

DOI: 10.25100/eg.v0i25.12700
Espacios y Territorios

Gobernanza territorial y ordenamiento territorial en la Mancomunidad del Chocó Andino de Pichincha

Governance and land use planning in the Mancomunidad del Chocó Andino de Pichincha

Governança territorial e ordenamento territorial na Comunidade Intermunicipal do Chocó Andino de Pichincha

Lizeth Patricia Campo Ramírez

Magister de investigación en Desarrollo Territorial Rural, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO - Ecuador), Quito, Ecuador. lizeth.campo.ramirez@correounivalle.edu.co | 0000-0002-5066-6025

Para citar este artículo: Campo, L. (2023). Gobernanza y ordenamiento territorial en la Mancomunidad del Chocó Andino de Pichincha. *Entorno Geográfico*, (25), e21512700. <https://doi.org/10.25100/eg.v0i25.12700>

Resumen

La noción de gobernanza es parte de un marco referencial que nos permite comprender y analizar los procesos organizativos y participativos de la gestión pública a nivel territorial. Desde esta perspectiva, el objetivo central de esta investigación es analizar las dinámicas y transformaciones territoriales en las comunidades y espacios de la Mancomunidad del Chocó de Pichincha, en adelante MCA, pasando por los procesos de gobernanza y ordenamiento, los actores clave y los modelos de gestión territorial que se traslapan en la realidad empírica de la mancomunidad, esto en el periodo comprendido entre su declaratoria 2014 y 2021. El estudio devela que la MCA aparece como una plataforma de coordinación intermedia, capaz de crear nuevos espacios de negociación efectivos y flexibles entre múltiples actores, mediante co-arreglos que reúnen tanto la administración central y los intereses del colectivo y del territorio al que atiende, a la luz de la gobernanza ambiental. Las experiencias de gestión territorial como las que se dan bajo la MCA, muestran que sí es posible avanzar de manera simultánea en el doble objetivo de fortalecer los medios de vida rurales a la vez que la conservación, la regulación y la restauración sostenible de los paisajes andinos.



Esta obra está bajo licencia internacional [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

Palabras clave: gobernanza territorial, ordenamiento territorial, mancomunidad, actores clave y gestión territorial

Abstract

The notion of governance is part of a reference framework that allows us to understand and analyze the organizational and participatory processes of public management at the territorial level. From this perspective, the central objective of this research is to analyze the dynamics and territorial transformations in the communities and spaces of the Commonwealth of Chocó de Pichincha, hereinafter MCA, going through the processes of governance and organization, the key actors and the models of territorial management that overlap in the empirical reality of the commonwealth, this in the period between its declaration 2014 and 2021. The study reveals that the MCA appears as an intermediate coordination platform, capable of creating new spaces of effective negotiation and between multiple actors, through co-arrangements that bring together both the central administration and the interests of the collective and the territory it serves, in the light of environmental governance. Territorial management experiences such as those given under the MCA show that it is possible to advance simultaneously in the double objective of strengthening rural livelihoods as well as the conservation, regulation and sustainable restoration of landscapes Andean.

Keywords: territorial governance, territorial ordering, commonwealth, key actors and territorial management

Resumo

A noção de governança faz parte de um marco referencial que permite compreender e analisar os processos organizativos e participativos da gestão pública em nível territorial. Nessa perspectiva, o objetivo central desta pesquisa é analisar as dinâmicas e transformações territoriais nas comunidades e espaços da Comunidade Intermunicipal do Chocó de Pichincha, doravante CICIP, passando pelos processos de governança e ordenamento, pelos atores-chave e pelos modelos de gestão territorial que se sobrepõem na realidade empírica da mancomunidad, no período compreendido entre sua declaração em 2014 e o ano de 2021. O estudo revela que a CICIP surge como uma plataforma de

coordenação intermediária, capaz de criar novos espaços de negociação eficazes e flexíveis entre múltiplos atores, por meio de coarranjos que articulam tanto a administração central quanto os interesses do coletivo e do território atendido, à luz da governança ambiental. As experiências de gestão territorial como as promovidas pela CICP demonstram que é possível avançar simultaneamente no duplo objetivo de fortalecer os meios de vida rurais e promover a conservação, regulação e restauração sustentável das paisagens andinas.

Palavras-chave: governança territorial, ordenamento territorial, mancomunidad, atores-chave e gestão territorial

Recibido: 30 de junio de 2022

Aceptado: 9 de septiembre de 2022

Publicado: 15 de enero de 2023

Introducción

Farinós (2020) concibe la gobernanza como la capacidad consciente de auto-organización o coordinación de actores desde múltiples niveles, que participan a su vez en relaciones complejas y reciprocas. Así, se entiende por gobernanza cómo la capacidad que tienen los actores grupos e instituciones, para construir un consenso organizacional intermedio y llegar a un acuerdo común en la contribución que hará cada uno en la realización de una estrategia mediante la ejecución de políticas públicas aplicadas al territorio.

A través de la gobernanza se busca incrementar la confianza y las organizaciones locales que permiten activar los recursos locales y el saber local, que son potenciales para transformarse en recursos disponibles para el desarrollo territorial (Farinós 2008, p. 16). La práctica de una gobernanza eficaz demanda la movilización de recursos, información y la voluntad colectiva de distintos actores, que faciliten y acoten la distancia entre los responsables en la toma de decisiones y la gente. En el contexto andino la heterogeneidad de los ecosistemas y los usos de la tierra acentúa la necesidad de articular actores a diferentes niveles de gobernanza (Peralvo, 2016). Un sistema de actores que supere los niveles de gobernanza locales, como los son las plataformas de gobernanza a meso escala cuentan con el potencial en la búsqueda de una escala óptima para la gestión sostenible de los recursos y la movilización de procesos de desarrollo transformadores del territorio (Peralvo, 2016).

La Mancomunidad del Chocó Andino (en adelante MCA) recoge iniciativas comunitarias locales desde antes de su declaratoria en 2014, se conforma de un grupo de seis parroquias (Unidades administrativas más pequeñas en Ecuador), en el noroccidente del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), de la Provincia de Pichincha. La MCA dentro de su territorio comprende parte de la ecorregión del Chocó Biogeográfico (La cual se localiza desde la región del Darién en Panamá, pasando por la costa pacífica colombiana y el litoral pacífico de Ecuador con Perú). La ubicación geográfica de la MCA ha permitido que sea la ruta del comercio a través de las montañas con otras zonas del país; no obstante, este mismo atributo ha propiciado el incremento de las presiones que se contraponen a los ecosistemas y especies endémicas que alberga la ecorregión del Chocó andino. De este modo los sistemas de ganadería extensiva y el monocultivo de la caña y el palmito, son reconocidas como las principales causas de la deforestación en las coberturas de bosques naturales y remanentes que cubren aproximadamente el 60% de la MCA (Torres y Peralvo, 2019).

En este artículo se busca argumentar que la Mancomunidad del Chocó Andino aparece como un marco de oportunidades para enfrentar los retos de la gobernanza territorial, un nuevo esquema de acción para gestionar en el territorio con fines de ordenamiento (Salas, 2019). La hipótesis de la cual se parte, tomando como referencia lo expuesto por Romero y Farinós (2011), es que el mancomunamiento estimula la capacidad de agencia de los individuos a diferentes escalas territoriales y desde diferentes sectores de acción; esto en el periodo comprendido entre su declaratoria 2014 y 2021. De manera que, con base en el capital social, la unificación de fuerzas y la movilización de intereses se puedan promover nuevos modelos de gestión territorial favorables al desarrollo y el ordenamiento territorial.

Para el desarrollo de la presente investigación, se llevó a cabo una metodología cualitativa, cuya base fueron entrevistas semiestructuradas (19) y observación participante llevada a cabo en mesas de trabajo (4) (celebradas en el marco de la elaboración del Plan de Conservación y Buen Vivir de la Reserva de la Biósfera Chocó Andino de Pichincha). De esta manera, se desarrollaron dos métodos de análisis con base en los mismos instrumentos de campo, estos métodos son, análisis y mapeo de *stake-holders* (Bryson, 2004 y Buitrón, 2019) y el Marco analítico de gobernanza (GAF por sus singlas en inglés) (Hufty, 2011).

El mapeo de *stake-holders* consistió en la identificación de las diferentes percepciones y valores por parte de las personas, organizaciones u otras entidades, que influyen sobre un tipo de gestión conjunta, así como en sus interrelaciones (Bryson, 2004, p. 29). Su aplicación constó de cinco pasos: (1) identificación de los actores relevantes, (2) la categorización de los actores sociales (3) la validación y selección de actores sociales (4) el mapeo de todos los *stake-holders* y, (5) la identificación de las relaciones (Bryson, 2004, p. 29-32).

Los actores sociales o *stake-holders* se diferenciaron por la capacidad de incidir o de ser afectados por consecución de sus objetivos (Paz, 2005). En la presente investigación los actores sociales se clasificaron de acuerdo a su relación con la MCA en tres grupos principales: los promotores, los gestores locales o usuarios de la MCA (población local) y los actores institucionales. Los promotores son aquellos actores, normalmente funcionarios pertenecientes a instituciones, organizaciones o personas del sector público, que se encargan de la regulación, en materia administrativa y legal, de la coordinación que se da en la Mancomunidad (Marinelli, 2018, p. 86). Los gestores locales son los actores o grupos que cumplen roles frente a la gestión del territorio, sea de tipo administrativo o ambiental, como lo son las ONG, o demás organizaciones o emprendimientos locales, privados o de la sociedad civil a diferentes escalas territoriales.

Para la representación las interacciones entre *stake-holders*, así como el tipo de relaciones y su cercanía a la MCA, se ejecutó una salida gráfica mediante el programa en línea Smaply. Esta salida consta de 3 grupos o zonas de análisis, (1) actores con capacidad de decisión, (2) actores con influencia, pero sin capacidad de decisión y (3) actores con capacidad de bloquear decisiones. Esta categorización incluye atributos que dan idea de la posición que ocupan con respecto a la gobernanza en la MCA. Algunas de estas características son la legitimidad, los recursos que posee y las redes o fuerza en las relaciones con otros actores (Bryson, 2004). El Marco Analítico de Gobernanza (GAF por sus siglas en inglés) es una metodología práctica para investigar procesos de gobernanza basada en cinco herramientas analíticas: problemas, actores, normas sociales/acuerdos, procesos y puntos nodales.

La presente investigación se subdivide en tres temas centrales, el primero hace referencia a la relación ente gobernanza y ordenamiento territorial en el contexto ecuatoriano. El

segundo tema trata de identificar las dificultades que se presentan en la escala local de gobierno. Finalmente, el último apartado analiza el rol de la gestión ambiental en la gobernanza territorial de la mancomunidad.

Retos y dificultades de la Gobernanza y Ordenamiento Territorial en la Mancomunidad del Chocó Andino

La noción de gobernanza es parte de un marco referencial que nos permite comprender y analizar, los procesos organizativos y participativos de la gestión pública a nivel territorial. Existen diversos enfoques que se caracterizan por gestiones particulares, en este sentido encontramos diversos tipos de gobernanza como: territorial, medioambiental, comunitaria, multinivel, entre otros. Cada tipo responde a la necesidad de articularse a los procesos de ordenamiento, provenientes de la planificación para el desarrollo del nivel central. Ahora bien, el ordenamiento territorial es parte de la gran construcción social del sistema territorial, este a su vez responde a la forma en que un “país se organiza en subsistemas, según niveles jerárquicos donde las unidades territoriales de cada nivel se integran en las del nivel superior” (Gómez, 2008, p. 52).

El Ecuador es un país que se organiza en forma de república y que se gobierna de forma descentralizada. La constitución del Ecuador y el Código Orgánico de Organización territorial, autonomías y descentralización (COOTAD) (Asamblea Nacional, 2010) establece como niveles de gobierno las regiones (posteriormente denominadas zonas), las provincias, los cantones y las parroquias. Por razones especiales de índole ambiental, cultural, social y demográficas se pueden construir circunscripciones indígenas, afroecuatorianas y montubias, y aéreas especiales. La descentralización en Ecuador es vista como la transferencia progresiva de competencias a los niveles de gobiernos subnacional. Esta transferencia de funciones tiene que ir de la mano con la autonomía económica, administrativa y fiscal. En este sentido los principios que rigen estos procesos son la unidad, solidaridad, coordinación y corresponsabilidad, subsidiaridad, complementariedad y equidad territorial (Zamora y Carrión, 2013, p. 26; Carrión *et al.*, 2019; Asamblea Nacional, 2010).

La planificación como el ordenamiento territorial es competencia obligatoria de todos los

gobiernos autónomos. Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial¹ son los instrumentos para ejercer esta competencia, estas políticas de Estado son complementarias una ayuda a la consecución de la otra y son necesarias para territorialmente acoplar la gestión con la planificación. Por tanto, deben llevarse a cabo de forma participativa involucrando en sus decisiones a la ciudadanía y a los demás niveles de gobierno para generar procesos más inclusivos y que consideren las particularidades y singularidades territoriales.

Los gobiernos autónomos están en la obligación de crear espacios de coordinación en los que participen los demás niveles de gobierno y la sociedad civil. Desde el gobierno central se han creado lineamientos para el actuar coordinado en las diferentes instancias del gobierno entre los que esta la Estrategia Territorial Nacional que es transversal para procurar el ejercicio de la planificación y el ordenamiento territorial de forma coordinada (Zamora y Carrión, 2013; López, 2015).

En el COOTAD se han establecido instituciones para el ejercicio coordinado de gobernanza multinivel como son las mancomunidades y consorcios (Asamblea Nacional, 2010). Estas son entidades de derecho con personería jurídica que se conforman entre dos o más Gobiernos Autónomos Descentralizados con el fin de cumplir competencias ambientales, sociales, de integración, entre otras, que de manera individual no podrían lograr de forma eficiente. Las mancomunidades se crean con la unión de dos o más gobiernos autónomos del mismo nivel que se encuentran ubicados contiguamente. Los consorcios de igual forma se construyen con la unión de dos o más gobiernos autónomos que no tienen una proximidad territorial o no se encuentran ubicados continuamente o entre gobiernos autónomos de distintos niveles. Estas formas de integración permiten coordinar esfuerzos para encontrar soluciones en conjunto a problemas en común y posibilitar la unificación territorial.

Pese a la existencia de dichas herramientas y lineamientos para articular la gestión y planificación entre los distintos niveles de gobierno, los planes de desarrollo y

¹ Son los instrumentos de planificación que contienen las directrices principales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, a nivel Provincial, Cantonal y Parroquial; respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo y que permiten la gestión concertada y articulada del territorio (Asamblea Nacional, 2010).

ordenamiento territorial se realizan con el fin de obtener los recursos de asignación estatal más que para seguir una agenda de planificación nacional. Por tal razón al momento del ejercicio de sus competencias existen oposiciones entre los distintos niveles de gobiernos descentralizados. Como es el caso de la MCA, para la cual entre los fines de su creación esta generar formas de desarrollo territorial y procesos participativos de gobernanza ambiental e interinstitucional ha servido para alcanzar beneficios conjuntos y fortalecimiento de los lazos comunitarios (Peralvo, 2016); siendo una plataforma de gobernanza de meso escala, que busca congrega intereses y poderes, para así atenuar la descoordinación entre el gobierno autónomo descentralizado municipal y provincial al momento del ejercicio de sus competencias.

La interrelación entre los procesos de gobernanza y el ordenamiento tienen como consecuencia la construcción del gran modelo territorial; el cual permite organizar, orientar y focalizar las actividades de planificación en función del modelo de desarrollo global. Claro está que estos modelos o marcos de análisis y sus relaciones e interdependencias responden armónicamente tan solo en su base teórica. Esto se debe a que las políticas de ordenamiento y planificación para el desarrollo territorial están construidas desde el gobierno central, lo cual genera medidas y políticas deslocalizadas y poco articuladas a la realidad de los territorios y sus necesidades.

En este contexto se analizarán en las siguientes líneas la relación entre gobernanza y ordenamiento territorial ecuatoriano, tomando como marco de análisis, los espacios de conflicto que forman parte de la Mancomunidad del Chocó Andino (MCA). La creación de la MCA tiene su fundamento en la sostenibilidad, mediante la promoción de un territorio productivo y biodiverso que beneficie a sus habitantes. Su ruta de actuación consiste en el cumplimiento de metas de amplio alcance a largo plazo, a la vez que se mitiguen problemas actuales que reflejan la inconformidad del proceso de ordenamiento y planificación territorial municipal, y que requieren respuestas a corto plazo (Peralvo, 2016).

El mancomunamiento entre parroquias representa una oportunidad para aunar y coordinar esfuerzos locales para resolver problemas que trasciende los límites de las parroquias; como se ha mencionado, problemas como la deforestación y las concesiones mineras a gran escala ubicadas en las parroquias de la MCA, han generado una percepción negativa sobre

la carencia de apoyo regularizado que permitan reducir esta y demás amenazas futuras que afecten la sostenibilidad del territorio (Peralvo, 2016). Esto se debe a que la política pública en ejecución sobre estos territorios, responde únicamente al modelo urbano capitalino, el cual no empata con las zonas rurales del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ). Para comprender estas incongruencias es necesario cuestionar la noción de territorio, sobre la cual se basa la política pública de ordenamiento y planificación para el desarrollo territorial.

La noción de territorio en la cual se aplica la política pública está basada en una representación espacial vacía y estática sobre la cual se generan las acciones. En este contexto el territorio es concebido como un espacio geográfico político - administrativo. Esta noción no concibe la producción social del espacio, no toma en cuenta la autonomía e identidad de los diversos territorios. La política pública disocia la realidad de los territorios y sus actores sociales. En este sentido el ordenamiento territorial tan solo se concibe como el proceso de “organizar y regular las actividades humanas de acuerdo con ciertos criterios y prioridades” (Gómez, 2008, p. 53). Estas prioridades están constantemente articuladas al sistema capitalista que trata de expandirse, a través de la globalización de las políticas económicas, sociales y culturales.

La MCA es un reflejo de los procesos de resistencia frente a las políticas públicas centralistas, se forma tras la presión de las comunidades, como un modelo de gobernanza territorial, basado en Art. 285 del COOTAD (Asamblea Nacional, 2010), que permite gestionar y planificar el desarrollo de los territorios que integran la Mancomunidad. El proceso de articulación de las parroquias que la conforman es parte de la construcción de una gobernanza territorial y ambiental que busca gestionar y administrar sus bienes a través de la acción colectiva y la participación democrática de sus habitantes; respuestas de meso escala, reducen los costos de transacción y mejora la eficacia y el acceso de las personas de la MCA (Peralvo, 2016).

Estos tipos de gobernanza tienen como objetivo, generar procesos de desarrollo sostenible que tengan en cuenta la protección y respeto del medioambiente. La gobernanza articulada a la gestión de la mancomunidad busca frenar el creciente proceso de globalización mercantilista, la cual responde al modelo de planificación urbano que se impone a través del de ordenamiento y planificación territorial.

Los procesos de gobernanza territorial permiten recuperar la noción de territorio como un proceso de construcción social. En este contexto se retoma el proceso de hacer territorio desde la visión local y rural. La gobernanza territorial es parte de la respuesta de las parroquias mancomunadas, frente a las lógicas de planificación territorial extractivas. Este tipo de gobernanza es *La conjugación de las múltiples visiones entre el mercado, el Estado y la gente, que tiene como fin crear soluciones prácticas a largo plazo* (Según señala un gestor local en una entrevista realizada el 21 de septiembre de 2019)².

En otras palabras, la gobernanza territorial “es una precondition para la cohesión territorial, mediante la participación de los distintos actores (públicos, privados) que operan a las distintas escalas” (Rosas *et al.*, 2019, p. 125). La planificación y ordenamiento territorial en el Ecuador han sido parte de una gran transformación, liderada por el discurso del Buen Vivir y el cambio de la matriz productiva. Esta lógica, trata de articular un sistema nacional de planificación y ordenamiento territorial que responda a una estructura de administrativa e instrumental que dé cuenta del “rol central del Estado, como organizador y rector de esta coordinación multiescalar” (López, 2015, p. 299).

La pobreza rural, la descampesinización, y en general el cambio agrario en Latinoamérica se explica, por un lado, desde la dependencia, a partir del proceso del colonialismo interno y el dualismo funcional, por otro lado, desde el enfoque neoliberal, como una serie de políticas imparciales para todos los sectores económicos, en función de la liberalización del comercio externo y como respuesta a la crisis de los años 80.

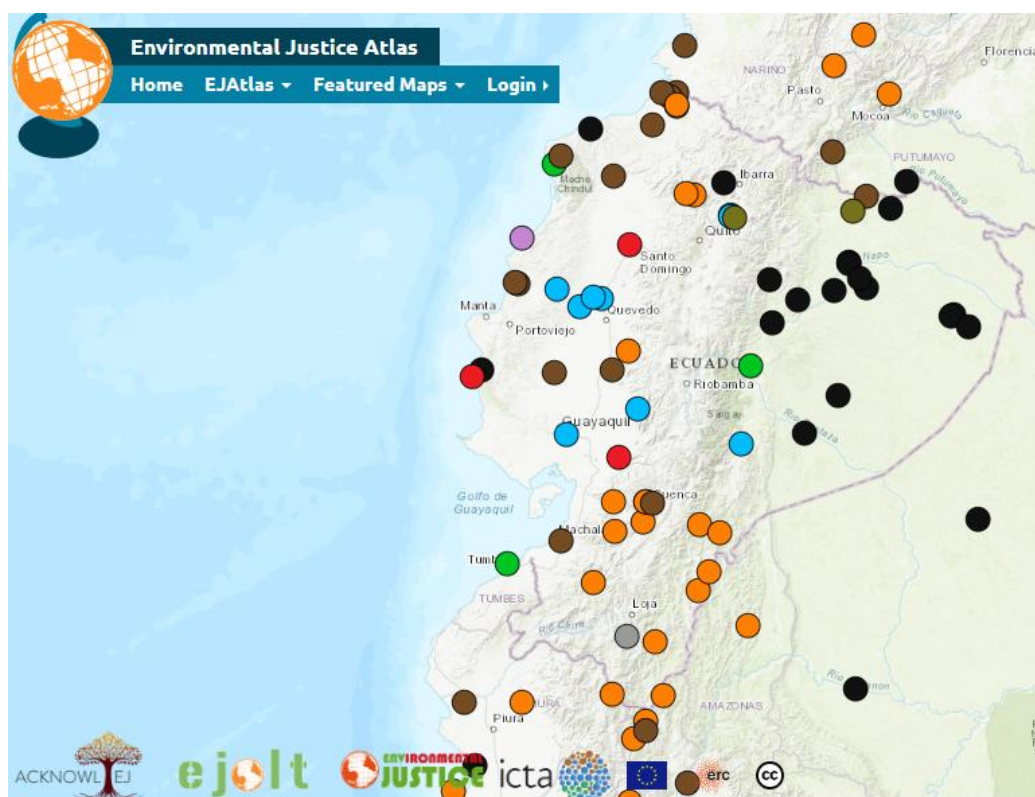
Desde el colonialismo interno se cuestiona la integración subordinada de las comunidades indígenas mediante la producción de materias primas para el mercado interno, condicionada por relaciones de dominación y explotación (Kay, 2007, p. 59). Dichas relaciones de producción, por su carácter desigual, limitan y precarizan el acceso de productores campesinos a la propiedad privada, la acumulación de su propio capital y la adquisición de tecnología. Desde la perspectiva dependentista, el intercambio desigual constituye la dialéctica desarrollo-subdesarrollo, centro-periferia. Los retos para la sostenibilidad en el contexto ecuatoriano implican la extracción de recursos locales, la explotación de

² Gestor local, Director Reserva Privada Imaymana y coordinador Bosque Escuela Red de Bosques Escuela en el Bosque Modelo Chocó Andino en Ecuador.

combustibles fósiles, la inadecuada gestión el agua y la agroindustria (ver

El primer marco normativo legal en torno a la protección del medio ambiente en Ecuador parte desde 1976 mediante la Ley de prevención y control de la contaminación ambiental. Pero el tema se aborda ampliamente desde la Ley forestal y de conservación de áreas naturales y vida silvestre a partir de 1981. De este modo grupos ambientalistas y organizaciones locales se involucran tras la incorporación de nuevos reglamentos relativos al agua, aire y suelo (Fontaine y Narváez, 2007). En la nueva Constitución de la República del Ecuador del 2008, se reconoce la naturaleza como sujeto de derechos, sin embargo, las expectativas en cuanto a las nuevas medidas legales no han surtido efecto. Una muestra de ellos es la aprobación de la Ley de Minería del 2014, que ha provocado diferentes opiniones tanto en los gobiernos locales como en las comunidades y organizaciones ambientalistas (Sánchez *et al.*, 2016).

Figura 1. Conflictos ambientales detectados en Ecuador

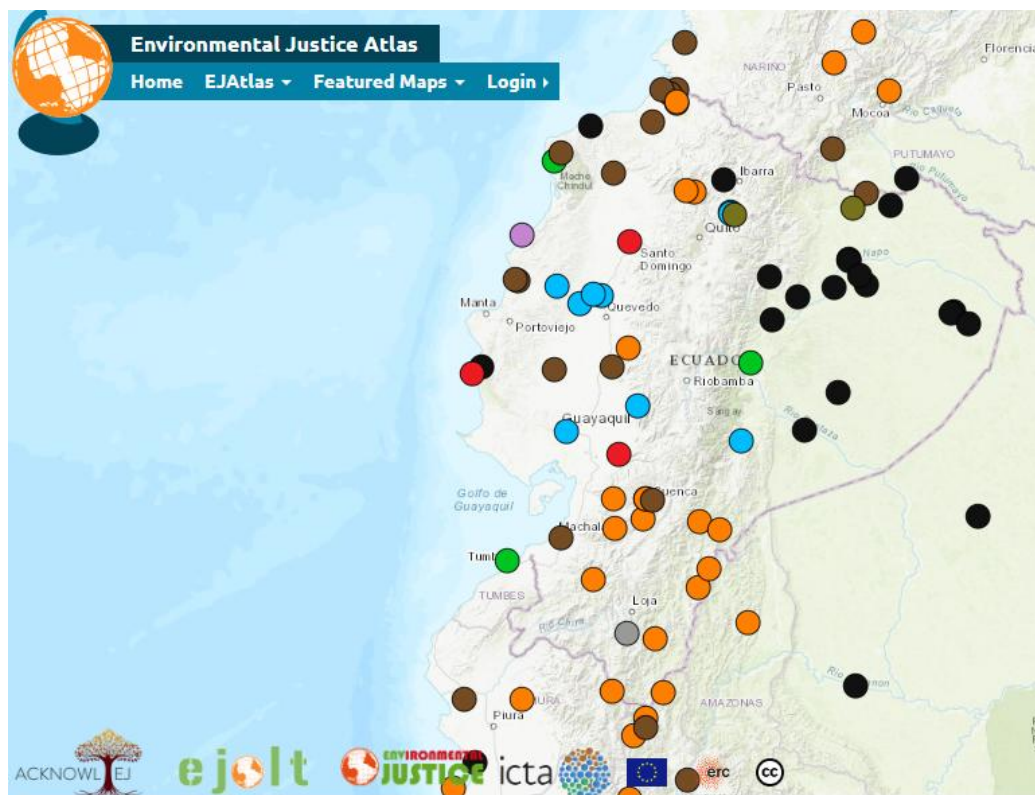


Fuente: EJAtlas,), que resultan en inequidad de acceso a la tierra y otros bienes y servicios básicos, acentuando así la pobreza rural (

El primer marco normativo legal en torno a la protección del medio ambiente en Ecuador parte desde 1976 mediante la Ley de prevención y control de la contaminación ambiental. Pero el tema se aborda ampliamente desde la Ley forestal y de conservación de áreas naturales y vida silvestre a partir de 1981. De este modo grupos ambientalistas y organizaciones locales se involucran tras la incorporación de nuevos reglamentos relativos al agua, aire y suelo (Fontaine y Narváez, 2007). En

la nueva Constitución de la República del Ecuador del 2008, se reconoce la naturaleza como sujeto de derechos, sin embargo, las expectativas en cuanto a las nuevas medidas legales no han surtido efecto. Una muestra de ellos es la aprobación de la Ley de Minería del 2014, que ha provocado diferentes opiniones tanto en los gobiernos locales como en las comunidades y organizaciones ambientalistas (Sánchez *et al.*, 2016).

Figura 1. Conflictos ambientales detectados en Ecuador



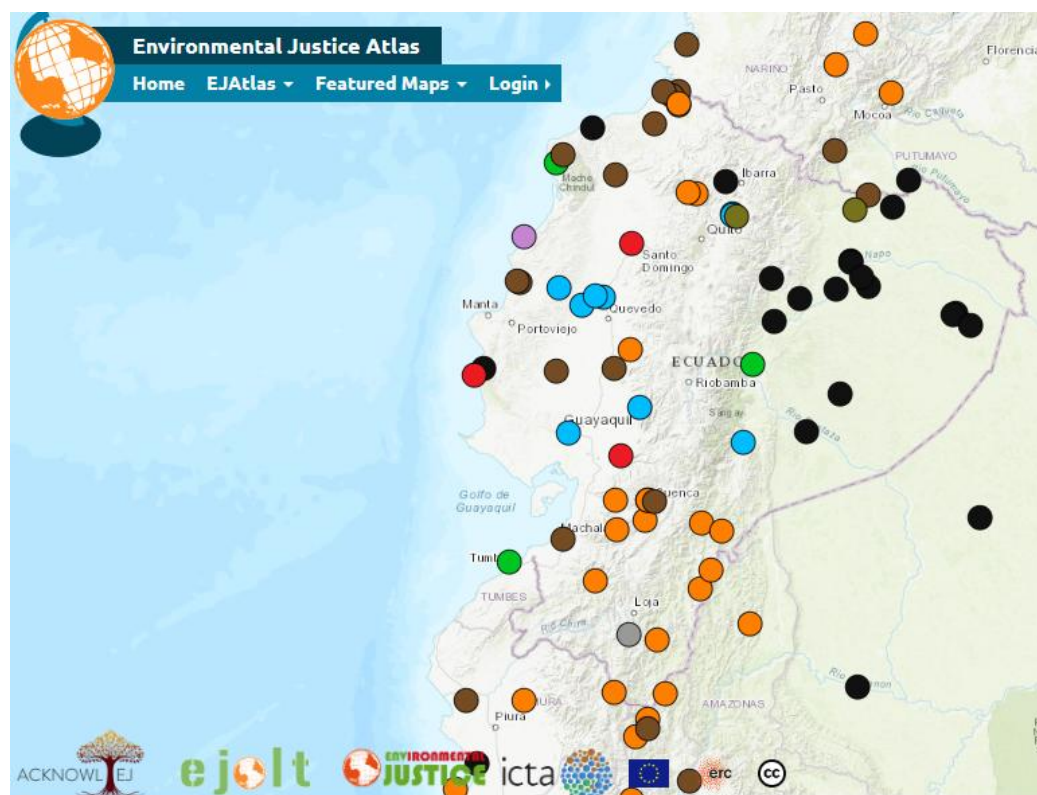
Fuente: EJAtlas, 2015

Tabla 1).

El primer marco normativo legal en torno a la protección del medio ambiente en Ecuador parte desde 1976 mediante la Ley de prevención y control de la contaminación ambiental. Pero el tema se aborda ampliamente desde la Ley forestal y de conservación de áreas naturales y vida silvestre a partir de 1981. De este modo grupos ambientalistas y organizaciones locales se involucran tras la incorporación de nuevos reglamentos relativos al agua, aire y suelo (Fontaine y Narváez, 2007). En la nueva Constitución de la República del Ecuador del 2008, se reconoce la naturaleza como sujeto de derechos, sin embargo, las expectativas en cuanto a las nuevas medidas legales no han surtido efecto. Una muestra de ellos es la aprobación de la Ley de Minería del 2014, que ha provocado diferentes

opiniones tanto en los gobiernos locales como en las comunidades y organizaciones ambientalistas (Sánchez *et al.*, 2016).

Figura 1. Conflictos ambientales detectados en Ecuador



Fuente: EJAtlas, 2015

Tabla 1. Pobreza multidimensional Ecuador – diciembre 2016-2017

Indicador	Área	dic-16	dic-17	Dif
Tasa de Pobreza Multidimensional	Nación	35.1 %	34.6 %	-0.5
	Urbano	23.4 %	21.3 %	-2.2
	Rural	59.9 %	63.4 %	3.5
Tasa de Pobreza Multidimensional Moderada y Extrema	Nación	13.9 %	14.3 %	0.4
	Urbano	5.7 %	4.3 %	-1.4

Indicador	Área	dic- 16	dic -17	D if
		%	%	1.4
	Rural	31.4	35.	4.
		%	7%	2

Fuente: Encuesta Nacional Empleo, Desempleo y Subempleo, (INEC, 2017)

Desde la conformación de la MCA, existe evidencia sobre la movilización de iniciativas comunitarias para la gobernanza ambiental y la gestión de mecanismos de participación en la planificación territorial, apoyadas por intervenciones privadas o de gestión comunitaria mediante proyectos e iniciativas locales que involucra actores de diferente escala (Peralta, 2021). El proceso de gobernanza territorial llevado a cabo por la mancomunidad del Chocó Andino es una expresión de resistencia al modelo estatal centralista que no logra aterrizar la política pública en los territorios. *La participación activa de los implicados ha permitido crear espacios de participación, formación y comunicación que rompen las brechas entre la política y la gestión real en las comunidades* (Según señala un gestor local e institucional en una entrevista realizada el 20 de septiembre de 2019)³.

Lo anterior se percibe entre actores de la comunidad como la base para generar acciones sobre la base de la apropiación del territorio que han concluido en recobrar la noción de administración y gestión de los bienes desde las comunidades para *defender el espacio y crear un imaginario distinto del territorio, donde exista respeto entre las diversas formas de producción y la biodiversidad* (Según señala un gestor local e institucional en una entrevista realizada el 31 de marzo de 2021)⁴.

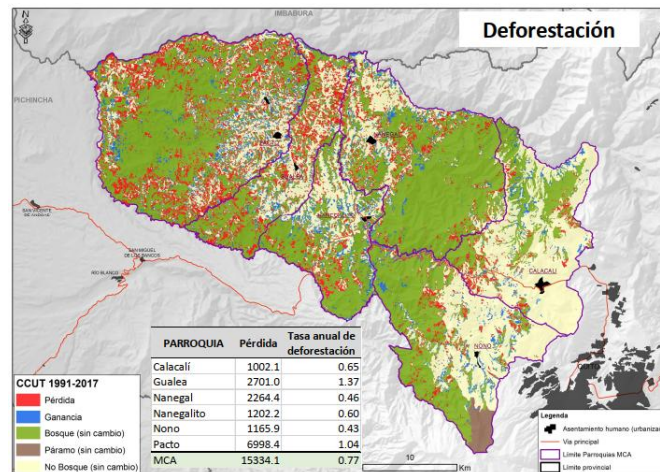
La planificación gubernamental que se impone a través de políticas públicas dominantes responde a procesos de control social externos que buscan ordenar los territorios en función de las necesidades globales, sin tomar en cuenta la realidad social, política, económica y cultural de los territorios, situación que se hace evidente tras la imposición de intereses del capital sobre los intereses de la naturaleza y las comunidades, situación visible con la

³ Coordinador técnico en la MCA del Chocó Andino y Coordinador y Educador, Bosque Escuela Intillacta.

⁴ Coordinador del Área de Modos de Vida y Paisajes Sostenibles de CONDESAN en Ecuador, gestor local en la MCA.

construcción de la Hidroeléctrica Manduriacu y la concesión continua de títulos mineros dentro del Territorio del Noroccidente de Quito que han concluido en una deforestación progresiva (ver **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**). Como resultado de la extracción de los recursos a las poblaciones sociales menos empoderadas, no solamente las condiciones ecológicas están implicadas en su afectación, si no que implícitamente todas las condiciones sociales están implicadas en todos los procesos de acumulación (Hornborg, 1998, p. 169).

Figura 2. Cambio de cobertura y uso de la tierra y Tasa anual de deforestación entre 1991 y 2017 en la Mancomunidad del Chocó Andino



Fuente: Peralvo, 2020.

En materia de conservación ambiental los gobiernos seguían agendas distintas de conservación que no respondía a un actuar coordinado y en relación con sus competencias. A partir de 1984 con la introducción del monocultivo de la caña de azúcar, la deforestación y la concesión de títulos mineros, momento de dificultad atravesada por las comunidades del Chocó Andino, se movilizan distintos actores de la MCA en torno a la creación de Reservas privadas y proyectos de conservación local articulados con ONG, instituciones privadas, universidades y Gobierno, atraídos por la organización comunitaria que se da entre 1980 y 2000. Por un lado, entre 2011 y 2014 se destacan la declaratoria de la MCA, la declaratoria de tres de las once Áreas de Conservación y Uso Sostenible (ACUS) y la

conformación del Comité y Corredor del Oso Andino (ver Figura 3).

Figura 2. Línea de tiempo del desarrollo del noroccidente de Quito



Fuente: Peralvo, 2016.

La gobernanza territorial gestionada desde la mancomunidad ha permitido a los actores sociales organizar su territorio, focalizar sus necesidades y establecer planes de acción, administración, gestión, monitoreo y evaluación de forma directa y concreta. La necesidad de tomar en cuenta que la política pública responde a intereses globales permite comprender que el ordenamiento territorial estatal solo es parte de un proceso burocrático que no responde a la realidad en los territorios: *el ordenamiento territorial es absurdo está dada desde los escritorios y no toma en cuenta la organización comunitaria*. (Según señala un gestor local y actor institucional en una entrevista realizada el 17 de septiembre de 2019)⁵.

Como evidencia de ello es el estado actual de ríos y aguas subterráneas, la alteración del paisaje y la pérdida de biodiversidad registrada en dos de las ACUS presentes en la MCA (Secretaría de Ambiente, 2015), como consecuencia de las presiones externas avaladas por el Gobierno local, además de las repercusiones en materia social y económica, que han conllevado a la explotación forestal, el crecimiento de los centros poblados, y la expansión

⁵ Gestor local en Fundación Imaymana, actor institucional en Coordinador en monitoreo, información, control y vigilancia ambiental de las ACUS.

de la frontera agrícola (Secretaría de Ambiente, 2015).

Una amenaza considerable en las dos ACUS es la minería. Los principales riesgos ambientales de esta actividad son la contaminación de ríos y de aguas subterráneas, contaminación del suelo, alteración del paisaje y pérdida de biodiversidad. Además, los potenciales cambios sociales y económicos en la región pueden repercutir en los ecosistemas naturales (mayor explotación forestal, crecimiento desordenado de centros poblados, expansión de la frontera agropecuaria).

La gobernanza territorial de la mancomunidad, si bien no ha dejado de lado su relación institucional con el gobierno local y central, se fortalece principalmente desde la gestión entre las bases independientes al modelo de gestión gubernamental. Una muestra de ello es la articulación turística y productiva que prevalece en la comunidad de Mashpi (Parroquia de Pacto), la cual articula diversos emprendimientos que buscan establecer procesos de desarrollo sustentables y alternativos al modelo capitalista. Los planes de ordenamiento territorial planteados desde los procesos de gobernanza deben responder, *al equilibrio entre las diversas lógicas productivas sostenibles y la conservación de la biodiversidad* (Según un gestor local en una entrevista realizada el 17 de abril de 2020)⁶.

En conclusión, la relación entre gobernanza y ordenamiento territorial se presenta en dos aspectos. El primer aspecto es parte de una relación conflictiva que como consecuencia plantea procesos de resistencia. Esto sucede cuando el ordenamiento territorial se construye desde arriba, es decir desde los espacios de poder que no toman en cuenta a los territorios como construcciones sociales vivas y en constante transformación. Por lo cual, imponen políticas de ordenamiento territorial ajenas a la realidad política, histórica, social y económica de los territorios. Esto con el fin de responder a una política global mercantil y extractiva que prioriza la compra y venta de recursos.

El segundo aspecto presenta una relación más armónica, puesto que el ordenamiento territorial se construye desde el conceso, desde la realidad en el territorio. Este es parte de un proceso participativo que tiene como base la gobernanza territorial, articulando a todos los actores tanto sociales, como económicos. Ahora bien, es necesario recordar que los

⁶ Gestor local en Fundación Yakunina y Bosque Escuela Yakunina.

procesos de gobernanza también son parte de tensiones sociales debido a la presencia de actores sociales dominantes que pueden ser internos o externos que limitan la acción colectiva.

Estructura de gobernanza de la conformación de la MCA del Choco Andino

Las primeras ocupaciones del noroccidente de Quito se dieron a partir de 1870 y obedecen principalmente a las estrategias de desarrollo impulsadas por el gobierno central que consistían en la extracción de material para la construcción de vías y la urbanización, la extracción de carbón y madera. A su vez se impulsaba como fuentes de empleo, por parte del entonces Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria (IERAC), la ganadería vacuna extensiva y la deforestación de coberturas naturales a costa de la introducción del monocultivo de la caña de azúcar y la palma (Peralvo, 2016). Dicho de otro modo, las familias se dieron cuenta de que estos medios facilitarían la compra de sus propios terrenos a través una explotación más intensiva de los bosques y los suelos (Rhoades, 2001, p. 63).

Es así como, el paisaje del Noroccidente del DMQ, y especialmente la región del Chocó Andino, ha sufrido importantes transformaciones y problemas a nivel espacial interno y externo a expensas de la colonización, la apertura económica, el crecimiento de las ciudades y el desarrollo comercial, que resultaron además en el detrimento de los ecosistemas nativos. A partir de esta realidad se configuran relaciones desiguales entre los territorios y surgen paradojas de las dinámicas rurales que vislumbran lo que sucede hasta hoy en sus rasgos socioambientales (Massa, 2016, p. 122). De ahí, se puede identificar cómo los procesos históricos que moldean la realidad de los territorios rurales de la región del Chocó Andino, no solamente hacen referencia a las transformaciones en las dinámicas productivas sino también a la configuración del patrón de organización social y político administrativa de los actores y las comunidades que lo habitan (Campo, 2021, p. 48).

Desde el 2004 que se gesta la MCA, surge desde la comunidad local la necesidad por organizarse e incidir a través de las primeras iniciativas de conservación locales (Peralvo, 2016). Es así como, a partir de 1999 aparecen nuevas alianzas entre cooperativas comunitarias y organizaciones no gubernamentales para la promoción de estrategias socioambientales con las comunidades locales; lo que genera la aparición de más procesos organizativos alrededor de la sostenibilidad ambiental del Chocó Andino, ahora con un

enfoque de conservación y desarrollo comunitario local (Campo, 2021, p. 51). Con esto se tiene que la expresión espacial de las identidades, la representatividad, las relaciones simbólicas, la valoración del territorio, así como las prácticas comunitarias motivaron la actual voluntad por articular los modos de vida con los esfuerzos por la conservación biológica (Zalles, 2016, p. 60).

En la medida en que evolucionan los conflictos sociales y aparecen nuevos factores como la minería, surgen, a partir de 1980, en contraposición las primeras iniciativas de conservación local y desarrollo sostenible impulsadas por comunidades y organizaciones de la sociedad civil y Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Más adelante estas iniciativas logran escalar otras esferas de gobierno, cautivando actores como los GADs, la Secretaría de Ambiente del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) y principalmente el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha (GADPP), los cuales atraídos por las estrategias comunitarias que capturan cada vez más la cooperación internacional, ponen su mirada en el territorio para desarrollar programas de educación, salud, y estrategias de conservación (ver Figura 4), (Peralvo, 2016).

Como se puede ver, desde la MCA se despliegan diferentes formas de gestionar el territorio, mediante diferentes canales, actores y grupos de interés que nunca circulan por conductos unidimensionales, ni son completamente coherentes con las realidades territoriales (Marinelli, 2018, p. 165). Se reconoce así otros niveles de estructura que pueden entorpecer o limitar la efectividad en los procesos de gobernanza. Sin embargo, en el centro de esta iniciativa estará que la MCA es un reflejo de los procesos de adaptación y uso de las figuras legales de la organización territorial oficial, frente a la imposición de políticas centralistas. La movilización y la acción colectiva mancomunada corresponde a procesos de gobernanza internos que reflejan la inconformidad frente al proceso de ordenamiento territorial impuesto desde el gobierno central, en lugar de realizar denuncias individuales, dichos actores se reúnen, se organizan y apuntan a hacer cosas juntos

Las estructuras de gobernanza consisten en los factores circunscritos territorialmente, por lo tanto, en los marcos que han configurado la estructura de la sociedad, y en general, en todos los factores percibidos como duraderos que se ajustan y transforman las prácticas sociales

en el tiempo (Kooiman, 1999)⁷. Por lo general, estos marcos incluyen los procesos históricos, las instituciones, los marcos normativos o legislativos, la distribución del poder, las diferencias sociales, la cultura, entre otros.

Figura 4. Mapa de *stakeholders* y sus redes de interacciones en la MCA



Fuente: Elaboración propia a partir de Campo (2021, p. 64)

Como se ha visto, esta capacidad organizativa, condicionada por estructuras históricas y sociales, ha permitido que se consoliden relaciones colaborativas y nuevos espacios de concertación, a diferentes niveles procesuales, con actores externos, tales como ONG, alianzas internacionales, académicos e instituciones públicas. En suma, estos elementos estructurales, implican la influencia mutua entre diversas partes interesadas, originando nuevos escenarios de interacción entre actores nunca antes relacionados.

⁷ Traducción propia.

Interacciones, *stake holders* y procesos de gobernanza

Las oportunidades generadas en la plataforma de coordinación de la MCA del Chocó Andino, han facilitado la congregación de una importante capacidad organizativa y económica, un capital social y político que les ha permitido ejercer acciones en el escenario de la política pública municipal (Marinelli, 2018, p. 91). En términos amplios, el abanico de actores que conforman el proyecto de la MCA, constituyen una plataforma de gobernanza de meso escala para las interacciones y procesos organizativos de proyectos locales. Se generan así nuevos espacios y puntos focales, prestos para la discusión y desarrollo de iniciativas entre actores externos y locales, individuales y colectivos, públicos y privados, algunos previamente desconectados (Marinelli, 2018, p. 165). Ese repertorio de actividades se compone de un abanico de acciones o prácticas más colectivas, como una forma de interacción espontánea y remotamente organizada.

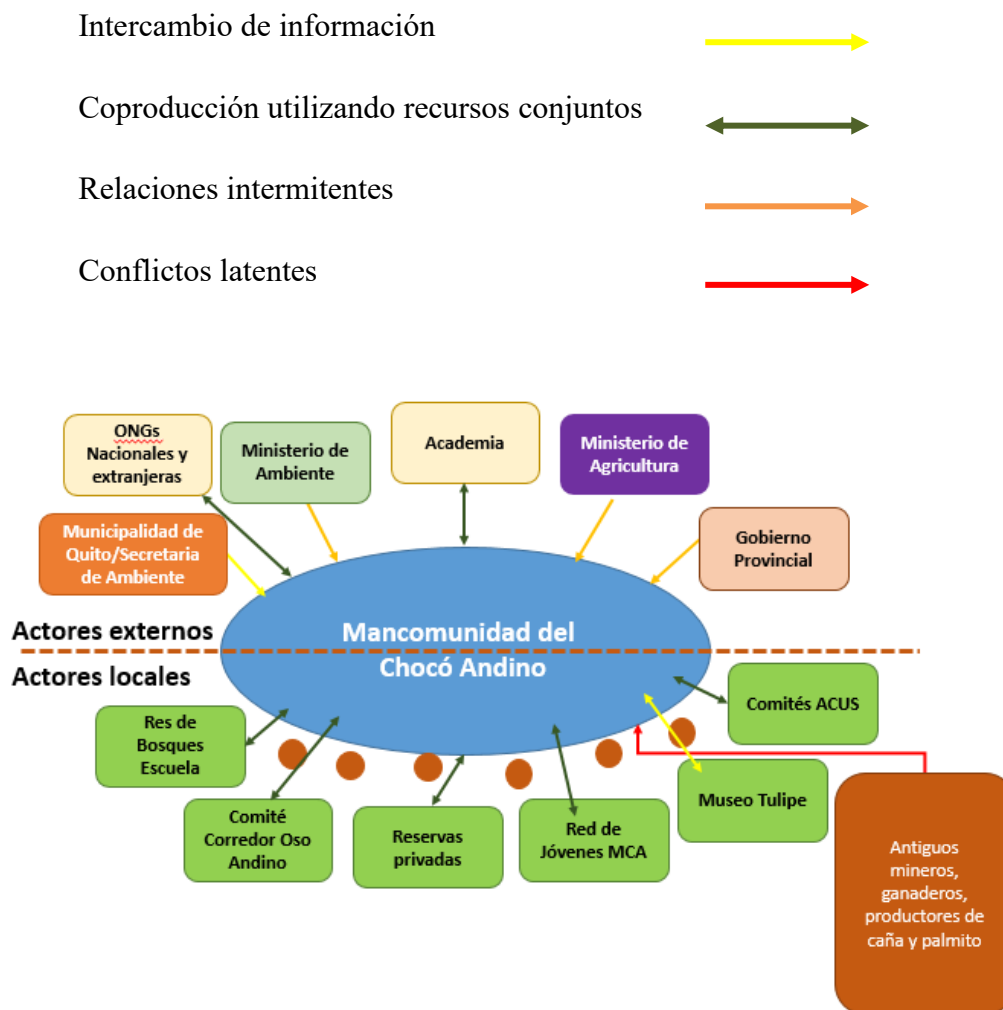
Es así como la MCA del Chocó Andino, como plataforma de coordinación de meso escala reúne tanto a pobladores locales como a los gobiernos de las seis parroquias rurales, asociaciones productivas, organizaciones de la sociedad civil, comités ambientales (Comité ACUS y Comité Ampliado del corredor del Oso Andino - CECO), organizaciones no gubernamentales como CONDESAN, organizaciones de la sociedad civil, fundaciones, cooperativas y pobladores de la zona; por otro lado, actores externos como el gobierno central, provincial y municipal como lo son, el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha (GADPP) mediante la Dirección de Cooperación Internacional, el Ministerio de Ambiente MAE, la academia y la Municipalidad de Quito. Posteriormente, los demás actores convocados por el Consejo Provincial de Pichincha toman el rol de intermediadores de información o receptores del proceso a otros actores (ver Figura 5).

Tipos de relacionamiento

Figura 5. Mapa de stake-holders de la MCA

Relaciones institucionalizadas





Fuente: elaboración propia con base en entrevistas y observación en talleres

La red de actores que componen la MCA se ha esforzado por desarrollar un sistema de gobernanza adaptado a los contextos e identidades locales, mediante la inclusión de la voz y voto tanto de grupos de gestores activos, entes institucionales, como de grupos marginalizados, permitiendo avanzar en la construcción de la autonomía política de los Gobiernos Autónomos locales (GAD), y elevar la capacidad de autogestión para la movilización de apoyo técnico y financiero (Torres y Peralvo 2019, p. 40). De esta manera la MCA se percibe como una plataforma de cohesión territorial, mediante la participación de actores públicos y privados (Rosas *et al.*, 2019, p. 125).

En suma, coexisten en la MCA distintos procesos de gestión pensado en los medios de vida y la conservación de los bienes comunes, como lo son, la producción sostenible; el ecoturismo sostenible y conservación y; educación, comunicación y fortalecimiento de capacidades. Acciones que reflejan distintas realidades sociales y ambientales que tienen en común elementos claves que buscan trascender de la gestión territorial local hacia la consolidación de una plataforma de gobernanza territorial (Campo, 2021, p. 60).

Entre estas iniciativas está el Bosque Escuela (Red BESCHOCÓ), en el que se les enseña a los niños de las comunidades cercanas aspectos esenciales que no aprenden en la escuela. En este espacio se comparten conocimientos de formas de relacionamiento responsables con su entorno, agricultura sostenible entre otros. También al ser un grupo de profesionales en diferentes áreas han conseguido consolidarse como un ente asesor en los procesos de planificación y ordenamiento territorial de la mancomunidad.

En tales circunstancias, se propició la intervención de grupos conservacionistas y ambientalistas, personas que, por su preparación académica están involucradas en diferentes modalidades de activismo, pasando por proyectos fincas o reservas privadas de sostenibilidad que incluyen, proyectos turísticos comunitarios, fincas agroecológicas y sistemas agroforestales. A pesar de ser casi un grupo exclusivo de familias, estas modalidades de conservación ocupan el 65% del territorio (Marinelli, 2018, p. 87).

El creciente interés de estos grupos por actividades sostenibles con distintas comunidades locales, les ha permitido establecer relaciones exitosas con instancias externas como la Secretaría de Ambiente del MDMQ, activistas, el Consorcio para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Andina (CONDESAN), Organizaciones no gubernamentales, universidades nacionales e internacionales, entre otros. En palabras de Marinelli (2018, p. 171), “esos enlaces son percibidos como fuente de incidencia y poder en la toma de decisiones. Los grupos conservacionistas del territorio, en efecto, interactúan con organizaciones, universidades y activistas, incluso a nivel transfronterizo.”

En el territorio del Noroccidente del Chocó Andino es común encontrar una diversidad de emprendimientos y modos de vida sostenibles reconocidos por sus buenas prácticas ambientales y su misión de fortalecer el territorio, tanto en términos productivos como en

herramientas de conservación y sostenibilidad (Torres y Peralvo, 2019, p. 14). Algunos de estos son la producción agroecológica de café y cacao, la ganadería sostenible, el turismo comunitario, el ecoturismo sostenible y el manejo sostenible de los bosques. Aunque en la actualidad son pocas las fincas que desarrollan ganadería sostenible, a través de capacitaciones se busca replicar algunos esfuerzos existentes (Torres y Peralvo, 2019, p. 14).

Igualmente, son de destacar el turismo comunitario o ecoturismo sostenible, cuyo origen se asocia con el incremento de actividades de observación de aves, fauna y flora y el boom de iniciativas orientadas a la conservación, que se dio en los 80s (Torres y Peralvo, 2019, p. 39). Mindo es la parroquia que concentra la mayoría de emprendimientos turísticos con base en la naturaleza. El turismo comunitario del Chocó Andino tiene el potencial de aportar a la dinamización de actividades agrícolas y ganaderas convencionales.

La coyuntura y el acoplamiento social, cultural y político entre las parroquias que la conforman, constituye la construcción de una gobernanza territorial y ambiental que busca gestionar y administrar sus bienes a través de la acción colectiva y la participación democrática de sus habitantes. La gobernanza articulada a la gestión de la mancomunidad, busca generar procesos de desarrollo sostenible que tengan en cuenta la protección y el respeto del medioambiente, a la vez que el bienestar integral de la población.

El rol de la gestión ambiental en la gobernanza territorial de la mancomunidad del Chocó Andino

La MCA desde su creación traza un camino legal para la declaratoria de distintas figuras de conservación sostenibles; el territorio de la mancomunidad del Chocó Andino se compone así de un amplio abanico de categorías de manejo de conservación, que, aunque no representan un alto porcentaje de cobertura algunas se traslapan entre sí, lo que supone una mayor coordinación entre sus partes. Entre estas figuras se destacan, Bosques Protectores Municipales, Reservas privadas, la figura de Geoparque (Pululahua), Ibas (Áreas Importantes para la Conservación de las Aves), parques y reservas del SNAP (Sistema Nacional de áreas protegidas del Ecuador) y socio bosques individuales. La MCA, más que una estrategia para la conservación y restauración, se convierte, a través del actuar de sus

distintos líderes, en el principal paraguas para distintas iniciativas locales relacionadas por ejemplo con la restauración de cuencas y microcuencas a través de la reforestación asociada a ganadería.

De esta densidad de modelos de gestión ambiental, de acuerdo con las percepciones de los actores entrevistados, en los últimos años vienen siendo de mayor atención aquellos modelos internacionales de conservación, como lo son la Reserva de Biosfera del Chocó Andino y el Bosque Modelo, en la medida en que generan una mayor atención, involucran más actores, sin embargo, las alianzas y convenios dependen del tipo de gestión y del proceso de gobernanza en el que se despliegue (Tabla 2).

Tabla 2. Unidades territoriales de gestión ambiental de la Reserva de Biósfera del Chocó Andino de Pichincha

Unidad territorial	Año de declaratoria	Tipo de gestión
Reserva Geobotánica Pululahua	17 de febrero 1978	Estatal
Reserva Ecológica Mindo Nambillo	12 de abril de 1988	Estatal y privada
Reserva Ecológica Maquipucuna	10 de febrero de 1989	Privada
Reserva Orquideológica Pahuma	s/f	Privada
Bosque Protector Milpe Pachijal	17 de julio de 2000	Privada
Bosque Protector Concepción de Saloya	4 de agosto de 1993	Privada
Reserva Mashpi Lodge	Declarada como Bosque protector 2004.	Privada
Bosque Protector Cambugán	22 de junio de 2001	Privada y comunitaria
Bosque Protector Paso Alto	17 de diciembre de 2010	Estatal
Bosque Protector Santa Rosa y Yasquel	5 de enero de 1987	Privada
Bosque Protector La Paz y San José de Quijos	3 de mayo de 1985	Privada
Bosque Protector Caracha	6 de enero de 1987	Privada
Bosque Protector San Carlos de Yanahurco	13 de julio de 1986	Privada
Bosque y Vegetación Protectora Tulipe-Pachijal	2 de octubre 2009	Estatal
Bosque y Vegetación Protectora Animanga o Taminanga Grande	28 de agosto de 1979	Privada

Unidad territorial	Año de declaratoria	Tipo de gestión
Bosque y Vegetación Protectora Hacienda San Eloy	19 de septiembre de 1974	Privada
Bosque y Vegetación Protectora Predio Pacay	1 de septiembre de 2010	Privada
Bosque y Vegetación Protectora Toaza	10 de febrero de 1989	Privada
Bosque Protector Cuenca Río Guayllabamba	7 de junio de 1989	Estatul
Corredor Ecológico Oso Andino CEOA-	12 de julio 2013	Estatul
Bosque Protector flanco oriental de Pichincha y Cinturón Verde de Quito	12 de abril de 1968	Estatul
Bosque y Vegetación Protectora Tanlahua y Ampliación	24 de octubre de 1995	Privada
Bosque Protector Subcuenca Alta del Río Cinto, Saloya y Quebrada San Juan	21 de febrero de 1992	Estatul
ACUS Yungilla	22 de junio de 2011	Estatul
ACUS Mashpi	22 de junio de 2011	Estatul
ACUS Pachijal	julio 2011	Estatul

Fuente: Cobos *et al.*, 2017 basado en Cartografía Temática Departamento SIG GADPP

Existen otras figuras de formas de conservar de manera sostenible, sin estar vinculados a ninguna figura de protección, como lo son las reservas privadas. Desde los años 70s y 80s empezaron a establecer diferentes iniciativas de conservación voluntarias, algunas bajo la figura de Reservas y Bosques Protectores privados, logrando contagiar a otras familias que iban poblando el territorio del Noroccidente del Chocó Andino. Según menciona Marinelli (2018, p. 174), “estos grupos reúnen familias y personas que se han dedicado a comprar grandes extensiones de terreno en las cuales se encargan de preservar las zonas prístinas y de restaurar paisajes dañados” bajo el régimen de tenencia privada.

Esta modalidad de conservación voluntaria de la sociedad civil ha ido creciendo. Actualmente cuenta con más de 27 reservas privadas (Torres, Ocaña y Carrillo, 2021, p. 24). Entre estas iniciativas se encuentran fincas que trabajan bajo herramientas de conservación y manejo sostenible de bosques, como la implementación de sistemas silvopastoriles, regeneración natural de pastizales, y la restauración en áreas con vocación forestal. Igualmente, se caracterizan por llevar sus prácticas cotidianas como observación

de aves, especies vegetales y animales, y aspiran a implementar formalmente estas actividades a través de turismo científico e investigación (Campo, 2021, p. 79).

Desde la conformación de la MCA se han logrado procesos de gestión y planificación que promueven la gestión territorial de los asentamientos humanos, a la vez que la conservación y la producción sostenible, entre estos, categorías que, guiadas por el programa el Hombre y la Biosfera (MBA) de la Unesco, promueven un equilibrio entre la conservación y la calidad de vida, como lo son, el Bosque Modelo Chocó Andino y la Reserva de Biosfera del Chocó de Pichincha en 2018 (RBCH).

La figura de Bosque modelo Chocó Andino (en adelante BM) tiene su origen en La Red Iberoamericana de Bosques Modelo (RIABM), es un modelo de gestión ambiental aterrizada en el territorio, que si bien se basa en iniciativas voluntarias y solidarias que relacionan valores e intereses dentro de un paisaje (bosques, investigación, agricultura, minería) considerando simultáneamente las necesidades sociales, económicas y culturales de las comunidades locales, se trata de una red limitada de participantes, pues, se centra en las personas que se sostienen de los bosques o sus productos⁸.

En este marco, el Bosque Modelo tiene un enfoque territorialmente más amplio y concertado a nivel local, que los propuestos habitualmente para las áreas protegidas. Por lo tanto, con su implantación se buscaba generar un modelo de desarrollo alternativo que apoyaría la sostenibilidad de las ACUS del noroccidente del DMQ cuyas competencias no estaban aterrizadas a las necesidades locales, en palabras de un actor social.

El Bosque Modelo, aunque se basa principalmente en la conservación de los ecosistemas existentes, considera las particularidades socioeconómicas de la región, en la búsqueda de sistemas productivos sustentables y en el fortalecimiento de las capacidades locales, pero sobre todo en la creación de una plataforma que permita el diálogo para la construcción colectiva con todos los actores que intervienen en el territorio. Es por ello que, en su desarrollo, se evidencia la participación de los gobiernos municipales y provinciales. No obstante, por su carácter limitado, el compromiso de cada región con la Red Regional, parte

⁸ Notas de clase. López Sandoval, María Fernanda. Capítulo 4. Estudio de caso: Mancomunidad como modelo de gobernanza territorial. Gobernanza y Ordenamiento Territorial. Programa de Desarrollo Rural Territorial – FLACSO, Quito. Módulo agosto-octubre 2019.

desde la instancia pública nacional, de modo que, si bien en todas las iniciativas generadas bajo el BM ha sido evidente la importancia del apoyo del sector público y privado. Al mismo tiempo se ha fortalecido la gobernanza ambiental en la MCA a través de la política pública del gobierno municipal y del gobierno provincial, esta categoría por sí sola no garantiza la protección del subsuelo que motiva la Unesco. Se robustece así la idea de alcanzar la declaración de más figuras de protección cada vez más amplias, como lo es el Geoparque, pero este sigue siendo limitado en su aplicación local.

Desde 1971, el Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB) propuesto por la Unesco, surge para mejorar la relación entre las personas y el medio ambiente (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 2017, p. 10-11). Su figura de apoyo a la conservación son las reservas de biósfera, un modelo de gestión territorial que propone cambiar el modelo clásico de conservación que excluye los anteriores modelos de gestión territorial previamente existentes. Se propone así un tipo de gestión de los recursos naturales basado en la comunidad, participativo, que incluye los procesos de gobernanza local en busca de un desarrollo local (sostenible) (Stoll & Welp, 2010, p. 228). El objetivo de la RB de agrupar, en el plano local y en las redes, a todos los sectores y actores en una tarea común, ha significado para la MCA, la consolidación de instancias de coordinación de distintos niveles, que intentan promover una gobernanza ambiental orgánica que dé un giro territorial a la gobernabilidad ambiental tradicional: *Con todas estas figuras que les estoy contando la idea es generar una gobernanza ambiental un poco más orgánica tomando en cuenta las realidades locales del territorio, con ese enfoque de paisaje que les estoy diciendo, logra una vinculación multinivel entre los diferentes actores del gobierno sectorial, así como, internos y externos* (Según señala un gestor social en una entrevista realizada el 20 de septiembre de 2019).

En este contexto, los programas de conservación internacional, facilitan proyectos de cooperación con actores externos, que trabajan estrechamente con la MCA, con el tiempo el proyecto de RB permite convocar aún más actores, convirtiéndola en un territorio clave para articular acciones de múltiples actores que trabajan para la sostenibilidad del territorio. El enfoque de trabajo que se ha promovido a partir de esfuerzos que se interconectan en múltiples escalas, desde lo local hasta lo nacional, para lograr procesos a largo plazo

(Peralvo, 2016, p. 3).

Conclusiones

La gobernanza territorial y ambiental identificadas en la mancomunidad es parte de una construcción multinivel que se da bajo un proceso de descentralización tanto fiscal, administrativa y financiera. En este proceso se transfiere competencia del nivel central de gobierno a los niveles autónomos descentralizados. Esta forma de organización territorial, división político-administrativa, regímenes especiales de organización del territorio y formas de mancomunamiento permite que en el Ecuador se dé un sistema de gobernanza multinivel.

En la mancomunidad Chocó Andino se pudo evidenciar cómo se territorializa la práctica de la gobernanza multinivel. Se utilizaron mecanismos de mancomunamiento entre parroquias para coordinar esfuerzos en la gestión de sus competencias, sobre materia ambiental, también se logró generar procesos de integración entre los actores locales. Sin embargo, las dificultades más marcadas surgieron al momento de establecer una agenda de planificación para el desarrollo y de ordenamiento del territorio conjunta con los demás niveles de gobierno y sobre todo con el gobierno central.

En este punto, los intereses de los actores locales eran distintos y contrapuestos con los intereses del estado central. Estas disparidades impiden generar procesos coordinados de gestión del territorio. A razón de que esta noción de gobernanza tienda a ver al Estado como representante y garante del interés general, cosa que, por lo general, no coincide con la realidad cómo sucede en la MCA. Este modelo de gobernanza, oculta una clara relación de poder en la que el Estado central es el que ejerce el control. En este caso, el Estado con su clara orientación neoextractivista dirige su política para favorecer la explotación minera. Los gobiernos autónomos y actores locales se encuentran firmes en oposición a estos proyectos que ponen en riesgo las dinámicas territoriales y medioambientales como sustento de vida de estas poblaciones.

Desde esta idea, se puede deducir que, desde la plataforma de coordinación de la MCA, se está produciendo el tránsito del gobierno local como “regulador de competencias” a un nuevo papel, en el contexto de la gobernanza, como catalizador, encargándose de habilitar

nuevos espacios colectivos, para ciudadanos, ONG y privados (Natera, 2005, p. 773). De este modo, cabe preguntar ¿cuáles serían los elementos que puede transmitir la organización de las redes que conforma la estructura de gobernanza de la MCA del Chocó Andino a los procesos aislados que se dan a partir de la gestión territorial en el mismo territorio? el fomento y de espacios y “situaciones en las que todos ganan” involucran y hacen participar a las instancias decisiones políticas y administrativas, para concentrarse en temas específicos y negociar soluciones en un marco de acción colectiva, esta vez como un conjunto estructuras y procesos mediante los cuales actores locales solucionan efectivamente sus problemas y encarna realidades sociales, sin intentar reemplazar o delegar la función del gobierno (Natera, 2005, p. 773).

Referencias Bibliográficas

- Asamblea Nacional. (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial No. 303.
- Atlas de Justicia Ambiental. (2015). *Mapa Mundial de Justicia Ambiental*. EJAtlas. <https://ejatlas.org/?translate=es>
- Bryson, J. (2004). What to do when stakeholders matter. Stakeholder identification and analysis techniques. *Public Management Review*, 6(1), 21-53. <https://doi.org/10.1080/14719030410001675722>
- Buitrón, V. (18 de septiembre 2019). *Introducción al Análisis de stakeholders/actores en el marco de la Reservas de Biósfera (RB)*. Conferencia pronunciada en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, Ecuador.
- Campo, L. (2021). *Gobernanza territorial en la Reserva de Biosfera del Chocó Andino de Pichincha*. [Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales]. Repositorio FLACSO Andes.
- Carrión, A., López, M, y Montalvo, M. (2019). Hacia la construcción de un “espacio estatal”: el territorio en la planificación del desarrollo en Ecuador, 2007-2017. En: F, Enríquez (Ed.), *Territorialización de la política pública y la gobernanza*, (pp. 35-66). CONGOPE, Abya Yala e Incidencia Pública Ecuador.

- Cobos, O., Escudero L., Castro, D., Buri, L., Arcos, I., Justicia, R., Almeida, P, y Almeida, G. (2017). *Propuesta para la declaratoria de la Reserva de Biósfera Chocó Andino de Pichincha*. Ministerio del Ambiente del Ecuador, Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha, Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y CONDESAN.
- Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la A.G.E.* (46), 11-32.
- Farinós, J. (27 de enero de 2020). *De la gobernanza a la gobernanza territorial (¿sin territorio?); una revisión de sus distintas dimensiones*. Conferencia pronunciada en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, Ecuador.
- Fontaine, G, y Narváez, I. (2007). *Yasuní en el siglo XXI El Estado ecuatoriano y la conservación de la Amazonía*. FLACSO, Sede Ecuador; Instituto Francés de Estudios Andinos; Ediciones Abya Yala; Petrobras Ecuador; Wildlife Conservation Society - Ecuador y Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental. <https://doi.org/10.4000/books.ifea.5758>
- Gómez, D. (2008). Marco conceptual de la ordenación territorial. En: D. Gómez (Ed.), *Ordenamiento Territorial*, (pp. 29-72). Ediciones Mundi-Prensa.
- Hornborg, A. (1998). Ecosystems and world systems: Accumulation as an ecological process. *Journal of World-systems research*, 4(2), 169-177. <https://doi.org/10.5195/jwsr.1998.156>
- Hufty, M. (2011). Investigating policy processes: the governance analytical framework (GAF). En: U. Wiesmann & H. Hurni (Eds.), *Research for sustainable development: Foundations, experiences, and perspectives* (pp, 403-424). NCCR North-South.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2017). *Encuesta Nacional de empleo, desempleo y subempleo. Indicadores laborales diciembre 2017*. Ecuador en cifras. <https://bit.ly/3GsC9on>

- Kay, C. (2007). Enfoques sobre el Desarrollo Rural en América Latina y Europa desde Mediados del Siglo XX. En: E. Pérez (Ed.), *La Enseñanza del Desarrollo Rural: Enfoques y Perspectivas*, (pp. 49-111). Pontificia Universidad Javeriana.
- Kooiman, J. (1999). Social-political governance: overview, reflections and design. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 1(1), 67-92. <https://doi.org/10.1080/14719037800000005>
- López, M. (2015). El sistema de planificación y el ordenamiento territorial para el Buen Vivir en el Ecuador. *Revista Geosp – Espaço e Tempo*, 19(2), 297-312.
- Marinelli, N. (2018). Procesos comunicacionales en la gobernanza de un área natural protegida del Distrito Metropolitano de Quito. *Letras Verdes, Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, (24), 161-180. <https://doi.org/10.17141/letrasverdes.24.2018.3153>
- Massa, D. (2016). Centralidad, ruralidad y dinámicas económicas-productivas del noroccidente del Distrito Metropolitano de Quito. *Revista Economía*, 68(107), 121-135. <https://doi.org/10.29166/economia.v68i107.2002>
- Natera, A. (2005). Nuevas estructuras y redes de gobernanza. *Revista mexicana de sociología*, 67(4), 755-791. <https://bit.ly/3giLcxw>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2017). Una Nueva hoja de ruta para el Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB) y su Red Mundial de Reservas de Biosfera. UNESCO.
- Paz, E. (2005). Globalización, gobernanza local y democracia participativa. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, (52/53), 13-31.

- Peralvo, M. (2016a). *Boletín #1: Mancomunidad Chocó Andino, territorio productivo, sustentable y biodiverso*, 1-8. <https://bit.ly/3g9qKzc>
- Peralvo, M. (2016b). *Gobernanza a meso escala y la Mancomunidad del Chocó Andino, Ecuador. Programa Bosques Andinos*. CONDESAN.
- Peralvo, M. (27 de enero de 2020). *Retos y potencialidades de plataformas de gobernanza de meso escala: el caso de la Mancomunidad del Chocó Andino*. Conferencia pronunciada en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, Ecuador.
- Peralta, L. (2021). *Iniciativas comunitarias para la Gobernanza Ambiental en el Distrito Metropolitano de Quito en las zonas de Mashpi y Pachijal, mediante la creación y desarrollo de las Áreas de Conservación y Uso Sustentable (ACUS)*. [Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales]. Repositorio FLACSO Andes.
- Rhoades, R. (2001). *Tendiendo puentes entre los paisajes humanos y naturales: La investigación participativa y el desarrollo ecológico en una frontera agrícola andina*. Abya Yala.
- Romero, J, y Farinós, J. (2011). Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado. *Boletín de la asociación de geógrafos españoles*, (56), 295-319. <https://bit.ly/3XaRgc4>
- Rosas, F., Calderón, J, y Campos, H. (2012). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, 14(2), 113-135.
- Sánchez, L., Espinosa, M, y Eguiguren, M. (2016). Perception of socio-environmental conflicts in mining areas: the case of the mirador project in Ecuador. *Ambiente & Sociedade*, 19(2), 23-44. <https://doi.org/10.1590/1809-4422ASOC129708V1922016>
- Salas, M. (2019). Gobernanza territorial y desarrollo. *Revista Geográfica Venezolana*, 60(1), 134-152.
- Secretaría de Ambiente. (2015). *Plan de Monitoreo, Control y Vigilancia Ambiental en las ACUS Mashpi-Guaycuyacu-Sahuangal y Sistema Hídrico y Arqueológico Pachijal*,

Distrito Metropolitano de Quito. Secretaría de Ambiente.

- Stoll, S, & Welp, M. (2008). Participatory and integrated management of biosphere reserves: Lessons from case studies and a global survey. *GAIA-Ecological Perspectives for Science and Society*, 17(1), 161-168. <https://doi.org/10.14512/gaia.17.S1.14>
- Torres, R., Ocaña, W, y Carrillo, R. (2021). *Guía de Turismo Consciente y Regenerativo del Chocó Andino*. Proyecto Factorías del Conocimiento en la Mancomunidad del Chocó Andino, Ecuador. Fundación Imaymana & Turismo y Conservación
- Torres, R, y Peralvo, M. (2019). *Dinámicas Territoriales en el Chocó Andino del DMQ: Estado actual, tendencias y estrategias para la conservación, restauración y uso sostenible*. CONDESAN.
- Zalles, J. (2016). *El gallito de la peña: turismo, uso de suelo y conservación biológica en el noroccidente de Pichincha, Ecuador*. [Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales]. Repositorio Dspace.
- Zamora, G, y Carrión, A. (2013). *Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Instituto de Altos Estudios Nacionales. <https://bit.ly/3UKn99M>