



**CONSERVACIÓN  
Y PRODUCCIÓN SOSTENIBLE PARA  
LA PLANIFICACIÓN DE LOS GAD:**

**SUMANDO CRITERIOS  
EN LAS GUÍAS PDOT**

Publicación realizada en el marco del Programa Integral Amazónico de Conservación de Bosques y Producción Sostenible (PROAmazonía), programa liderado por el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el financiamiento del Fondo Verde para el Clima (GCF) y el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF).

Esta publicación cuenta con el apoyo de ONU Mujeres Ecuador.

### **Sistematización y Edición:**

Equipo técnico del Componente 1: Políticas e Institucionalidad. PROAmazonía.

- Verónica Estrella.
- Gustavo Jaramillo.
- Javier Viracucha.
- Natalia Valarezo.
- Soledad Vela.

### **Revisión:**

- Karina Salinas. Subsecretaría de Cambio Climático del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE).
- David Jácome. Coordinación General de Información Nacional Agropecuaria. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

Copyright © PNUD 2021.

Todos los derechos reservados.

### **Elaborado en:**

Quito - Ecuador.

El PNUD autoriza la reproducción parcial o total de este contenido, siempre y cuando se realice sin fines de lucro y se cite la fuente de referencia.

La información, las denominaciones y los puntos de vista incluidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no constituyen la opinión del PNUD.

### **Diagramación y diseño:**

Creatura Creativa 2021.

### **Forma de citar:**

Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2021. Conservación y Producción Sostenible para la planificación de los GAD: sumando criterios en las Guías PDOT. Programa Integral Amazónico de Conservación de Bosques y Producción Sostenible (PROAmazonía). Ecuador.

# Contenido

Siglas y Acrónimos .....	5
1. Introducción .....	7
2. Leyes del Ecuador relacionadas con la planificación territorial .....	9
3. Tejiendo relaciones entre instituciones públicas y sus instrumentos de planificación .....	11
4. Construyendo vías y espacios para diseñar criterios ambientales y agroproductivos en la planificación territorial.....	15
4.1 Los caminos a seguir .....	15
4.2. Los espacios para construcción de criterios ambientales y agroproductivos .....	17
5. Las Guías para la formulación/actualización de PDOT con criterios ambientales y agroproductivos .....	21
6. Lecciones aprendidas .....	27
6.1. Sobre la construcción colectiva de criterios entre GAD, STPE, MAATE y MAG .....	27
6.2. Sobre el diseño de criterios .....	28
6. Bibliografía .....	30



# Siglas y Acrónimos

<b>PDOT</b> .....	Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
<b>PROAmazonía</b> .....	Programa Integral Amazónico de Conservación de Bosques y Producción Sostenible
<b>MAATE</b> .....	Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica
<b>MAG</b> .....	Ministerio de Agricultura y Ganadería
<b>PNUD</b> .....	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>SNP</b> .....	Secretaría Nacional de Planificación
<b>GAD</b> .....	Gobiernos Autónomos Descentralizados
<b>LOOTUGS</b> .....	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo
<b>COA</b> .....	Código Orgánico del Ambiente
<b>LOTRTA</b> .....	Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales
<b>ETN</b> .....	Estrategia Territorial Nacional
<b>PND</b> .....	Plan Nacional de Desarrollo
<b>ODS</b> .....	Objetivos de Desarrollo Sostenibles
<b>ZEDES</b> .....	Zonas Especiales de Desarrollo Económico
<b>CNC</b> .....	Consejo Nacional de Competencias
<b>OT</b> .....	Ordenamiento Territorial
<b>PUGS</b> .....	Planes de Uso y Gestión de Suelo
<b>GEF</b> .....	Fondo Ambiental Mundial
<b>GCF</b> .....	Fondo Verde Climático



“Así como la wuayusa: sueños que guían la planificación y convergen ideas comunes”

# 1. introducción

El proyecto “Incorporación de criterios ambientales y agroproductivos, en las Guías para la Formulación/ Actualización de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT)” se enmarca en el Programa Integral Amazónico de Conservación de Bosques y Producción Sostenible (PROAmazonía), ejecutado por los Ministerios del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE) y Agricultura y Ganadería (MAG), mediante la administración del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el financiamiento del Fondo Ambiental Mundial (GEF) y el Fondo Verde Climático (GCF).

El eje de esta sistematización se enfoca en describir el proceso de diseño, construcción, validación e incorporación de criterios ambientales, producción sostenible y género en las guías para la formulación/actualización de los PDOT.

La sistematización se diseñó bajo la metáfora del ritual de la wayusa<sup>1</sup> que agrupa, comparte y une decisiones de pensamientos y sueños de quienes la consumen en la madrugada, antes de que salga el sol, concentrando energía y definiendo consejos

para la comunidad. Los Ministerios (Ambiente, Agua y Transición Ecológica; y Agricultura y Ganadería) y la Secretaría Nacional de Planificación (SNP), estuvieron en lugares de encuentro común, dialogaron, compartieron y acordaron criterios para la planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).

El presente documento está organizado en varios momentos que van desde una revisión de la situación legal nacional, enlace de instrumentos de planificación y diseño de esquemas metodológicos cuando el equipo de PROAmazonía tuvo la oportunidad de trabajar de forma permanente en las oficinas de la STPE<sup>2</sup>, hasta la organización de talleres y encuentros con Ministerios y GAD para la construcción colectiva y validación de criterios, y finalmente el apoyo en la diagramación e impresión de las guías para los PDOT. Todo este proceso inició en febrero de 2018 y culminó en noviembre de 2019.

A pesar de los cambios institucionales permanentes en los ministerios contrapartes, especialmente Ambiente y Agua, se logró contar con criterios de conservación, producción sostenible y género antes de la posesión de las autoridades locales electas en 2019.

La wayusa es reflexión y camino, la planificación territorial también; las guías para la actualización de PDOT 2019 miran hacia atrás con el análisis del PDOT vigente para tomar impulso en mejorar y acordar miradas, acciones, políticas de los Ministerios de Agricultura, Ambiente y Agua con sus conceptos que serán la oportunidad de avanzar hacia el equilibrio naturaleza-ser humano-espacio-tiempo.

<sup>1</sup> Planta mágica que provee mucha energía a quienes la toman en infusión. En grupo a las 3 de la madrugada con bombos y en el fogón, ayuda a interpretar los sueños y orienta la necesidad o no de trabajar el día. Con los sabios, la wayusa abre la mente para orientar el caminar de la comunidad.

<sup>2</sup> Antes de agosto de 2019 funcionaba como Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades).



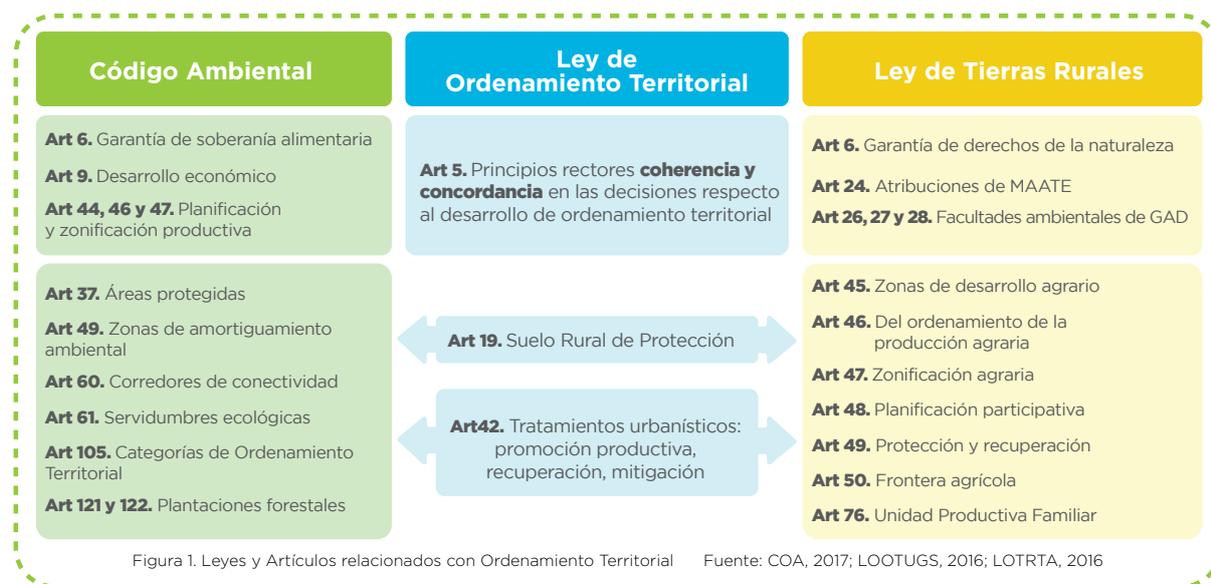
## 2. Leyes del Ecuador relacionadas con la planificación territorial

En julio del año 2016 se aprobó la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) para fortalecer los principios de sustentabilidad, seguridad alimentaria, hábitat saludable y sobre todo coherencia y concordancia<sup>3</sup> que motivan a los ministerios de Ambiente, Agua y Agricultura a reflexionar en conjunto con los GAD sobre desarrollo y ordenamiento territorial. En este marco, se encontraron muchas conexiones de la LOOTUGS con el Código Orgánico del Ambiente (COA) y la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (LOTRTA).

Mientras el COA ratifica la garantía de los derechos de la naturaleza en la planificación, la LOOTUGS considera en el ordenamiento territorial la delimitación de ecosistemas a gran escala, cuencas hidrográficas, fomento de calidad ambiental, subclasificación y usos del suelo urbano y rural de conservación.

Por otro lado, LOTRTA menciona que el apoyo al desarrollo económico rural y la planificación productiva debe estar en concordancia con los PDOT; la LOOTUGS complementa la norma de tierras delegando a los GAD la definición del modelo económico productivo, subclasificación y usos del suelo rural de producción.

El siguiente esquema (Figura 1) resume los artículos de las leyes analizadas:



<sup>3</sup>El artículo 5 de la LOOTUGS define a la coherencia como las decisiones respecto del desarrollo y el ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo deben guardar coherencia y armonía con las realidades sociales, culturales, económicas y ambientales propias de cada territorio. La concordancia son las decisiones territoriales de los niveles autónomos descentralizados de gobierno y los regímenes especiales deben ser articuladas entre ellas y guardarán correspondencia con las disposiciones del nivel nacional en el marco de los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad, integración y participación ciudadana, ejercicio concurrente de la gestión, y colaboración y complementariedad establecidos en los artículos 260 y 238 de la Constitución de la República.

La parte operativa de la LOOTUGS que orienta la definición de los criterios ambientales y agroproductivos en los PDOT, es la Disposición Transitoria 13 que cambia el artículo 42 del Código de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP)<sup>4</sup> indicando que para la etapa de “propuesta” del PDOT los GAD deben considerar, entre otros elementos, a los planes sectoriales de los Ministerios (en este caso del MAATE y MAG). También fue necesario proponer criterios para la etapa del PDOT del “modelo de gestión” que en los siguientes capítulos se explica con más detalle.

La wayusa agrupa a los líderes y lideresas de la comunidad para conversar sobre las reglas de convivencia, las normas, pero también de los sueños. Está escrito en los estatutos comunitarios y se mejora tanto en la práctica como en el papel. Las leyes que se revisaron, asociadas con la planificación territorial, fueron producto del diálogo colectivo (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, MAATE y MAG) hasta contar con los resultados en las guías PDOT.

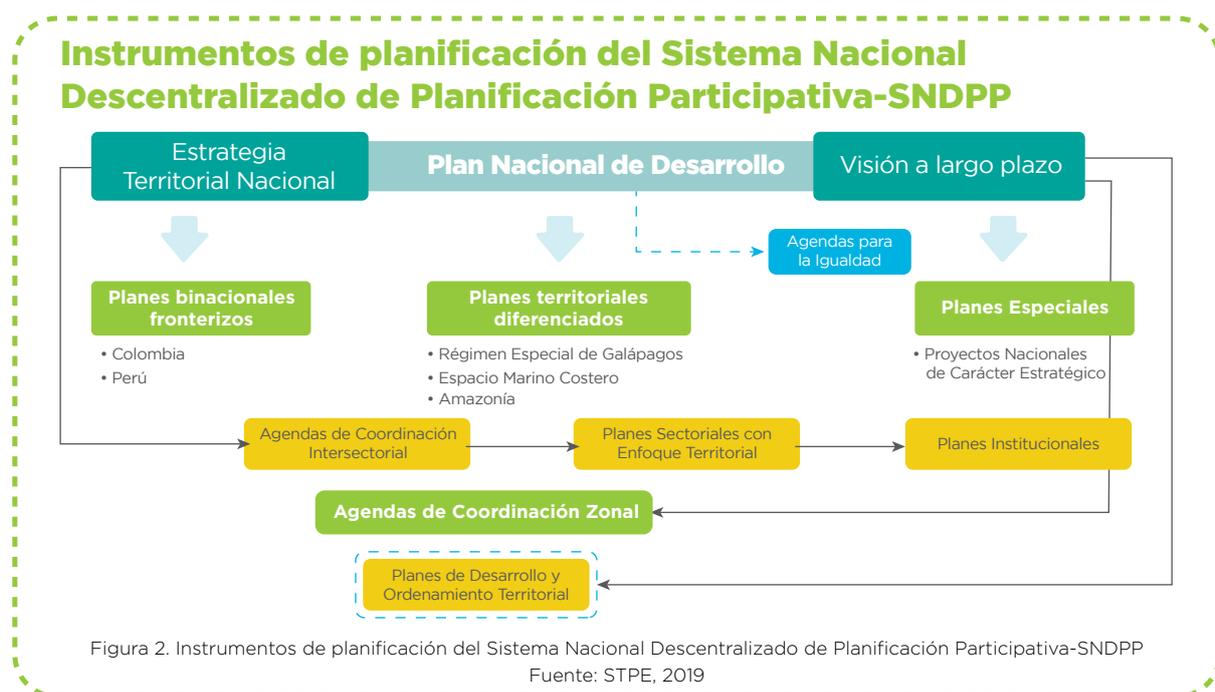
<sup>4</sup> Es la máxima normativa que organiza las acciones de todos los niveles de gobierno del Estado y contiene normas referentes a la Contraloría General y al Presupuesto del Sector Público.



# 3. Tejiendo relaciones entre instituciones públicas y sus instrumentos de planificación

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa agrupa a los planes de todas las instituciones que confirman el Estado, está encabezado por el Plan Nacional de Desarrollo que contiene la Estrategia Territorial Nacional (ETN) que define la política nacional de ordenamiento territorial.

En otros niveles se ubican los planes sectoriales (Ambiente y Agricultura), planes territoriales diferenciados (Amazonía, Frontera, Galápagos y Marino-costero), Agendas de igualdad (Género y otros 4 enfoques), Planes institucionales, Agendas de Coordinación Zonal y Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (Figura 2).



El Plan Nacional de Desarrollo 2017 - 2021, Toda una Vida fue aprobado en septiembre de 2017, los Objetivos 3 y 6 con sus respectivas políticas tienen relación con los criterios, pues proponen Garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y futuras generaciones y Desarrollar las capacidades productivas y del entorno para lograr la soberanía alimentaria y el Buen Vivir Rural.

De la misma manera, la ETN incluye lineamientos territoriales para la cohesión, sustentabilidad ambiental, gestión y gobernanza multinivel; constituyen acciones que fomentan el trabajo conjunto entre ministerios y GAD.

El sistema nacional de planificación define a los planes sectoriales como instrumentos que definen objetivos y metas sectoriales (ambiente y agroproductivo) que contribuyen al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo. Finalmente, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial son instrumentos de los GAD que contienen directrices estratégicas de desarrollo y que permiten la gestión concertada y articulada en el territorio. Los PDOT están constituidos por tres etapas: diagnóstico (¿Cómo estamos?), propuesta (¿Qué hacer?) y modelo de gestión (¿Con quién hacer?).

El trabajo de PROAmazonía inicia con la selección de contenidos de la ETN relacionados con temáticas ambientales y agroproductivas que fueron agrupados y enlazados con las competencias exclusivas de los GAD<sup>5</sup>. Luego, surge la necesidad de buscar la forma de proponer acciones más específicas para los PDOT, para lo que se hizo un cruce con las competencias de los ministerios y contenidos de sus planes sectoriales.

En este marco, se identificó que los planes sectoriales estaban pendientes de su elaboración en el MAATE (Ex Ministerio del Ambiente) y MAG, por lo que fue necesario revisar otros instrumentos de planificación (Política pública agropecuaria, Estrategia Nacional de Biodiversidad, Estrategia de Cambio Climático, entre otros) que sirvieron de apoyo para el diseño de los criterios.

Al primer trimestre de 2018, en medio del análisis de instrumentos de planificación, el gobierno central gestionó 16 intervenciones emblemáticas de las cuales está la denominada “Reverdecer Ecuador” y “Gran Minga Agropecuaria” <sup>6</sup> asignados al MAATE y MAG para su implementación respectivamente.

Reverdecer Ecuador se enfocaba en revertir la pérdida de bosque y su conservación incluyendo cambio climático, la propuesta determinó 7 ejes de intervención (conservación, ciudades sostenibles, bioeconomía, ordenamiento territorial, educación ambiental, manejo forestal y restauración), en ese marco se conformó una mesa de ordenamiento territorial.

La Gran Minga Agropecuaria propone 9 ejes de trabajo (propiedad de la tierra, kits productivos, crédito, seguro agrícola, mecanización, mercados, asociatividad, asistencia técnica y riego) para la articulación con los GAD.

Por otro lado, la experiencia de formulación de PDOT en los años 2010 y 2014<sup>7</sup> evidencia que el mayor esfuerzo, recursos y tiempo que los GAD asignan se enfocan en la fase de Diagnóstico con un sinnúmero de contenidos, pero con poca vinculación a la gestión real de los GAD. En este sentido, se definió que las etapas que tienen mayor peso son Propuesta, especialmente el banco de programas/proyectos y, Modelo de Gestión con énfasis en las estrategias de articulación; para estas etapas se diseñaron los criterios.

---

<sup>5</sup> El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, define a una competencia como la capacidad de acción de un nivel de gobierno en un sector y es exclusiva cuando estas acciones son específicas para un nivel de gobierno como el de un GAD.

<sup>6</sup> Iniciativas “Reverdecer Ecuador” y “Gran Minga Agropecuaria” a la fecha actual ya no se encuentran vigentes.

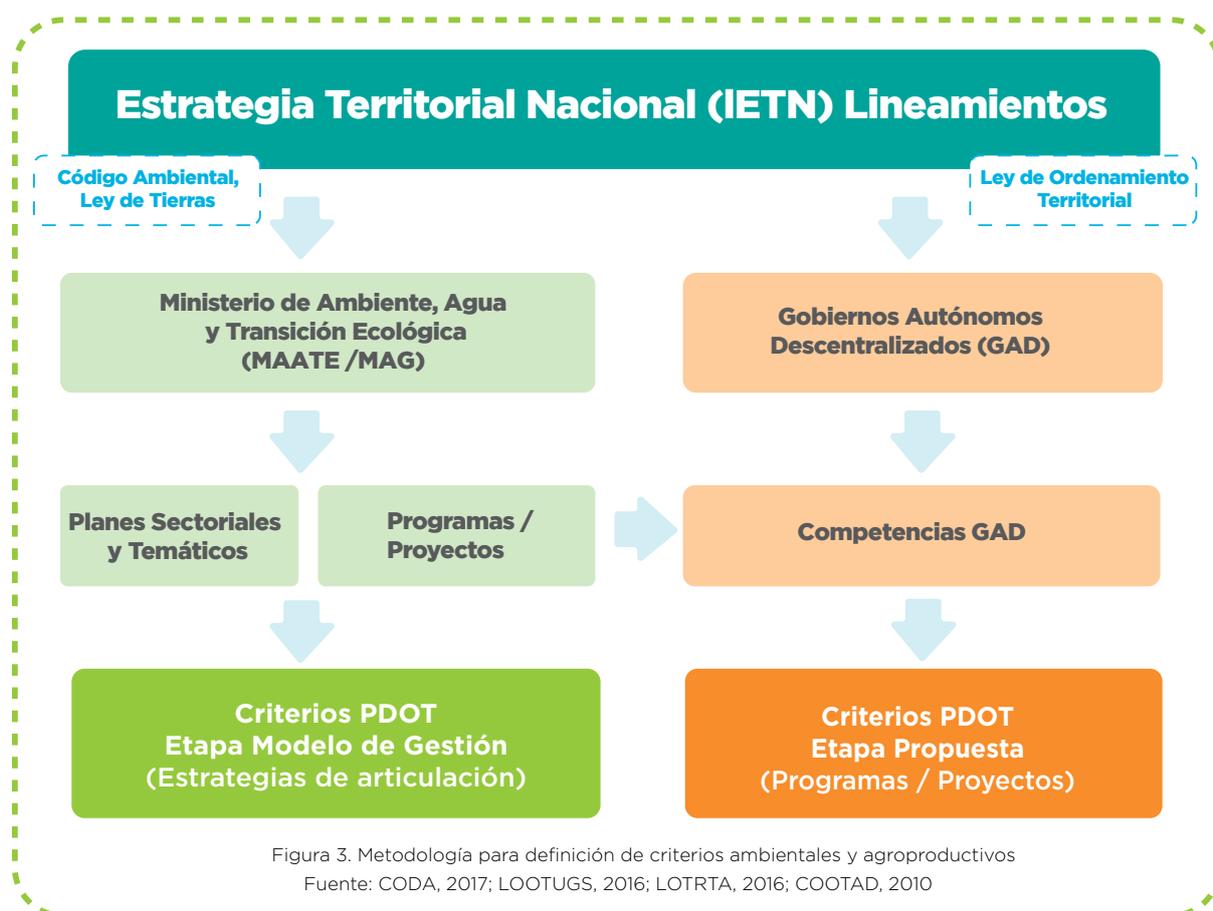
<sup>7</sup> Antes de 2008 se realizaban Planes de Desarrollo Local

Con los insumos analizados, se hizo una primera propuesta de enlace entre instituciones y sus instrumentos de planificación partiendo de la Estrategia Territorial Nacional, pasando por las competencias de los GAD, planes sectoriales y temáticos del MAATE y MAG y las etapas del PDOT de mayor relación con la gestión del GAD (propuesta y modelo de gestión).

En este sinfín de planes, algunos completos y otros pendientes, fue necesario identificar los programas y proyectos que el MAATE y MAG tienen registrados en sus páginas web y vigentes con el objetivo de especificar propuestas de acción a los GAD luego de relacionarlos con sus competencias exclusivas.

La ubicación de los proyectos del MAATE y MAG fue un ejercicio crucial en la propuesta para desarrollar criterios específicos en GAD, pero las acciones (políticas) y los sistemas institucionales todavía tienen un carácter nacional que limita definir un enfoque territorial.

El siguiente esquema metodológico (Figura 3) muestra la relación entre las instituciones (MAATE, MAG, GAD) y sus instrumentos de planificación para la definición de criterios:



Algunas comunidades que toman wayusa tienen estatutos, planes de vida u otros medios que orientan su convivencia. Las instituciones del Estado también tienen documentos de planificación que sirven de apoyo para organizar sus actividades, tiempos, presupuesto y relacionamiento.



# 4. Construyendo vías y espacios para diseñar criterios ambientales y agroproductivos en la planificación territorial

Para los Napuruna<sup>7</sup>, que habitan las riberas del río Napo entre Perú y Ecuador, el consumo y preparación de la wuayusa constituye un ritual sumamente importante para la armonía familiar y cultural, un tiempo de convivencia intensa. Ellos aprovechan de “la hora de wuayusa” para prepararse para el día, planificar las actividades que van a realizar y fabricar herramientas necesarias para el trabajo en la selva. Además, utilizan “la hora de wuayusa” para conversar entre la familia para resolver conflictos y dar consejos a los niños y jóvenes para la reorientación, reintegración y fortalecimiento de los miembros jóvenes de la familia.

Como los Napuruna, la STPE, el MAATE y MAG, planificaron y construyeron una herramienta metodológica que permita incorporar los criterios ambientales y agroproductivos, en las Guías para la Formulación/Actualización de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), la cual ha sido analizada a través de diferentes reuniones y espacios de conversación, donde estos actores plantearon sugerencias, puntos de vista, observaciones pero principalmente consensos sobre como incorporar estos criterios sectoriales en la planificación territorial local alineadas a las competencias de los GAD.

-15-

## 4.1 Los caminos a seguir

Entre los meses de agosto y septiembre de 2018, PROAmazonía planteó a MAG y MAATE la necesidad de contar con una metodología didáctica y participativa que permita que sus competencias sean incluidas en los PDOT desde la política pública de cada sector (ambiental y agroproductiva).

Se logró reunir en un mismo espacio a técnicos y autoridades de todas las subsecretarías de los dos ministerios (MAATE y MAG), con el fin de establecer un esquema que vinculara lo sectorial en el nivel nacional con la planificación territorial local a través de los PDOT, identificándose que la política sectorial aún tiene un limitado enfoque territorial diferenciado, siendo de carácter nacional y desagregado por provincias.

<sup>7</sup> Los Napuruna, también conocidos como Quijos quechua, kichwaruna o quechuas del Napo, son una etnia amazónica, que habita las riberas del río Napo entre Perú y Ecuador. En el Ecuador habitan en el Alto Napo así como los ríos Ansu y Jatun Yacu y se distribuyen de manera dispersa en una estrecha franja de 400 km de largo.



Fotografía 1. Talleres con MAATE y MAG.

Los instrumentos utilizados para la definición de criterios se reflejan en la siguiente tabla donde se incluyeron las primeras propuestas que fueron retroalimentadas en talleres y reuniones con técnicos del MAATE y MAG.

Tabla 1 Formato para diseño de criterios						
Lineamientos ETN	Competencias GAD	Programa/ Proyecto MAATE	Plan Sectorial		Criterios acción propuesto para GAD (Propuesta PDOT)	Estrategia de articulación MAE-GAD (Modelo de Gestión PDOT)
			Indicador	Metas de resultado		

Finalmente, luego de varias reuniones, talleres y análisis con el MAATE, MAG y la STPE, los criterios se resumieron en el siguiente formato de la tabla 2:

Tabla 2 Formato para diseño de criterios			
Competencia GAD	Programa/ Proyecto MAATE / MAG	Criterios Etapa Propuesta PDOT	Estrategia de articulación (modelo de gestión PDOT)

## 4.2. Los espacios para construcción de criterios ambientales y agroproductivos

En una primera etapa se desarrollaron dos talleres, uno con MAATE y otro con MAG, donde participó de manera activa la STPE, como ente rector de la planificación a nivel nacional. Luego, se desarrolló un taller ampliado con las dependencias de la STPE para concretar aportes.

Finalmente, se ejecutaron 8 talleres (6 provinciales y 2 a nivel nacional) con sede en Quito y Guayaquil con los tres niveles de los GAD, para la socialización y retroalimentación de las Guías, las cuales ya tenían incorporados los criterios ambientales y agroproductivos que previamente se realizaron conjuntamente con los dos ministerios.

### 4.2.1. Taller interno del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica

Con el planteamiento metodológico antes descrito y el análisis de instrumentos normativos se llevó a cabo el primer taller denominado “Taller sobre criterios ambientales para establecer la visión y política integral del Ordenamiento Territorial (OT)”, evento liderado por el MAATE, como ente rector de la política pública ambiental a nivel nacional, a través de sus diferentes subsecretarías, y en el que participaron además la STPE con su rectoría de la planificación nacional, GIZ y PROAmazonía como facilitadores. Este taller tuvo lugar en la ciudad de Quito el 03 de agosto de 2018, permitió acordar una visión y política integral de OT al interno del MAATE, como base para orientar el proceso de formulación de los PDOT.

Como resultado de los insumos generados y de la sistematización de ideas generadas en el mismo, se cuenta con un “Documento técnico de criterios ambientales para la planificación de desarrollo y ordenamiento territorial de los GAD”, el cual fue enviado formalmente a la STPE para su análisis y consideración como insumo para las Guías PDOT.

#### 4.2.2. Taller interno del Ministerio de Agricultura y Ganadería

El denominado Taller: “Criterios agroproductivos para PDOT de GAD”, desarrollado en la ciudad de Quito en noviembre de 2018, liderado por el MAG como ente rector de la política pública agropecuaria a nivel nacional, en el cual participó la STPE y PROAmazonía como expositores y facilitadores, tuvo como objetivo principal desarrollar elementos técnicos agroproductivos que orienten la formulación/actualización e implementación de los PDOT de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), vinculados con sus competencias.

Se hizo hincapié en la necesidad de diseñar estrategias que garanticen y fortalezcan la continuidad de la planificación territorial local, articuladas a la planificación sectorial del MAG y al Plan Nacional de Desarrollo (PND) a través de la Estrategia Territorial Nacional (ETN). Para ello fue necesario un trabajo coordinado entre las distintas dependencias del MAG con el objetivo de consolidar una posición clara del sector agroproductivo frente a las grandes expectativas de los GAD en su planificación territorial, que permita la generación e implementación de políticas públicas locales diferenciadas y estrategias de articulación que contribuyan con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Como resultado de este ejercicio, se mantuvieron dos reuniones de trabajo adicionales con los puntos focales técnicos del MAG, que permitió aclarar dudas y ajustar la sistematización de ideas generadas en el taller, con lo cual se generó un “Documento de cri-

terios agroproductivos para la planificación de desarrollo y ordenamiento territorial en los GAD”, el mismo fue enviado de manera oficial por parte del MAG a la STPE, el 15 de enero de 2019 para su análisis y consideración como insumo para incorporar en las Guías PDOT.

#### 4.2.3. Taller interno con la Secretaría Técnica Planifica Ecuador

En septiembre de 2018 en la ciudad de Quito se llevó a cabo el taller de trabajo ampliado con la STPE: “Actualización de las Guías para planes de desarrollo y ordenamiento territorial”, liderado por el equipo técnico de la Subsecretaría de Planificación Territorial. El objetivo principal de este taller fue priorizar aportes y recoger directrices para las “Guías Metodológicas para Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”, en el marco del artículo 42 del Código de Planificación y Finanzas Públicas<sup>8</sup>. Se establecieron tres mesas de trabajo distribuidas de la siguiente forma: Mesa 1: Subsecretarías de: Institucionalidad, Información, Zonales 1, 2 y 3; Mesa 2: Subsecretarías de: Seguimiento, Planificación Territorial, Zonales 4, 5 y 8; Mesa 3: Subsecretarías de: Planificación Nacional, Inversión, Zonales 6 y 7.

Entre las principales conclusiones y recomendaciones establecidas en las mesas de trabajo, se planteó la interrelación de los instrumentos de planificación, principalmente en frontera, Zonas Especiales de Desarrollo Económico (ZEDES). En ese sentido, es responsabilidad de la STPE dar un mensaje claro sobre estas temáticas y cómo los GAD pueden formar par-

<sup>8</sup> Art. 42.- Contenidos mínimos de los planes de desarrollo. - En concordancia con las disposiciones del Código de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), los planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados deberán contener, al menos, lo siguiente: 1. Diagnóstico, 2. Propuesta y 3. Modelo de Gestión...

te de otros instrumentos y procesos. Es sustancial considerar el tema de escalas priorizando la información generada a nivel local, diferenciando ámbitos urbanos y rurales. Se sugería hacer un análisis de prioridad en la actualización de los PDOT, primero a nivel cantonal, provincial y parroquial.

#### 4.2.4. Talleres con los GAD

Entre los meses de febrero y marzo de 2019 la STPE y PROAmazonía organizaron seis talleres participativos provinciales en la Amazonía y dos talleres a nivel nacional, con el fin de recoger experiencias de los procesos de Planificación y Ordenamiento Territorial que permitan nutrir las Guías de Actualización de PDOT. En estos talleres participaron los GAD, el Consejo Nacional de Competencias (CNC), CONGOPE, AME, CONAGOPARE, COMAGA, CONGA, para este efecto se establecieron mesas de trabajo.

Cabe indicar que fue la primera vez que la STPE realizaba este trabajo con los GAD, los cuales participaron

de manera activa mediante el debate, propuestas y acuerdos. Las guías PDOT anteriores fueron construidas de forma unilateral por parte de esta Secretaría.

Entre los principales aportes y recomendaciones planteadas por los participantes se destaca: 1. Que la formulación o actualización del PDOT debe realizarse de manera participativa con los diferentes niveles de gobierno y actores territoriales que tengan poder de decisión, 2. Se debe partir de la información existente de los PDOT anteriores, 3. La fase de propuesta debe ser implementada en el territorio de manera participativa y con miras a ser cumplida en el corto y mediano plazo. Es un error proponer cosas que, posiblemente, no se puedan cumplir, además debe basarse en el cumplimiento de las competencias y funciones correspondientes a cada nivel de gobierno, 4. Es necesario generar espacios de coordinación y promover la relación entre los ciudadanos y el GAD para coadyuvar a la generación de un modelo de gestión participativo.



Talleres en Asamblea con los Síndicos y delegados de las Comunidades de la Asociación SDB.

#### 4.2.5. Procesamiento de la información

Una vez concluido los talleres realizados con el MAATE, MAG y los GAD y acogidos los aportes generados desde los gobiernos locales y gremios, se procedió a sistematizar, estructurar y analizar la información. Se elaboraron matrices de sistematización de criterios y se establecieron contenidos que reflejaron la percepción de los GAD en relación a la propuesta de las Guías para planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

Este ejercicio permitió el involucramiento de entidades relacionadas con los PDOT como la STCTEA, el Ejecutivo desconcentrado, los gremios, universidades, ONG, entre otras.

El MAATE y MAG por su parte propusieron criterios desde su experiencia

y propiciaron que los participantes generen contenidos prácticos y operativos útiles a ser considerados en las fases del PDOT.

Finalmente, entre los meses de septiembre y noviembre de 2019, se procedió a realizar una revisión técnica y sistematización de aportes de los actores involucrados incluidos MAATE y MAG a las propuestas de Guías, actividad en la que participó el equipo técnico asignado por la STPE y el equipo del Componente 1: Política e Institucionalidad de PROAmazonía. Se obtuvo como resultado, las Guías ajustadas que incorporan criterios de conservación, cambio climático y producción sostenible, las cuales fueron difundidas y compartidas a los GAD entre diciembre 2019 y enero 2020.



# 5. Las Guías para la formulación/actualización de PDOT con criterios ambientales y agroproductivos

Las Guías inicialmente contenían acápites relacionados a las Decisiones Estratégicas y Decisiones Territoriales<sup>9</sup>. Sin embargo, esta última sección no fue considerada en las guías oficiales ya que luego del análisis técnico realizado por la STPE se identificó que sus elementos están relacionados directamente con los Planes de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) resultando contraproducente y generando confusión en los GAD al momento de actualizar sus PDOT.

No obstante, los insumos generados por los dos ministerios (MAATE y MAG) aportaron a la vinculación de su política sectorial y criterios para el ordenamiento territorial, generando una propuesta para la definición de la clasificación, subclasificación del suelo y posibles tratamientos en función de la relación existente entre las dinámicas antrópicas (Uso de Suelo) sobre el medio físico (Áreas naturales).

Al final de la experiencia se lograron definir 104 criterios clasificados en varios lineamientos generales y con especificidades para las etapas de Propuesta y Modelo de Gestión para el PDOT de los tres niveles de GAD (provincial, cantonal y parroquial) vinculadas a sus competencias exclusivas. La tabla 3 sintetiza los criterios para producción de la siguiente manera:

**Tabla 3. Criterios agroproductivos para PDOT**

GAD Provincial			
Competencia	Lineamiento	Criterios - Etapas PDOT	
		Propuesta	Modelo de Gestión
Obras en cuencas y microcuencas	Plantaciones forestales comerciales	Incentivos financieros y no financieros, Viveros forestales, Plantaciones	Convenio generación de información
Fomento productivo	Producción sostenible, asociatividad y comercialización	Cadenas cortas de comercialización, asistencia técnica	Convenio para capacitación, provisión de plántulas e información
	Reconversión sostenible de sistemas productivos	Incentivos, manejo integral de finca, ordenanzas para fomento productivo sostenible	Convenio para comercialización, salvaguardas, financiamiento y cooperación

<sup>9</sup> Comprende la organización del territorio para la ocupación y las actividades de la población; y el fortalecimiento entre los vínculos espaciales entre asentamientos y medio natural.

**Tabla 3. Criterios agroproductivos para PDOT**

GAD Cantonal			
Competencia	Lineamiento	Criterios - Etapas PDOT	
		Propuesta	Modelo de Gestión
Fomento productivo	Mejoramiento y establecimiento de plantaciones - café/cacao	Viveros comunitarios, centros de acopio, semilleros	Convenio para mejorar trazabilidad.
	Dotación de paquetes tecnológicos		Convenio para multiplicación de semillas
	Soberanía alimentaria	Ferias, semillas, Sistemas de Garantías Participativas, Agricultura Familiar Campesina, Circuitos Alternativos de Comercialización, emprendimientos rurales	Convenio para sello de Agricultura Familiar Campesina, espacios para ferias.
Control sobre uso y ocupación del suelo Servicios básicos	Inocuidad alimenticia	Mejoramiento de centros de faenamiento	Convenio asistencia técnica
	Acceso a la tierra	Inscripción gratuita en Registro de la propiedad de la Agricultura Familiar Campesina. Unidad productiva familiar en planes de uso y gestión del suelo	Convenio articulación catastro con registro de tierras rurales, asesoría.
	Soberanía alimentaria	Ferias, semillas, Sistemas de Garantías Participativas, Agricultura Familiar Campesina, Circuitos Alternativos de Comercialización, emprendimientos rurales	Convenio para sello de Agricultura Familiar Campesina, espacios para ferias.
	Reconversión sostenible de sistemas productivos	Incentivos, exoneración de impuestos, construcción y hábitat sostenible	Convenio para planes de manejo, producción y consumo local

Tabla 3. Criterios agroproductivos para PDOT			
Catastro urbano y rural	Reconversión sostenible de sistemas productivos	Incentivos, exoneración de impuestos, construcción y hábitat sostenible	Convenio para planes de manejo, producción y consumo local
GAD Parroquial			
Competencia	Lineamiento	Criterios - Etapas PDOT	
		Propuesta	Modelo de Gestión
Actividades productivas comunitarias	Plantaciones forestales comerciales	Promoción de productos forestales	Convenio para generación de información
	Producción sostenible	Asistencia técnica, asociatividad, comercialización	Convenio para capacitación, asociatividad, provisión de plántulas, información
	Producción de café/cacao	Fortalecimiento de centros de acopio comunitarios	Convenio para trazabilidad

A continuación, la tabla 4 sintetiza los criterios de conservación para las etapas de propuesta y modelo de gestión de los tres niveles de GAD:

Tabla 4. Criterios ambientales para PDOT			
GAD Provincial			
Competencia	Lineamiento	Criterios - Etapas PDOT	
		Propuesta	Modelo de Gestión
Obras en cuencas y microcuencas	Conservación vegetación remanente	Integración en PDOT de planes de manejo, mecanismos sancionatorios	Convenio para conservación, mancomunidades para gestión ambiental
	Conservación y gestión marino costera	Vinculación al PDOT de medidas de manejo marino costero	

**Tabla 4. Criterios ambientales para PDOT**

Fomento productivo	Restauración	Infraestructura verde para riego, productos forestales no maderables, viveros forestales, promoción ambiental, reforestación con especies nativas, servicios ambientales	Convenio de líneas de acción en planes de manejo
	Reducción huella ecológica	Compras públicas locales de productos certificados	Convenio para promoción de créditos verdes
	Uso de recursos biológicos y servicios ecosistémicos	Valor agregado a productos forestales no maderables, bioemprendimientos, turismo sostenible	Convenio para capacitación, buenas prácticas ambientales y certificaciones
Gestión ambiental	Gestión de residuos sólidos	Ordenanza reducción del consumo	Convenio para control de descargas de efluentes

**GAD Cantonal**

Competencia	Lineamiento	Criterios - Etapas PDOT	
		Propuesta	Modelo de Gestión
Uso de suelo, control de incendios, uso de playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas	Conservación vegetación remanente	Declaración de áreas de conservación, incentivos, exoneración de impuestos a predios con fines de conservación, planes de manejo en PDOT, movilidad sostenible	Convenios para conservación, mancomunidades ambientales
	Gestión marino-costera	Ordenanza plan de manejo, medidas de manejo en planes de uso del suelo. Declaratoria de zonas de conservación y protección de especies emblemáticas	Convenios para conservación de ecosistemas y mancomunidades

**Tabla 4. Criterios ambientales para PDOT**

Uso de suelo, control de incendios, uso de playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas	Restauración	Infraestructura verde en sistemas de abastecimiento de agua, regulación de la industria forestal	Convenio para líneas de acción en planes de manejo
Servicios básicos	Gestión residuos sólidos	Ordenanza reducción de consumo, saneamiento ambiental, planes, reciclaje, gestión botaderos, reducción de uso del plástico.	Convenio para asistencia en control de descargas
	Reducción huella ecológica	Consumo responsable, compras públicas sostenibles	Convenio promoción créditos verdes
Control de incendios	Reducción de amenaza de incendios	Prevención y mitigación	Convenio para fortalecer Comité de Operaciones y Emergencias (COE) Cantonal
Fauna urbana	Manejo y control	Regulaciones, bienestar animal, tenencia responsable, comunicaciones	Convenio cogestión y financiamiento
<b>GAD Parroquial</b>			
<b>Competencia</b>	<b>Lineamiento</b>	<b>Criterios - Etapas PDOT</b>	
		<b>Propuesta</b>	<b>Modelo de Gestión</b>
Actividades productivas comunitarias y preservación de biodiversidad	Restauración	Promoción en comunidades indígenas, viveros forestales, reforestación	Convenio para líneas de acción en planes de conservación y manejo



## 6. Lecciones aprendidas

La toma de wuayusa es constante, dinámica y permanente, así mismo es la planificación y el encuentro de diversos actores técnicos de los GAD, MAATE y MAG para interactuar, conversar y acordar acciones relacionadas con los retos del desarrollo y el ordenamiento territorial.

Cuando los lenguajes son diversos, la wuayusa los traduce. Los Ministerios tienen algunas líneas de acción que son similares a las que hacen los GAD, sin embargo, a veces se reflejan en propuestas con diferentes conceptos y entendimientos, por lo que es imprescindible juntar al MAATE, MAG y GAD en espacios de convergencia para que se retroalimenten mutuamente a fin de que pueden planificar el territorio y perseguir un objetivo común.

Debido a los plazos que exige la LOOTUGS<sup>10</sup>, las guías PDOT con criterios ambientales y agroproductivos fueron impresas en noviembre de 2019. Seis meses más tarde, tras la designación de las nuevas autoridades de los gobiernos locales, no se pudo presentar las Guías de manera oficial a los GAD; por lo que se tiene previsto generar nuevos espacios y oportunidades para que tanto el MAATE y MAG puedan tener un espacio para la socialización.

### 6.1. Sobre la construcción colectiva de criterios entre GAD, STPE, MAATE y MAG

-27-

El encuentro entre los diferentes conceptos con similares definiciones que contienen las leyes de Ordenamiento Territorial, COA y LORTRA en la metodología, instrumentos de análisis e invitaciones a reuniones y talleres, motivaron al MAATE, MAG y STPE a participar en la construcción conjunta de criterios mediante la interacción de visiones sectoriales, nacionales y de los GAD.

El trabajo en diferentes niveles de gobierno, iniciando con el ente rector de la planificación (STPE), de ambiente (MAATE) y del agro (MAG) organizaron directrices de trabajo con las unidades zonales y distritales de estas instituciones.

Luego, el desarrollo de talleres provinciales y nacionales con GAD en la que estuvieron presentes MAATE y MAG, realizados por primera vez desde la aprobación de la Constitución en 2008, fomentó la construcción de miradas innovadoras y participativas de los PDOT que fueron insumos claves para la STPE en la construcción de las guías para la formulación/actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

<sup>10</sup> LOOTUGS. Disposición transitoria Quinta. - Los Gobiernos Autónomos Descentralizados adecuarán sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial y las ordenanzas correspondientes en el primer año del siguiente periodo de mandato de las autoridades locales. Las autoridades se posicionaron en Mayo de 2019.

La convergencia entre diferentes niveles y actores de gobierno central y local con competencia en la planificación del territorio, así como en materia ambiental y agroproductiva, hizo posible por primera vez que las políticas para el ordenamiento territorial consideren elementos no antes vistos en la distribución del espacio. Lo ambiental y agroproductivo enfocado hacia la conservación y la producción sostenible fue algo innovador y pionero para el país.

Esta construcción colectiva de abajo hacia arriba y de doble sentido, hizo posible que las políticas públicas para el ordenamiento territorial en la amazonía ecuatoriana cobren un nuevo sentido en aras de contribuir con la conservación del medio ambiente.

El acercamiento permanente por más de un año con distintos actores de la STPEL, del MAATE, MAG y GAD permitió afianzar intereses comunes, agendas de trabajo que se conecten unas con otras y que resulten en lineamientos que permitan una planificación del territorio de manera integral y bajo preceptos de conservación de los recursos naturales y desarrollo sostenible.

La voluntad política tanto del MAATE como del MAG hizo posible que el país cuente con unas Guías que permitan a los Gobiernos locales la formulación y actualización de los Panes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial con la inserción de enfoques innovadores como criterios ambientales y agroproductivos.

El equipo técnico de PROAmazonía en su labor de coordinación y convergencia de dichos actores y sectores contribuyó a que este proceso sea sostenido y garantice la efectividad de contar con guías para la planificación territorial.

## 6.2. Sobre el diseño de criterios

El diseño de las propuestas de criterios elaborados por PROAmazonía a partir de los insumos desarrollados en los talleres con GAD, MAATE, MAG y STPE fueron puestos a consideración de equipos conformados por técnicos de cada dependencia de los ministerios provocando que los análisis sean integrales como sector y evitando sesgos de cada subsecretaría y/o dirección.

La presencia permanente de PROAmazonía en las oficinas de la STPE fue fundamental para consolidar, revisar y validar los criterios sectoriales con los técnicos de ordenamiento territorial de la mayoría de subsecretarías y de forma integral.

Al estar pendientes de la formulación de planes sectoriales, fue necesario revisar otros instrumentos de gestión de los ministerios, inclusive algunos documentos que orientan la gestión de PDOT, y también programas y proyectos vigentes debido a la dinámica institucional de ese período de tiempo, especialmente con cambios de autoridades.

La voluntad firme y política de instituciones rectoras para dictar políticas ambientales y productivas en el país, ha sido un elemento fundamental que le ha

permitido a la STPE generar criterios innovadores para el ordenamiento territorial no antes considerados en los GAD. Estos criterios son mandatorios para los gobiernos locales en su promulgación del ordenamiento territorial.

El principal desafío de este trabajo fue ampliar el enfoque de la planificación y ordenamiento territorial de los GAD con las políticas sectoriales del MAATE y MAG de un manera operativa y participativa, reflejados en las guías para la formulación/actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. El reto futuro es trabajar en mecanismos de articulación, estratégica y operativa, para que los GAD, MAATE y MAG definan similares conceptos y acciones concertadas en beneficio de la población beneficiaria de sus proyectos.

Los programas y proyectos en marcha por parte del MAATE y MAG asociados con iniciativas de conservación y/o producción sostenible permitieron dar cuenta en los gobiernos locales que estas experiencias concretas se anclan con los criterios dictados por las Guías para el Ordenamiento Territorial. Es un desafío que la aplicación de estas Guías en el futuro sean efectivamente aplicadas y se lleguen a concretar en iniciativas prácticas en el territorio. Un elemento desafiante es crear un compromiso real en los gobiernos locales de incluir efectivamente en sus PDOT criterios de conservación y sostenibilidad.



## 6. Bibliografía

- Código Orgánico del Ambiente. 2017. Registro Oficial Suplemento 983. Quito, Ecuador.
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo. 2017. Registro Oficial Suplemento 790. Quito, Ecuador.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. 2010. Registro Oficial Suplemento 306. Quito, Ecuador.
- Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua. 2014. Registro Oficial Suplemento 305. Quito, Ecuador.
- Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales. 2016. Registro Oficial Suplemento 711. Quito, Ecuador.
- Reglamento a Ley Orgánica de Tierras rurales territorios ancestrales. 2017. Decreto Ejecutivo 1283. Registro Oficial Suplemento 920. Quito, Ecuador.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca. (2016). La política agropecuaria ecuatoriana: hacia el desarrollo territorial rural sostenible: 2015-2025. ISBN: 978-9942-22-020-2. Quito, Ecuador
- Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados. (2011). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Quito, Ecuador. Disponible en: <http://www.ame.gob.ec>.
- Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP)
- Constitución de la República del Ecuador.2008
- Norma Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP).
- Martínez, C. y M. Robles. 2018. Lineamientos para fortalecer la gestión del patrimonio natural en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Ministerio del Ambiente, Conservación Internacional Ecuador y The Nature Conservancy. Quito, Ecuador.



