientaciones sobre un tema en particular y, con ello, reflejar la situación real del sistema de estudio.
	Análisis diagnóstico	Análisis DOFA	Herramienta para realizar el análisis situacional de una organización, institución, país, territorio o sector, a la luz de los aspectos internos y externos. Permite conocer la situación real, de modo tal que permita evidenciar las capacidades, recursos, retos, vacíos y necesidades que existen.
		(Matriz EFE-EFI)	La matriz de evaluación de factores internos (EFI) es una técnica de análisis que permite evaluar (cuantitativamente) las fortalezas y debilidades internas del DOFA, de modo que permite establecer pesos de cada factor y determinar mediante una calificación (de 1 a 4) si las debilidades o amenazas son mayores (4) o menores (3). Al final, es posible multiplicar las calificaciones por el peso ponderado de cada factor y al hacer la sumatoria total se determinará si el sistema de análisis es débil (puntuaciones por debajo de 2.5) o fuerte (superior a 2.5). La matriz de evaluación de factores externos (EFE) aplica la misma lógica para los factores externos, es decir, las oportunidades y las amenazas del DOFA del sistema de estudio.
		Talleres con actores	Son interacciones directas con los involucrados o personas que tienen alto conocimiento, que pueden dar conceptos, opiniones u orientaciones sobre un tema en particular y, con ello, reflejar la situación real del sistema de estudio.
	Retos-Potencialidades-Sinergias-Necesidades-Desafíos	Talleres con actores/expertos	Son interacciones directas con los involucrados o personas con alto conocimiento que pueden dar conceptos, opiniones u orientaciones sobre un tema en particular.
		Delphi	Tiene como finalidad poner de manifiesto convergencias de opinión y hacer emerger ciertos consensos en torno a temas precisos, mediante preguntas a expertos por medio de cuestionarios sucesivos (rondas de cuestionarios).
		Ábaco de Regnier	Es un método cualitativo de consulta a expertos o actores, a través de votación individual y secreta, que se enfoca en interrogar acerca del grado o probabilidad de ocurrencia de las opciones de futuro. Permite confrontar posiciones, de manera anónima, a través de la elección colectiva de la opción con mayor favorabilidad entre las personas que participan en la votación. Genera objetividad (opción con mayor favorabilidad) con base en la subjetividad de los participantes.

Fuente: Planificación Prospectiva de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador – Colombia (Zifec), 2019.

### 1.1.1 Propuesta metodológica para el diagnóstico estratégico sintético

La propuesta metodológica recomendada del proceso prospectivo (Gráfico 2) indica la aplicación de métodos o actividades para llevar a cabo el diagnóstico estratégico sintético.



**Fuente:** Planificación Prospectiva de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador – Colombia (Zifec), 2019.

### 1.1.2 Actividades o métodos para realizar el diagnóstico estratégico sintético

Para realizar el diagnóstico estratégico con enfoque prospectivo se recomienda realizar las siguientes actividades:

- Identificación de actores.
- Identificación de la percepción de los actores del territorio.
- Revisión de las prioridades nacionales y locales.
- Revisión y análisis de las megatendencias.
- Identificación de factores de cambio.

#### Identificación de actores

Los equipos técnicos deben realizar un listado de actores que influyen directa o indirectamente en el territorio del GAD y, a través de eso, definir los grupos de interés (por ejemplo, Gobierno Nacional, gobierno local, ciudadanos, gremios, asociaciones, entre otros). Este listado permitirá conocer, de manera explícita, a todos los involucrados en el territorio y que se verán impactados por las decisiones que se tomen para lograr o alcanzar el futuro esperado en el territorio del GAD. En caso de que se requiera evaluar la influencia entre los grupos de interés para conocer aquellos actores que son de alto poder, influenciadores, autónomos o influenciados, así como el grado de favorabilidad de tales grupos de interés sobre los propósitos del GAD, se recomienda aplicar el método MACTOR.

## Identificación de la percepción de los actores

Permite reconocer las principales problemáticas, desafíos y potencialidades del territorio, a través de la consulta de actores vinculados al territorio del GAD. Para ello, se recomienda aplicar un instrumento de entrevista semiestructurada que permita indagar sobre una serie de aspectos transversales a todo el territorio:

**Tabla 2. Instrumento percepción de actores. Generalidades**

Diseño del cuestionario. Generalidades	
Nombre	Percepciones de los actores transformadores del territorio
Objetivo	Consultar las percepciones, opiniones y expectativas de los actores en relación con las dinámicas del territorio del GAD
Público objetivo	Instituciones gubernamentales, autoridades locales, asociaciones de productores, empresas, líderes sociales, líderes culturales, líderes étnicos, instituciones de educación básica, secundaria, técnicas y universitarias, gremios y otras organizaciones del territorio
Tipo de consulta	Entrevista semiestructurada
Método de aplicación	Presencial
Período de aplicación	Febrero 2019
Responsable de consulta	Equipo técnico GAD
Responsable de procesamiento	Equipo técnico GAD
Territorio de aplicación	Territorio del GAD (GAD circunvecinos)

**Fuente:** Planificación Prospectiva de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador – Colombia (Zifec), 2019.

**Tabla 3. Instrumento percepción de actores. Identificación del entrevistado(a)**

Identificación del entrevistado(a)	
<b>Información personal</b>	
Nombre completo	
Edad	
Género	
Provincia	
Ciudad	
<b>Información académica</b>	
Nivel de formación	
Profesión (opcional)	
Institución de su último grado académico	
<b>Información socioeconómica</b>	
Ocupación laboral o productiva actual	
Empresa o institución con la cual trabaja (Opcional)	

**Fuente:** Planificación Prospectiva de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador – Colombia (Zifec), 2019.

**Tabla 4. Instrumento percepción de actores. Identificación de problemáticas, desafíos y potencialidades**

Tipo	Problemática del GAD		Desafíos del GAD		Potencialidades del GAD	
Directriz	Identifique y describa los tres (3) problemas principales del GAD, en los siguientes aspectos		Identifique y describa los tres (3) desafíos principales del GAD, en los siguientes aspectos		Identifique y describa los tres (3) desafíos principales del GAD, en los siguientes aspectos	
	¿Qué es un problema? se refiere a los obstáculos o aspectos negativos que actualmente se presentan en el territorio y que dificultan su desarrollo e integración y que requieren de atención (políticas, programas, proyectos) para ser solucionados.		¿Qué es un desafío? se refiere a los retos o metas relevantes en los cuales se deben centrar los esfuerzos futuros y que requieren de la cooperación de todos los actores.		¿Qué es una potencialidad? se refiere a los elementos o aspectos del territorio que pueden ser el soporte real para la implementación de políticas, programas o proyectos que estén encaminados reemplazar por al desarrollo del territorio.	
Temáticas	Problemática	Descripción o explicación	Desafío	Descripción o explicación	Potencialidad	Descripción o explicación
Entorno natural	1.		1.		1.	
	2.		2.		2.	
	3.		3.		3.	
Condiciones sociales y económicas	1.		1.		1.	
	2.		2.		2.	
	3.		3.		3.	
Interinstitucionalidad	1.		1.		1.	
	2.		2.		2.	
	3.		3.		3.	
Asentamientos humanos	1.		1.		1.	
	2.		2.		2.	
	3.		3.		3.	
Infraestructura	1.		1.		1.	
	2.		2.		2.	
	3.		3.		3.	
Amenazas y vulnerabilidades	1.		1.		1.	
	2.		2.		2.	
	3.		3.		3.	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Para usted, ¿existe otra problemática igual de importante y relevante para el GAD que no esté asociada a los 6 aspectos anteriores?</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Para usted, ¿existe otro desafío igual de importante y relevante para el GAD que no esté asociado a los 6 aspectos anteriores?</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Para usted, ¿existe otra potencialidad igual de importante y relevante para el GAD que no esté asociada a los 6 aspectos anteriores?</li> </ul>	
Problemática	Descripción o explicación		Descripción o explicación		Descripción o explicación	

Fuente: Planificación Prospectiva de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador – Colombia (Zifec), 2019.

### Revisión de las prioridades nacionales y locales

Las prioridades nacionales y locales están contenidas en las políticas públicas que emite el Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales respectivamente. Las prioridades nacionales son los parámetros centrales establecidos para el desarrollo de una nación, mientras que las prioridades locales son los parámetros que los gobiernos autónomos descentralizados establecen para el desarrollo de los territorios. Por ello, se

recomienda revisar documentos como:

- Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Territorial Nacional.
- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial vigente.
- Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los GAD circunvecinos.
- Otros instrumentos de planificación que el GAD considere pertinente.

### Revisión y análisis de megatendencias

Las tendencias son fenómenos o procesos variables en el tiempo que pueden ser verificados a nivel histórico, marcan la evolución y el cambio en el largo plazo, a escala mundial o global. La identificación y análisis de las megatendencias permiten determinar la evolución del futuro sobre la base de hechos con un grado de mayor certeza.

Para el diagnóstico estratégico con enfoque prospectivo, las megatendencias son útiles para conocer las fuerzas, fenómenos o hechos que afectan, positiva o negativamente, el desarrollo del territorio y que están por fuera del control de los actores. En tal sentido, la identificación de las tendencias debe partir de una revisión de información documental sobre aquellos aspectos que pueden condicionar la evolución futura del territorio, que no están bajo el control o dominio total por parte de los actores y que son fenómenos de impacto a escala mundial.

Se consideran como megatendencias las siguientes: cambios demográficos, migración, globalización económica y mercados futuros, escasez de los recursos, cambio climático, tecnología y conocimiento global.

**Tabla 5. Instrumento para el análisis de megatendencias**

Megatendencia 1: (escriba el nombre de la megatendencia)		
Descripción de la megatendencia:		
Impacto en el GAD	Incidencia sobre el territorio	Territorio donde impacta la tendencia
(Seleccione: alto-medio-bajo)	(Seleccione: positiva-negativa)	Indicar o especificar los territorios del GAD afectados
Evidencia actual del impacto de la megatendencia	Liste los efectos o consecuencias actuales que hoy permiten evidenciar la megatendencia. En caso de que la megatendencia no tenga efecto actual, se debe indicar si el impacto será a corto-medio-largo plazo.	
Ruptura que puede cambiar la evolución de la tendencia		

**Fuente:** Planificación Prospectiva de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador – Colombia (Zifec), 2019.

### Identificación de factores de cambio

Los factores de cambio se definen como las fuerzas o fenómenos que determinan la evolución, transformación o cambios del territorio, pero sobre los cuales no se tiene certeza de su evolución, por lo cual, tales fenómenos pueden dinamizar (avanzar-progresar) u obstaculizar (detener-suspender-rupturas) los propósitos del territorio. Los factores de cambio son de dos tipos:

- Endógenos: fuerzas o fenómenos internos del territorio (políticas locales, capacidades).
- Exógenos: fuerzas o fenómenos externos al territorio (tendencias, condiciones geopolíticas).

Con base en los elementos analizados anteriormente (megatendencias – prioridades nacionales y locales – percepción de actores) se deben definir los factores de cambio que serán incorporados en el diagnóstico estratégico del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT).

Para tal efecto, se sugiere aplicar el siguiente instrumento para recopilar las ideas o aportes individuales de los actores sobre los factores de cambio para cada uno de los aspectos mencionados anteriormente. Posteriormente, se deben agrupar las ideas comunes de cada aspecto y definir un factor de cambio que represente la agrupación. Se recomienda, como mínimo, identificar 3 factores de cambio por cada temática.

**Tabla 6. Instrumento para identificar factores de cambio**

Formato para análisis de actores						
Foco del análisis de actores: GAD						
Temática:						
Lluvia de ideas			Unificación de aportes por ideas comunes o similares			Listado final de factores de cambio
1.	2.	3.	Aporte común o similar	Nuevo texto de integración de aportes	Aporte común o similar	
4.	5.	6.	(Escribir aportes comunes con numeración)		(Escribir aportes comunes con numeración)	1.
7.	8.	9.				2.
10.	11.	12.				3.
13.	14.	15.	(Escribir aportes comunes con numeración)		(Escribir aportes comunes con numeración)	4.
16.	17.	18.				5.
						6.

**Fuente:** Planificación Prospectiva de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador – Colombia (Zifec), 2019.

De esta manera, el GAD definirá sus factores de cambio y, posteriormente, se deberá evaluar y validar aquellos factores, convergentes y divergentes para el GAD, como un solo territorio. Los factores de cambio convergentes son aquellos que aplican para todo el GAD y los factores de cambio divergentes son los que se aplican para zonas o territorios específicos.

### 1.1.3 Recomendaciones adicionales para el diagnóstico estratégico sintético

El análisis del diagnóstico debe estar orientado hacia la construcción del ejercicio prospectivo y, en tal sentido, debe basarse en variables relacionadas con los objetivos de política del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), toda vez que los planes prospectivos buscan construir futuros alcanzables, partiendo de los objetivos comunes asumidos por los actores territoriales.

Las problemáticas, así como las variables e indicadores de situación que se incluyan en el diagnóstico prospectivo deben ser extraídas del PDOT vigente, en donde se han

definido las prioridades. No es pertinente, por tanto, construir un nuevo diagnóstico de carácter descriptivo. Se trata de complementar el diagnóstico estratégico abordado en el PDOT, con un enfoque prospectivo.

Este enfoque del diagnóstico debe tener en cuenta las siguientes características:

- **Enfoque territorial:** considerando la ubicación, la cobertura y la pertinencia.
- **Análisis sintético:** el diagnóstico debe ser corto en extensión, preciso en análisis y esquemático en resultados de la situación del territorio.
- **Selectividad de los datos:** los datos incluidos deben relacionarse con los objetivos del PDOT junto con las principales líneas priorizadas dentro del plan de trabajo de la máxima autoridad, y ser útiles para el diseño de escenarios (fase 2) y lineamientos estratégicos (fase 3).
- **Conclusivo hacia asuntos críticos del territorio:** el diagnóstico no debe ser descriptivo sino conclusivo, es decir, debe indicar las conclusiones más importantes o pertinentes de los temas establecidos como prioritarios y resaltar los asuntos críticos para el diseño de la visión de futuro y las estrategias adyacentes a tal visión.
- **Visualización de resultados:** el diagnóstico debe ser más “amigable” e ilustrativo, incluyendo la presentación de resultados a través de gráficos o esquemas visuales, entre otros.

## 1.2 Escenarios

Son un método de prospectiva que tiene como finalidad definir los posibles caminos de futuro con probabilidad de ocurrencia. Para Godet (2000) se definen como: “Un conjunto formado por la descripción de una situación futura y un camino de acontecimientos que permiten pasar de una situación original a otra futura”.

Godet distingue dos tipos de escenarios: los exploratorios y los normativos. Los primeros hacen referencia a la construcción de futuros a partir de las tendencias pasadas y los hechos del presente; los normativos se refieren al futuro construido a partir de imágenes alternativas de este, sean positivas, negativas, inerciales o deseables.

De esta manera, es posible afirmar que existe una tipología de escenarios base: optimista; pesimista; tendencial; y, deseable. A continuación, se realiza una descripción de esta tipología base de escenarios:

**Tabla 7. Tipologías de escenarios base y su descripción**

Tipologías de escenarios	Descripción
<b>Optimista</b>	Hipótesis de futuro con la connotación de mejoramiento o fortalecimiento, avance positivo de las condiciones actuales.
<b>Pesimista</b>	Hipótesis de futuro con la connotación de empeoramiento o deterioro de las condiciones actuales.
<b>Tendencial</b>	Escenario que describe el curso del futuro tal cual como se encuentra en el presente, es decir, si se mantiene el curso actual y todas las condiciones siguen iguales a las situaciones del presente, incluyendo los cambios que pueden traer las tendencias generales (mundiales o particulares según el sistema de análisis que traten los escenarios).
<b>Deseable</b>	Hipótesis de futuro con la connotación de las situaciones ideales que pueden ocurrir. Este tipo de escenario describe el mejor estado o el estado ideal que puedan tener el sistema de análisis de los escenarios.

**Fuente:** Planificación Prospectiva de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador – Colombia (Zifec), 2019.

La construcción de escenarios requiere de la definición de las variables que lo conformarán. Las variables se constituyen como aquellos elementos que pueden variar en el tiempo y que cuentan con algún grado de riesgo e incertidumbre.

**Tabla 8. Fases, actividades y métodos para la construcción de escenarios**

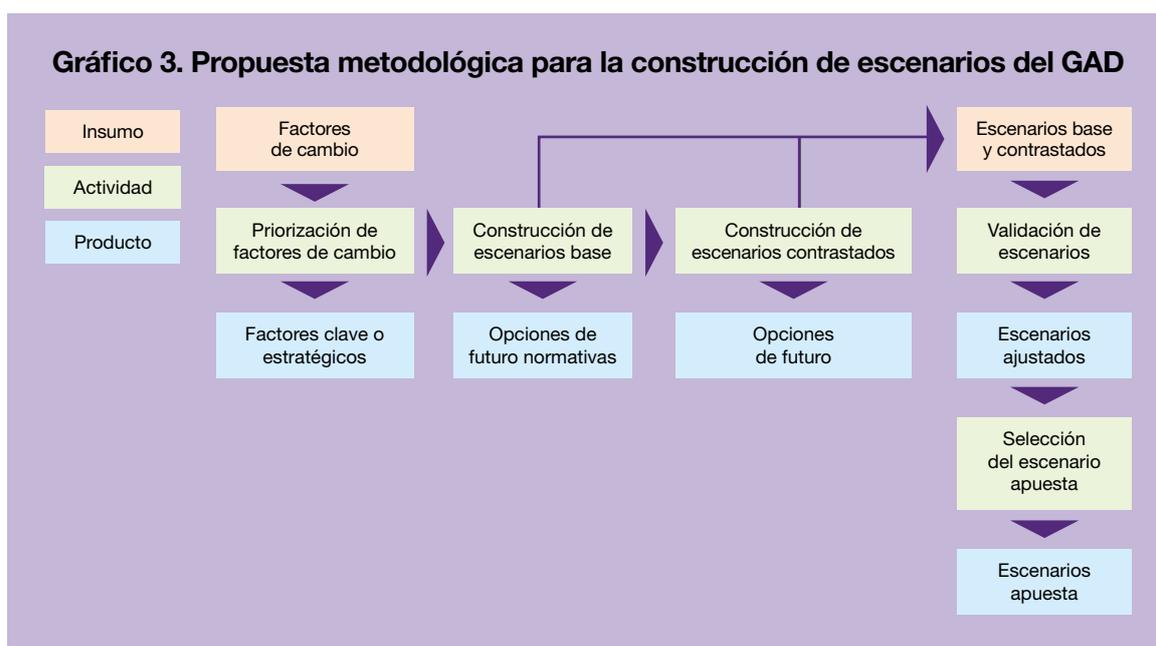
Fase	Actividad	Métodos
Diseño de opciones de futuro	Priorización de variables	Matriz IGO o Ábaco de Regnier o MIC-MAC
	Construcción de matriz de futuros	Talleres con expertos y actores Análisis morfológico (MORPHOL) o Ejes de Schwartz
	Priorización de escenario apuesta	Talleres con expertos y actores Delphi o Ábaco de Regnier
	Visión de futuro	Talleres con expertos y actores
Validación de escenarios	Validación de escenario frente a retos, oportunidades, potencialidades y sinergias	Talleres con expertos y actores Consulta Delphi
	Definición de roles de actores	Talleres con expertos y actores Análisis de actores (Mactor)

**Fuente:** Planificación Prospectiva de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador – Colombia (Zifec), 2019.

Sin embargo, para el proceso prospectivo del GAD, estas actividades deben ser evaluadas según los siguientes condicionantes: a) disponibilidad de tiempo e información; b) recursos; c) disponibilidad de herramientas de software o de aplicativos d) convocatoria de actores y; e) equipos de trabajo.

### 1.2.1. Propuesta metodológica para la construcción de escenarios

La propuesta metodológica del proceso prospectivo (Gráfico 3) indica la aplicación de métodos o actividades para llevar a cabo la construcción de escenarios. A continuación, se presenta el encadenamiento de estas actividades o métodos, destacando el insumo y producto de cada una de estas.



**Fuente:** Planificación Prospectiva de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador – Colombia (Zifec), 2019.

A continuación, se presenta el detalle de las actividades o métodos recomendados para la construcción de los escenarios del territorio del GAD.

### 1.2.2. Actividades o métodos para construir escenarios del territorio del GAD

Los escenarios son una forma o manera de construir o pensar en futuros alternativos a partir de combinaciones de diversas hipótesis, hechos y tendencias. Este método permite concertar la voluntad de los actores sobre lo que se espera que ocurra en el futuro, a través de acciones que se implementen desde el presente.

El método orientador de esta etapa será el “Análisis Morfológico”, que permite dividir el sistema de análisis, en una serie de partes, en este caso, los temas y sus respectivos factores de cambio. A partir de esta subdivisión se construyen, inicialmente, caminos normativos positivos, negativos, tendenciales y deseables. Posteriormente, se realiza una combinación de estas hipótesis de futuro para construir caminos alternativos o contrastados. De esta manera, los escenarios normativos, comúnmente llamados escenarios base, serán los siguientes:

- **Optimista:** condiciones positivas del territorio.
- **Pesimista:** condiciones negativas del territorio.
- **Tendencial:** condiciones iguales a las presentes del territorio que incluyen tendencias mundiales.
- **Deseable:** condiciones óptimas e ideales del territorio.

El método orientador de esta fase metodológica “Análisis Morfológico”, será nutrido o alimentado con otros métodos, tales como:

- **Método IGO (Importancia y Gobernabilidad):** priorización de variables o factores de cambio según la importancia y la gobernabilidad que tengan los actores o grupos de interés vinculados a la gestión territorial.
- **Talleres de Escenarios y Análisis Morfológico:** talleres con participación de actores que conlleven a la construcción de la matriz morfológica, a través de postulados para cada variable o factor de cambio según el tipo de escenario.
- **Ábaco de Regnier:** priorización del escenario apuesta a partir del análisis de expertos.

A continuación, se describen estos métodos:

#### Priorización de Variables o Factores con el método IGO

El sistema de análisis debe priorizar aquellos factores o variables que se consideren estratégicas para proyectar el futuro. De esta manera, se recomienda que para la selección o priorización de variables o factores de cambio se requiere aplicar el método IGO (Importancia- Gobernabilidad); este método permite definir qué tan importantes son las variables o factores para los actores o grupos de interés del territorio del GAD y qué tanto poder o control tienen sobre las variables o factores de cambio. Con base en la importancia y gobernabilidad asociada a cada variable o factor se determinan aquellas variables o factores que se consideran “estratégicos” (aquellas con alta importancia y

governabilidad), “reto” (aquellas con alta importancia, pero con baja gobernabilidad), “menos urgentes” (aquellas con baja importancia, pero con alta gobernabilidad) o “innecesarias” (aquellas con baja importancia y gobernabilidad). El método implica, entonces, realizar una calificación en doble vía:

- a. ¿Qué tan importante es cada factor de cambio para cada actor?.
- b. ¿Cuánto poder tiene cada actor sobre el factor?.

Se debe realizar dos tipos de calificación, en donde la calificación numérica es de 0 a 5, siendo cero sin importancia o sin gobernabilidad y cinco la más alta importancia o gobernabilidad. Ello permitirá ver qué posición tiene cada actor frente a los factores de cambio y, con ello, determinar aquellos factores estratégicos (alta gobernabilidad e importancia) para la construcción de escenarios del territorio. A continuación, se presenta el instrumento para calificar la influencia entre las variables:

**Tabla 9. Instrumento para priorizar factores de cambio (variables) con el método IGO**

Foco del análisis de actores: GAD										
Gobernabilidad temática:										
No.	Factor de cambio	Actores								Total
1										
2										
3										
4										
5										
n										

Importancia temática:										
No.	Factor de cambio	Actores								Total
1										
2										
3										
4										
5										
n										

Escala de calificación		
1	Fuerte	3.7 - 5.0
2	Moderado	1.7-3.6
3	Escasa	0.5-1.6
4	Nula	0-0.4

**Fuente:** Planificación Prospectiva de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador – Colombia (Zifec), 2019.

Las calificaciones de cada variable o factor de cambio se promedian para generar un resultado consolidado de importancia y gobernabilidad de cada variable o factor. De esta manera, se posiciona el resultado promedio en una gráfica de coordenadas que permita establecer la posición de cada variable o factor en los cuadrantes denominados como “estratégicas”, “reto”, “menos urgentes” o “innecesarias” (Gráfico 4).

**Gráfico 4. Cuadrantes de la matriz IGO**

**Fuente:** Planificación Prospectiva de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador – Colombia (Zifec), 2019.

Estos cuadrantes tienen la siguiente lectura:

**Gráfico 5. Significado de los cuadrantes de la matriz IGO**

<b>Alta Importancia Alta Gobernabilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Variables o factores estratégicos. Son variables con las que se puede lograr el mayor impacto a corto plazo.</li> </ul>
<b>Alta Importancia Baja Gobernabilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Variables o factores cuya intervención debe hacerse dada su importancia pero los resultados están condicionados por factores no controlables.</li> </ul>
<b>Baja Importancia Alta Gobernabilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Variables o factores que permiten mostrar resultados para generar confianza pero con bajo impacto. Son controlables pero poco influyentes.</li> </ul>
<b>Baja Importancia Baja Gobernabilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Variables o factores que pueden ser eliminadas para disminuir el ruido o desgaste en proyectarlas.</li> </ul>

**Fuente:** Planificación Prospectiva de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador – Colombia (Zifec), 2019.

Los factores que queden ubicados en la matriz en el cuadrante “Estratégicos” o “Retos” son los factores que son considerados para la construcción de los escenarios. Los demás factores podrán integrarse a uno ya seleccionado o quedarán como factores de referencia del proceso prospectivo, es decir, se mantienen en la trazabilidad del proceso, pero no se tienen en cuenta para los escenarios.

### Talleres de Escenarios para la construcción de matriz morfológica

Es importante recalcar que el método “Talleres de Escenarios” es una de las técnicas más importantes, ya que permite conocer la voluntad de los actores. A continuación, se presenta el instrumento para la construcción de escenarios en estos espacios:

**Tabla 10. Matriz morfológica para construcción de escenarios**

Temáticas	Factor de Cambio	Estados de Futuro			
		Optimista	Pesimista	Tendencial	Deseable
Entorno natural	A. B. C.	Hipótesis de futuro por factor			
Condiciones sociales y económicas	A. B. C.				
Interinstitucionalidad	A. B. C.				
Asentamientos humanos	A. B. C.				
Infraestructura	A. B. C.				
Amenazas y vulnerabilidades	A. B. C.				

**Fuente:** Planificación Prospectiva de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador – Colombia (Zifec), 2019.

Para mejor comprensión se presenta un ejemplo del resultado de la matriz morfológica.

**Gráfico 6. Ejemplo. Resultado de la matriz morfológica**

Temáticas	Factor de Cambio	Estados de Futuro			
		Tendencial	Deseable	Optimista	Pesimista
Condiciones sociales y económicas	Servicios colectivos	Los servicios colectivos de salud, educación, seguridad, ambientales, entre otros de la ZIFEC, acordados en los compromisos binacionales, han mejorado ligeramente. Sin embargo, aún persiste el déficit de cobertura en las tres regiones del territorio.	En la actualidad, la ZIFEC cuenta con cobertura total de la prestación de servicios colectivos para las tres regiones. Precisamente, uno de los aspectos más destacados es el tema de salud, el cual se ha convertido en un modelo referente de cooperación binacional para Latinoamérica.	El mejoramiento de las condiciones de vida es una de las prioridades de las autoridades nacionales, por lo cual, la ZIFEC se enfocó en mejorar el acceso y cobertura de los servicios colectivos. El avance en estos aspectos es importante, pero aún falta camino por recorrer	La ZIFEC empleó en los indicadores de servicios colectivos, lo cual ha impactado negativamente en las condiciones de vida de la población asociada a las tres regiones de la ZIFEC.
	Especialización de la producción	Cada país continúa de manera independiente sus actividades productivas y comerciales. No se aprovecha la localización geográfica de los territorios para definir cadenas productivas y las actividades comerciales de cada lado de la frontera sigan en competencia y no en cooperación mutua para potenciar una vocación económica, productiva, comercial o de servicios.	La ZIFEC, en cada uno de sus territorios, analizó sus vocaciones productivas y logró establecer apuestas colectivas entre los dos países para mejorar la productividad de las cadenas de producción, comercialización y distribución. De esta manera, cada territorio cuenta con una vocación productiva o comercial, la cual se ve apoyada con la incorporación de tecnología y los procesos de I+D+I (Investigación, Desarrollo e Innovación) y con ello, se mejoró la logística, la comercialización y se abrió paso a la exportación de productos con valor agregado.	Las vocaciones del territorio permitieron priorizar cadenas productivas, las cuales están en proceso de consolidación a través de acuerdos colectivos de los eslabones de la cadena de los dos países. Se cuenta con un tratado especial de producción y comercialización entre los dos países que ha permitido atender el mercado local e iniciar la exportación de productos con valor agregado.	Las actividades económicas de la ZIFEC se han visto disminuidas notablemente por la competencia agresiva que se da en los dos países. La competitividad de las cadenas productivas se ve limitada a la comercialización sin valor agregado de la mayoría de productos, definiendo la compra por el valor de precio y no por calidad. No hay cooperación binacional en términos de producción ni comercialización. No hay valor agregado en los productos debido a que la producción no incorpora procesos tecnológicos o de innovación.
	Turismo	Las condiciones de inseguridad creciente, así como la limitada cobertura de la infraestructura terrestre, aérea, fluvial y marítima de la región y la limitada oferta hotelera de la zona han limitado la potencialidad turística de la ZIFEC. Existe un patrimonio cultural importante y sitios turísticos llamativos; sin embargo, el volumen de turistas aumenta muy lentamente.	Tanto para Ecuador como para Colombia, la frontera en materia turística, dio un giro importante en los últimos diez años. La seguridad, la infraestructura hotelera y de vías de acceso terrestre, aéreas, fluviales y marítimas, así como la conservación del patrimonio cultural y ambiental, han logrado mejorar las condiciones para el turismo. Hoy, es una de las zonas con mayores y mejores atractivos urbanísticos.	La ZIFEC logró posicionarse como uno de los destinos latinoamericanos preferidos para el ecoturismo, el turismo cultural y religioso. La seguridad y el mejoramiento de las vías de acceso han permitido el repunte del territorio y hoy se presentan acuerdos para el debido flujo turístico entre las fronteras con trámites más ágiles.	El potencial turístico de la ZIFEC se ve desperdiciado e incluso deteriorado, debido a que no existe un trabajo conjunto por preservar los lugares entre los dos países, y como tal, el sector no se consideró como estratégico o atractivo. Además, las condiciones de inseguridad, así como el deterioro de la infraestructura vial y el cierre de aeropuertos limitó el acceso al territorio.

**Fuente:** Planificación Prospectiva de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador – Colombia (Zifec), 2019.

## Construcción de escenarios contrastados

A partir del resultado de la matriz morfológica se obtendrán los escenarios base con sus posibles cuatro (4) caminos. En este paso se continuará con la aplicación del método “Análisis morfológico” para la construcción de los escenarios contrastados, que surgen a partir de la combinación de diferentes hipótesis de los escenarios base. La matriz morfológica implica que los equipos técnicos establezcan sus hipótesis de futuro para cada factor de cambio, según los cuatro escenarios base, tal como se presenta en el siguiente ejemplo:

**Gráfico 7. Construcción de escenarios contrastados**

Temáticas	Factor de Cambio	Estados de Futuro			
		Tendencial	Deseable	Optimista	Pesimista
Condiciones sociales y económicas	Servicios colectivos	Los servicios colectivos de salud, educación, seguridad, ambientales, entre otros de la ZIFEC, acordados en los compromisos binacionales, han mejorado ligeramente. Sin embargo, aún persiste el déficit de cobertura en las tres regiones del territorio.	En la actualidad, la ZIFEC cuenta con cobertura total de la prestación de servicios colectivos para las tres regiones. Precisamente, uno de los aspectos más destacados es el tema de salud, el cual se ha convertido en un modelo referente de cooperación binacional para Latinoamérica.	El mejoramiento de las condiciones de vida es una de las prioridades de las autoridades nacionales, por lo cual, la ZIFEC se enfocó en mejorar el acceso y cobertura de los servicios colectivos. El avance en estos aspectos es importante, pero aún falta camino por recorrer.	La ZIFEC empujó en los indicadores de servicios colectivos, lo cual ha impactado negativamente en las condiciones de vida de la población asociada a las tres regiones de la ZIFEC.
	Especialización de la producción	Cada país continúa de manera independiente sus actividades productivas y comerciales. No se aprovecha la localización geográfica de los territorios para definir cadenas productivas y las actividades comerciales de cada lado de la frontera sigan en competencia y no en cooperación mutua para potenciar una vocación económica, productiva, comercial o de servicios.	La ZIFEC, en cada uno de sus territorios, analizó sus vocaciones productivas y logró establecer apuestas colectivas entre los dos países para mejorar la productividad de las cadenas de producción, comercialización y distribución. De esta manera, cada territorio cuenta con una vocación productiva o comercial, la cual se ve apoyada con la incorporación de tecnología y los procesos de I+D+i (Investigación, Desarrollo e Innovación) y con ello, se mejoró la logística, la comercialización y se abrió paso a la exportación de productos con valor agregado.	Las vocaciones del territorio permitieron priorizar cadenas productivas, las cuales están en proceso de consolidación a través de acuerdos colectivos de los eslabones de la cadena de los dos países. Se cuenta con un tratado especial de producción y comercialización entre los dos países que ha permitido atender el mercado local e iniciar la exportación de productos con valor agregado.	Las actividades económicas de la ZIFEC se han visto disminuidas notablemente por la competencia agresiva que se da en los dos países. La competitividad de las cadenas productivas se ve limitada a la comercialización sin valor agregado de la mayoría de productos, definiendo la compra por el valor de precio y no por calidad. No hay cooperación binacional en términos de producción ni comercialización. No hay valor agregado en los productos debido a que la producción no incorpora procesos tecnológicos o de innovación.
	Turismo	Las condiciones de inseguridad creciente, así como la limitada cobertura de la infraestructura terrestre, aérea, fluvial y marítima de la región y la limitada oferta hotelera de la zona han limitado la potencialidad turística de la ZIFEC. Existe un patrimonio cultural importante y sitios turísticos llamativos; sin embargo, el volumen de turistas aumenta muy lentamente.	Tanto para Ecuador como para Colombia, la frontera en materia turística, dio un giro importante en los últimos diez años. La seguridad, la infraestructura hotelera y de vías de acceso terrestre, aéreas, fluviales y marítimas, así como la conservación del patrimonio cultural y ambiental, han logrado mejorar las condiciones para el turismo. Hoy, es una de las zonas con mayores y mejores atractivos urbanísticos.	La ZIFEC logró posicionarse como uno de los destinos latinoamericanos preferidos para el ecoturismo, el turismo cultural y religioso. La seguridad y el mejoramiento de las vías de acceso han permitido el repunte del territorio y hoy se presentan acuerdos para el debido flujo turístico entre las fronteras con trámites más ágiles.	El potencial turístico de la ZIFEC se ve desperdiciado e incluso deteriorado, debido a que no existe un trabajo conjunto por preservar los lugares entre los dos países, y como tal, el sector no se consideró como estratégico o atractivo. Además, las condiciones de inseguridad, así como el deterioro de la infraestructura vial y el cierre de aeropuertos limitó el acceso al territorio.

**Fuente:** Planificación Prospectiva de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador – Colombia (Zifec), 2019.

Para el caso del territorio del GAD se propone que, desde su visión, se construyan dos escenarios contrastados. Esto permitirá contar con una gama de seis (6) escenarios como opciones de futuro del territorio.

El escenario contrastado, en síntesis, es el resultado de escoger uno (1) de los cuatro escenarios planteados (optimista, pesimista, tendencial y deseable) por cada factor de cambio, que se cree será el más factible de realizar. Es recomendable seleccionar un escenario contrastado adicional para luego elegir la mejor postura.

## Validación de escenarios

Antes de realizar la priorización del escenario apuesta es importante que los actores ajusten y validen las seis opciones de futuro del territorio. Para eso, los actores del territorio deberán evaluar los escenarios y ajustar la redacción de la hipótesis que corresponde a cada factor de cambio en todos los escenarios. Este paso permitirá que los escenarios se ajusten a la realidad y a las expectativas de los actores del territorio. Con ese fin, se utilizará un formato básico presentado a continuación:

**Tabla 11. Formato para ajustar y validar escenarios**

Temática	Factor de cambio	Hipótesis inicial	Ajustes sugeridos por mesa	Hipótesis propuesta	Hipótesis final o definitiva

**Fuente:** Planificación Prospectiva de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador – Colombia (Zifec), 2019.

El resultado final de esta actividad serán los escenarios ajustados con sus hipótesis por factor.

## Priorización del escenario apuesta

Con fundamento en los escenarios base y los escenarios contrastados, los actores deben priorizar un escenario apuesta, que se considera como la imagen de futuro compartida por los actores y sobre la cual se diseñarán todas las estrategias, programas y proyectos que permitan su logro en el año definido por el GAD.

Para tal propósito, se recomienda utilizar o aplicar el método Ábaco de Regnier, que se define como un método de consulta a expertos que tiene por objeto interrogar y conseguir las respuestas de estos a partir de una escala de colores y, con eso, tratar las respuestas en tiempo real. De esta manera, se espera conocer las opiniones de los expertos y percibir el consenso de un grupo (Godet & Durance, 2007, citando a Regnier, 1989).

Para el caso del proceso prospectivo del territorio, el GAD considerará como expertos a los actores identificados y a sus equipos técnicos. Como parte de este ejercicio, se debe realizar una votación para seleccionar la apuesta del territorio al año establecido por el GAD. El método exige que se definan una serie de opciones y sean clasificadas en una escala de colores, que se presenta a continuación:

**Tabla 12. Escala de votación para el Ábaco de Regnier**

Probabilidad de ocurrencia	Puntaje
Ocurrencia alta	5
Ocurrencia media	4
Ocurrencia neutra	3
Ocurrencia baja	2
Ocurrencia muy baja	1
Sin respuesta	0

**Fuente:** Planificación Prospectiva de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador – Colombia (Zifec), 2019.

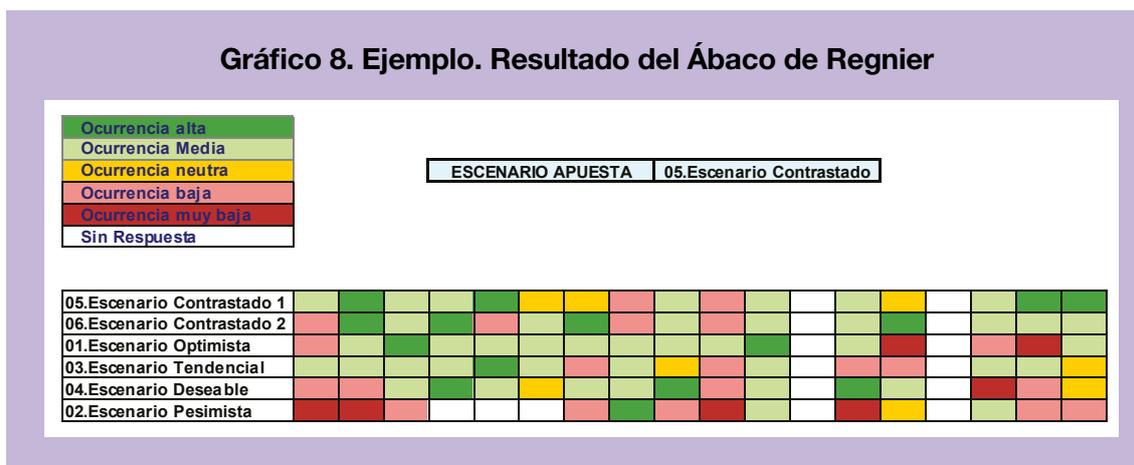
Cada actor (experto) emitirá solo seis respuestas que se presentarán en el formato presentado en la tabla 12. Para ello, cada actor del territorio (experto) debe definir el grado de probabilidad de ocurrencia de cada escenario. Todas las calificaciones se procesarán en un Excel diseñado para tal fin y, como resultado, se podrá conocer el escenario seleccionado, que se constituye en la apuesta del territorio para el año que se haya determinado.

**Tabla 13. Modelo de Ábaco de Regnier**

Actor	Escenarios	Probabilidad de Ocurrencia
Experto 1	Escenario Optimista	(Respuesta según escala de colores)
Experto 1	Escenario Pesimista	(Respuesta según escala de colores)
Experto 1	Escenario Tendencial	(Respuesta según escala de colores)
Experto 1	Escenario Deseable	(Respuesta según escala de colores)
Experto 1	Escenario Contrastado 1	(Respuesta según escala de colores)
Experto 1	Escenario Contrastado 2	(Respuesta según escala de colores)

**Fuente:** Planificación Prospectiva de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador – Colombia (Zifec), 2019.

El resultado esperado con la aplicación del método Ábaco de Regnier es el siguiente:



**Fuente:** Planificación Prospectiva de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador – Colombia (Zifec), 2019.

### 1.3 Lineamientos estratégicos

En esta fase se concreta la puesta en marcha del escenario apuesta a través de acciones específicas a nivel local, que son llevadas a la realidad por medio de la toma de decisiones a nivel institucional, normativo, organizacional o estructural. Es así como la prospectiva toma la forma de realidad, permitiendo actuar desde el presente para avanzar hacia el alcance o logro de la visión de futuro concertada entre los actores.

De esta manera, la prospectiva no se queda en el plano de la intención, sino que define los mecanismos de implementación del escenario apuesta a través del diseño de la estrategia, los programas, proyectos, responsables, presupuesto y cronograma de operación.

En tal sentido, para este propósito, el Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento, de la Universidad del Valle de Colombia, establece la identificación de los elementos clave para la toma de decisiones y los subdivide en aspectos del territorio como: desarrollo económico, desarrollo sociodemográfico, desarrollo científico, desarrollo institucional, desarrollo ambiental, desarrollo de infraestructura y actores estratégicos.

Ahora bien, tales aspectos del territorio son adaptables o ajustables a la especificidad del objeto de análisis. Para el caso del GAD, los aspectos del territorio son comparables con las temáticas que sirven para la construcción del Diagnóstico Estratégico del PDOT.

Los elementos clave para la toma de decisiones se refieren a las condiciones o requerimientos que se necesitan para que el escenario apuesta pueda realizarse y cumplirse. Para ello, las condiciones deben ser discriminadas por los aspectos económicos, sociodemográficos, tecnológicos, institucionales, políticos, de infraestructura y de vinculación de actores. En este punto, es importante describir las implicaciones que cada elemento para la toma de decisiones pueda derivar, como lo es inversión, alianzas, mancomunidades, desarrollo de capacidades, adecuaciones, entre otros. Se debe considerar, además, los factores críticos de observancia, los que constituyen aquellos aspectos (variables, tendencias, factores de cambio, entre otros) a los cuales se debe realizar un seguimiento permanente, con el propósito de identificar los cambios o variaciones que puedan tener en el curso del tiempo.

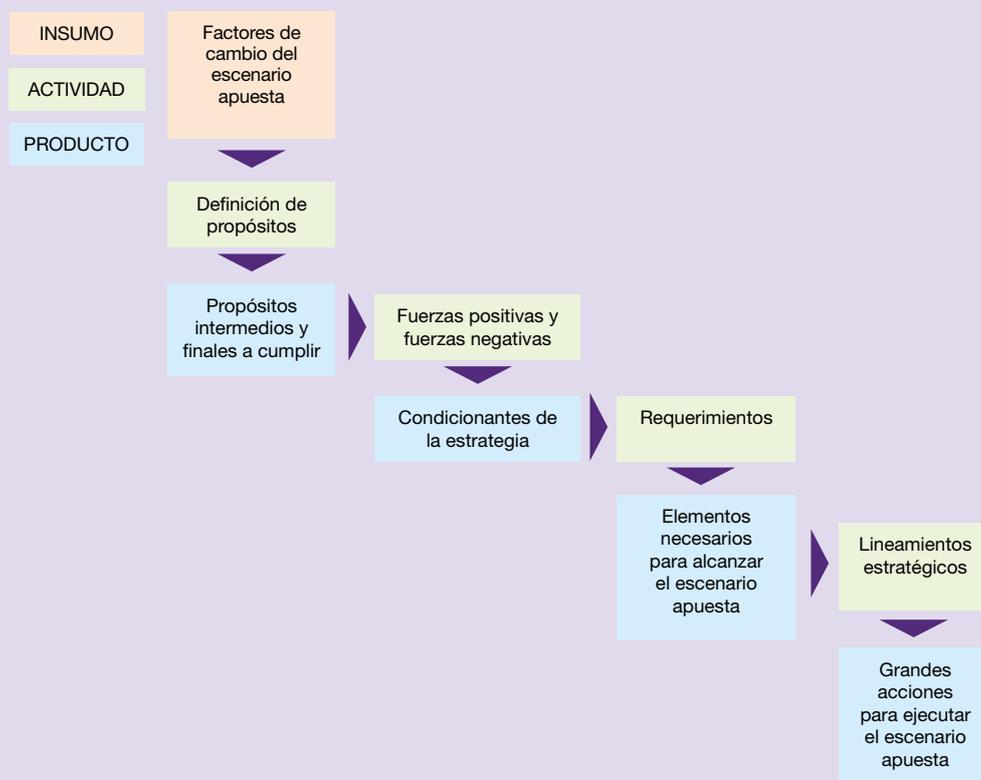
### 1.3.1. Propuesta metodológica para la formulación de lineamientos estratégicos

Los lineamientos estratégicos pueden definirse como el esquema general y amplio de las acciones estratégicas que deben ejecutarse para hacer realidad la hipótesis de cada factor de cambio. Se pueden considerar tales lineamientos como el marco de referencia para el diseño de la estrategia.

De allí que la estrategia se define por Mintzberg, *et al* (1991) como el patrón o plan que integra las principales metas y políticas de una organización (gubernamental, social, empresarial, territorial, entre otras) y, a la vez, establece la secuencia coherente de las acciones a realizar para efectivizar el cumplimiento de lo programado. Una estrategia adecuadamente formulada ayuda a poner orden y asignar, con base tanto en sus atributos como en sus deficiencias internas, los recursos existentes, con el fin de lograr una situación viable, así como anticipar los posibles cambios en el entorno y las acciones imprevistas.

A continuación, se presenta la secuencia de actividades para la construcción de lineamientos estratégicos:

**Gráfico 9. Propuesta metodológica para la formulación de lineamientos estratégicos**



Fuente: Planificación Prospectiva de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador – Colombia (Zifec), 2019.

### 1.3.2. Actividades para formular lineamientos estratégicos del escenario apuesta

Los lineamientos estratégicos permiten definir las acciones generales que se deben realizar para alcanzar y hacer realidad la hipótesis de futuro para cada factor de cambio del escenario apuesta. Esto significa que el insumo principal para definir los lineamientos estratégicos será el escenario apuesta. Es muy importante considerar como paso previo a la construcción de lineamientos estratégicos, el Modelo Territorial Deseado del GAD, ya que este insumo proyecta, en primera instancia, la visión territorial a futuro. Una vez efectuada esta consideración se propone la realización de las siguientes actividades metodológicas:

**Tabla 14. Fases, actividades y métodos para el diseño de lineamientos estratégicos**

Fase	Actividad	Métodos
Lineamientos estratégicos por factor de cambio	Definición de propósitos	Diseño de estrategia
	Fuerzas positivas y negativas	Diseño de estrategia
	Requerimientos	Diseño de estrategia
	Lineamientos estratégicos	Diseño de estrategia

Fuente: Planificación Prospectiva de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador – Colombia (Zifec), 2019.

Esta metodología tiene como propósito orientar a los equipos técnicos del GAD en la elaboración de lineamientos estratégicos a partir del escenario apuesta, desarrollado en el marco del ejercicio prospectivo a nivel local. A continuación, se describen estas actividades:

### Identificación de propósitos finales e intermedios

Cada tema estratégico (factores de cambio) está orientado por la visión futura expresada en el escenario. A partir de la visión futura de cada tema se debe identificar el propósito final y, en lo posible, los propósitos intermedios. Esto quiere decir que un tema estratégico puede desagregarse en uno o varios propósitos.

Ahora, lo que se deben definir con los propósitos son enunciados generales que sintetizan la idea de lo que se quiere lograr en cada uno de los temas estratégicos (factores de cambio) del escenario apuesta. En síntesis, los propósitos se obtienen de los elementos que se encuentran conformando el escenario apuesta de cada factor de cambio (ideas o frases que conforman la totalidad del escenario apuesta). En este sentido, se recomienda aplicar el siguiente instrumento:

Como su nombre lo indica, los propósitos intermedios deben alcanzarse primero para lograr el propósito final del escenario. No siempre la redacción del escenario describe de forma evidente los propósitos intermedios; si este es el caso, se debe obviar la identificación de propósitos intermedios y solo proponer el propósito final.

**Tabla 15. Formato para definir el propósito final y los intermedios de cada tema estratégico**

Temática	Tema estratégico (Factor de cambio)	Propósito final	Propósitos intermedios (solo si aplica)

Fuente: Planificación Prospectiva de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador – Colombia (Zifec), 2019.

### Fuerzas positivas y negativas

La identificación de las fuerzas positivas y negativas se constituye en un paso clave para determinar qué tanto poder o control tienen los actores para cumplir el propósito final y los propósitos intermedios de cada tema estratégico (factores de cambio). En este sentido, el insumo principal para esta actividad serán los propósitos finales e intermedios de cada tema estratégico (factor de cambio).

Es importante recordar que durante el proceso de diagnóstico estratégico sintético y el análisis prospectivo se identificarán muchas de estas fuerzas; igualmente, están presentes en los diagnósticos y documentación de planes de trabajo y de instituciones.

Para ello, se partirá de las siguientes preguntas orientadoras:

- ¿Qué fuerzas existentes o en conformación (potenciales) en el territorio, impiden o dificultan la realización del Propósito?

- ¿Qué fuerzas existentes o en conformación (potenciales) en el territorio, favorecen la realización del Propósito?

Las fuerzas positivas son situaciones ya existentes o en proceso potencial de desarrollo, que contribuyen o contribuirán al logro del escenario, por lo cual deben favorecerse, utilizarse o potenciarse. Pueden ser fuerzas locales o externas, que aparecen por esfuerzos organizados y conscientes, o producto del azar o conjunción de factores complejos. Son fuerzas que pueden provenir de acciones del Estado o de la misma comunidad y se manifiestan de muchas maneras.

Las fuerzas negativas pueden entenderse como situaciones ya existentes o en proceso potencial de desarrollo, que afectarán negativamente o impedirán el avance hacia el escenario apuesta. Eventualmente, estas fuerzas deberán impedirse o neutralizarse (de ser posible), o mitigarse. En caso de no ser posible incidir directamente, deberían diseñarse estrategias para lograr el interés de los actores que tienen gobernabilidad directa sobre ellas. Asimismo, puede suceder que se escapen del control y, en tal caso, es necesario evaluar el grado en el cual se ve comprometido el escenario y modificarlo, si es necesario.

Tanto las fuerzas positivas como negativas pueden provenir de: iniciativas locales, instituciones, agendas/actores internacionales, movimientos sociales, actores, tendencias, factores de cambio, planes de Gobierno, acuerdos, políticas, programas o proyectos en formación o en ejecución, formas de pensamiento social en formación o desarrollo, presiones sociales o coyunturas económicas que cambiarán positivamente o negativamente la situación para el escenario. Algunos de los ejercicios prospectivos realizados, así como sus documentos involucrados constituyen excelentes fuentes para la identificación de las fuerzas. Entre estos documentos se destacan:

- Análisis de FODA.
- Factores de cambio.
- Megatendencias.
- Percepción de actores.
- Plan Nacional de Desarrollo y estrategias gubernamentales.
- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Para esta actividad se recomienda aplicar el siguiente instrumento:

**Tabla 16. Formato para identificar las fuerzas positivas y negativas**

Análisis de fuerzas	
Eje	
Tema estratégico (Factor de cambio)	
Propósito final	
Propósitos intermedios (Solo si aplica)	
Fuerzas positivas	Fuerzas negativas

Fuente: Planificación Prospectiva de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador – Colombia (Zifec), 2019.

## Requerimientos

Para la realización de los propósitos se requieren ciertas condiciones tanto de carácter material como institucional, infraestructura, social, económico, político, legal, ambiental, de conocimiento, participación, organización, gestión pública, entre otros. Los requerimientos pueden definirse como las condiciones o necesidades principales que deben cumplirse para lograr el propósito y, con ello, hacer realidad la visión futura expresada en cada factor de cambio del escenario apuesta.

**Tabla 17. Formato para definir requerimientos**

Análisis de requerimientos			
Eje			
Tema estratégico			
Propósito final			
Tipos de requerimientos			
INF: Infraestructura	SOC: Social	AMB: Ambiental	ORG: Organizacional
ECO: Económico	LEG: Legal	PART: Participación	GPU: Gestión pública
INS: Institucional	POL: Político	CON: Conocimiento	OTRO
Tipo de requerimiento	Requerimientos		

**Fuente:** Planificación Prospectiva de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador – Colombia (Zifec), 2019.

## Lineamientos estratégicos

A partir del análisis de fuerzas y el análisis de requerimientos realizados en las dos actividades anteriores, para cada propósito es posible generar lineamientos estratégicos que, como su nombre lo indica, son de carácter general y no pretenden ser definitivos. Se trata de que permitan crear un marco de acción que se validará posteriormente y servirán para el diseño de la estrategia. Los lineamientos propuestos buscan alcanzar el propósito del tema estratégico a través de:

- Aprovechar y fomentar las fuerzas positivas.
- Detener o modificar las fuerzas negativas, así como también prepararse para afrontarlas y mitigar los efectos negativos.
- Producir o generar los requerimientos que se necesitan para alcanzar el escenario. Los lineamientos estratégicos deben generar los productos y efectos necesarios.

**Tabla 18. Formato para formular lineamientos estratégicos**

Temática	Tema estratégico	Propósito final	Lineamientos estratégicos

**Fuente:** Planificación Prospectiva de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador – Colombia (Zifec), 2019.

## Sección II:

# Relación de la propuesta metodológica para la planificación prospectiva territorial con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los GAD

### 2.1. Objetivos estratégicos de desarrollo y programas

Consiste en definir los impactos que se esperan alcanzar para las personas que habitan en un territorio, en el período de tiempo del plan, en coherencia con el escenario apuesta, la visión y los lineamientos estratégicos.

Analizar los objetivos estratégicos de desarrollo del PDOT para ver su aporte a la consecución de los factores de cambio identificados.

El instrumento sugerido sería el siguiente:

**Tabla 19. Formato para formular objetivos estratégicos**

Objetivo estratégico de desarrollo	Factores de cambio	Propósitos finales	Programas/proyectos
1.	1.	1.	1.
	2.	2.	2.
	3.	3.	3.

**Fuente:** Planificación Prospectiva de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador – Colombia (Zifec), 2019.

Un objetivo estratégico de desarrollo describe el propósito final a ser alcanzado, que es medido a través de indicadores y metas.

Como se observa en la Tabla 19, para cada factor de cambio se identifica un propósito final, un programa/proyecto.

Otras alternativas que se pueden considerar son:

- Definir programas/proyectos que unifiquen factores de cambio de contenido similar, en función de su alcance y posibilidades de acción.
- Definir un programa/proyecto por cada temática.

Una vez que se cuenta con los programas/proyectos es necesario focalizar la aplicación de estrategias, puesto que es probable que su aplicación no sea uniforme en todo el territorio. Algunas estrategias aplican, en mayor grado, a ciertas zonas y poblaciones que poseen afinidad con la problemática en cuestión, o con la situación futura deseada. Igualmente, es necesario analizar si hay poblaciones que tienen condiciones y recursos apropiados para que se apliquen en ellas los lineamientos.

Finalmente, también debe ser considerado si los planes, programas o proyectos gubernamentales ya se están focalizando hacia alguna población en especial y es conveniente o factible proponer ampliarlos a otras zonas o áreas del GAD.

## 2.2. Formulación de metas e indicadores

Un indicador es un enunciado que permite medir el estado de cumplimiento de un objetivo, facilitando su seguimiento.

Una vez que se hayan definido los programas/proyectos y los objetivos específicos de cada programa/proyecto, se recomienda construir las metas e indicadores. Esto con el fin de que se puedan diseñar metas realistas que concuerden con el alcance y contenido de las acciones que se van a realizar.

Es recomendable la inclusión de una dimensión temporal (como, por ejemplo, proyectada al año 2030) y una expresión cuantitativa que impliquen la especificidad de la meta; al igual que tener en cuenta la posible existencia de una línea de base (la cual debe crearse, en caso de no existir) y los datos que indiquen el desempeño actual, como punto de partida.

Por otra parte, en términos de medición es importante que el indicador permita obtener información acerca de valores útiles para efectos comparativos. Este conjunto así definido permite realizar el ejercicio de evaluación, lo cual conlleva la posibilidad de construir juicios (técnicos, políticos, ciudadanos) respecto del desempeño obtenido con la implementación del plan.

El instrumento para compilar la información sería el que se propone a continuación:

**Tabla 20. Formato para formular metas e indicadores**

Factor de cambio	Objetivo estratégico de desarrollo	Programa/proyecto	Meta al año ...	Indicador
1.		1.	1.	1.
		2.	2.	2.
		3.	3.	3.
2.		1.	1.	1.
		2.	2.	2.
		3.	3.	3.
3.		1.	1.	1.
		2.	2.	2.
		3.	3.	3.

**Fuente:** Adaptado del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (Cenepred), 2016.

## 2.3. Acciones estratégicas

Tienen por finalidad determinar las estrategias de política territorial, que contribuyen al logro de los objetivos estratégicos de desarrollo propuestos de forma eficiente. La elección de las acciones estratégicas debe ser sustentada sobre el análisis de los siguientes factores:

- El diagnóstico de las variables estratégicas (factores de cambio).
- Las capacidades políticas, humanas, técnicas y financieras.
- Los actores involucrados, sus acciones, reacciones esperadas y la capacidad que poseen para articularse y coordinar.

Dentro de las acciones estratégicas se deben considerar las siguientes actividades:

- **Formulación de las acciones estratégicas:** las acciones estratégicas territoriales, pueden ser de tres tipos:
  - De cambio.
  - Medidas de política.
  - Proyectos priorizados.

Estas acciones estratégicas son las actividades que se desprenden de las actividades que ayudarán a alcanzar los objetivos estratégicos de desarrollo. Asimismo, permitirán cumplir con las metas planteadas.

- **Revisión de incoherencias operativas y redundancias de las acciones estratégicas:** esta labor se realiza para evitar duplicidades o conflictos en las intervenciones que pongan en riesgo los objetivos propuestos a partir de criterios de “importancia” y “factibilidad”.
- **Asignación de responsables a cada acción estratégica:** identificar a los responsables de ejecutar o coordinar cada una de las acciones estratégicas.

En la siguiente tabla se sugiere el levantamiento de información concerniente a las acciones estratégicas:

**Tabla 21. Formato para formular acciones estratégicas e identificar responsables**

Factor de cambio	Objetivo estratégico de desarrollo	Programa/proyecto	Acciones estratégicas	Responsables
1.		1.	1, 2, 3, ...	1, 2, 3, ...
		2.	1, 2, 3, ...	1, 2, 3, ...
		3.	1, 2, 3, ...	1, 2, 3, ...
2.		1.	1, 2, 3, ...	1, 2, 3, ...
		2.	1, 2, 3, ...	1, 2, 3, ...
		3.	1, 2, 3, ...	1, 2, 3, ...
3.		1.	1, 2, 3, ...	1, 2, 3, ...
		2.	1, 2, 3, ...	1, 2, 3, ...
		3.	1, 2, 3, ...	1, 2, 3, ...

**Fuente:** Adaptado del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (Cenepred), 2016.

De la Tabla 21 se desprende que para cada de cada programa/proyecto puede requerirse una (1) o varias acciones estratégicas. Además, debe entenderse que para cada acción estratégica puede requerirse la participación de uno o más responsables que serán los encargados de efectivizar las acciones estratégicas. Cabe indicar que los responsables pueden estar presentes en: uno o varios programas; una o varias acciones estratégicas; uno o varios factores de cambio dependiendo de sus competencias, atribuciones y grado de comprometimiento.

## 2.4. Ruta estratégica

Tiene por finalidad determinar el orden de prioridades a nivel de objetivos estratégicos de desarrollo y la “secuencia de acciones estratégicas que permite lograr dichos objetivos”.

**Gráfico 10. Formato de “ruta estratégica”**

Objetivo estratégico de desarrollo	Programa/proyecto	Acción estratégica	Responsable	2019				2025				2030					
				1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T		

**Fuente:** Adaptado del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (Cenepred), 2016.

## 2.5. Proceso institucional

En esta fase se identifican los pasos que el GAD debe implementar para el cumplimiento de los objetivos estratégicos de desarrollo. En consecuencia, se realiza lo siguiente:

- Se determinan la misión institucional y los objetivos estratégicos institucionales con sus correspondientes indicadores y metas.
- Se identifican las acciones estratégicas institucionales con sus correspondientes indicadores y metas.
- Se construye una ruta estratégica institucional en la que se desagregan las acciones estratégicas en actividades que aseguran su ejecución, con sus respectivas unidades responsables.
- Se vincula el planeamiento estratégico con el presupuesto asignado al GAD.

La fase institucional tiene dos objetivos:

- Establecer cómo los gobiernos locales van a contribuir al logro de los objetivos estratégicos de desarrollo del territorio, con el fin de impulsar la gestión para el cambio institucional.
- Orientar las decisiones sobre la asignación de recursos en el presupuesto del GAD, para el logro de los objetivos.

A continuación, se sugieren acciones para incorporar la gestión prospectiva en los presupuestos participativos de los GAD:

## Fase de preparación

Se debe procurar identificar y registrar como agentes participantes a los dirigentes, presidentes barriales, asambleístas ciudadanos o vecinos más activos de las zonas de impacto existentes para su consecuente capacitación en la dinámica del presupuesto participativo, a fin de que estos puedan tener voz y voto en la toma de decisiones sobre la priorización de proyectos de inversión pública a ejecutar en el ámbito correspondiente.

## Fase de concertación

Comprende la presentación de la visión y objetivos estratégicos de desarrollo del ejercicio prospectivo del PDOT, así como el desarrollo de talleres orientados a: identificación y priorización de resultados; evaluación técnica de proyectos; y priorización de proyectos de inversión.

En el primer caso deberán ejecutarse talleres, sobre todo, en aquellas zonas que se caractericen por presentar altos niveles de riesgo, a fin de que los agentes participantes respaldados por la población directamente involucrada puedan identificar y priorizar proyectos “in situ”.

En el segundo y tercer caso se deberá presentar la cartera de proyectos vinculados a los resultados priorizados, es decir, aquellos proyectos de inversión de carácter prospectivo, que superaron la evaluación técnica y que cuentan con viabilidad en el marco del presupuesto público.

## Acciones complementarias

Resulta pertinente realizar algunas acciones complementarias que ayudarán a incorporar la gestión prospectiva de una manera eficiente.

Al respecto, se detallan algunas acciones que los GAD pueden ejecutar ante la necesidad de incorporar la gestión prospectiva en los procesos de planificación y ordenamiento territorial:

- Contar con profesionales que tengan conocimientos en la temática de planificación prospectiva dentro del Equipo Técnico Permanente responsable del proceso de formulación o actualización del PDOT.
- Generar espacios de diálogo multinivel para articular la visión de desarrollo entre los GAD circunvecinos.
- Considerar el presupuesto del GAD y su respectivo historial de asignación y gasto durante el proceso de planificación prospectiva.

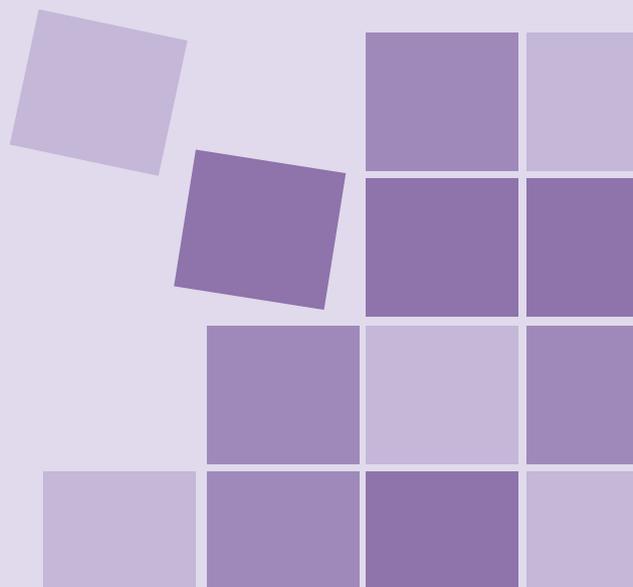
## Referencias

- Astigarraga E. (2016) *Prospectiva Estratégica: orígenes, conceptos clave e introducción a su práctica*. ICAP- Revista Centroamericana de Administración Pública (71), diciembre 2016.
- Berger, G. (1957), "Sciences humaines et prevision", *Revue des deux mondes*, París, fevrier.
- Berger, G. (1964), *Phé nomenclologie du temps et prospective*, París, Presses Universitaires de France.
- Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres - Cenepred. (2016), *Guía Metodológica de Implementación de la Gestión Prospectiva y Gestión Correctiva en los Instrumentos de Planificación Municipal (Planes de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo)*. Lima: Perú.
- Datar (Delegación Interministerial para la Ordenación del Territorio y el Atractivo Regional) (1994), *Dossier prospective et territoires*, Paris, La Documentation française.
- Espinosa, J. (2006), "La prospectiva territorial: Un camino para la construcción social de territorios de futuro", *Región, espacio y territorio en Colombia*, L.C. Jiménez (comp.) (pp. 304-321), Bogotá D.C., Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ingeniería, Departamento de Geografía. [en línea]
- Godet, M. (1994), *De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva estratégica*, Barcelona, Editorial Marcombo.
- Godet, M. (1997), *Manuel de prospective stratégique*, vols. 1 y 2, París, Dunod.
- Godet, M. (2000). *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica*. Laboratoire d'Investigation Prospective et Stratégique. Paris: Francia.
- Godet, M. (2004), *Creating Futures: Scenario Planning as Strategic Management Tool*, Londres, and Económica.
- Godet, M. & P. Durance (2007), *Prospectiva Estratégica: Problemas y Métodos*. Serie Cuadernos de Lipsor, cuaderno #20, segunda edición. Londres. PROSPEKTIKER
- Goux-Baudiment, F. (2006), "Las apuestas de la prospectiva territorial en Europa", *La previsión tecnológica e industrial: Fundamentos y aplicaciones*, J. Medina y G. Rincón (eds.), Bogotá, Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación/Corporación Andina de Fomento (Colciencias/CAF).
- Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento. (2017) *Instructivo 1: Prospectiva Territorial: Previos Sistema de Prospectiva, Vigilancia e Inteligencia*

Organizacional del SENA: Universidad del Valle. Cali.

- Medina, J.; Vásquez, S.; y, Castaño, P (2014), *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*, Libros de la Cepal, N° 129 (LC/G.2622-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Medina Vásquez, J. (2010), “La prospectiva en la práctica de América Latina”, Conferencia dictada en el Centro de Estudios de Prospectiva, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca.
- Medina Vásquez, J. (2009), “Bases para una teoría de la decisión”, Curso Planificación y Gestión Estratégica de las Políticas Públicas, Santa Cruz de la Sierra, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes).
- Medina, J. y Ortégón, E., (2006) *Manual de Prospectiva y Decisión Estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*, Manual 51, Ilpes/Cepal, Santiago de Chile.
- Mintzberg, H.; Voyer, J.; Quinn, J. (1991). *El proceso estratégico: Concepto, contextos y casos*. Ed. Prentice Hall Hispanoamericana S.A. Segunda Edición. Ciudad de México.
- Mojica, F. (2006) *Concepto y Aplicación de la Prospectiva Estratégica*. Revista MED. Vol. 14, N° 1. Págs. 122-131.
- Palop F. y Vicente J.M. (1999), «Vigilancia tecnológica e inteligencia competitiva. Su potencial para la empresa española» Serie estudios Cotec, n.º 15.
- Pinto, J. P. (2008). *Las herramientas de la prospectiva estratégica: usos, abusos y limitaciones*. Cuadernos de Administración [en línea] 2008, (Julio-Diciembre) : [Fecha de consulta: 05 de marzo de 2019] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=225014905005>> ISSN 0120-4645.
- Régnier, F. (1989). *Annoncer la couleur: pour une approche nuancée du consensus*, Nancy : Institut de métrologie qualitative.
- Robledo, J. (2017). *Introducción a la Gestión de la Tecnología y la Innovación*. Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín. Medellín.
- Secretaría Técnica Planifica Ecuador (2019). *Guías para la formulación/actualización de PDOT para provincias, cantones y parroquias rurales*. Quito, Ecuador. Disponible en <https://www.planificacion.gob.ec/biblioteca/>





SECRETARÍA TÉCNICA  
PLANIFICA ECUADOR



EL  
GOBIERNO  
DE TODOS

Con el apoyo de:

MINISTERIO DE  
AGRICULTURA Y GANADERÍA

MINISTERIO  
DEL AMBIENTE

**PROAmazonía**  
Programa Integral Amazónico de  
Conservación de Bosques y Producción Sostenible



Al servicio  
de las personas  
y las naciones



GREEN  
CLIMATE  
FUND



 @PlanificaEcu

 @PlanificaEcu

 /PlanificaEcu

 /PlanificaEcu

[www.planificacion.gob.ec](http://www.planificacion.gob.ec)

Información: 593 2 397 8900 o [ayuda@planificacion.gob.ec](mailto:ayuda@planificacion.gob.ec)