



DOCUMENTO DE ORIENTACIÓN POLÍTICA

Inclusión de criterios de sostenibilidad en los PDOT.
Lecciones aprendidas y recomendaciones

DOCUMENTO DE ORIENTACIÓN POLÍTICA

Inclusión de criterios de sostenibilidad en los PDOT. Lecciones aprendidas y recomendaciones

Publicación realizada en el marco del Programa Integral Amazónico de Conservación de Bosques y Producción Sostenible PROAmazonía del Ministerio de Ambiente y Agua y el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Consultores Nacionales: Ana María Acosta, Tatiana Egüez, Rossana Manosalvas, Rubén Paredes, Juan Torres, Salomé Vacacela, Jorge Villa.

Unidad de Políticas e Institucionalidad de PROAmazonía.

Diseño: Aquattro

Fotografías: Ana María Acosta, EcoCiencia

Copyright © 2020

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Área de Ambiente y Energía

Quito-Ecuador

Las opiniones expresadas en esta publicación corresponde a sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de las Naciones Unidas, ni de las de PNUD, ni sus Estados Miembros.

Derechos y Permisos - Todos los derechos reservados. El texto y la información en esta publicación puede reproducirse siempre que conste consentimiento expreso del PNUD y se cita la fuente. Las reproducciones para usos comerciales están prohibidas.

Resumen

Uno de los objetivos del programa PROAmazonía, en su componente de Políticas e Institucionalidad, hace referencia a “catalizar la transformación de la planeación para el desarrollo y ordenamiento territorial, mediante el establecimiento de un marco de gobernanza y producción sostenible”; sobre esta base, el programa busca apoyar a los GAD provinciales de Sucumbíos y Orellana, GAD cantonales de Putumayo, Cascales, Lago Agrio, Shushufindi, Loreto y Francisco de Orellana y a GAD parroquiales de Dayuma y Limoncocha en el proceso de actualización de los PDOT, así como en la generación de insumos sobre el componente estructurante y urbanístico para el suelo rural de protección y

producción a ser considerados en los PUGS (cantonales) de Amazonía Norte, con la inclusión de los criterios de conservación, producción sostenible, y la transversalización de los enfoques de cambio climático, género e interculturalidad.

Este documento sintetiza la experiencia que se desarrolló en el relacionamiento con los GAD mencionados, en la actualización de los PDOT y PUGS (cantonales), a partir de una primera reflexión sobre la incorporación de criterios y la transversalización de enfoques, describe las lecciones aprendidas que implicó el proceso y ofrece recomendaciones para orientar procesos futuros de actuación sobre los PDOT y PUGS en la Amazonía Norte.

Lista de abreviaturas

CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CRISTAL	La herramienta de evaluación del riesgo comunitario - Adaptación y medios de subsistencia
DESINVENTAR	Sistema de base de datos de desastres
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
MAAE	Ministerio del Ambiente y Agua
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
PDOT	Plan(es) de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PIT	Polígonos de Intervención Territorial
PROAmazonía	Programa Integral Amazónico de Conservación de Bosques y Producción Sostenible
PUGS	Plan de Uso y Gestión del Suelo
SIL	Sistemas de Información Local
SNI	Sistema Nacional de Información
UPA	Unidad de Producción Agropecuaria



Introducción



Introducción

PROAmazonía busca fortalecer el posicionamiento de Ecuador como un país comprometido con los esfuerzos mundiales para combatir el cambio climático, con la Agenda 2030 y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), a través de generar vínculos entre los esfuerzos nacionales de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero con las agendas prioritarias del país y las políticas de los sectores productivos. El objetivo es reducir las causas y agentes de la deforestación, tomando en cuenta la necesidad de procurar propuestas para la gestión del territorio en la región amazónica a partir de los instrumentos de la planificación

del desarrollo local, así como promover un manejo sostenible e integrado de los recursos naturales con enfoque de paisaje.

Bajo este contexto, y en el marco del Plan de Acción REDD+¹ del Ecuador “Bosques para el Buen Vivir” 2016-2025, a través de la gestión institucional concertada entre el Ministerio del Ambiente y Agua (MAAE) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, PROAmazonía procuró el fortalecimiento de la planificación territorial y planes de vida a través de la inclusión de criterios de conservación, producción sostenible, y la transversalización de los enfoques

¹ REDD+ es un enfoque de políticas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, una iniciativa internacional que apoya financieramente al Estado ecuatoriano para poner estas políticas en práctica.



de cambio climático, género e interculturalidad.

La articulación de esfuerzos en la planificación local para incluir los criterios y transversalizar los enfoques en el proceso realizado de actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) de los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales, cantonales y parroquiales seleccionados de las provincias de Orellana y Sucumbíos permitió reflexionar sobre las experiencias obtenidas y las lecciones aprendidas, las que fueron insumo del presente documento de orientación política, que complementa un primer documento de discusión conceptual².

Al reflexionar sobre las experiencias obtenidas al procurar cambios en los modelos de desarrollo en la región amazónica, se evidencian ciertos factores comunes que inciden en la ralentización de dichos cambios. Si bien es claro que las dificultades para la materialización de los objetivos son esperadas en todo tipo de proyectos, las lecciones aprendidas y las recomendaciones que se encuentran a continuación evidencian que el consenso sobre

los motivos para cambiar, los elementos que deben ser objeto de ese cambio y el estado final que se espera obtener con el cambio, existen solamente en un reducido ámbito de actores relevantes.

De allí que sea común a todos los procesos la escasez de información, que facilita la permanencia de modelos de planificación, toma de decisiones y ejecución basados en datos no actualizados, a la vez que se evidencia una capacidad reducida e intermitente de producir la información adecuada para gestionar en función de los criterios y enfoques relevantes a este documento de orientación política.

Este documento procura, en ese sentido, no solo documentar las dificultades derivadas de una difusión insuficiente de la intención y dirección de los cambios buscados; sino, principalmente, aportar con recomendaciones para que la adopción de consensos amplios se acelere en la gestión integral de los territorios, con base en información clave que retroalimente oportunamente sobre el desempeño de los gestores en la política pública y, de esa manera, se pueda generar una tracción adicional para el reemplazo de los modelos de desarrollo tradicionales.

2 PROAmazonia. Policy Brief 2020.



Reflexiones sobre la incorporación de criterios de conservación, producción sostenible y cambio climático, y la transversalización de enfoques de género e interculturalidad.

Reflexiones sobre la incorporación de criterios de cambio climático

Para la integración de la dimensión climática (adaptación y mitigación al cambio climático) en programas/proyectos definidos en la actualización del PDOT, se utilizó la “Herramienta para la integración de criterios de Cambio Climático en Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial” desarrollada por el Ministerio del Ambiente y Agua (2019).

Existieron algunas limitantes para la incorporación de los criterios de cambio climático en programas / proyectos. La primera limitante se relaciona con la poca información hidrometeorológica con la cual los niveles de gobierno locales cuentan para el análisis de escenarios de clima futuro y amenazas climáticas (mínimo 30 años de datos continuos). La segunda limitante se vincula con la poca gestión integrada entre las acciones locales y las medidas de cambio climático, debido a que los conceptos propios del cambio climático introducen variables a escalas globales que son difíciles de asimilar a niveles locales. Finalmente, otra limitante se pudo observar en la falta de vinculación de las medidas que reducen los impactos del cambio climático y los intereses de diversos actores (como asociaciones de

Los conceptos propios del cambio climático introducen variables a escalas globales que son difíciles de asimilar a niveles locales.

mujeres, pueblos y nacionalidades indígenas, asociaciones de pequeños productores, entre otros); no existe entonces una fuerte vinculación entre entidades que buscan reducir el riesgo a desastres naturales y actores de la producción sostenible o la conservación.

Asimismo, la falta de información climatológica supone un problema para el proceso de caracterización climática, que se puede solventar con el uso de instrumentos como la “Herramienta para la integración de criterios de Cambio Climático en Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial” del MAAE (2019). Sin embargo, para contar con más información para la caracterización climática se pueden utilizar herramientas de análisis cualitativo como CRISTAL e inventarios de desastres naturales como la base de datos de Desinventar. La falta de conocimiento sobre el uso de estas herramientas supone un nodo crítico al querer ampliar la caracterización climática.



Lecciones aprendidas

Se describen a continuación las lecciones aprendidas en los tres principales contenidos del PDOT: diagnóstico, propuesta y modelos de gestión.

Para la sección de Diagnóstico, la primera lección aprendida se relaciona con la escasa información climatológica y el poco conocimiento sobre la temática del clima en los GAD. La segunda lección aprendida se vincula con los conceptos erróneos sobre cambio climático, la cual es vista como una temática nueva y compleja. Por otro lado, la incorporación del concepto de cambio climático se realizó en otros componentes a parte del biofísico, lo que requirió el involucramiento de más de una persona experta.

La sección de Propuesta permitió abarcar la temática desde los dos ejes principales: la mitigación y la adaptación. Para el caso de la mitigación, se aprendió de la caracterización de los diferentes sectores de la mitigación descritos por la Estrategia Nacional de Cambio Climático. Dicha caracterización permitió analizar diferentes fuentes de datos, de donde se concluyó que para muchos sectores aún existe una escasa disponibilidad de datos de libre acceso a niveles de planificación local; como por ejemplo información local sobre el manejo de desechos sólidos y líquidos.



Con relación a la adaptación, para cuyo desarrollo se contó con información de la caja de herramientas provista por el MAAE (2019), se concluyó que en términos de la estimación del riesgo es importante el conocimiento de los procesos de desarrollo local y la realidad a la cual se encuentran atados. Dicha realidad permite entender mejor la descripción de efectos físicos directos, los impactos que estos

efectos tienen sobre el territorio y la vulnerabilidad de sus pueblos y ecosistemas. Adicionalmente, para la construcción de las medidas de adaptación más adecuadas, es de igual importancia conocer la articulación que actualmente existe entre las instancias del GAD y las actividades de desarrollo local.

La sección de Modelo de Gestión permitió dar una completa revisión

de los resultados esperados en la actualización del PDOT del GAD y la incorporación de los criterios de cambio climático. Así, cada resultado esperado fue analizado desde la identificación del problema, la vinculación con los objetivos de desarrollo, la formulación de programas/proyectos y la articulación con los actores internos y externos del GAD.

Recomendaciones

La “Herramienta para la integración de criterios de Cambio Climático en Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial” del MAAE (2019) presenta un proceso metodológico completo para la incorporación de la dimensión climática (adaptación y mitigación) en programas/proyectos de los PDOT. Sin embargo, complementariamente se pueden recomendar algunas acciones que coadyuvan al desarrollo del proceso metodológico:

Para la incorporación de los criterios de mitigación es importante contar con información actualizada vinculada a los sectores de la mitigación priorizados en la Estrategia Nacional de Cambio Climático, como por ejemplo manejo de desechos sólidos y líquidos. Dicha información es escasa para diversos sectores al nivel de detalle deseado, por lo que se recomienda preparar

Para la incorporación de los criterios de mitigación es importante contar con información actualizada vinculada a los sectores de la mitigación priorizados en la Estrategia Nacional de Cambio Climático

un proceso de recopilación, actualización y/o levantamiento de datos que permita contar con los insumos necesarios de trabajo; priorizando los datos que se relacionen con las emisiones de gases de efecto invernadero, como por ejemplo el metano (CH₄) producto de la descomposición de desechos sólidos y líquidos.

En el caso de la estimación del riesgo para la incorporación de criterios de adaptación, se definió la importancia de aterrizar la realidad de los sistemas sociales, económicos y ambientales de las zonas de estudio para conocer



mejor el grado de impacto de los efectos físicos directos de las amenazas climáticas. Entonces, es recomendable, en primera instancia, conceptualizar e identificar participativamente con quiénes se realiza este proceso, y cuáles son los efectos físicos directos vinculados a las amenazas climáticas definidas para el territorio.

- Se recomienda el análisis de información secundaria para determinar los niveles de sensibilidad y capacidad adaptativa; dicha información puede provenir de datos socio-económicos, de institucionalidad y de carácter ambiental de los sectores en donde se analiza la vulnerabilidad. La herramienta del MAAE (2019) brinda un apoyo básico para determinar estos valores a través de preguntas

guía; sin embargo, se considera importante sustentar la selección de respuestas con información de variables no climáticas cuantificables (como por ejemplo variables biofísicas que jueguen un papel importante en el nivel de riesgo) y planes de desarrollo que integren las acciones políticas y socioeconómicas de cada territorio. Por ejemplo, en los GAD cantonales Cascales y Shushufindi, la propuesta de medida de adaptación para declarar un área de protección hídrica fue el resultado de analizar información secundaria, como índices demográficos y de gestión ambiental, con la finalidad de proponer acciones que mejoren la capacidad adaptativa de ecosistemas y poblaciones aledañas al río Aguarico.

Reflexiones sobre la incorporación de criterios de conservación

La incorporación del enfoque de conservación tuvo como punto de partida una revisión conceptual y del marco normativo de la biodiversidad, que se hizo bajo una perspectiva histórica del proceso de debate, propuestas y puesta en ejecución de políticas conservacionistas y de desarrollo sostenible a nivel global, regional, nacional y local. Así, la Constitución ecuatoriana y algunas de sus

leyes, como la Ley de Aguas, son bastante vanguardistas en cuanto al reconocimiento de los Derechos de la Naturaleza, el derecho humano al agua y el derecho de los ecuatorianos a un ambiente sano y libre de contaminación. La puesta en práctica y el ejercicio de estos derechos puede llevarse a cabo a través de la planificación a distintos niveles, provincial, municipal y parroquial.





Bajo este contexto, para que la incorporación del enfoque de conservación y desarrollo sostenido sea mandatorio se requiere una decisión política clara al más alto nivel de los GAD, así como una heterogeneidad en los niveles técnicos en los GAD como, por ejemplo, que todos cuenten con departamentos de manejo de información geográfica.

Por otro lado, la decisión de aceptar o no las propuestas para el PDOT muchas veces se circunscribe a la espera de la obtención de fondos; se percibe que la gestión depende en gran medida de los fondos asignados desde el gobierno central. Sin embargo, la búsqueda de fondos de otras fuentes (cooperación internacional o la aplicación a fondos concursables) puede contribuir de manera significativa.

Lecciones aprendidas

El Ecuador tiene grandes avances respecto al marco constitucional y normativo, los que deberían dirigir al país hacia un desarrollo sostenible en el cual la conservación de la biodiversidad debiera ser uno de los ejes centrales. Pero en la práctica el enfoque de conservación, y temas como bioeconomía,

bioemprendimientos, productos forestales no maderables, áreas de protección hídrica, fondos verdes, y restauración (así como REDD+) son nuevos, son poco entendidos, y, por lo tanto, son de baja prioridad. Para incluir el enfoque de conservación desde el diagnóstico es necesario sensibilizar a los tomadores de



decisión, autoridades y personal técnico sobre su importancia a la hora de buscar alternativas de desarrollo sostenible.

Los GAD cumplen con lo establecido en las Guías de Planificación, pero falta comprender la utilidad y significado en la planificación de temas como ecosistemas frágiles, servicios ecosistémicos y recursos naturales renovables amenazados. La planificación sigue siendo segmentada y cada componente (biofísico, sociocultural, económico productivo) se trabaja por separado.

La desvinculación entre los distintos niveles de gobierno subnacional y de éstos con el gobierno central en la gestión y manejo de las áreas protegidas es un obstáculo para resolver problemas y conflictos en su interior y en sus zonas de amortiguamiento. Al respecto, las áreas protegidas siguen siendo percibidas como un obstáculo para el desarrollo: no se han logrado dimensionar, por parte de los GAD, los servicios que prestan: agua pura y limpia, alimento y medicina, y otras potencialidades de los productos no maderables del bosque. Aún no se comprende que es justamente esa biodiversidad la que podría ayudar a resolver muchos de los problemas de desarrollo como la falta de oportunidades de trabajo, la baja calidad en la prestación de servicios de agua potable, la vulnerabilidad frente a desastres como inundaciones, la crecida de ríos y las pandemias.

La promoción de la conservación de las áreas protegidas, los bosques o ríos por parte del

Para incluir el enfoque de conservación desde el diagnóstico es necesario sensibilizar a los tomadores de decisión, autoridades y personal técnico sobre su importancia.

MAAE genera cuestionamientos frente al otorgamiento de licencias forestales y de extracción minera y petrolera.

Por otro lado, las zonas donde se lleva a cabo la explotación minera o petrolera son un espacio restringido para los GAD. La falta de acceso a la información sobre los enormes pasivos ambientales no les permite cumplir con sus competencias de prevención y control de la contaminación, así como las de la mitigación de impactos y su remediación en el suelo, aire y agua. Existe una centralidad de las decisiones sobre estos espacios, tanto en las áreas protegidas como en los bloques y campos petroleros; es muy raro y difícil que se concreten las posibilidades de que un GAD intervenga en ellas a través de alianzas público comunitarias o por lo establecido en las leyes para las competencias de cada nivel de GAD.

La identificación, priorización y diseño de proyectos que se presentan desde la misma ciudadanía o de los GAD difícilmente salen del estándar: necesidades de infraestructura, vialidad, agua, saneamiento. Esto es comprensible si éstas no han sido satisfechas. Pero todavía no se ha dado el salto cualitativo en la planificación del desarrollo en que se identifiquen claramente



las potencialidades sociales, biofísicas, económica y culturales que les permitan la generación de empleo y compatibilizar la conservación y la búsqueda de desarrollo sostenible.

Una articulación más eficiente entre los distintos niveles de gobierno y con el gobierno central permitiría el uso eficiente de recursos económicos y técnicos. Varias ordenanzas relacionadas a la conservación de bosque, reforestación y recuperación de cuencas hidrográficas a través de mancomunidades no se operativizan.

Pocas veces se ve la integración de las necesidades de la ciudadanía en las propuestas, programas y proyectos para la elaboración del PDOT. Para ello, es necesaria una sociedad civil organizada y fortalecida, capaz de participar de manera continua, de dar seguimiento a los PDOT. Otros espacios más diversos y amplios podrían acoger las inquietudes y necesidades de una sociedad heterogénea por etnia, ocupación productiva y género, entre otras variables.

Recomendaciones

- La implementación de las áreas de protección de los GAD requiere la conformación de un comité de gestión con participación ciudadana y la generación de acuerdos de manejo con finqueros y finqueras del área de protección definida. Al igual que en los programas como el Socio Bosque, es recomendable tener una línea base para establecer un sistema de monitoreo sobre el estado de estas áreas de conservación que permitan medir las metas de conservación alcanzadas a lo largo de programas de gestión y manejo de áreas protegidas del subsistema de GAD.
- Se puede generar una política donde la asignación presupuestaria se incremente año

a año, a manera de incentivo para aquellos GAD que efectivamente van implementando enfoques de conservación y desarrollo sostenido en sus territorios.

- La actualización del PDOT debería partir de un socio entre PROAmazonía y los GAD, en una alianza estratégica donde cada una de las partes pongan recursos financieros y técnicos.
- PROAmazonía podría capacitar a los GAD en la preparación, articulación, presentación y negociación de fondos de la cooperación internacional. El manejo de fondos propios o logrados por apoyo de la cooperación internacional les daría más autonomía. Por ejemplo, capitalizar la experiencia de trabajo



con la cooperación internacional que ya tiene gobiernos como el GAD Sucumbíos.

- Se pueden establecer incentivos en la asignación presupuestaria para los GAD, donde se dé un porcentaje mayor a aquellos que trabajen bajo mecanismos de articulación y que lo demuestren en la implementación de planes maestros intersectoriales.
- PROAmazonía podría apoyar para que los GAD de los distintos niveles provincial, municipal y parroquial sistematicen información sobre los bioemprendimientos que están en su territorio, categorizar el tipo (de

turismo, plantas medicinales, tés o especias, artesanías) y categorizar si están en un estado inicial, consolidándose o ya fortalecidos, como en el caso del GAD Orellana en donde ya se han desarrollado bioemprendimientos con diversos resultados. De esta manera se puede hacer una gran base de datos para la economía local y nacional.

- PROAmazonía puede convertirse en un asesor para los GAD en temas necesarios como la información más actualizada sobre biodiversidad y el uso y manejo de esta.

Reflexiones sobre la incorporación de criterios de producción sostenible

Para el proceso de actualización de los PDOT desde el enfoque de producción sostenible libre de deforestación se utilizó la guía para la actualización del plan de desarrollo y ordenamiento territorial de la Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

Dentro del proceso de elaboración del PDOT se encontraron dos nudos críticos principales que requieren ser considerados para una nueva actualización del PDOT: las oportunidades para mejorar los niveles de cooperación intrainstitucional aún no son amplias, y segundo, la



información actualizada es escasa, desde las principales instituciones gubernamentales a cargo del sector agroproductivo.

La cooperación por parte de los responsables técnicos del GAD a cargo del proceso de actualización del PDOT fue determinante, puesto que permitió entender a mayor detalle la realidad agroproductiva de los territorios, pero en varias ocasiones resulta insuficiente el apoyo, en parte por la falta de conocimiento de las realidades o falta de información en sus bases de datos que permitan explicar las problemáticas del territorio.

Esta falta de información ha sido un problema crítico para la actualización del PDOT, lo que dificulta determinar o caracterizar a los distintos sistemas productivos o las unidades de producción agrícola. Al respecto, no existe información detallada de cuánto, cómo, qué y dónde se producen los distintos rubros. La información principal se basa en rubros tradicionales (café, cacao, palma) que, si bien son importantes,

La implementación de proyectos agropecuarios sostenibles y libres de deforestación debe ir de la mano de un entendimiento holístico – social, económico y biofísico- de cada unidad productiva

no representan la realidad o la totalidad territorial.

La implementación de proyectos agropecuarios sostenibles y libres de deforestación debe ir de la mano de un entendimiento holístico – social, económico y biofísico- de cada unidad productiva, pues cada sistema es único en términos de conocimientos, técnicas e intereses de mercado, entre otros. Sin embargo, se ha tratado de encajar a todos los productores en un solo sistema productivo regido, principalmente por la comoditización de la agricultura y los principios de la revolución verde.

Lecciones aprendidas

La necesidad de adelantarse a la carencia de información oficial y la inaccesibilidad a fuentes del GAD, así como, considerar la necesidad

de visitas al territorio y de trabajar directamente con los diversos actores que forman parte del sistema productivo, es una de varias



lecciones importantes a considerar en futuros procesos. Los vacíos de información fueron abordados mediante un análisis cartográfico extenso de información productiva y ambiental, lo que permitió relacionar principalmente las problemáticas referentes al uso del suelo, de una manera generalizada, y localizada para cada GAD: degradación de agua y suelos, cultivos en el territorio, infraestructura, etc. A esta información se sumó conversaciones puntuales con miembros de distintos GAD, encargados del tema productivo y que estuvieron abiertos a cooperar, pues no se dio con todos los GAD dada su falta de interés. Además, se utilizó literatura que pueda solventar estos vacíos. Lastimosamente, no se pudo viajar al territorio ni reunirse con productores e instituciones en mesas de trabajo, lo cual para próximas actualizaciones del PDOT debe ser considerado.

Para proponer un enfoque de producción sostenible y cero deforestaciones es necesario entender el funcionamiento de la producción agrícola a un nivel muy detallado, por lo que la carencia de información oficial ha dificultado un análisis minucioso de la realidad territorial. Parte de esto se basa en las funciones de cada nivel de gobierno. A un nivel más básico los GAD parroquiales deben tener claras sus funciones con respecto al trabajo con las asociaciones productivas y por tanto hacer llegar esta información a un nivel

Para proponer un enfoque de producción sostenible y cero deforestaciones es necesario entender el funcionamiento de la producción agrícola a un nivel muy detallado.

cantonal. Los GAD cantonales por otro lado, en base a las necesidades de los productores y asociaciones en cada parroquia deberán buscar mecanismos para promover mercados, ferias y garantizar que los productores tengan acceso a estas. El GAD provincial por otro lado, al tener claro conocimiento de la información base proporcionada por los otros dos niveles de gobierno podrá ejecutar los proyectos productivos, en pro de solventar las necesidades encontradas en un trabajo articulado. Entender la conexión entre los tres niveles de gobierno es fundamental pues esto permitirá abordar ordenadamente y con criterios sólidos una reconversión productiva sostenible.

A esto le sigue la necesidad de tener un mayor acercamiento a la realidad territorial, lo que permitirá generar un análisis más profundo de los distintos sistemas productivos. Para esto, y considerando el punto anterior, es necesario trabajar de primera mano con productores, instituciones de educación superior y gubernamentales que realizan investigación agropecuaria en el territorio, así como los responsables técnicos del GAD que se han visto involucrados en estos procesos.



Recomendaciones

- Para poder gestionar y alcanzar una reconversión productiva agropecuaria hacia sistemas productivos sostenibles en la Amazonía Norte se requiere no solo de la propagación de proyectos específicos sino, de entender a los sistemas productivos, entender las necesidades socioambientales de los territorios y sus pobladores, y la realidad de la región a nivel de paisaje, incluido el nivel de ecosistemas. Proyectos como las Buenas Prácticas Agrícolas y trazabilidad de productos son esenciales dentro de este proceso, sin embargo, es necesario primeramente tener un conocimiento sustancial del catastro agroproductivo de la región, por rubros, por localizaciones, por tipo de sistema productivo; así como también información censal de las condiciones socioeconómicas de los productores. Sobre todo información actual que pueda ser actualizada semestralmente o anualmente. Sin esta información, se considera que ningún proyecto productivo tendrá largo alcance.
- Sumado a esto deben ser claras las limitaciones del territorio en cuanto al alcance y posible extensión de la frontera agrícola. Existen innumerables preceptos que regulan el uso del suelo sin embargo estos no han sido considerados o bien



son entendidos de acuerdo a necesidades de los intereses de ciertos productores que tienen mayor acceso a recursos, muchos de estos que incluso no habitan en el territorio. Pues un claro ejemplo de esto es la expansión de la frontera y la degradación de los suelos y agua.

- Finalmente es importante considerar a la producción sostenible como un mecanismo de conservación y de conexión entre paisajes productivos y ecosistemas, pues la región Amazónica Norte es un territorio



megadiverso y frágil el cual debe ser manejado en base a su preservación. Para esto se debe considerar nuevamente las delimitaciones en las prácticas agrícolas, la restauración de áreas degradadas y el acceso a mercados. Este último tema es fundamental pues, si bien no existe acceso a mercados para productos específicos de zonas remotas, a pesar de que estos sean sostenibles no serán jamás rentables. Por tanto, como ejemplo, los productores preferirán la venta de madera a la venta de cacao orgánico o de artesanías del bosque. Se debe considerar como un mecanismo para alcanzar la producción sostenible, al control de mercados y el rol de intermediarios. Los sistemas de trazabilidad son un mecanismo oportuno a ser considerado y el cual debe ser bien planificado mediante la articulación entre los distintos niveles de gobierno provincial, cantonal y parroquial, con el apoyo del MAG. Garantizar a los productores el acceso a mercados y control de los precios debe ser prioridad dentro de los proyectos productivos y conforme a las competencias de los GAD.

- Una apropiada actualización del PDOT para el enfoque de producción sostenible y libre de deforestación requiere un previo análisis de la información existente y una planificación de trabajo de campo integral que permita extraer la mayor

El análisis previo de información es fundamental para entender las falencias de la información existente previo al diagnóstico del PDOT.

información posible con respecto a la productividad y los mecanismos de producción, entre otros.

- El análisis previo de información es fundamental para entender las falencias de la información existente previo al diagnóstico del PDOT. El conocer que se carece de información o que la misma está desactualizada, y por tanto es improductiva, permitirá adelantarse a tomar otras medidas para realizar un diagnóstico de la situación detallado y, a su vez, el diseño de proyectos apropiados. Uno de los mecanismos sugeridos, y que ha sido considerado en esta actualización, es un análisis cartográfico variado que incluya los elementos necesarios para entender los sistemas agrícolas del territorio. En este caso, se consideró principalmente usos y degradación de los suelos, cultivos, capacidad agroecológica de los territorios, e infraestructura. Se realizó un análisis independiente de cada uno y posteriormente se correlacionó la información para entender los efectos de cultivos y usos de suelo en la degradación del paisaje en general. También,



la relación entre infraestructura y la distancia de centros poblados y acorde a cultivos fue considerada para tomar en cuenta mejores mecanismos de producción.

- Por otro lado, dada la falta de información, un trabajo de campo integral será una herramienta fundamental en este proceso. Conocer la realidad productiva de manos de los campesinos y campesinas es el primer paso, pues son la fuente más significativa de información al ser la base del sistema productivo. Junto a estos se suman las asociaciones de productoras y productores, que son clave para entender el estado de los procesos de transformación y comercialización de los productos. Para esto, durante el proceso de actualización del PDOT se requerirán talleres, mesas de trabajo y reuniones constantes y con la presencia de los responsables de cada enfoque.
- Para ejecutar con éxito el PDOT, una buena ejecución del enfoque de producción sostenible libre de deforestación en el PDOT requerirá principalmente articulaciones claras con los diferentes entes de gobierno, principalmente MAG y MAAE y los distintos GAD. Las correspondientes articulaciones

deben ser coordinadas desde el GAD Provincial el cual está a cargo de la competencia de fomento productivo y donde exista un claro entendimiento entre todas las entidades de los proyectos productivos, de las delimitaciones territoriales, de normativas y legislaciones, de los PUGS. Además de que exista la participación de los miembros de dichas entidades en los proyectos a desarrollarse en el territorio. De esta manera se lograrán resultados positivos y plenamente coordinados. A esto se debe sumar un trabajo constante en el territorio que vincule a todos los actores del sistema productivo y donde las articulaciones entre GAD se vean reflejadas.

- Es importante que exista un entendimiento claro de que la producción agrícola no se concentra únicamente en el campo -a pesar de que sea la base-, sino también en los canales de transformación y distribución de los productos, las respuestas de los consumidores, así como en la asociatividad, como en el caso del GAD de Limoncocha que centra su componente económico productivo en este último, como mecanismo para alcanzar una producción sostenible y libre de deforestación.



Reflexiones sobre la transversalización de enfoque de interculturalidad

Durante el proceso desarrollado para la actualización del PDOT se recopiló información existente secundaria de fuentes oficiales gubernamentales, información de cada uno de los GAD, investigación de datos, cartografía y otros documentos relacionados con la interculturalidad en el país, principalmente a nivel académico, así como los planes de gobierno, publicaciones y documentos científicos. Este proceso permitió contar con un análisis del estado sobre la incorporación del enfoque interculturalidad en los procesos de planificación local. La información fue contrastada en reuniones y talleres de trabajo con participación del personal técnico de cada GAD y otros actores multinivel.

En la actualización de los PDOT se encontró que los indicadores sociodemográficos, territoriales, de participación, etc. de los territorios de los GAD analizados no están desagregados ni se cuenta con información actualizada, lo que complica la valoración y el diagnóstico. Además, hay un desinterés local respecto a una política intercultural y plurinacional real, y a pesar de que algunos GAD tienen identificados y mapeados someramente a pueblos y nacionalidades, se tiende a minimizar su trascendencia y posible incidencia, señalando que son minoría poblacional frente a

la mayoría poblacional mestiza. Esto indica el desconocimiento del marco constitucional y de los acuerdos internacionales de protección a los pueblos indígenas y otras “minorías”.

Por otro lado, los planes de vida se elaboran desarticuladamente de la planificación territorial de las instancias de gobierno local provincial, municipal y parroquial.



Lecciones aprendidas

Incorporar el enfoque de interculturalidad en el proceso de actualización de los PDOT deberá ser un dinámico y constante trabajo de reajuste en cada nuevo proceso de planificación.

Los PDOT en los tres niveles (provincial, cantonal, parroquial) no presentan un enfoque de interculturalidad acorde con el mandato constitucional, el marco legal internacional y las políticas nacionales. Los PDOT revisados en los 10 GAD no recogen –o no se observa que lo hagan– las propuestas presentadas por pueblos y nacionalidades a través de sus Planes de Vida o de otras formas de expresión de su cosmovisión, necesidades y programas específicos, considerando que los pueblos y nacionalidades establecen su visión para la planificación en horizonte de largo plazo.

Por otro lado, la búsqueda de información confiable ha sido un desafío, considerando la falta de datos oficiales y la escasa bibliografía de las organizaciones de segundo grado; por lo que el levantamiento de información requirió el análisis de datos y documentos técnicos provenientes de referentes académicos, iniciativas rescatadas en proyectos y programas y las referencias de los equipos técnicos.

Atención especial también merece el procesamiento de información

Incorporar el enfoque de interculturalidad en el proceso de actualización de los PDOT deberá ser un dinámico y constante trabajo de reajuste en cada nuevo proceso de planificación.

cartográfica sobre territorios indígenas. La región no cuenta con este levantamiento como herramienta de planificación, y por ello se incorporó la cartografía temática para este enfoque, tomando como base los datos recopilados durante 20 años de trabajo por la Fundación EcoCiencia a través de sus proyectos y programas en la Amazonía ecuatoriana.

Siendo territorios con presencia histórica de distintos pueblos y nacionalidades, relacionados con la conservación del patrimonio natural y afectados gravemente en su integridad cultural, su supervivencia como pueblos y sus condiciones de salud y calidad de vida, sus necesidades y particularidades no son identificadas y menos consideradas para las prioridades de la planificación local. Durante el proceso de actualización de los PDOT se evidenció una débil generación de política pública relacionada con la preservación de la cultura de pueblos y nacionalidades, así



mismo, las formas organizativas propias de estos pueblos no son consideradas como actores claves en la planificación y la gestión local. Sin embargo, los pueblos y nacionalidades (indígenas y afro) se encuentran organizados en entidades bien definidas que protegen su territorio y su riqueza natural y presentan alta diversidad entre ellos.

Existe un evidente choque cultural en la visión o enfoque de desarrollo de los GAD (orientado a la modernización, la productividad, el progreso material, con las consecuencias contra la conservación ambiental y la riqueza cultural) y la mirada de los pueblos orientada al desarrollo no solo amigable con la naturaleza, sino que depende de ella.

Algunas comunidades han optado por buscar fuentes económicas de producción agropecuaria,

ecoturismo o turismo cultural y artesanal, entre otros, para lo que han acudido a apoyos técnicos y financieros de los actores gubernamentales y externos, todos estos sin sostenibilidad a largo plazo. En esta línea se observa una “folclorización” de su presencia cuando los GAD incluyen proyectos de “fortalecimiento” de la interculturalidad que implican ayudas financieras puntuales para la realización de ferias de artesanías y ciertas actividades culturales.

Finalmente, existen diferencias entre los GAD respecto a la vinculación de los representantes de los pueblos y nacionalidades y otras organizaciones de la interculturalidad con las instancias de participación y gobernanza local. En general, el PDOT no contiene información que permita levantar el indicador de cuáles fueron los mecanismos de participación y quiénes participaron.

Recomendaciones

- Fortalecer y empoderar a las Direcciones Generales de Nacionalidades en las provincias de Sucumbíos y Orellana como unidades que generen valor eficientemente y articuladas con las direcciones de gestión ambiental y fomento productivo.
- Mantener un proceso permanente de información sobre iniciativas y prácticas de rescate ancestral

que sirvan de bandera e iconos de la interculturalidad para la gestión en los GAD.

- Motivar desde las autoridades locales la incorporación de los resultados de proyectos e investigaciones académicos en sus planificaciones y que permitan la toma de decisiones sustentada.



- Establecer mecanismos de participación de los pueblos y nacionalidades indígenas a través de mesas de trabajo temáticas que se reflejen en un Consejo consultivo de interculturalidad con peso jurídico, representación institucional y participación política. Por ejemplo, se puede plantear una mesa de trabajo específica sobre Áreas protegidas y territorios indígenas con participación de autoridad ambiental y organizaciones indígenas que propongan desde



Este enfoque es necesariamente transversal a los otros enfoques abordados y esta transversalidad solo se puede lograr asegurando un diálogo de saberes entre el conocimiento occidental y el conocimiento tradicional ancestral.

sus realidades soluciones a los conflictos históricos de tenencia y regulación de la tierra.

- Cumplimiento obligatorio de las disposiciones legales que emanan del Convenio 169 de la OIT y demás mandatos de derechos establecidos en la ley de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, lo que se debe reflejar en los PDOT.
- Este enfoque es necesariamente transversal a los otros enfoques abordados en este proceso de actualización (conservación, producción sostenible, género y cambio climático), y esta transversalidad solo se puede lograr asegurando un diálogo de saberes entre el conocimiento occidental y el conocimiento tradicional ancestral, una participación real y activa, y finalmente, una inclusión total en los programas y proyectos que se establezcan en el PDOT acerca de la necesidades y demandas de los pueblos indígenas de la Amazonía Norte.



Reflexiones sobre la transversalización del enfoque de género

A fin de identificar el grado de incorporación del enfoque de género en los PDOT vigentes se determinó que el análisis de la situación de las mujeres en el territorio se limita a una desagregación por género de ciertas estadísticas demográficas y en muy pocos casos de empleo. Identificadas las necesidades de información, se revisaron fuentes estadísticas oficiales con mayor desagregación territorial y actualización en tres ámbitos de la autonomía de las mujeres: económica, física y en la toma de decisiones³.



La ausencia de una instancia técnica encargada de implementar políticas de igualdad de género, constituye un desafío para la incorporación del enfoque en el diseño de políticas públicas.

La falta de información actualizada, a nivel territorial, y con desagregación de género, se suma a la falta de información específica sobre brechas de género de la jurisdicción de los GAD. Adicionalmente, si bien existe importante información cualitativa generada por ONU-MUJERES y PROAmazonía, esta se encuentra a nivel de región.

Tradicionalmente los temas de género se incorporan en el componente socioeconómico del PDOT y los programas y proyectos dirigidos a mujeres se diseñan exclusivamente para grupos de mujeres en situación de vulnerabilidad tales como las mujeres embarazadas, mujeres víctimas de violencia entre otras.

La débil incorporación de este enfoque, así como la ausencia de una instancia técnica encargada de implementar políticas de igualdad de género en nueve de los diez GAD analizados, constituye un

3 Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe



desafío para la incorporación del enfoque en el diseño de políticas públicas. Para el caso de los GAD cantonales, los Concejos y las Juntas Cantonales de Protección de Derechos son los órganos encargados de transversalizar las políticas de igualdad, sin que puedan incidir efectivamente en los equipos técnicos responsables

del PDOT. Si bien algunos GAD Municipales (Francisco de Orellana y Cascales) propiciaron la participación de los miembros de los consejos cantonales en los espacios de construcción del PDOT., su participación fue limitada a los temas sociales, lo mismo ocurrió con los delegados de Sucumbíos Solidario.

Lecciones aprendidas

La visibilización de las brechas de género como un elemento integral en todos los componentes, acompañando a los demás enfoques, en lugar de como un tema independiente, permite generar una mayor reflexión sobre la realidad actual de las mujeres y facilitar su incorporación en políticas, programas y proyectos.

Por otro lado, contar con información concreta, previamente levantada, sistematizada y analizada sobre la situación de las mujeres facilita el trabajo con el personal técnico de los GAD, ya que rompe la barrera de “falta de información” que trata de justificar la no incorporación del enfoque.

La falta de presencia de las unidades técnicas de género y consejos cantonales de protección de derechos en el caso de los GAD municipales, en el proceso de construcción de la propuesta y modelo de gestión del PDOT



Recomendaciones

dificultó la integración del enfoque del género y el establecimiento de estrategias de articulación.

- La incorporación del enfoque de género en la política pública no puede limitarse a la actualización del documento del PDOT sino que requiere procesos sostenidos de sensibilización y generación de capacidades al interior del GAD.
- Asimismo, es imprescindible contar con una instancia técnica encargada de implementar políticas de igualdad de género en los GAD provinciales, cantonales y parroquiales.
- Los Consejos y las Juntas Cantonales de Protección de Derechos de los GAD cantonales, como los órganos encargados de transversalizar las políticas de igualdad, deberían poder incidir efectivamente en los equipos técnicos responsables del PDOT.
- Es necesario generar procesos participativos que permitan contar con elementos actualizados sobre las brechas de género y las situaciones de discriminación que sufren las

mujeres, desde la particularidad de cada localidad.

- Es importante actualizar la información a nivel territorial y desagregarla por género. Al respecto, en el caso de propiedad de la tierra, la información disponible corresponde al Censo Agropecuario de hace 20 años, con información a nivel provincial, así mismo la información de empleo más actualizada, y que llega únicamente a nivel provincial, corresponde al año 2017.
- Se requiere garantizar que los registros administrativos del GAD tengan desagregación por género e incorporar dentro de los SIL un módulo específico de género, así como de otros enfoques de igualdad.
- Independientemente de las limitaciones de información para la incorporación del enfoque de género, y el reto que implica contar con un sistema de información ideal, es necesario incluir en el PDOT las brechas de género existentes, así sean a nivel nacional, con el objetivo de visibilizar la situación de las mujeres.



Reflexiones sobre la formulación del instrumento PUGS

Para desarrollar el documento con información de uso y gestión de suelo rural de los seis cantones, considerando la normativa del GAD sobre gestión y regulación y la propuesta por MAAE, MAG, y STCTEA, se realizó un expediente técnico por cada GAD, considerando los elementos normativos dispuestos en la LOOTUGS, reglamento y norma técnica CTUGS 005-2020, en cuanto a contenidos del componente estructurante.

El documento se basó en el análisis de los instrumentos de planificación vigentes para cada GAD, profundizando en aspectos relacionados con zonificaciones, la estructura urbano-rural, los sistemas públicos de soporte y la jerarquización de los asentamientos humanos, extrayendo insumos que permitieran proponer la clasificación y subclasificación del suelo en cada cantón.

En su ejecución, la falta de información catastral actualizada y completa fue un nudo crítico que no permitió avanzar con más detalle en el análisis para la formulación del componente urbanístico.

En este aspecto, un factor técnico que dificulta el análisis que requiere el marco normativo es el censo, este es aproximado y está desactualizada la información disponible con mayor desagregación sobre aspectos relacionados a las condiciones sociales y de vivienda, asimismo,

La falta de información catastral actualizada y completa fue un nudo crítico que no permitió avanzar con más detalle en el análisis para la formulación del componente urbanístico.

ofrece información con 10 años de desfase al momento. Además, sus registros geográficos estructurados en zonas censales no necesariamente coinciden con los polígonos propuestos desde un análisis geográfico o urbanístico, por tanto, lo que se puede obtener como resultado usando esa base de información.



Lecciones aprendidas

Si bien el trabajar en paralelo el PDOT y el PUGS puede facilitar el manejo de información útil para los dos, existen elementos técnicos que están concatenados en orden secuencial, lo que dificulta el desarrollo del PUGS.

Sin embargo, en este proceso se evidenció que no existe capacidad por parte de los GAD de llevar en paralelo dos instrumentos de planificación, ya que en ningún caso el desarrollo del PUGS avanzó a la par del PDOT por parte de los municipios.

Genera preocupación a nivel local que el instrumento PUGS aún no es comprendido a cabalidad. Al respecto existe confusión sobre cómo debe vincularse al PDOT y qué los diferencia. Aun así, la escasa y deficiente información urbanística que existe a nivel local dificulta cumplir todos los requisitos mínimos establecidos en la norma técnica.

La información generada por entidades rectoras y disponible para los procesos de planificación local no es suficiente para el alcance que tiene el PUGS, que llega a un detalle normativo que debe ser manejado a escalas que permitan leer la especificidad de las tramas y texturas edificadas urbanas y rurales. Los municipios, por tanto, para formular sus PUGS tendrán que hacer esfuerzos de levantamiento de

Si bien el trabajar en paralelo el PDOT y el PUGS puede facilitar el manejo de información útil para los dos, existen elementos técnicos que están concatenados en orden secuencial, lo que dificulta el desarrollo del PUGS.

información primaria y actualizada, que debería alimentar sus bases catastrales urbanas y rurales.

Asimismo, existen contradicciones en instrumentos legales como LOTRTA y su normativa secundaria y LOOTUGS, en lo que tiene que ver con los procesos y requisitos para la definición del suelo rural de expansión urbana, lo que puede generar complicaciones en los procesos de ordenamiento territorial local.

Los instrumentos de gestión de suelo que ofrece la LOOTUGS, tienen una connotación más urbanística; por tanto, la aplicación de estos en suelo rural demanda un proceso de análisis comparado con otros marcos normativos sectoriales⁴, realizando interpretaciones legales que en algunos casos pueden complicar el desarrollo efectivo y oportuno de los instrumentos de gestión de suelo, o hacerlos inviables.

4 Principalmente los emitidos para los sectores de agricultura LOTRTA y su reglamento, Ambiente y Agua, COA, LORHAA, y reglamentos.



En la misma línea, parecería ser que los instrumentos de gestión de suelo que ofrece la LOOTUGS no son suficientes o pierden eficacia para abordar problemáticas específicas derivadas de dinámicas productivas rurales. En todo caso, es evidente que el dominio de

todos los instrumentos de gestión de suelo que el marco normativo nacional ofrece, interrelacionando instrumentos sectoriales de diversos ámbitos, es uno de los retos que enfrentará la planificación local en los próximos años.

Recomendaciones

Es fundamental que se establezcan espacios de diálogo y consenso con actores territoriales: organizaciones sociales, empresariales, nacionalidades indígenas, etc. en el marco del proceso de elaboración del PUGS para generar acuerdos sobre el establecimiento de normas locales que apuntalen el desarrollo sostenible de cada cantón. Se deben conjugar abordajes técnicos, políticos y saberes basados en la práctica cotidiana y formas de vida de quienes habitan en el territorio cantonal. Este es un mecanismo que podría asegurar el cumplimiento del plan por parte de quienes contribuyeron a su formulación.

El catastro es una herramienta central en la formulación del PUGS, lo que no necesariamente ha sido considerado en los PDOT; por lo tanto, la actualización de los catastros urbanos y rurales de los municipios, con lógica y mecanismos multifinalitarios, debería ser una prioridad desde

Se recomienda identificar qué elementos no han sido abordados desde la perspectiva de ordenamiento físico del territorio en el PDOT y realizar estudios puntuales que permitan formular la parte regulatoria en el PUGS.

la perspectiva de planificación y ordenamiento territorial a nivel local, y estar contemplado en los proyectos a financiar desde los municipios.

Dado que el PUGS es un instrumento de planificación complementario que norma lo establecido en el PDOT, para el proceso de elaboración se recomienda no hacer énfasis en diagnósticos, ya que estos están contenidos en el PDOT. Partiendo del diagnóstico estratégico, se recomienda identificar qué elementos no han sido abordados desde la perspectiva de ordenamiento físico del territorio en el PDOT y realizar estudios puntuales que permitan



formular la parte regulatoria en el PUGS.

- Los documentos entregados en el marco de la consultoría se desarrollaron con base en la información disponible, la que en todos los casos o está desactualizada por provenir del CPV o es incompleta cuando viene de los catastros municipales. Por ello se recomienda tomar los elementos planteados en los documentos entregados por el consorcio en lo relacionado al PUGS como insumos que deben ser complementados con información actualizada y constatación en territorio.
- En todos los casos, si bien el proceso para demarcación de PIT se basó en criterios técnicos explicados en los anexos metodológicos, cada GAD podrá ajustarlos en función del conocimiento concreto de las dinámicas territoriales.
- Se deben generar espacios de microplanificación tomando los PIT que validen el GAD, como ámbitos de articulación de actores

para concretar y consensuar regulaciones específicas que orienten las dinámicas productivas en cada uno.

- Establecer mecanismos de priorización de PIT en función de indicadores sociales que incorporen variables de género e interculturalidad. Esta herramienta ayudará al direccionamiento de esfuerzos, iniciativas, programas, proyectos e inversiones hacia PIT de mayor vulnerabilidad.
- Evaluar la posibilidad de generación de mancomunidades para la protección de fuentes hídricas para riego y consumo humano, protección paisajes y ecosistemas con altos valores de conservación y territorios indígenas (que en cada GAD se propone como suelo rural de protección); articuladas a los proyectos estratégicos multiescala y multinivel relacionados con producción sostenible y conservación establecidos en los PDOT.





**Recomendaciones
para los niveles de
gobierno provincial,
cantonal y parroquial**

Cambio climático

La principal amenaza climática continúa siendo las lluvias intensas, que se pronostica pueden incrementarse en los años más próximos y por ende urgen acciones para minimizar las afectaciones. Para ello se necesita la participación conjunta de actores a diferentes niveles en los gobiernos parroquial, municipal, provincial, instancias del Estado como el Ministerio de Turismo y el Servicio Nacional de Gestión del Riego y Emergencias, y, pueblos y nacionalidades indígenas.

A nivel provincial, la construcción y fortalecimiento de políticas productivas, que faciliten la implementación de medidas de adaptación al cambio climático, permiten alcanzar objetivos de desarrollo en temáticas de soberanía alimentaria y sectores productivos.

Para los GAD cantonales, las acciones de mitigación del cambio climático (complementarias a las medidas de adaptación) deben vincularse con el manejo de residuos sólidos y líquidos y la planificación territorial sobre el uso del suelo, de tal manera que potencien la conservación ambiental de las áreas que presentan cierto nivel de presión.

Los efectos del cambio climático pueden sentirse con mayor fuerza a nivel local, por tanto, los GAD parroquiales son aquellos que pueden compartir conocimientos, valores, actitudes y prácticas que se tienen sobre los impactos del cambio climático. Motivo por el cual, se deben fortalecer las competencias de los GAD parroquiales relacionadas con cambio climático.

Conservación

Es importante considerar el apoyo de PROAmazonía para que los GAD, de los distintos niveles provincial, municipal y parroquial, levanten información sobre los bioemprendimientos que están en su territorio, categorizar el tipo (de turismo, plantas medicinales, tés o especies, artesanías) y categorizar si están en un estado inicial, consolidándose o ya fortalecidas.

El MAAE debe reconocer la existencia de producción agrícola y pasto dentro de las áreas de conservación y juntar a los otros actores: GAD provincial, municipal, Ministerio de Defensa, para lograr una resolución al más alto nivel, como puede ser una nueva categoría de manejo que pueda lidiar con la problemática tan compleja de la zona.



La Constitución ecuatoriana y algunas de sus leyes, como la Ley de Aguas, son vanguardistas en cuanto al reconocimiento de los derechos de la naturaleza, el derecho humano al agua y el derecho de los ecuatorianos a un ambiente sano y libre de contaminación. La puesta en práctica y el ejercicio de estos derechos puede llevarse a cabo a través de la planificación a distintos niveles, provincial, municipal y cantonal.

En el tema productivo el GAD parroquial debe articular sus

acciones con el GAD municipal, pero puede liderar la capacitación que fue identificada como un eje transversal que debe incorporarse en los programas y proyectos. ProAmazonía puede apoyar la capacitación a nivel parroquial en el fortalecimiento de las capacidades de gestión y administración de proyectos, búsqueda de fondos, rendición de cuentas, entre otros que deben ir dirigidas a la búsqueda de organizaciones indígenas, las asociaciones productivas y el mismo gobierno parroquial.

Producción sostenible

Dentro del modelo territorial deseado, y en base a las necesidades del territorio, el GAD provincial deberá establecer mecanismos de articulación con GAD cantonales y parroquiales para lograr sus propuestas referentes al uso y zonificación de tierras agrícolas. La zonificación, como una herramienta esencial para que las unidades de producción agrícola y ganadera desarrollen sus planes de manejo de finca de una manera organizada, aportará para que proyectos provinciales e institucionales en general, lleguen y apliquen con mayor facilidad a una mayor cantidad de productores y productoras, incluidos los grupos indígenas del territorio.

Asimismo, se recomiendan la creación de ordenanzas para

el uso del suelo en base a lo planteado tanto en el modelo territorial deseado como en los planes de uso y gestión del suelo cantonales, que permitan controlar la degradación de los suelos por actividades agropecuarias.

Para asegurar el acceso a mercados a los productores enfocados en bioemprendimientos, se deberá realizar varias articulaciones inter-institucionales que permitan generar un seguimiento apropiado de la cadena de valor. Dentro de esto se encuentra principalmente la articulación con el GAD provincial quien tiene a cargo la competencia de fomento de las actividades productivas y agropecuarias y la información de las unidades de producción agrícola donde se llevarán a cabo los distintos proyectos.



Una de las estrategias principales para una implementación adecuada del enfoque de producción sostenible será la creación de un sistema de información de unidades de producción agrícola provincial. Este sistema tiene el objetivo de entender el funcionamiento y la productividad de cada UPA del territorio, y controlar el uso y gestión del suelo, productivo, acorde a los proyectos y al modelo territorial planteado. Esto debe ser articulado con los GAD cantonales y parroquiales quienes manejarán

el mismo sistema de control de las unidades de producción agrícola. El contar con un sistema unificado de información aportará al entendimiento y manejo organizado de la producción agropecuaria provincial.

Se sugiere además que el GAD genere un catastro rural agropecuario que pueda ser manejado mediante el sistema de información de unidades de producción agrícola provincial. Esta información será una herramienta clave en el desarrollo productivo del cantón.

Género

Es importante actualizar la información a nivel territorial y desagregarla por género. Al respecto, en el caso de propiedad de la tierra, la información disponible corresponde al Censo Agropecuario de hace 20 años, con información a nivel provincial, así mismo la información de empleo más actualizada, y que llega únicamente a nivel provincial, corresponde al año 2017.

Asimismo, es imprescindible contar con una instancia técnica

encargada de implementar políticas de igualdad de género en los GAD provinciales, cantonales y parroquiales.

Los Consejos y las Juntas Cantonales de Protección de Derechos de los GAD cantonales, como los órganos encargados de transversalizar las políticas de igualdad, deberían poder incidir efectivamente en los equipos técnicos responsables del PDOT.



Interculturalidad

Durante los procesos de planificación de los GAD en los tres niveles: provincial, cantonal y parroquial, deben evidenciar enfoques de interculturalidad en sus PDOT, acorde con el mandato constitucional, el marco legal internacional y las políticas nacionales. Estos deben acoger las propuestas y demandas presentadas por pueblos y nacionalidades indígenas a través de sus Planes de Vida o de otras formas de expresión de su cosmovisión, considerando su visión para la planificación en horizonte de largo plazo.

Los Planes de vida representan espacios de autodeterminación y autogobierno como reivindicación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas conforme el Convenio Número 169 de la Organización Internacional del trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y ratificado en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Por otro lado, es importante fortalecer y empoderar, a nivel de gobierno provincial, a las Direcciones Generales de Nacionalidades como unidades que generen valor, articuladas con las direcciones de gestión ambiental y de fomento productivo.

Asimismo, fortalecer alianzas público-comunitarias con las nacionalidades indígenas que cuentan con territorios al interior de áreas protegidas declaradas por el Estado, generando acuerdos para la consolidación del patrimonio natural y cultural de la provincia y de hecho también estos niveles de asociatividad generan una eficiente relación multinivel con las instancias cantonales y parroquiales.

Finalmente, incorporar las visiones y demandas de las nacionalidades indígenas en los procesos de planificación provincial de Orellana y Sucumbíos corresponde una obligatoriedad en política pública de la amazonía ecuatoriana.



Referencias

- CNIG. Agenda Nacional de las Mujeres y Personas LGBTI 2018-2021. Quito. 2108
- Ecuador. Código Orgánico del Ambiente. Registro Oficial Suplemento 983. 12 de abril de 2017.
- Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449. 20 de octubre de 2008.
- Ecuador. Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria. Registro Oficial Suplemento 583, 5 de mayo de 2017. Hardoy, J. Los desafíos de incorporar la adaptación al cambio climático en las agendas locales: algunas experiencias de América Latina. Medio Ambiente y Urbanización, 25(2), 9-32. 2013.
- INABIO. La Agenda Nacional de Investigación sobre Biodiversidad. MAE, SENESYCT e INABIO. Quito. 2017
- Massolo, Alejandra. El desarrollo local en la perspectiva de género. Agricultura, sociedad y desarrollo, 1-18. 2006
- Ministerio del Ambiente y Agua del Ecuador. Estrategia Nacional de Biodiversidad 2015-2030, primera edición, Quito. 2016
- Ministerio del Ambiente y Agua del Ecuador. Herramienta para la integración de criterios de Cambio Climático en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. 2019.
- Ministerio del Ambiente y Agua del Ecuador. Tercera Comunicación Nacional sobre el Cambio Climático en el Ecuador. 2017.
- PROAmazonía. Recopilación de información base para el diagnóstico de los PDOT por cada GAD, Ecuador, 2020.
- SENPLADES. Plan Nacional de Desarrollo 2017 - 2021. Quito. 2017
- United Nations Convention to Combat Desertification. The Global Land Outlook, first edition. Bonn, Germany. 2017.
- Ecuador. Ley Orgánica para para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica. Registro Oficial No.245, 21 de mayo de 2018.
- Ecuador. Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, Decreto No. 752, 21 de mayo de 2019.





Uno de los objetivos del programa PROAmazonía, en su componente de Políticas e Institucionalidad, hace referencia a “catalizar la transformación de la planeación para el desarrollo y ordenamiento territorial, mediante el establecimiento de un marco de gobernanza y producción sostenible”; sobre esta base, el programa busca apoyar a los GAD provinciales de Sucumbíos y Orellana, GAD cantonales de Putumayo, Cascales, Lago Agrio, Shushufindi, Loreto y Francisco de Orellana y a GAD parroquiales de Dayuma y Limoncocha en el proceso de actualización de los PDOT, así como en la generación de insumos sobre el componente estructurante y urbanístico para el suelo rural de protección y producción a ser considerados en los PUGS (cantonales) de Amazonía Norte, con la inclusión de los criterios de conservación, producción sostenible, y la transversalización de los enfoques de cambio climático, género e interculturalidad.

Este documento sintetiza la experiencia que se desarrolló en el relacionamiento con los GAD mencionados, en la actualización de los PDOT y PUGS (cantonales), a partir de una primera reflexión sobre la incorporación de criterios y la transversalización de enfoques, describe las lecciones aprendidas que implicó el proceso y ofrece recomendaciones para orientar procesos futuros de actuación sobre los PDOT y PUGS en la Amazonía Norte.



@Proaamazonia_Ec



@Proaamazonia_Ec