

PROAmazonía

Programa Integral Amazónico de
Conservación de Bosques y Producción Sostenible



Al servicio
de las personas
y las naciones



GREEN
CLIMATE
FUND



POLICY BRIEF / OCT 2020

Amazonía Sur

Planificación para el desarrollo. Abordaje metodológico.

MINISTERIO DEL AMBIENTE Y AGUA
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA



sembramos
Futuro

Lenín



Autores: Adriana Cárdenas, Especialista en Cambio Climático; Didier Sánchez, Especialista Ambiental; Conservación; Alejandro Zury, Especialista en Producción Sostenible Libre de Deforestación; Andrés Armijos, Técnico de Campo del Cantón El Pangui

Revisores: William Zury Ocampo, Coordinador General Consorcio Sur, UNL.

Colaboradores: Alexandra Aguilera, Especialista en PUGS; Robert Alvarado, Coordinador Técnico; Andrés Armijos, Técnico de campo del Cantón El Pangui; Adriana Cárdenas, Especialista en Cambio Climático; Santiago Cobos, Técnico de campo del Cantón Tiwintza; Cecilia Fajardo, Técnica de campo del Cantón Huamboya; Darío León, Técnico de campo del Cantón Taisha; Israel Ludeña, Técnico de campo de la Parroquia Sevilla Don Bosco; Leonardo Malla, Técnico de campo de la Parroquia Macuma; Luis Ordoñez, Representante Consorcio Sur, ECOPAR; Paulina Ormaza, Especialista Social; Gabriela Piedra, Técnica de campo del Cantón Paquisha; Wilson Puglla, Técnico de campo de la Provincia Zamora Chinchipe; Didier Sánchez, Especialista Ambiental; Edwin Sanmartín, Técnico de campo del Cantón Morona; Yosselyn Sarmiento, Técnica de campo del Cantón Palora; Santiago Silva, Especialista en PUGS y SIG; Wilson Villagómez, Técnico de campo del Cantón Nangaritza; Alejandro Zury, Especialista en Producción Sostenible Libre de Deforestación; William Zury, Coordinador General Consorcio Sur

Colaborador invitado: Aníbal González, Director del Centro de Investigaciones Territoriales, UNL

Fotografías: Santiago Silva, MUNDOGEOFORESTAL; Erika Urgilés, Técnica de campo de la Provincia Morona Santiago

Compiladora: Ana María Arroyo, Consultora en Comunicación Estratégica y Diseño

Diseño y diagramación: Ana María Arroyo, Consultora en Comunicación Estratégica y Diseño

PROAmazonía
Programa Integral Amazónico de
Conservación de Bosques y Producción Sostenible



Al servicio
de las personas
y las naciones



GREEN
CLIMATE
FUND



Amazonía Sur

Planificación para el desarrollo.
Abordaje metodológico.

MINISTERIO DEL AMBIENTE Y AGUA
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA



sembramos
Futuro

Lenin





El Programa Integral Amazónico de Conservación de Bosques y Producción Sostenible, PROAmazonía, es una iniciativa del Ministerio del Ambiente y Agua (MAAE), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), financiado por el Fondo Verde para el Clima (GCF) y el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF).

El área de intervención del programa MAG-MAAE/PROAmazonía en la amazonía sur corresponde a los territorios de trece Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), distribuidos en las provincias de Morona Santiago y Zamora Chinchipe. Se caracteriza a simple vista por la exuberante vegetación presente en importantes remanentes de bosque nativo (Morona Santiago, mantiene cobertura boscosa en el 81% de su territorio, mientras que en Zamora Chinchipe, esta remanencia alcanza el 71%), y por un paisaje que destaca los flancos de la cordillera occidental en el oeste y la llanura amazónica hacia el este, en el caso de la primera provincia, mientras que en la segunda predominan relieves montañosos donde se acentúa las cordilleras del Kutukú y del Cóndor.

En comparación con los paisajes del norte y centro amazónico, el sur evidencia menor apoyo desde la cooperación y en gran medida del Estado, al menos en lo referente a intervención para el manejo integral y sostenible del paisaje. El escaso soporte es visible en esta zona del país, y lo ha sido desde hace algunos años. La inversión en el desarrollo en estos paisajes se centra en la extracción y explotación minera y petrolera. Realidad que contrasta con niveles de pobreza (NBI por consumo), entre los más altos del Ecuador. No en vano se destacan sus parroquias entre aquellas con mayores índices de pobreza en el país, así Macuma registra el 100% por necesidades básicas insatisfechas, seguida por Sevilla Don Bosco con alrededor del 96%, ambas conformadas por población indígena mayoritariamente.

METODOLOGÍA APLICADA EN EL PROCESO DE ACTUALIZACIÓN DE LOS PDOT EN 13 GAD PRIORIZADOS EN LA AMAZONÍA SUR, INCORPORANDO CRITERIOS DE CONSERVACIÓN, CAMBIO CLIMÁTICO, PRODUCCIÓN SOSTENIBLE LIBRE DE DEFORESTACIÓN, CON UN ENFOQUE DE GÉNERO E INTERCULTURALIDAD.

RECOMENDACIONES.

Construyendo una relación de confianza con los GAD

- Establecer acuerdos formales entre las partes a intervenir (GAD-PROAmazonía) previo al proceso de actualización de los PDOT y de la formulación de los PUGS rurales de producción y protección, a fin de evitar inconvenientes de articulación y coordinación lo cual permita establecer lineamientos y compromisos claros al momento de integrar los criterios técnicos y transversalizar los enfoques, y que los mismos se vean reflejados en dichos instrumentos de planificación y gestión territorial.

Los GAD son instancias formales que para sus decisiones requieren documentos firmados, como son los Convenios de Cooperación Interinstitucional. Esta situación, según los GAD, fue una de las dificultades para articular y coordinar el trabajo entre el Consorcio y los GAD, e incluso con los Consultores GAD encargados del resto de componentes de PDOT y del área urbana de los PUGS, al restarle formalidad al proceso. Un compromiso firmado, hubiera permitido exigir que, por ejemplo, que los criterios y enfoques, se consideren en su integralidad en las versiones finales de los PDOT y de los PUGS. Además, se debieron establecer hojas de ruta sincrónicas basadas en los mencionados acuerdos formales. Esta formalidad y sincronización pudo permitir una coordinación más eficiente, evitando la desarticulación entre actores involucrados lo hizo que se dupliquen esfuerzos.

- Es importante fortalecer la confianza desde la cooperación externa hacia los GAD, y viceversa, quienes, con el apoyo de las ONG o la Academia, podrían enfocar esfuerzos en construir mecanismos que demuestren transparencia y eficiencia en el manejo de recursos. De este modo aprovechar oportunidades de apoyo enfocadas en la región amazónica. A la par, la gestión para fortalecer la confianza hacia las instituciones públicas en el territorio es clave. En el caso de Zamora Chinchipe, se requiere recuperar esta confianza que se ha deslucido debido a que actualmente es más fácil obtener una concesión minera que declarar una nueva área protegida.
- En los territorios donde se desarrollaron talleres con las comunidades, oportunidad que se aprovechó especialmente con los GAD parroquiales de Macuma, Sevilla Don Bosco y Zurmi, por la cercanía de actores en los cascos parroquiales, se configuraron como espacios importantes para el levantamiento de información específica para el diagnóstico, en especial sobre la situación de la deforestación, estado de la infraestructura y los sistemas de salud local, bioemprendimientos o alternativas productivas sostenibles libres de deforestación, por ejemplificar. En procesos futuros, se recomienda fomentar y apoyar talleres específicos con las comunidades focalizadas a los objetivos del PDOT,

inclusive fuera de los tiempos de actualización de este instrumento de planificación del territorio. Pues, se llegó a constatar que las iniciativas que apuntan a resolver necesidades manifestadas desde la población, son priorizadas y apoyadas por los GAD.

- La articulación entre los diferentes niveles de gobierno provincial, cantonal y parroquial, es una estrategia importante que se tiene que considerar por los GAD de la Amazonía sur con la finalidad de plantear propuestas estructuradas de mayor cobertura e impacto social, y de ejecución simultánea, lo que permite implementar proyectos con objetivos estratégicos similares, para trabajar de manera conjunta más allá de sus circunscripciones políticas, fomentando a la vez otros mecanismos de participación y de gestión concertada como lo son las Mancomunidades o Consorcios. Estas estructuras además tienen la posibilidad de acceder a recursos económicos complementarios del Estado y de la cooperación internacional.
- La propuesta de proyectos deben nacer de las comunidades, de la propia gente; el GAD debe ser quien solventa estos problemas y asignar de manera directa los presupuestos, por supuesto, validando los mismos en los espacios que por ley se tiene que hacer para la distribución del presupuesto participativo. Esta prioridad demuestra la credibilidad del GAD en dar prelación en lo que necesita la comunidad para lograr verdaderos cambios. Un ejemplo es Sevilla Don Bosco, donde el proyecto “Fortalecimiento del Aja Shuar como sistema agrícola sostenible climáticamente inteligente”, fue identificado y planteado por la gente de las comunidades de la Asociación Sevilla, proyecto que consta en la propuesta del PDOT, el cual por su nivel de prioridad el GAD parroquial le está asignando presupuesto de contrapartida para el 2021 y del que, en la actualidad, PROAmazonía le está apoyando con la elaboración del proyecto de viabilidad.

Orientando el fortalecimiento local

- Se considera clave contar con una hoja de ruta claramente establecida para asegurar un proceso de acompañamiento y seguimiento a los GAD, que garantice una ejecución efectiva de los PDOT, particularmente de la propuesta con base en su modelo de gestión planteado. A la par, esta dinámica debería registrar los puntos efectivos y los no efectivos para procurar la implementación de sistemas de gestión adaptativa en los GAD, lo que les permitiría contar con mecanismos de mejora continua, independientes a las prioridades y perspectivas de la administración de turno.
- Es deseado asegurar equipos técnicos locales en los GAD, especialmente en el departamento de planificación, conformados con profesionales especialistas en cambio climático, producción sostenible libre de deforestación, conservación, género e interculturalidad, porque estos coadyuvan a visionar y planificar un futuro sostenible. No obstante para la fase de implementación del PDOT y/o PUGS, las capacidades en estas disciplinas deben estar fortalecidas en los niveles de las direcciones o unidades técnicas de gestión ambiental, desarrollo económico productivo y gestión social, para el caso de los componentes que apoyó PROAmazonía.
- Fomentar, en el territorio de los GAD, procesos orientados a generar información y conocimiento sobre la situación e implicaciones de los distintos criterios y enfoques

para el desarrollo sostenible, especialmente a través de alianzas con Universidades y Organizaciones de investigación en tecnologías y metodologías más funcionales para mejorar las condiciones de vida de la población en el marco de promover la sostenibilidad, fortaleciendo con ello los criterios y enfoques que han sido internalizados y transversalizados en el proceso de actualización de los PDOT y de la formulación de los PUGS.

- Durante la elaboración de los PUGS rurales, se evidenció la limitación e importancia de contar con los catastros rurales y las unidades de producción familiar para la Amazonía sur, como insumo para precisar los tratamientos en los polígonos de intervención. Se considera indispensable que los GAD puedan disponer de esta información a fin de facilitar, en su momento, la actualización de los mismos. Se aclara que el MAG como Autoridad Agraria, es quien determinará la unidad de producción familiar para este territorio amazónico.
- Se debe retomar la priorización de capacitación a los equipos de los técnicos de los GAD, de manera que se pueda fortalecer los conocimientos de estos, en los criterios y enfoques transversalizados. Como efecto de la cuarentena se dio la suspensión del fortalecimiento de capacidades en los diferentes GAD que apoyarían la transversalización de los cuatro enfoques: Conservación, Género e Interculturalidad, Cambio Climático y Producción Sostenible Libre de Deforestación. Algunos de los GAD, interrumpieron la atención al público por varias semanas, lo que incluso no permitió desarrollar talleres virtuales, inicialmente planificados para capacitar en la transversalización de los cuatro enfoques.
- La lección aprendida fue que, de partida, no existía una metodología específica que facilite la incorporación de los criterios de cambio climático, conservación y producción sostenible libre de deforestación y la transversalización de los enfoques de género e interculturalidad. Ventajosamente, hubo una apertura de PROAmazonia para proponer diversos aportes metodológicos y hacer adecuaciones a los lineamientos originales. Esta integración permitió adecuar la metodología de trabajo para este propósito y obtener innovaciones que pueden enriquecer las actuales guías y cajas de herramientas de la Secretaría Técnica de Planifica Ecuador.

Fomentando la coordinación interinstitucional para la inclusión de los criterios y enfoques

- Durante todo el proceso de planificación territorial y la posterior implementación de los PDOT y PUGS rurales, se requiere el involucramiento tanto del MAAE como del MAG, especialmente para el acompañamiento a los GAD cuando se conciben e territorialicen los criterios técnicos de cambio climático, conservación y producción sostenible libre de deforestación y los enfoques de género e interculturalidad. El apoyo de estas instituciones ayudarían a facilitar la comprensión y viabilidad de los mismos, tanto en el personal técnico de los GAD como en la población.
- En relación a la alta rotación de personal técnico de los GAD, se recomienda promover la institucionalización de la información generada en distintas fases de actualización

de los PDOT y formulación de los PUGS rurales. Es esencial, que exista un traspaso formal de información del equipo saliente al equipo entrante, cuando hay un cambio de autoridades, ya que muchas veces los nuevos técnicos no saben que se ha hecho en su territorio, cuál fue el alcance de los proyectos o por qué no se ejecutaron otros que se encontraban recogidos en el PDOT. En la misma línea sobre el ámbito técnico, se recomienda al menos durante el período de planificación incrementar el número de técnicos para cubrir todos los componentes o liberar de otras responsabilidades al personal de los GAD asignado para la construcción del PDOT. Esta estrategia hubiese evitado la dilatación de los procesos que al final pasan la factura al mismo GAD, al no poder las actuales autoridades tomar decisiones con base en el nuevo PDOT, pasando en todos los GAD más de un año luego de posesión (julio de 2019). Esta situación, se agravó por la ampliación del plazo por la pandemia del coronavirus COVID 2019, que se extiende hasta diciembre de 2020.

- En todos los GAD que tienen de territorios y poblaciones de pueblos y nacionalidades, es necesario contar con planes de vida de las comunidades indígenas articulados a los PDOT, así como con la determinación de territorios ancestrales, y es precisamente los GAD los llamados para apoyar la elaboración de estos instrumentos y requerimientos. En el caso de los GAD cantonales, la determinación de los polígonos de territorios ancestrales, deberá sustentarse en los levantamientos planimétricos que integran los expedientes de adjudicación otorgados por el MAAE y el MAG. Los acuerdos preliminares con dichas instituciones logrados durante el proceso de socialización y revisión de los PUGS rurales que fueron elaborados por los GAD con apoyo del PROAmazonía, supone el inicio de un proceso para este fin que, en su momento, tendrá que ser actualizado en los polígonos predefinidos en los mencionados PUGS.

- El contar con un técnico en el territorio como parte del equipo del Consorcio, fue un acierto que facilitó el proceso metodológico de recopilación de datos, además de apoyar la vinculación con el equipo técnico de los GAD, sobre todo para recabar información utilizada en el diagnóstico. Esta estrategia además permitió tener un acercamiento que facilitó el trabajo de forma virtual cuando se paralizó la atención en la mayoría de GAD por la situación del Covid 19, y que estuvo destinado a la consolidación de la propuesta y modelo de gestión de los PDOT.

- En el caso de los GAD parroquiales, a pesar del reto de haber asumido la actualización del PDOT y la integración de criterios y enfoques sobre los cinco componentes, fue posible lograr una mejor articulación con estos GAD. Así, en Macuma, se conformó un equipo que trabajó de manera integral, esto permitió internalizar en todo el PDOT, y optimizar el esfuerzo, al procurar una coordinación sincronizada. Tanto en Macuma, como en Sevilla Don Bosco y Zurmi, se tuvo la oportunidad de dirigir a los GAD en el proceso metodológico y acompañar hasta el final en la consecución del objetivo de actualizar su PDOT.

- Si bien la pobreza tiene mucho que ver con la pérdida de la calidad y productividad del suelo, con los procesos de deterioro del suelo o con la desertificación, estos pueden acelerarse por los efectos de las amenazas climáticas que sufre actualmente la Amazonía. Por ello, entre las medidas principales que se canalizaron para estos territorios constan los programas y proyectos de producción sostenible y restauración. Para que estas

propuestas los GAD con competencias puedan apoyar su implementación, se requiere que exista una gestión integral y bien coordinada con el MAAE y MAG para lograr su intervención de contraparte y apoyo técnico en la ejecución de dichos procesos. Específicamente, esta articulación con el MAAE y MAG se debe fortalecer con los GAD de Taisha, Macuma y Sevilla Don Bosco en la provincia de Morona Santiago, y con GAD de Zamora Chinchipe y Paquisha en la provincia de Zamora Chinchipe, en los que se diseñaron ordenanzas específicas y perfiles de proyectos, especialmente dirigidos a restaurar el paisaje con énfasis en las áreas categorizadas como de alta y muy alta prioridad de restauración (MAE, 2018).

- El acompañamiento y monitoreo de proyectos implementados por el MAAE y MAG y la articulación con los GAD de acuerdo a sus competencias, se hace necesario para la continuidad de los mismos y lograr mejores resultados e impactos. En Palora por ejemplo, se recomienda un mayor compromiso de estas instituciones, prácticamente se han abandonado proyectos como el de reforestación por falta de financiamiento. En el cantón Taisha, se evidenció poca continuidad de algunos proyectos debido a la falta de vinculación hacia la comercialización. En el caso del GAD Huamboya, se ha visto que los proyectos ejecutados, muchos de ellos orientados hacia monocultivos, han tenido poca capacitación para el incremento de la productividad y menos todavía para la transición hacia una producción sostenible. En general, la discontinuidad de proyectos de esta naturaleza ocasiona que muchos pobladores abandonen el cantón en busca de trabajos más formales o se dediquen a talar el bosque para obtener dinero y luego invierten en ganado.
- En vista de los pocos resultados y beneficios de la mayoría de proyectos relacionados con la conservación de bosques y la producción sostenible, que se han realizado en la Amazonía y que han sido evidenciados en los diagnósticos de los diferentes PDOT, es recomendable primero identificar y formular proyectos en conjunto con los beneficiarios y segundo ejecutarlos como pilotos, y con el acompañamiento técnico coordinado entre el MAG, MAAE y los GAD de acuerdo a las competencias de estos últimos. Si el proyecto es exitoso puede ser replicado en el territorio del mismo GAD o de varios GAD de manera mancomunada (proyecto multinivel).
- La elaboración de la línea base en cada GAD respecto a los criterios técnicos de conservación, cambio climático, producción sostenible libre de deforestación y los enfoques de género e interculturalidad, constituyó un insumo fundamental para, por un lado, conocer el punto de partida sobre los mismos y con ello determinar la información a recabar en la fase de diagnóstico de los PDOT y, por otro, planter con mejor precisión los proyectos y acciones relacionadas a estos criterios y enfoques, en la fase propuesta, así como para definir las estrategias de articulación de los actores involucrados en la ejecución de los proyectos, que se configura en el modelo de gestión.
- Si bien, la Herramienta para la integración de criterios de Cambio Climático en los PDOT, publicada por el MAAE en el 2019, es un instrumento funcional para guiar a los GAD en la inclusión de este criterio, se hace necesario recomendar, el inicio del proceso con el análisis de la problemática territorial frente a las amenazas climáticas presentes y futuras, previo a priorizar los proyectos sobre los cuales desarrollar la estimación de riesgo climático y potencial intervención. Esta manera de abordar el proceso, permite

identificar con precisión las necesidades de acción frente al cambio climático en el territorio. Adicionalmente, es relevante incorporar el manejo adaptativo, en una etapa de seguimiento y monitoreo de las acciones implementadas (incorporada en el modelo de gestión), alineado a los sistemas nacionales de monitoreo ¹, tanto de adaptación como de mitigación. Esto último con el objeto, además de adecuar mejoras, de involucrar a los GAD en la contabilidad de emisiones.

- Se debe enfatizar en la urgencia con que las sociedades deben asumir la realidad en torno a un clima cambiante, y para ello es muy necesario contar con investigación que apoye la toma de decisiones locales frente al cambio climático. Desde zonificar áreas con potencial de riesgo por amenazas climáticas, o mecanismos de monitoreo adaptativo de medidas implementadas, hasta análisis de afectación a la productividad y medios de vida locales por amenazas climáticas, y sobretodo formar alianzas estratégicas que formalicen la cooperación entre territorios y generen confianza en base a la inclusión de mecanismos que demuestren transparencia.



¹ Los sistemas de monitoreo de adaptación y mitigación nacional se constituyen como elementos clave de los planes nacionales de adaptación y mitigación del cambio climático, los cuales se encuentran en construcción.

INTRODUCCIÓN

La Secretaría Técnica Planifica Ecuador (STPE) define a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) como un instrumento técnico, normativo y político para la planificación territorial que, además de orientar las intervenciones de las instituciones públicas y privadas en un territorio, idealmente deben estar alineados con las particularidades geográficas y culturales y tienen como fin el desarrollo local.

Hablar de desarrollo implica, en definitiva, combatir la pobreza, o crear un equilibrio integral para los distintos segmentos sociales. Complementariamente, el **desarrollo sostenible es todo aquél desarrollo que es capaz de satisfacer las necesidades actuales sin comprometer los recursos y posibilidades de las futuras generaciones.** (Cumbre de la Tierra, 1992)

En este sentido, se puede argumentar que los PDOT son instrumentos de planificación y de gestión para alcanzar el desarrollo e, idealmente, erradicar la pobreza en un territorio a través de generar equilibrio en el acceso a oportunidades. En el proceso de apoyo a la actualización de los PDOT, al separar los componentes biofísico y económico productivo de los componentes sociocultural, asentamientos humanos y político institucional, se dificulta profundizar el análisis integral del PDOT y su territorio, y hasta cierto punto coarta la posibilidad de lograr un diagnóstico realmente estratégico. Esto en gran medida limita la oportunidad de visibilizar la gran problemática entorno a la pobreza en los PDOT. En ese punto, vale la pena cuestionar cuánto se está logrando que las políticas nacionales de desarrollo hallen una metodología o mecanismo para reducir la pobreza en territorios como los amazónicos del sur. Sin embargo, aunque se haya trabajado en dos de los cinco componentes del PDOT y en los PUGS rural, la metodología actual constituye un paso fundamental, a través del requerimiento de transversalizar en la planificación local los criterios y enfoques relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Como un preámbulo para tener un trabajo que logre impactar positivamente en los territorios de los GAD provinciales, cantonales y parroquiales de Morona Santiago y Zamora Chinchipe, PROAmazonía y el Consorcio Sur estructuraron lineamientos metodológicos para orientar su intervención. Previo al diagnóstico, técnicos de PROAmazonía, a través de visitas, reuniones y talleres, abordaron una socialización inicial del plan de intervención en el territorio de cada uno de los GAD, con el enfoque de apoyar la actualización de sus Planes de Ordenamiento Territorial (PDOT), Planes de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) y un portafolio de perfiles y propuestas de ordenanzas que permitan aterrizar la planificación en actividades concretas.

El Consorcio Sur, conformado por la UNL ², ECOPA³R y CCAA⁴ asumió el proceso de actualización de los 13 PDOT de la Amazonía Sur, con prioridad en los componentes Biofísico y Económico Productivo, elaborando el diagnóstico y delineando una perspectiva estratégica para el territorio de cada GAD. Este proceso se coordinó

2 Universidad Nacional de Loja

3 Corporación ECOPAR

4 Empresa Constructora, Consultora Ambiental Alvarado y Alvarado CIA. LTDA

con los equipos de contraparte de los GAD cantonales y provinciales, tanto con el equipo de planta como con los consultores contratados para la elaboración de los tres componentes restantes: Asentamientos Humanos, Socio Cultural y Político Institucional. En el caso de los parroquiales se abordó la elaboración de los cinco componentes.

De manera paralela, el equipo de especialistas del Consorcio Sur, apoyó la transversalización de los criterios técnicos de conservación, cambio climático, y producción sostenible libre de deforestación y de los enfoques de género e interculturalidad, en los PDOT, priorizando los dos componentes mencionados. Esta transversalización alcanzaría a los PUGS rurales, perfiles de proyectos y propuestas de ordenanzas, en cada uno de los territorios de los 13 GAD seleccionados. Además es importante destacar que es la primera vez que se trabaja multi actorialmente para alcanzar esta transversalización de género en los PUGS, donde se desarrollaron mecanismos de evaluación en coordinación con ONU Mujeres y PROAmazonía.

Una vez finalizado el diagnóstico, correspondía la integración de todos los componentes, y consecutivamente la elaboración de la Propuesta y el Modelo de Gestión del PDOT en cada GAD; etapas que se debían anclar hábilmente con el diagnóstico estratégico. Complementariamente, se desarrollaron cinco perfiles de proyectos, que pasaron por un filtro de priorización en función de criterios como relevancia para el plan de gobierno del GAD, secuencia con procesos iniciados previamente, competencia específica, potencial de financiamiento, impacto social, relación directa con el problema, entre otros; análisis que se realizó conjuntamente con cada GAD en sus respectivas circunscripciones.

En forma simultánea, en los 8 GAD cantonales priorizados, se desarrolló la elaboración de los PUGS rurales de protección y producción, siendo este proceso una clara oportunidad para delinear tratamientos adecuados sobre cada tipo de polígono de intervención identificado en función de las aptitudes del suelo, problemática y potencialidades, y orientando, además, la inclusión de los criterios y enfoques de transversalización ya mencionados. En el marco de los PUGS se crearon fichas de tratamiento de cada categoría de intervención identificada, llegando a incluir la perspectiva integral que marcan los Planes de Implementación de REDD+, y los criterios de priorización de acciones Post COVID19. Se acompañó además este análisis con el diseño de planes sectoriales complementarios en las líneas de gestión de riesgos naturales, gestión integral de las áreas de importancia hídrica, gestión de los territorios ancestrales, regulación y control minero para minería artesanal y pequeña minería, y un plan complementario especial para el Proyecto Estratégico Nacional Mirador.

El trabajo realizado en los PDOT y PUGS, fue apoyado, verificado, revisado y retroalimentado por PROAmazonia, ONU Mujeres, MAAE, MAG y los respectivos GAD, con el fin de que los productos construidos durante todo el proceso cumplan con las especificaciones demarcadas en la norma técnica para el proceso de formulación o actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, orientaciones de Secretaría Técnica Planifica Ecuador y las Cajas de herramientas diseñadas por las entidades rectoras, y las directrices de las normas técnicas del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo.

LAS BARRERAS Y LA PROBLEMÁTICA AFRONTADA EN TERRITORIO

Si bien el marco de lineamientos técnicos y metodológicos para la actualización de los PDOT y formulación de los PUGS, tenía un diseño integral y muy bien concebido, una vez en territorio, el equipo facilitador se encontró con barreras relevantes de exponer como consideraciones importantes para los procesos de planificación de esta naturaleza, que siempre enfrentan el reto de llevar las directrices de la política nacional a lo local.

A nivel de territorios, la primera barrera que el equipo del ejecutor encontró, es que no todos los GAD tenían la misma apertura o entendimiento del proceso a realizar. Se identificó que muchos exigieron la firma de acuerdos que no se formalizaron. Definitivamente estos acuerdos legalizados hubieran permitido una interacción mejor asimilada respecto a la claridad del alcance de intervención y los compromisos y responsabilidades de las partes, así como de los resultados y productos a construirse durante la actualización de PDOT y formulación de PUGS. Además, algunos GAD tenían una alta tasa de rotación de sus técnicos y directores de los diferentes departamentos con los que interactuaba el Consorcio. Cada nuevo cambio implicaba volver a socializar y promover una nueva relación.

Por otro lado, no todos los GAD contaban con equipos técnicos con sustentado conocimiento y manejo de los criterios y enfoques que se tenía que transversalizar en el PDOT y el PUGS. Estos diferentes niveles de capacidades repercutieron en un mayor esfuerzo de los Especialistas, con el tiempo en contra, pues la formalización de los PDOT estaba inicialmente planteada para un momento mucho más cercano, previo a darse el distanciamiento social. En sí, los equipos de contraparte al no conocer lo suficiente sobre el criterio de cambio climático y de los enfoques de género e interculturalidad, era mucho menor su aporte, lo que evidenció a la vez la necesidad de realizar procesos de fortalecimiento previo. A esto se suma la falta de información organizada sobre la situación en diversidad de temas de ambas provincias.



En cuanto a los equipos de contraparte contratados por la mayoría de GAD para desarrollar los demás componentes y, al no existir convenios de cooperación o acuerdos formales, repercutió en el nivel de apertura y coordinación por parte de dichos equipos contratados en algunos territorios. Además, las demoras en la contratación de los mismos, generaron atrasos en la elaboración de productos en conjunto pues no se contaba con la información oportuna y de calidad para concluir los requerimientos solicitados por PROAmazonía. También hubieron GAD que decidieron contratar equipos técnicos para el desarrollo de todos los componentes. Eso implicaba que la articulación e inclusión de los componentes apoyados por PROAmazonía podrían quedar excluidos del proceso. Ejemplo de ello se evidenció en los GAD de Huamboya, Palora, El Pangui, entre otros, y significó que, en algunos GAD, la información generada no se utilizara completa o parcialmente en el PDOT.

Finalmente, el Decreto de Estado de Excepción⁵ debido al Covid 19, implicó que tanto los equipos ejecutores en cada territorio, como los consultores se ausentaron de los espacios físicos de coordinación en los respectivos GAD. Si bien se promovió la interacción Consorcio-GAD-Consultores de forma virtual, muchas veces las complicadas dinámicas y hábitos de coordinación locales limitó el avance del trabajo en las conexiones virtuales para consolidar la información de la fase de diagnóstico del PDOT. En algunos territorios, fue necesaria la intervención de los equipos provinciales de PROAmazonía, especialmente en donde hubo inconvenientes mayores como fue con los GAD de Morona Santiago, Morona y Palora.

En la fase de desarrollo de la propuesta del PDOT, a pesar del distanciamiento por el COVID 19, se consiguió una mejor coordinación, esto por la activación e incidencia de los equipos provinciales de PROAmazonía, lo que condujo a los GAD a abrir espacios de coordinación virtual y uso de TIC ⁶ para discusión y análisis del proceso en construcción, incluyendo a los consultores, de ser el caso. Este apoyo fue más importante y de mayor esfuerzo en los GAD cantonal de Morona, cantonal de Palora, provincial de Morona Santiago, y cantonal de Nangaritza, donde los procesos de sinergia se llegaron a estancar.

En la fase de desarrollo del modelo de gestión del PDOT, el equipo facilitador del Consorcio sur configuró una propuesta completa e integral, siguiendo los lineamientos de la Guía de la STPE (2019) y los aportes proporcionados por los propios GAD, PROAmazonía y ONU Mujeres. En algunos GAD se llegó a socializar y retroalimentar dicha proposición, siendo el caso del GAD provincial de Zamora Chinchipe. En la mayoría de GAD esta referencia fue acogida ajustada a la realidad de cada territorio. En Huamboya, por ejemplo, se llegó a trabajar de forma asociativa entre el Consorcio y el equipo de consultores, compartiendo información y revisando los productos conjuntamente.

5 Decreto presidencial No. 1017, del 16 de Marzo de 2020.

6 Tecnologías de la Información y la Comunicación.

LECCIONES APRENDIDAS

La socialización previa al inicio del trabajo de campo es fundamental

La integración en los PDOT y PUGS de los criterios técnicos de conservación, cambio climático, producción sostenible libre de deforestación y de los enfoques de género e interculturalidad, fue un proceso nuevo en los GAD, el cual requería un apoyo coordinado con las autoridades locales para lograr una complementariedad en el trabajo con el que PROAmazonía tenía planeado intervenir en el territorio. En esta línea no fue suficiente contar con un proceso estratégico de entrada en el territorio a través de sesiones de socialización enfocadas en las autoridades locales, directores y asesores previo a la ejecución técnica, para así enganchar a dichas autoridades a conocer, involucrarse y comprometerse para realizar un trabajo conjunto y complementario. Al no haber suficiente claridad entre los GAD sobre el qué, para qué y el alcance de la intervención, el equipo facilitador debió iniciar el trabajo en contextos muchas veces complejos, donde se tenía que negociar los alcances y apoyo, y en algunos casos, esta ausencia de abordaje previo fue determinante en el éxito o no del proceso. Los procesos sobre llevados con los GAD como El Pangui, Palora, y el mismo provincial de Morona Santiago, pudieron labrar una mayor oportunidad para llegar a internalizar los criterios y crear apropiación de los criterios y enfoques, si la socialización previa hubiera sido mejor abordada y con compromisos claros y formales.

Fortalecimiento de los equipos locales y contrapartes

Ante la expectativa en los contenidos de los criterios de conservación, cambio climático, producción sostenible libre de deforestación y de los enfoques de género e interculturalidad, se necesitaba un espacio previo orientado a transmitir conocimiento y construir capacidades entre los equipos técnicos locales o de contraparte de los GAD, con el objeto de que estuvieran listos para sumar fuerzas a la iniciativa de PROAmazonía de integrar estas innovaciones en los PDOT y PUGS. A nivel territorial, en muchos de los GAD, se encontró total ausencia de un equipo técnico afín a estos criterios y enfoques considerados, muchas veces debido a que las competencias directas de los GAD cantonales no contempla estos temas sobre todo los relacionados a cambio climático o producción sostenible. Esta realidad, exigía al equipo facilitador, partir de explicar integralmente los criterios y enfoques a los equipos de contraparte de los GAD, con muy pocas oportunidades para profundizar las temáticas, debido a la presión del tiempo que existió para culminar los PDOT.

En este contexto, se ha identificado la existencia de tres condiciones que requieren especial atención y que al cumplirse todas ellas, facilitan el proceso y garantizan el proceso de integración o transversalización de los criterios y enfoques, estas se refieren a: (i) información y datos analizados y generados específicamente para el territorio, (ii) capacitación enfocada en las grandes líneas de la transversalización dirigida sobre todo a los equipos de planificación y ordenamiento territorial de los GAD, y (iii) fomento

del empoderamiento y participación enfocada en el desarrollo sostenible, donde la población se constituya como actor clave ante la elaboración de propuestas que se ajusten a sus necesidades y realidad.

Segmentación de los componentes del PDOT en equipos distintos

Al hablar de la estrategia de inclusión de criterios y transversalización de enfoques en la planificación de un territorio, se comprendería que habría un abordaje integral en todo el proceso. Al plantearse la incidencia directa sobre dos de los cinco componentes que conforman un PDOT, se limitó la consecución de los objetivos últimos de este proceso. Se evidenció la necesidad de un análisis integral y estratégico que solo es posible a través de la intervención en todos los componentes. Fue un caso particular el GAD cantonal Morona, que trató la actualización de los componentes del PDOT de manera parcial. En general, con la intervención del equipo facilitador (PROAmazonía y Consorcio sur), se integraron elementos de conservación, cambio climático, desarrollo sostenible libre de deforestación, género e interculturalidad, especialmente en los componentes biofísico y económico productivo, mientras que sobre el resto de componentes no se logró internalizar este alcance, con excepción de los GAD parroquiales en los que se apoyó de manera integral.

Adicionalmente, es muy importante convocar a la reflexión sobre la planificación e intervención con apoyo de programas o proyectos que abordan de manera amplia y ambiciosa su incidencia sobre el desarrollo territorial. Pues se deben considerar e integrar mecanismos funcionales que permitan una comunicación, facilitación y seguimiento oportuno y bien medido hacia los equipos ejecutores y en función de los acuerdos realizados. De haber imprevistos es siempre importante reevaluar y analizar los efectos. Pues inevitablemente se incurre en costos que, al no ser previstos previamente, recaen y se internalizan por los equipos ejecutores del proceso; lo que a la par podría provocar un sacrificio de calidad por cantidad.

Las políticas nacionales y convenios internacionales necesitan ser aterrizadas en territorio

Uno de los grandes retos en la planificación del país, es lograr aterrizar las políticas nacionales y convenios internacionales en el territorio. Los lineamientos y estrategias que se generan a nivel nacional, a pesar de existir instancias desconcentradas, en la mayoría de casos no se logran cristalizar en la planificación local. Por ello, la integración y transversalización de los criterios de cambio climático, conservación, producción sostenible libre deforestación y de los enfoques de género e interculturalidad, son una alternativa innovadora respecto al desarrollo de los PDOT clásicos, porque permiten que la planificación de cada GAD, tenga una visión de sostenibilidad ambiental y social. Esta innovación se constituyó como un avance clave en el reto de territorializar políticas.

En este contexto, existen barreras institucionales, debido a las competencias específicas que tienen cada GAD y que no permite de manera directa trabajar en la totalidad de los criterios y enfoques antes mencionados. Sin embargo, en los modelos de gestión de

los PDOT se propusieron estrategias multinivel que permitan establecer alianzas entre los GAD, por ejemplo Consorcios o Mancomunidades que trabajen por un objetivo común; otro sería trabajar con enfoques de paisaje que va más allá de territorio político. Por otro lado, a nivel de cada GAD, es necesario crear condiciones legales a través de ordenanzas que permita establecer mecanismos técnicos, económicos y legales para la integración y transversalización de los criterios y enfoques a largo plazo y así no depender voluntades políticas cada 4 años.

Aún así, integrando y transversalizando los criterios y enfoques considerados, no garantiza que la planificación sea sostenible. Para ello, se debe también acompañar con políticas locales (resoluciones y ordenanzas) que fomenten el desarrollo de incentivos, mejoramiento de estructuras técnicas, financiamiento, para lograr evolucionar con este tipo de innovaciones (criterios y enfoques).

De idéntica manera, se debe trabajar de forma articulada con otros GAD de manera horizontal y vertical, con el objeto de aunar esfuerzos para lograr metas conjuntas. En esta línea identificar retos y beneficios comunes es clave. Entre otras cosas, la necesidad de construir mecanismos de respuesta ante los efectos negativos del cambio climático, para adaptarse y contribuir en la mitigación del mismo, impulsó el diseño de una propuesta de ordenanza que busca formar un frente de acción de Gobiernos Autónomos Descentralizados ante el cambio climático, en base a la conformación de un Consorcio o Mancomunidad, con su comité asesor técnico, involucrando a las instituciones competentes, y con base financiera en el apoyo de un fideicomiso. El objetivo final se orienta a generar conocimientos y capacidades, así como diseñar e implementar medidas de adaptación y mitigación al cambio climático para el territorio amazónico, incluyendo al sector productivo, riesgos, género e interculturalidad, y la conservación del ecosistema amazónico y su funcionalidad.

El querer aterrizar las políticas nacionales en la planificación territorial y lograr una sostenibilidad, no sería posible sin el fortalecimiento de capacidades técnica y de gestión de los GAD; de la participación activa de la ciudadanía en procesos de veeduría y control social y; de la participación de los pueblos y nacionalidades indígenas (reconociendo y respetando los derechos de los territorios y saberes ancestrales). A nivel normativo nacional para los PUGS, en el área rural, podría haber tenido un mejor nivel de detalle si hubieran existido los instrumentos y herramientas de planificación de mayor detalle. De ahí que al ser la primera versión de PUGS realizada en el País para la Amazonía, existió un gran vacío para la precisión de los tratamientos por carecer de los catastros rurales y la determinación de las unidades de producción familiar.

Crear compromisos sostenibles para realizar el seguimiento y manejo adaptativo de los procesos planteados en la etapa de actualización del PDOT

La inclusión de los criterios de conservación, cambio climático, y producción sostenible libre de deforestación y los enfoques de género e interculturalidad en los 13 GAD ofrece una nueva visión y forma de realizar la gestión local con una proyección de sostenibilidad, lo cual brinda además nuevas oportunidades de captar recursos económicos para la implementación de programas y proyectos integrales encaminados a mejorar la calidad de vida de los pobladores.

Para ello, se debe trabajar en una estrategia de acompañamiento continua hacia los GAD en los que actúa PROAmazonía, u otros ejecutores de fondos de cooperación; que permita fortalecer las capacidades técnicas para la implementación de los PDOT y, las capacidades políticas para el levantamiento de fondos con el objeto de ejecutar los programas y proyectos planteados para los cuales no se han previstos fondos fiscales. Además, fortalecer las estrategias de veeduría y control social, que permita el involucramiento activo de la población en el seguimiento y cumplimiento de lo propuesto en los PDOT.

HALLAZGOS EN CUANTO A LOS CRITERIOS Y ENFOQUES

Conservación

Es clave que los GAD se apropien de los procesos de manejo del suelo para conservación, a través de un proceso de generación de nuevas estrategias de conservación que sean factibles de territorializar como los ACUS o ACMUS⁷. De ahí, la importancia de la creación de mecanismos legales que protejan los bosques y áreas de interés hídrico, sobre todo, los escenarios que generan bienes y servicios ambientales a su población. Por otro lado, se debe fortalecer la coordinación con el MAAE, a través de un mecanismo de articulación para el buen manejo de áreas protegidas.

Por ser la naturaleza de estas zonas netamente de conservación y preservación, deberían ser consideradas como actividades productivas, sólo aquellas que cumplan con los parámetros de desarrollo sostenible, como es la agroecología, el manejo forestal sustentable, el ecoturismo, entre otros.

A la par de estas iniciativas locales, se debería buscar la coordinación formal con el MAG para priorizar y apoyar los procesos de titulación de tierras comunitarias sobre aquellas de intereses individuales, conservando los relictos de bosques de estos territorios, revalorizar el bosque amazónico a nivel local, como el gran sistema que brinda servicios ambientales a nivel global.

En referencia a los PUGS en cuanto a conservación, se utilizaron las coberturas de áreas protegidas, bosques protectores y áreas de conservación municipal presentes o solapadas en el territorio de cada GAD. El análisis que permitió en estas zonas obtener la propuesta de gestión del suelo, se basó en identificar qué actividades están permitidas y cuáles no, en cada área protegida o de conservación, utilizando los planes de manejo existentes en la áreas protegidas del SNAP⁸, así como de los bosques protectores. En el caso de áreas de conservación declaradas por los GAD, se tomó en cuenta las ordenanzas vigentes de cada GAD con respecto a conservación y sus planes de manejo, con la finalidad de establecer en cada uno de los polígonos de intervención los tratamientos urbanísticos del suelo, considerando los territorios más aptos para la conservación que posee cada cantón y para proponer medidas que inciden en la mantención de su uso y cobertura a largo plazo.

7 Áreas de Conservación y Uso Sustentable o Áreas de Conservación Municipal y Uso Sustentable.

8 Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Cambio climático

El cambio climático es un fenómeno global que demanda soluciones locales. Ante ello es urgente que los GAD actúen para fomentar el conocimiento en las poblaciones locales sobre los efectos e impactos a los que se hallan expuestos, tanto por su seguridad personal como por la seguridad de sus medios de vida o beneficios ecosistémicos, y de su nivel de vulnerabilidad para prepararlos en cómo responder a dicha problemática.

Esto se conjuga con las medidas de adaptación al cambio climático, que se refieren al conjunto de acciones articuladas a políticas públicas, programas y planes nacionales o sectoriales que contribuyen a construir resiliencia frente al cambio climático. A la par, y clave en la carrera por frenar la elevación de la temperatura promedio global, es imprescindible crear conciencia de prevención, respecto a la emisión de gases de efecto invernadero-GEI valorando los beneficios que conllevan las medidas de mitigación frente al cambio climático que enfocan las políticas, tecnologías y acciones diseñadas para reducir dichas emisiones y mejorar los sumideros.

La gestión para la acción frente al cambio climático de los GAD, se relaciona con distintas competencias de acuerdo al nivel del GAD. En el caso de los provinciales la oportunidad de acción se vincula principalmente al fomento de actividades productivas, gestión ambiental y manejo de obras en cuencas y microcuencas. Por otro lado, en los cantonales se pueden potenciar la acción frente al cambio climático en base a competencias como el control sobre el uso y ocupación del suelo, articulado a la gestión integral de riesgos y regulación del uso de riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, y, preservación del patrimonio natural del cantón. Mientras que en el caso de los parroquiales, la acción climática se podría dirigir, principalmente a través del incentivo de actividades productivas sostenibles, preservación de la biodiversidad, y la protección del ambiente. Además, en todos los niveles, existe la oportunidad de gestionar el apoyo técnico y de financiamiento de la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Producción sostenible libre de deforestación

Al inicio de la consultoría, se partió de la Guía de Planifica Ecuador para Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, en el cual para el contexto del enfoque de producción sostenible libre deforestación, solamente dispone con preguntas orientadoras generales, las cuales en términos metodológicos sirvieron como base para generar la línea base sobre este criterio en cada GAD. Sin embargo, para la transversalización del criterio a lo largo de los PDOT, la Guía no contempla ninguna propuesta, por lo cual, se debió generar una estrategia nueva como equipo técnico.

Una estrategia clave que permita en territorio internalizar el criterio de Producción Sostenible Libre Deforestación, concierne al fortalecimiento de capacidades no sólo de los equipos técnicos de los GAD, sino principalmente, de los productores/as locales que interactúan de manera cotidiana con los sistemas agroproductivos y los recursos naturales en la jurisdicción de cada GAD, con el objetivo de proyectar mejoras

en la productividad, aplicando BPA⁹ y BPP¹⁰ acompañadas de procesos trazabilidad y certificación, que minimicen el impacto ambiental al suelo, recursos hídricos, bosques y biodiversidad del entorno; así como, frenar el avance de la frontera agrícola. Para ello, se debe contar con una estrategia de asistencia técnica continua y de incentivos que apunte a este fin, fortaleciendo las asociaciones de productores y mejorando todos los eslabones de la cadena productiva.

En cuanto a la conservación de los bosques, los GAD en el marco de sus competencias específicas y concurrentes, deben enfocar esfuerzos de obtener beneficios sin alterar su biodiversidad, para ello, se plantea el desarrollo de bioemprendimientos sostenibles, entendido como la extracción de productos forestales no maderables, sin generar perjuicios al ecosistema. Esta iniciativa, permitirá obtener beneficios económicos a la población cercana, desarrollar mecanismos de manejo a largo plazo de los bosques, visibilizar el rol de la mujer en estas iniciativas y generar conciencia sobre los beneficios que generan los bosques.

Por otro lado, a nivel institucional se debe establecer mecanismos de coordinación a largo plazo entre los GAD y con actores gubernamentales y no gubernamentales que busque el mismo objetivo, mejorar la productividad local, la no afectación del medio ambiente, la participación de la mujer en estos procesos y el respeto a los conocimientos ancestrales; es decir, pasar de una producción tradicional a una producción sostenible, libre de deforestación.

Interculturalidad y género

Conocer y visibilizar las brechas de equidad en los enfoques de interculturalidad y género constituye un pilar fundamental para promover el desarrollo sostenible. En esta línea es necesario crear información local enfocada en generar cambios dirigidos a revalorizar y fomentar la conciencia sobre la presencia de los pueblos ancestrales, así como de su relación sostenible con el territorio, y especialmente con el bosque. Por ello, entre otras acciones relevantes, se requiere crear un mecanismo que permita la coordinación interinstitucional, a través de la formación de una Mesa para el saneamiento de conflictos de tenencia de tierra de Territorios de Posesión Ancestral, que sea conformado por los actores institucionales competentes. Este mecanismo debe facilitar la integración de la información generada con el catastro rural, y concordar enteramente con el acuerdo ministerial o resolución correspondiente.

Cabe destacar además, que la Constitución de la República reconoce y garantiza los derechos colectivos a pueblos y nacionalidades¹¹, los artículos específicos y conexos referentes, en su conjunto reconocen y garantizan el derecho a la autonomía y la autodeterminación de sus territorios de posesión ancestral. En tal contexto es fundamental contar con la delimitación de los mismos y la inclusión de éstos en los PUGS rurales.

9 Buenas Prácticas Agrícolas.

10 Buenas Prácticas Pecuarias.

11 Art.10 Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales.

En cuanto a las herramientas desarrolladas por ONU Mujeres, éstas se encuentran más orientadas al levantamiento de información en campo, considerando un amplio espectro de tiempo y recursos, y que en las circunstancias de un diagnóstico estratégico fue difícil su aplicación en todo su alcance. Sin embargo, para investigaciones de mediano y largo plazo son efectivas porque permite recolectar información adecuada que facilita la interpretación real de lo que sucede en cada territorio.

Sobre la información generada contenida en los documentos de PROAmazonía y ONU Mujeres, si bien es interesantes y es un marco de referencia para lo que se solicitaba recabar, esta no aterriza a nivel local, ni parroquial ni cantonal. Básicamente es una información de argumentos de género e interculturalidad a nivel amazónico, pero sin precisar lo que ocurre en cada territorio de una etnia respectiva. Ello limitó a ser utilizada como una referencia a nivel de comunidades ya que cada una de ellas tiene su propia dinámica cultural, vinculada a su etnia, a su relacionamiento con otros actores/vecinos y eso repercute en su relacionamiento con los recursos naturales. Debido a esto no se puede extrapolar ningún comportamiento o percepción atada a un análisis más macro como es el paisaje amazónico, sin contrastar con información primaria local de cada comunidad.

RECUESTO METODOLÓGICO DE LA INCORPORACIÓN DE CRITERIOS Y ENFOQUES

La integración de los criterios de conservación, cambio climático, producción sostenible y la transversalización de los enfoques de género e interculturalidad, se realizó durante las distintas etapas consideradas en la actualización de los PDOT: prediagnóstico, diagnóstico, propuesta y modelo de gestión.

El prediagnóstico, al inicio del proceso, consistió en un análisis detallado del estado de los instrumentos de planificación vigentes en cada GAD, así como del plan de gobierno de la administración actual y un mapeo de actores involucrados de manera directa o indirecta en la planificación del territorio.

Cambio Climático

En el proceso para la incorporación del criterio de cambio climático, se usó como referencia principal la Herramienta para la integración de criterios de Cambio Climático en los PDOT, publicada por el MAAE en el 2019. Esta guía direcciona la inclusión del criterio en las distintas etapas que conforman el PDOT. Cabe mencionar, además, que presenta un componente de análisis espacial importante, ante lo cual se hace necesario que los equipos que la apliquen cuenten con especialistas en esta rama. Con este propósito, el aporte de partida de la especialista en cambio climático al equipo ejecutor/facilitador del Consorcio sur, fue clave para determinar el alcance en la interpretación de la herramienta, así como para el análisis de resultados en relación a las amenazas, vulnerabilidad, efectos físicos, impactos, riesgos y el direccionamiento de medidas de respuesta.

En esta línea, se consideró importante aportar al proceso con un análisis complementario que permitió aterrizar soluciones estratégicamente identificadas. Por ello se partió de analizar la problemática relacionada con efectos e impactos del cambio climático en su contexto territorial, y esta fue comparada con los distintos escenarios de amenazas climáticas. Paralelamente, se identificaron los elementos expuestos conexos y se priorizaron los que se alinean con los componentes biofísico y económico productivo del diagnóstico por componentes expuestos a mayor amenaza; así como aquellos que evidenciaban riesgo de desastres o profundización de brechas de equidad. También las potencialidades se identificaron en el territorio, con el propósito de canalizar esfuerzos en la línea de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

Así por ejemplo, en el cantón Morona de la provincia de Morona Santiago, se evidenció el impacto físico que las inundaciones provocan en el sistema de provisión de agua potable de la ciudad de Macas, lo que llevó a diseñar una propuesta para la creación de un fondo de agua orientado al manejo integral de los recursos hídricos, aterrizado en un perfil de proyecto. Mientras que en cantón El Pangui de la provincia de Zamora Chinchipe, se identificó la disminución de la productividad agropecuaria por efecto de las lluvias intensas, principalmente en temporada de invierno se prevé afectaciones en los principales cultivos del cantón, causando daños económicos además de daños a las vías de acceso, para lo cual en la fase de propuesta se enfatizó la necesidad de canalizar proyectos de fortalecimiento de las capacidades técnicas para combatir los efectos del cambio climático sobre los cultivos.

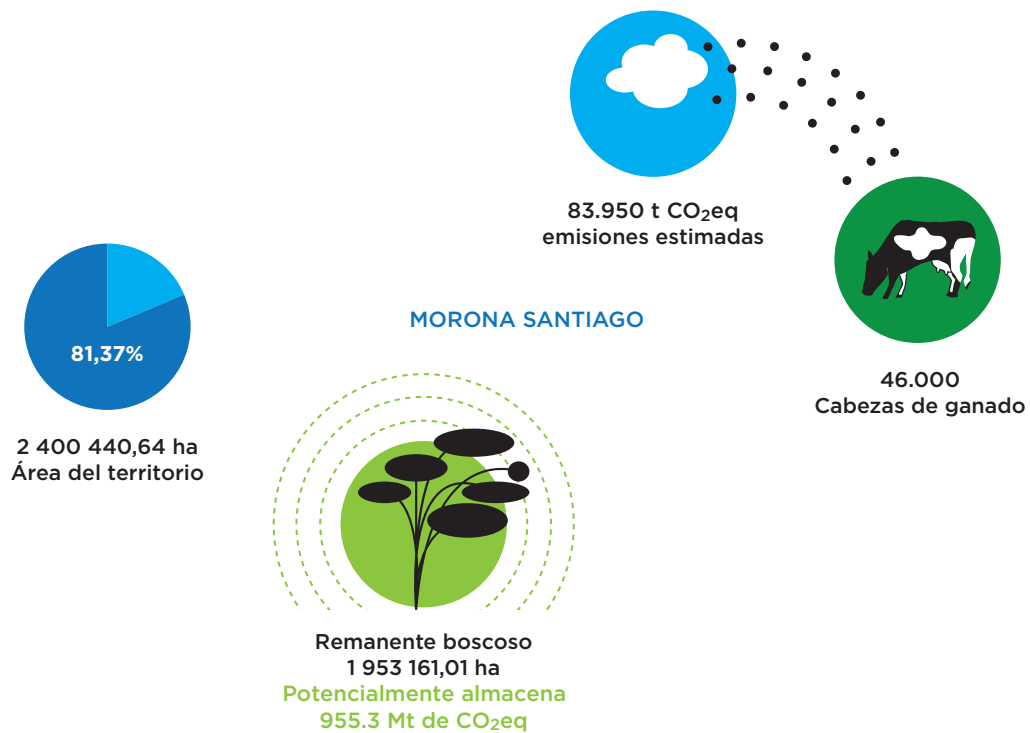
Con los elementos de análisis espacializados, se realizó el análisis de riesgo climático, que arrojó un índice de riesgo en función de la evaluación del impacto de efectos físicos, así como exposición, vulnerabilidad, sensibilidad y capacidad adaptativa. Con base en estos datos, se canalizó el diseño de soluciones, orientadas hacia responder a los impactos, reducir la sensibilidad y elevar la capacidad adaptativa. Éstas luego se convirtieron en parte de la etapa de propuesta del PDOT. Cabe recalcar que, previo a visibilizarse en la propuesta, los procesos priorizados debieron pasar por un último filtro, en relación al potencial de la propuesta respecto a si se alineaba con el plan de gobierno, o daba continuidad a propuestas establecidas en el PDOT vigente, o si correspondía a una competencia directa o concurrente. Consecutivamente en la etapa de Modelo de Gestión, se incluyó una sección encaminada como estrategia de reducción progresiva de riesgos, incluidos los riesgos climáticos.

El Consorcio sur (equipo consultor/facilitador) al tener a cargo 13 GAD para la actualización del PDOT en los mismos, como una medida clave de la acción en territorio, integró un/a técnico/a de campo en cada GAD. Esta persona estuvo encargada de consolidar un vínculo de trabajo directo con los equipos asignados de contraparte para la actualización de los PDOT y formulación de los PUGS (este último en el caso de los cantonales). La especialista de cambio climático, realizó talleres de arranque para abordar la base conceptual de la transversalización con varios GAD, y a la vez asesoró a cada técnico para la realización del análisis completo de riesgo climático, así como para la inclusión de los distintos elementos que debían ser considerados en el proceso.

En este contexto, Morona Santiago se destaca por la gran cobertura de remanente boscoso con que cuenta, que llega al 81.37% de su área total (MAE, 2018). Potencialmente

almacena 955.3 Mt de CO₂eq. La ganadería es una de las fuentes importantes de emisiones de gases de efecto invernadero en la provincia, donde existen 46.000 cabezas de ganado, que se estima llegan a emitir alrededor de 83.950 t CO₂eq por año.

Figura 1. Potencial de captación de carbono en la Provincia Morona Santiago



Conservación

Conservación es un criterio que a través de los últimos años ha ganado una mayor acogida y aceptación en las autoridades de los GAD y en la misma población, tanto a nivel urbano como a nivel rural. El cambio de ecosistemas remanentes en estado natural a zonas intervenidas y reemplazadas por actividades agropecuarias, infraestructura y otras actividades antrópicas, ocasionan la degradación y creciente tasa de deforestación de bosques, siendo uno de los factores que afectan los medios de vida y poniendo en riesgo la soberanía y seguridad alimentaria de la población rural y, específicamente, aquellas que interactúan en las zonas de amortiguamiento de áreas protegidas del SNAP y las de los pueblos y nacionalidades.

El criterio de conservación cuenta con normas legales que clarifican el accionar que deben realizar los GAD en sus territorios y cómo coordinar acciones con otras entidades como puede ser el MAAE. El Código Orgánico Ambiental (COA), su reglamento, el Acuerdo Ministerial 083, una serie de documentos como la Estrategia Nacional de Biodiversidad o los planes de manejo de todas las áreas protegidas del PANE¹², permiten orientar las intervenciones en el territorio y dimensionar las responsabilidades de los GAD y el MAAE en cada territorio.

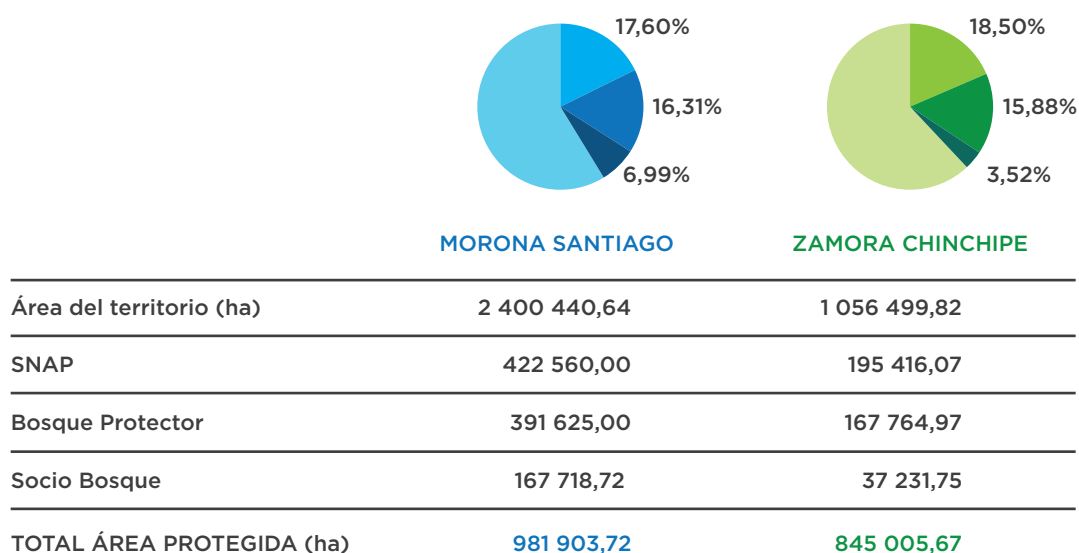
¹² Patrimonio de Áreas Naturales del Estado.

Además se cuenta con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) que faculta a los GAD ejecuten acciones de recuperación y conservación de la naturaleza y el mantenimiento de un ambiente sostenible y sustentable, dentro de sus respectivos territorios, pero siempre en observancia de los cuerpos legales antes mencionados.

Este bagaje de normas y leyes permitió aterrizar el criterio de conservación en el diagnóstico de forma rigurosa pero clara, con la identificación de las responsabilidades de cada actor sobre cada espacio de conservación, atando la gestión de cada territorio a través de la aptitud del paisaje y de las necesidades de desarrollo de los pobladores.

Es importante considerar que hay varios aspectos que fueron tomados por el criterio de conservación para cada GAD. En primer lugar, se toma en consideración las áreas protegidas del SNAP, como por ejemplo el Parque Nacional Sangay, y cuyo órgano rector de todo este sistema es el MAAE. Las categorías de manejo están caracterizadas en el COA y determinan el grado de protección y su objetivo de creación y manejo. Además, la mayoría han purgado de sus territorios las concesiones mineras y petroleras, por lo que estas actividades extractivas no presentan una amenaza directa a sus ecosistemas. Por otro lado, las actividades permitidas en estas áreas protegidas están determinadas por el correspondiente plan de manejo, que es su instrumento de gestión. En Morona Santiago, áreas del SNAP están presentes en un 17,60 % del territorio provincial, mientras que en Zamora Chinchipe, estas cubren 18,50 % de la provincia.

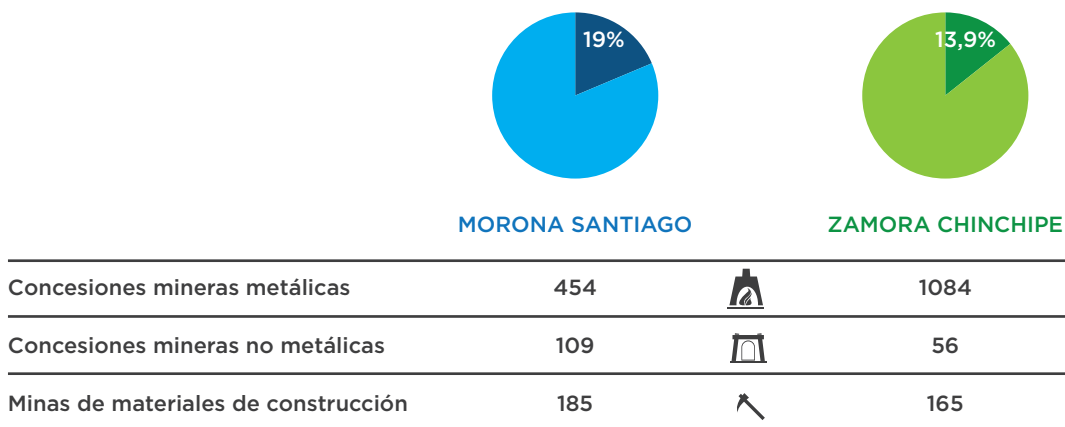
Figura 2. Áreas protegidas del SNAP en las Provincias de Morona Santiago y Zamora Chinchipe



En segundo lugar se encuentran los Bosques Protectores, también a cargo del MAAE. Sin embargo, el nivel de protección de esta figura de conservación es laxo. Si bien algunos bosques protectores tiene planes de manejo que a través de su zonificación norman las actividades permitidas y no permitidas que se pueden realizar en su

territorio, esta figura no protege a sus bosques de que estos sean concesionados para actividades extractivas, e incluso en algunos ya se están dando estas. Un ejemplo de esto es el Bosque Protector Kutukú Shaimi, en la Provincia de Morona Santiago y que se traslapa con el territorio de algunos GAD cantonales. Si bien es un área importante para la conservación por la biodiversidad asociada y por la importancia de su patrimonio cultural, debido a los pueblos y nacionalidades indígenas que alberga, este espacio se encuentra en gran porcentaje concesionado a empresas mineras. Se podría decir que es, precisamente, la minería la amenaza más importante a los remanentes de bosques que no tienen una categoría de conservación del SNAP, ya que las concesiones mineras alcanzan el 19% del territorio provincial de Morona, mientras que el 13,9% en la provincia de Zamora.

Figura 3. Concesiones mineras a nivel provincial

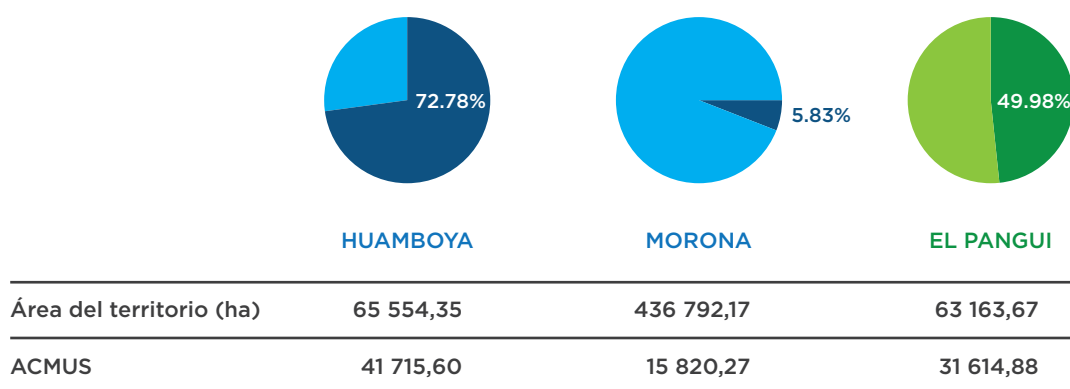


También se consideraron los acuerdos de conservación firmados a través del Programa Socio Bosque. Estos acuerdos consisten en la entrega de incentivos económicos a campesinos y comunidades de nacionalidades indígenas que se comprometen a la conservación y protección de sus bosques nativos, páramos u otra vegetación nativa. No obstante, se debe considerar que, si bien este programa permite la conservación individual de predios, no es una categoría de protección real como lo es un área protegida. La firma e identificación de predios en un territorio no protege a los mismos de que estos sean concesionados a empresas mineras o petroleras.

En último lugar, se consideraron las áreas de conservación y uso sustentable (ACUS o ACMUS), que son figuras de conservación creadas por los GAD cantonales y provinciales, y al igual que la figura de bosque protector o de predios de Socio Bosque, no son un candado que evitaría que su territorio sea concesionado. No obstante, si los GAD lo priorizan y cumplen con los lineamientos indicados en el COA y en el Acuerdo 82, estas áreas podrían ser incorporadas en el Subsistema Autónomo Descentralizado del SNAP, con lo que adquieren una mayor protección en contra precisamente de actividades extractivas. Esta figura de conservación persiste en dos GAD cantonales de Morona

Santiago: en Huamboya donde su ACMUS alcanza las 41.000 ha y está orientada a la protección de fuentes hídricas, o el ACMUS de Morona, con más de 15.000 ha. En cambio, en Zamora Chinchipe, en el cantón El Pangui se declaró un ACMUS que tiene más de 31.000 ha de protección.

Figura 4. ACMUS en GAD Cantonales Huamboya, Morona y El Pangui



El análisis de estos aspectos ayudaron a caracterizar el criterio de conservación en todos los GAD, cada uno con diferentes realidades y figuras de conservación. Algunos con más interés en ampliar sus áreas de protección como el cantón Morona, y otros que consideran que sus territorios ya tienen suficiente protección estatal como para apostar a declarar nuevas ACMUS.

Producción sostenible libre deforestación

En noviembre 2016, el Ministerio del Ambiente del Ecuador, expidió el Plan de Acción REDD+ “Bosques para el Buen Vivir” (2016-2025), como un componente esencial de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, que contribuye al cumplimiento de los objetivos de país, reducción de la pobreza y conservación de la biodiversidad. En este documento, el segundo componente estratégico se enfoca a la transición a sistemas productivos sostenibles.

En este componente, se reconoce a la ampliación de la frontera agrícola como la principal causa de la deforestación en el país. Es por ello que, se hace necesario desarrollar una transformación productiva hacia sistemas sostenibles que integre medidas que refuercen las cadenas de valor de los productos, desde la oferta y desde la demanda; reforzar las acciones de asistencia técnica, innovación e introducción de mejores prácticas ambientales.

El criterio de producción sostenible libre deforestación, es una estrategia nueva que se está implementando por parte de las autoridades nacionales competentes y, por primera vez, internalizado en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT).

En este contexto, el no contar con normativa específica sobre producción sostenible libre de deforestación, ni experiencias previas a nivel de planificación territorial en la amazonía sur, para el equipo técnico Consorcio Sur, para PROAmazonía y para los Gobiernos Autónomos Descentralizados, significó un gran reto incorporar este criterio en los 13 PDOT priorizados.

Para ello, en la fase de prediagnóstico, se trabajó en un análisis legal y técnico entre MAG, MAAE, PROAmazonía y Consorcio Sur, que sustente la incorporación del criterio de producción sostenible libre de deforestación, en la actualización de los PDOT. Posteriormente, en territorio (diagnóstico), en conjunto con los equipos técnicos de las unidades de planificación y de las áreas técnicas de desarrollo económico y productivo de los GAD, en el marco de sus competencias directas o concurrentes, se logró profundizar la temática en términos conceptuales, metodológicos y de levantamiento de información en el diagnóstico, priorizando variables e indicadores relacionados con productividad (commodities y otros productos con potencial), cadena productiva, trazabilidad, certificación, y fortalecimiento de las organizaciones de productores, entre otros; sin embargo, por situaciones de tiempo y debido a la presencia de la pandemia del COVID 19, no se logró trabajar estos temas de manera directa con los productores locales.

En la fase de propuesta, se logró de mejor manera visibilizar el criterio de producción sostenible, tanto en programas y proyectos, como en metas e indicadores, que permitan en el corto y mediano plazo, mejorar la productividad local de cada GAD, la no contaminación del medio ambiente, detener el avance de la frontera agrícola, y la conservación de los bosques, fomentando la participación y decisión de las mujeres en los procesos productivos y en sus estructuras organizativas, y el reconocimiento de los derechos de los territorios de pueblos y nacionalidades y de sus saberes ancestrales.

Finalmente, en la fase de modelo de gestión, se trabajó en generar estrategias de articulación entre GAD y entidades gubernamentales, principalmente con el MAG como la entidad competente agraria y el MAAE en la parte ambiental. Especial atención se dio a la articulación con los GAD cantonales porque estos no cuentan con una competencia directa en temas agroproductivos.

En el contexto de los Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) rural de producción y protección, también se tomó en cuenta la incorporación del criterio de producción sostenible libre de deforestación, proporcionando lineamientos técnicos para los tratamientos en los polígonos de intervención de producción y conservación. Este trabajo, generó estrategias productivas y de conservación a mediano plazo (12 años) en cada GAD. Además en alineamiento con la normatividad técnica sectorial y con el apoyo del equipo de especialistas del Consorcio sur, se aportó con el delineamiento a los flujos y procesos institucionales relacionados con de planes integrales de fincas, aprovechamiento forestal sostenible, delimitación áreas de hídrica y fuentes de agua, certificación de buenas prácticas agropecuarias, entre otras, que forman parte de la propuesta para uso y gestión del suelo cantonal.

En el caso del GAD Morona, se logró vincular el diseño de medidas relacionadas al criterio de producción sostenible libre de deforestación, con las potencialidades del

territorio, y con el plan de gobierno de la administración actual. Esto ha constituido un importante respaldo para fomentar un espacio de colaboración y apoyo a los esfuerzos que realiza la Dirección de Economía Solidaria, Social y Turismo del GAD, en las líneas de fortalecimiento a las cadenas de valor del turismo, del desarrollo del mercado de colocasias, ganadería sostenible y café con buenas prácticas agrícolas y trazabilidad.

Enfoque de género e interculturalidad

Para transversalizar los enfoques de equidad de género e interculturalidad en la elaboración de los PDOT, se identificaron diversas estrategias para la elaboración de documentos, pero también para la intervención en territorio. No en todos los GAD se dio la misma intervención por parte de la Especialista de Género e Interculturalidad del equipo ejecutor/facilitador, en parte debido a la pandemia del Covid 19 que interrumpió las visitas y asistencias a los diferentes territorios. De manera general el proceso metodológico implementado, fue:

En primer lugar, se fortaleció al equipo de especialistas y técnicos de campo, tanto en la parte conceptual de los criterios, como en la parte metodológica con lineamientos y herramientas que explicaban cómo transversalizar los enfoques de género e interculturalidad para su aplicación en cada GAD y su correspondiente PDOT.

En segundo lugar, donde fue posible, se fortalecieron las capacidades sobre el enfoque de género a los talentos humanos de los GAD involucrados en la actualización del PDOT, lo que permitió sobretodo una mejor sensibilización a las consideraciones del enfoque. Se aprovechó estos espacios para también reafirmar el enfoque de interculturalidad.

Por otro lado, se generaron condiciones institucionales para el proceso de acompañamiento en la transversalización de los ejes de igualdad, con énfasis en género e interculturalidad. Explicando sobre todo como este trabajo se reflejaba en las diferentes partes del PDOT. Se generaron un portafolio de proyectos y ordenanzas orientados a la consecución de transversalizar el enfoque de género e interculturalidad en el territorio de todos los GAD, de manera que el PDOT no se quede en el aire, y más bien, sea aterrizado en propuestas y políticas para cada circunscripción provincial, cantonal y parroquial.

Estas acciones contaron con el apoyo de ONU Mujeres y PROAmazonia que, a través de reuniones y talleres con los técnicos y especialistas del Consorcio sur, se apoyó con criterios y fundamentos teóricos y prácticos que permitió estructurar un trabajo en territorio mucho más consistente, en las diversas reuniones con los GAD y con los equipos de consultores que conformaban la contraparte para la actualización de los PDOT y formulación de los PUGS rurales.

Así mismo, para la transversalización en los diversos productos del PDOT, se tomó en cuenta los documentos y herramientas facilitados por PROAmazonia y ONU Mujeres, que permitieron orientar la elaboración de los PDOT con insumos con enfoque de género e interculturalidad.

Uno de los primeros ejercicios que se realizó en cada territorio fue identificar las brechas de inequidad desagregada por género e interculturalidad, a través del análisis de la información recopilada.

En la propuesta de los PDOT, se incluyeron consideraciones de género mayormente visibilizadas en el marco orientador (decisiones estratégicas) y en los programas y proyectos, sobre todo en metas e indicadores.

En algunos GAD se identifica que existe un avance importante respecto a la institucionalidad de perspectivas de género e interculturalidad, como es el caso de GAD Parroquial Sevilla Don Bosco que tiene una Comisión específica para ello y, a través de la Junta de Protección de Derechos, como en el GAD Cantonal Tiwintza o la Unidad de Género en el GAD Huamboya. Para el GAD provincial de Zamora Chinchipe y GAD cantonal de Nangaritza, las Comisiones Permanentes de Igualdad y Género.

REFERENCIAS

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (2018).

Registro Oficial Suplemento N°. 303, de 19 de octubre de 2010. Última modificación: 23 de octubre de 2018. Quito

Código Orgánico Ambiental. (2017). Quito, Ecuador, Registro Oficial Suplemento 983 de 12-abr.-2017.

Constitución de la República del Ecuador (2008). Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008. Última modificación: 30 de abril de 2019. Quito.

Decreto presidencial No. 1017, del 16 de marzo de 2020. Declaración de Estado Excepción por COVID 19. Quito. Disponible en: https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/03/Decreto_presidencial_No_1017_17-Marzo-2020.pdf

Ministerio del Ambiente del Ecuador "MAE". (2019). Mapa interactivo de deforestación y áreas de reforestación. Recuperado de <http://ide.ambiente.gob.ec/mapainteractivo/>

Ministerio de Ambiente del Ecuador. (2016). Plan de Acción REDD+ Ecuador, Bosques para el Buen Vivir. Quito.

Secretaría Técnica Planifica Ecuador "STPE". (2019). Guía para la Formulación/Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT). Quito.



@Proaamazonia_Ec



@Proaamazonia_Ec