

# MANCOMUNIDAD DE EL COLLAY: SISTEMA INNOVADOR Y PARTICIPATIVO DE GOBERNANZA AMBIENTAL

*Sistematización del proceso de conformación, fortalecimiento  
y consolidación de la Mancomunidad de El Collay*



diálogo, capacidades y desarrollo sostenible





# MANCOMUNIDAD DE EL COLLAY: SISTEMA INNOVADOR Y PARTICIPATIVO DE GOBERNANZA AMBIENTAL

*Sistematización del proceso de conformación, fortalecimiento y consolidación de la Mancomunidad de El Collay*

**Iniciativa Estratégica “Fortalecimiento Local”**  
*Fundación Futuro Latinoamericano*

  
**futuro**  
latinoamericano  
diálogo, capacidades y desarrollo sostenible



Realizado por Fundación Futuro Latinoamericano  
Dirección: Guipuzcoa E16-02 y Avenida La Coruña, Quito-Ecuador  
Teléfono: +593 2 2236351  
info@ffla.net / www.ffla.net



Estos procesos han sido posibles gracias al aporte de:



GAD M. Gualaceo



GAD M. El Pan



GAD M. Sevilla de Oro



GAD M. Paute



GAD M. Santiago de Méndez



Mancomunidad de El Collay

Y un agradecimiento especial a una institución europea que prefiere guardar su anonimato, pero que ha aportado por más de 4 años a estos procesos.

**Autora:** Alexandra Vázquez  
Iniciativa Estratégica “Fortalecimiento Local”  
Fundación Futuro Latinoamericano

**Revisión:** Marianela Curi, Patricio Cabrera, Volker Frank  
**Edición:** Gabriela Muñoz, Magdalena Muñoz  
**Fotografías:** Archivo FFLA, archivo Mancomunidad de El Collay  
**Diseño, diagramación e impresión:** Pupila - Diseño Integral

**Quito, Ecuador**

Se prohíbe la reproducción parcial o total de esta obra sin previa autorización de FFLA.

Para referencia bibliográfica, favor citar:  
Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA). “Mancomunidad de El Collay: Sistema innovador y participativo de Gobernanza Ambiental. Sistematización del proceso de conformación, fortalecimiento y consolidación de la Mancomunidad de El Collay”. Quito-Ecuador. 2014.

# Índice

<b>ABREVIATURAS</b>	<b>6</b>
<b>PRESENTACIÓN - ALCALDÍA DE EL PAN</b>	<b>7</b>
<b>PRESENTACIÓN - FUNDACIÓN FUTURO LATINOAMERICANO</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO I: CONCEPCIÓN METODOLÓGICA DE LA SISTEMATIZACIÓN</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO II: ALGUNOS CONCEPTOS Y ENFOQUES DE TRABAJO</b>	<b>17</b>
PARTICIPACIÓN Y DIÁLOGO	18
LA PARTICIPACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	18
EL DIÁLOGO COMO UN PROCESO	21
GOBERNANZA	22
ENFOQUE SENSIBLE A LA CONFLICTIVIDAD: ACCIÓN SIN DAÑO	23
ENFOQUE DE TRANSFORMACIÓN DE CONFLICTOS SOCIO-AMBIENTALES	24
LAS MANCOMUNIDADES ¿POSIBLES SISTEMAS DE GOBERNANZA Y PARTICIPACIÓN?	24
ENFOQUES: ACCIÓN-REFLEXIÓN ACCIÓN Y APRENDER HACIENDO	25
<b>CAPÍTULO III: DESARROLLO DE LOS HITOS DEL PROCESO: “ACTUANDO SOBRE EL CONTEXTO DESDE UN ENFOQUE SENSIBLE A LA CONFLICTIVIDAD”</b>	<b>27</b>
MOMENTO PREVIO A LA CONFORMACIÓN DE LA MANCOMUNIDAD DE EL COLLAY	32
CONFORMACIÓN DE LA MANCOMUNIDAD DE EL COLLAY ENTRE ACTORES DIVERSOS DE GUALACEO, EL PAN, SEVILLA DE ORO Y SANTIAGO DE MÉNDEZ , EN ALIANZA CON EL MINISTERIO DEL AMBIENTE Y CON EL ACOMPAÑAMIENTO TÉCNICO DE FFLA.	35
FORTALECIMIENTO Y CONSOLIDACIÓN DE LA MANCOMUNIDAD DE EL COLLAY COMO SISTEMA DE BUENA GOBERNANZA	43
<b>CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS</b>	<b>63</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>69</b>

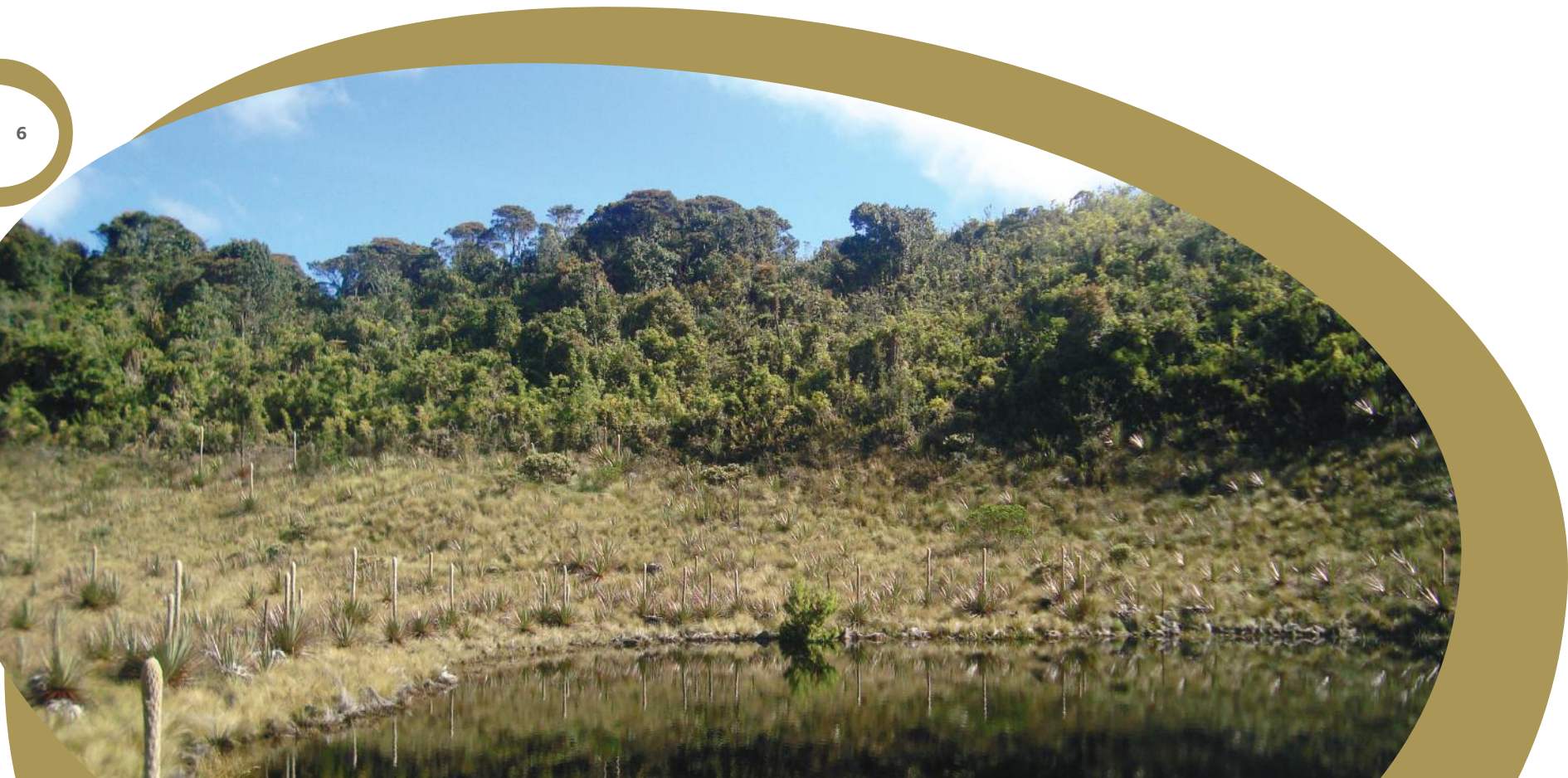
# Abreviaturas

**GAD:** Gobierno Autónomo Descentralizado

**MC:** Mancomunidad

**CELEC:** Corporación Eléctrica Ecuatoriana

**ABVP:** Área de Bosque y Vegetación Protectora





Como actual presidente de la Mancomunidad del Collay me honra presentar el documento: “Mancomunidad de El Collay: Sistema innovador y participativo de gobernanza ambiental. Sistematización del proceso de conformación, fortalecimiento y consolidación de la Mancomunidad de El Collay”, el mismo que recoge la historia de este sistema de gobernanza ambiental, desde sus inicios, hasta el presente; tiempo en el que considero que nos hemos consolidado institucionalmente con mayores posibilidades de dar cumplimiento al objetivo común que ha motivado a los GADs cantonales, GADs parroquiales y organizaciones comunitarias a juntarse y colaborar en la conservación y protección de nuestro Bosque de El Collay, principal proveedor del recurso hídrico para nuestros cantones.

Considero que recuperar este proceso implica recuperar también la importancia de todo lo que venimos haciendo por este patrimonio natural que da cuenta de la gran riqueza de los cantones orientales de Azuay y de Morona Santiago. El bosque y el agua, elementos fundamentales de nuestra identidad, nos han hermanado y mancomunado sabiéndonos interdependientes, cuidadores y partícipes en la construcción del Buen Vivir para nuestras localidades.

El proceso es nuestro, lo hemos construido con esfuerzo, con confianza, mirando y actuando más allá de nuestros límites territoriales. Esta es la manera como se construye la historia: siendo protagonistas de ella.

El texto de la sistematización ha sido construido por uno de los principales aliados que hemos tenido en todos los años de trabajo: la Fundación Futuro Latinoamericano, con base a las opiniones y testimonios de actores estatales, técnicos, sociales y comunitarios que hemos sido parte activa de la experiencia descrita.

Agradezco a todas las personas que han hecho posible construir y recuperar este fragmento de historia.

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a horizontal line at the bottom.

Wilson Ramírez Rivas  
ALCALDE GAD MUNICIPAL DE EL PAN  
PRESIDENTE DE LA MANCOMUNIDAD DE EL COLLAY

# Presentación

La Fundación Futuro Latinoamericano busca promover el diálogo constructivo, fortalecer capacidades ciudadanas, políticas e institucionales; y articular procesos para el desarrollo sostenible en América Latina bajo un modelo integral e integrador que articula de manera equilibrada las dimensiones económica, social, ambiental, política y cultural.

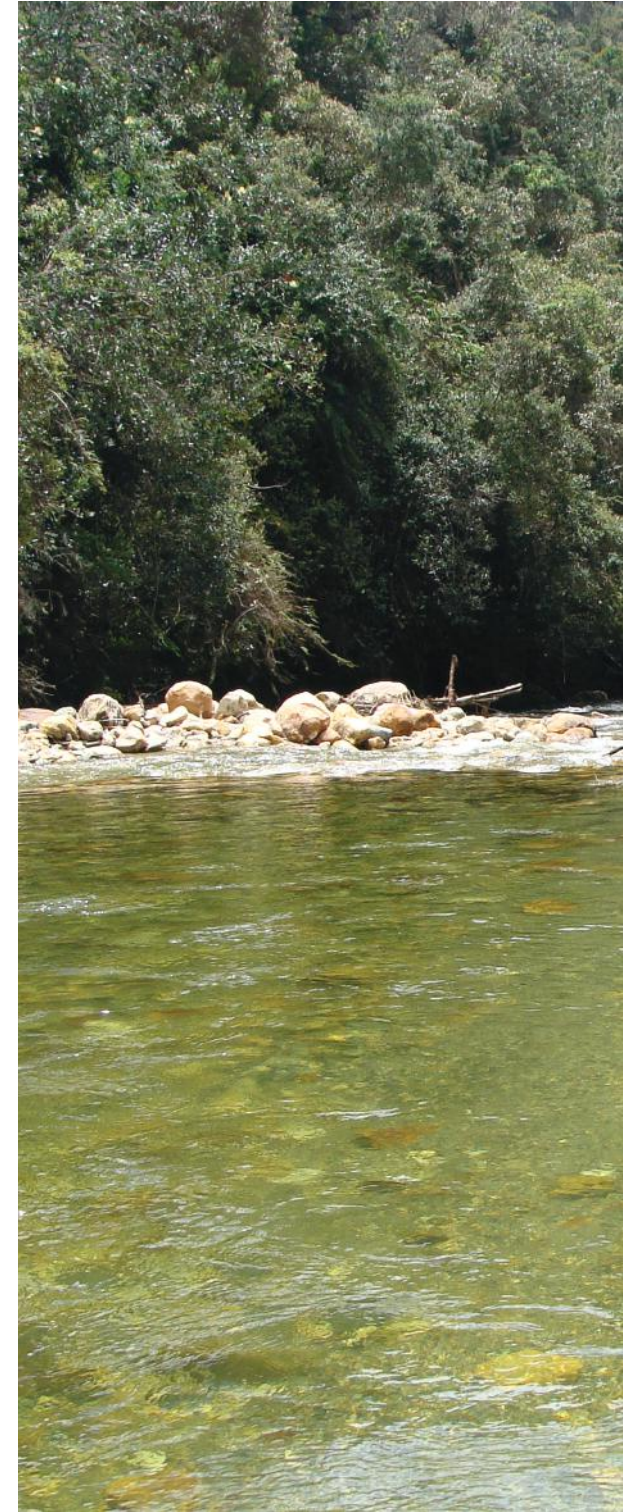
Todo ello a través de sus cinco enfoques institucionales: (i) La promoción del diálogo multisectorial, como un proceso de interacción genuina y colaborativa entre individuos y colectivos con diferentes perspectivas, saberes e intereses para la construcción de consensos hacia la sostenibilidad; (ii) El fortalecimiento de capacidades para el ejercicio de la ciudadanía y la sostenibilidad; (iii) La Transformación de conflictos como un proceso de cambio constructivo profundo hacia la sostenibilidad; (iv) La consolidación de sistemas de buena gobernanza a fin de que el estado y la sociedad articulen sus intereses y decisiones; y, (v) Cultura de paz, como un medio para generar valores, actitudes y comportamiento basados en el respeto a la vida, la naturaleza y los derechos humanos.

Estos enfoques son asumidos y construidos desde varias iniciativas estratégicas que se ejecutan en diferentes localidades de Ecuador y la región latinoamericana.

La Iniciativa de Fortalecimiento Local se asienta en la provincia del Azuay con el objetivo de *“Consolidar un sistema de buena gobernanza, innovador y participativo, entre gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil; fomentando una cultura de diálogo para el desarrollo local sostenible”*.

El trabajo de FFLA en esta zona geográfica inició el año 2008 con un proyecto que buscaba contribuir al fortalecimiento de las capacidades de municipios y sociedad civil en dos cantones de la provincia de Azuay.

Como resultado de esta intervención y a través de la facilitación de un proceso de diálogo entre actores estatales, sociales y comunitarios, que buscó atender la problemática socio-ambiental de la zona oriental de esta provincia, se conformó la Mancomunidad de El Collay (MC) como un sistema de gobernanza para la conservación, protección y manejo del Área de Bosque y Vegetación Protectora de El Collay.





En este camino, se realizaron varias acciones de apoyo, buscando la consolidación de la Mancomunidad de El Collay a través del fortalecimiento de su institucionalidad y de las capacidades de sus actores diversos.

La sistematización que presentamos pretende exponer, en diálogo con las voces de los propios actores, una complementaria y necesaria reflexión sobre la experiencia del sistema de gobernanza de la Mancomunidad de El Collay y su proceso metodológico, desde su conformación hasta su consolidación, en un periodo comprendido entre los años 2008 y 2013.

Este documento está dirigido a los miembros de la Mancomunidad de El Collay, a los técnicos vinculados con áreas protegidas, a gobiernos autónomos descentralizados del país, a organizaciones no gubernamentales y otros actores interesados en comprender cómo se ha aportado en la construcción y consolidación de un sistema de gobernanza participativo entre GADs cantonales, parroquiales y organizaciones de la sociedad civil, para la gestión mancomunada de un bosque protector.

El documento consta de cuatro capítulos. En el primer capítulo se expone la metodología planteada para el ejercicio de sistematización, en un segundo capítulo se exponen algunos elementos teóricos y enfoques que enmarcan la reflexión. El tercer capítulo desarrolla los hitos elegidos para la sistematización. Finalmente, en el capítulo cuatro se presentan las principales conclusiones y lecciones aprendidas de la experiencia.

Agradecemos la participación de los Alcaldes de los cantones de Gualaceo, Sevilla de Oro, Paute, El Pan y Santiago de Méndez; a la participación activa de los técnicos y técnicas de la Unidad Técnica de la Mancomunidad de El Collay y de las diferentes Unidades de Gestión Ambiental municipales; a las organizaciones comunitarias, sociales y productivas, que formaron parte de los diálogos y entrevistas; a los Presidentes de los GAD Parroquiales, a la Presidenta de la Asociación de Vencedores del Chuilla de Gualaceo, al Colegio Técnico El Pan, a las instituciones aliadas de la Mancomunidad de El Collay que nos han dado su punto de vista para que con sus aportes y reflexiones se haya desarrollado esta sistematización; al equipo de trabajo de FFLA; a todos los ciudadanos y ciudadanas que con su participación activa y reflexiva han aportado a este proceso.



## CAPÍTULO I:

# Concepción metodológica de la sistematización

La sistematización implica un proceso de reflexión y análisis de una experiencia para observar de manera crítica su recorrido, tomando en cuenta dificultades, logros, lecciones aprendidas y oportunidades. Esta herramienta aporta a la generación de nuevos conocimientos para mejorar las prácticas, contribuir en nuevas intervenciones y orientar procesos innovadores.

Siendo la generación de conocimientos una línea estratégica de FFLA y guardando coherencia con los principios y valores institucionales, se optó por un enfoque de la investigación acción participativa para la presente sistematización, incluyendo la voz, los saberes y reflexiones de los actores en la exposición y el análisis crítico del proceso.

Para ello se consideró los siguientes momentos:



## 1. Documentación a lo largo del Proceso

En este momento se procedió con la identificación, revisión y análisis de documentos capitalizados a lo largo del tiempo tanto entre las fuentes de verificación de la iniciativa y sus proyectos, cuanto en los archivos de la Mancomunidad de El Collay.

## 2. Definición del alcance y los objetivos de la sistematización, ¿Para qué queremos sistematizar?

### Objetivo General

Reflexionar sobre cómo se ha aportado a la construcción y consolidación de un sistema de gobernanza participativo entre GAD cantonales, parroquiales y organizaciones de la sociedad civil, para la gestión mancomunada de un bosque protector.

### Objetivos Específicos

- Reconstruir y analizar participativamente la experiencia de la Mancomunidad de El Collay.
- Comprender cómo se desarrolló la estrategia de creación, fortalecimiento y consolidación del sistema de gobernanza.
- Identificar con los participantes del proceso y otros actores vinculados al mismo, las principales lecciones aprendidas.
- Capitalizar la experiencia de la Mancomunidad, impulsada por FFLA, como un referente de gobernanza a ser replicado en otros contextos.

## 3. Reflexión participativa con quienes han vivido la experiencia.

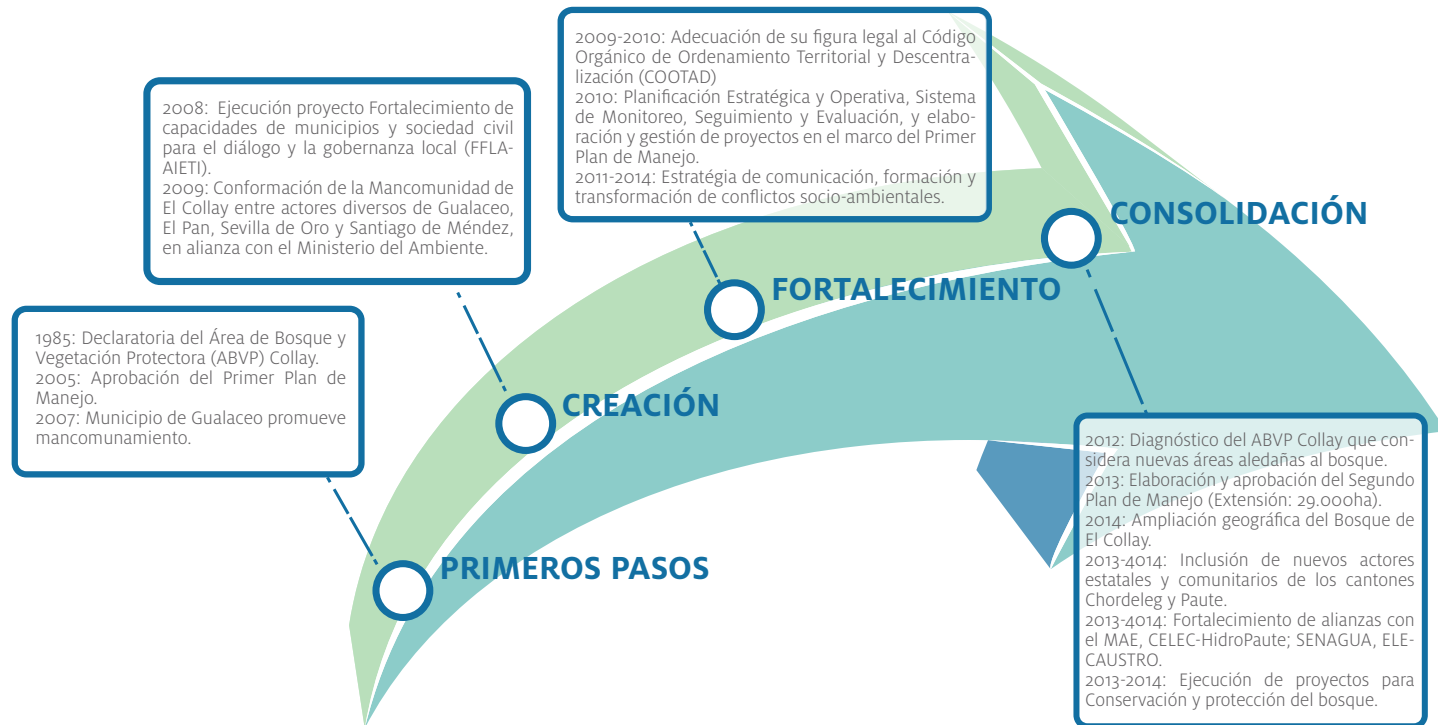
Buscando construir el proceso de reflexión con los actores que vivieron la experiencia, para obtener información sobre el proceso y sus principales percepciones sobre las implicaciones, logros, lecciones y desafíos, se realizó múltiples entrevistas y conversaciones abiertas. El enfoque de diversidad aportaría a contar con múltiples perspectivas al momento de triangular la información; así se consideró a actores políticos, técnicos y comunitarios.

## 4. Definición de la línea de tiempo y los principales hitos de la experiencia

La línea de tiempo de la iniciativa ubica tres momentos principales: antes, durante y después de la conformación de la Mancomunidad. Previo a la conformación de este sistema de gobernanza, existió ya la preocupación por la problemática socio-ambiental en la zona, por parte de sus

actores políticos y sociales y del Ministerio de Ambiente. Se habían buscado algunos mecanismos de coordinación entre cantones para garantizar la conservación y protección de los recursos naturales de El Bosque de El Collay, centrados en las autoridades municipales.

Posteriormente, mediante la ejecución de un proyecto con el que la Fundación Futuro Latinoamericano inició su trabajo en la zona, esta iniciativa capitalizó procesos a través de los que otras organizaciones no gubernamentales<sup>1</sup> apoyaron y fortalecieron a actores del cantón Gualaceo para que, de manera colaborativa con actores de otros cantones fortalecidos por el proyecto en mención, impulsaran la conformación de la Mancomunidad de El Collay, que ha transitado por un proceso de fortalecimiento y consolidación durante los años 2009 a 2013.



<sup>1</sup> Instituciones como SENDAS y Rikcharina ejecutaron un conjunto de proyectos generando importantes procesos de fortalecimiento y empoderamiento de actores del cantón Gualaceo en los años previos a la conformación de la Mancomunidad de El Collay. También se identifica como actor relevante a la Fundación Maylas y el trabajo de incidencia permanente frente a la conservación y protección del Bosque de El Collay.

## 5. Estructura del documento, análisis y generación de conclusiones y lecciones aprendidas

Una vez que se procesó la información de fuentes secundarias, ubicando datos relevantes en cada uno de los hitos seleccionados para reflexionar sobre el proceso; así como también se procesaron las entrevistas y conversaciones con los actores en matrices individuales y colectivas previstas entre las herramientas metodológicas, se construyó paralelamente un guion para la elaboración de un video sobre el proceso así como la estructura para el informe de sistematización que como se mencionó en la presentación, consta de cuatro capítulos en los que se expone la metodología, algunos entendidos conceptuales, el desarrollo de los hitos de la sistematización, las conclusiones y las principales lecciones aprendidas.

## 6. Elaboración de herramientas para la comunicación del producto final (video documental y publicación)

Finalmente, se desarrollaron 2 productos como herramientas de comunicación de esta sistematización. El uno corresponde a un video documental donde, basados en la línea de tiempo e hitos del proceso, los actores sociales diversos cuentan sus experiencias y aprendizajes desde su participación en la conformación, fortalecimiento y consolidación de la Mancomunidad de El Collay como sistema de gobernanza ambiental. Todo esto, desde un enfoque sistémico, donde los ejes que guían la narración son los principios bajo los cuales se ha desarrollado la experiencia: participación, transparencia, visión estratégica, generación de alianzas y equidad. Este producto fue pensado como una herramienta de comunicación al externo, que pueda contar el cómo se dio la experiencia y como manera de motivar a otros actores a trabajar bajo los mismos principios; de igual manera, tiene por objetivo dar a conocer a la Mancomunidad a nivel nacional e internacional.

El otro producto es una publicación donde se desarrolla de manera más amplia y precisa cada uno de los hitos de la experiencia, partiendo por la explicación metodológica de la sistematización, con el desarrollo de algunos conceptos teóricos que guiaron el trabajo, y haciendo el análisis de la información obtenida desde los enfoques mencionados. Este producto es una herramienta de comunicación al interno, que por un lado pretende apoyar a los actores sociales, técnicos y políticos a tener una memoria histórica y metodológica de su proceso para observar los resultados a través del tiempo y las lecciones aprendidas para seguir mejorando, y por otro, como un documento histórico que motive al compromiso de los nuevos actores con la Mancomunidad.



## CAPÍTULO II:

# Algunos conceptos y enfoques de trabajo

## Participación y Diálogo

FFLA plantea como uno de sus principios de trabajo la participación activa de los actores en la toma de decisiones para contribuir a dar soluciones de largo plazo a problemas estructurales de la sociedad. Asimismo, el diálogo aporta a la construcción de sistemas de buena gobernanza y a la definición concertada de políticas públicas orientadas a la construcción del desarrollo sostenible. Según este enfoque, la participación y el diálogo constituirían medios fundamentales para lograr el cambio deseado hacia la sostenibilidad.

## La Participación y la Participación ciudadana

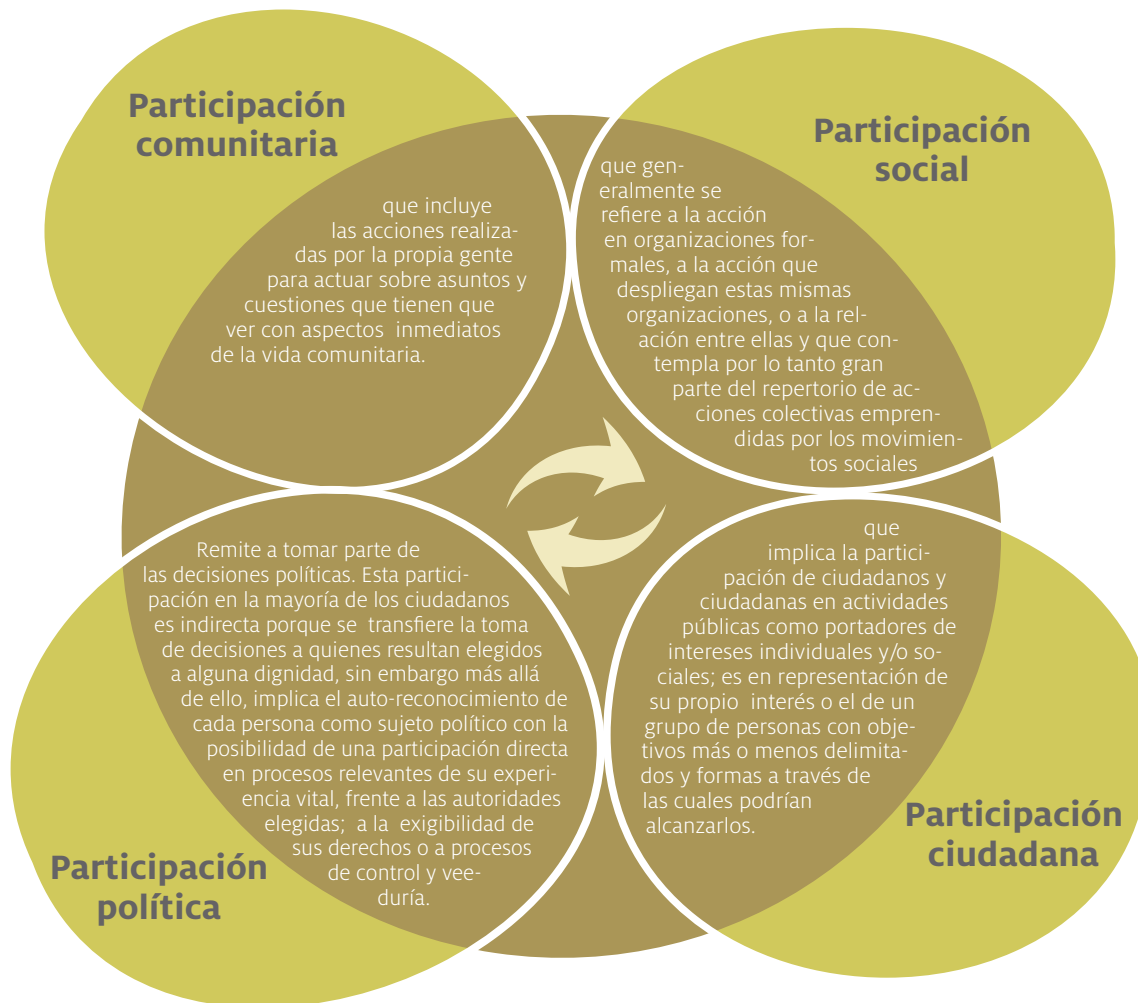
Según Isidro Adúriz y Pablo Ava (2006), la participación se define como: “ser parte, tener parte, tomar parte, y esto implica tres condiciones básicas: involucramiento, compromiso y sentido de identidad”. Esperanza Gonzales (1995) considera a la participación como una “forma de intervención social que permite a los individuos reconocerse como actores”, pero requiere de pertenencia a los procesos de acuerdo a las propias expectativas, intereses y demandas que se traducen en actuación colectiva.

La participación se da en el relacionamiento con otras personas; la vida social es el resultado de una interacción dinámica entre individuos, organizaciones e instituciones que constituyen el tejido social tales como: el sector público, el sector privado, la sociedad civil organizada, las agencias de cooperación, entre otras. Por ello es importante reconocer que este “ser parte” o esta forma de intervenir se desarrolla en medio de relaciones de poder, tensiones y conflictos.

También es importante reconocer que existen diferentes maneras de participar. Las formas, grados e intensidades de involucramiento en actividades colectivas son diferentes. Unos participan más, la participación de algunos es más constante, la de otros es más esporádica; unos participan en la ejecución de obras, otros también en la discusión y en las decisiones.

Nuria Cunill (1997) habla de cuatro principales tipos de participación que conviene distinguir y que están en relación con algún aspecto particular del convivir en sociedad y, aunque en los hechos se relacionan muchas veces, no son iguales; estos tipos de participación son:





En el caso de la experiencia que presentamos, el enfoque con el que se desarrolló la iniciativa es el de participación ciudadana. Por ello es importante relatar, el concepto de ciudadanía que puede ser definido *“como algo vivo, un proceso social de construcción de los derechos civiles, políticos y sociales”* (Aduriz y Ava 2006).

Complementando esta definición, Graciela Tapia (2004) afirma que la participación ciudadana es un fenómeno complejo y multidimensional y puede implicar negociación, convergencia y cooperación de intereses y de actores, así como disenso y confrontación de los mismos.

Desde este sentido de multi-dimensionalidad, la participación ciudadana significa la posibilidad de exigir y afirmar los derechos civiles y políticos y a través de ello, ejercer la ciudadanía en la esfera de relación Estado-Sociedad Civil. Implica entonces, la intervención de las personas en actividades públicas estatales o no estatales, con el objetivo de lograr intereses de carácter social o colectivo. Este proceso aglutina a sujetos movilizados o actores en la búsqueda de fines comunes relativos a intereses colectivos.

## **La participación ciudadana posibilita la ampliación de la democracia: de una democracia representativa a una democracia participativa; permitiendo, la construcción de procesos de gobernabilidad democrática.**

Los actores, ciudadanas o ciudadanos intervienen por medio de instrumentos y mecanismos en la interlocución y decisión respecto de la materialización de los intereses de diversas comunidades que toman partido por una causa, lo que requiere el desarrollo y fortalecimiento de sus capacidades. **La participación ciudadana impulsa una democratización del poder estatal a la vez que el fortalecimiento de la sociedad civil.**

Asimismo, el ejercicio de la participación ciudadana tiene diferentes grados de complejidad de acuerdo a la acción que se quiera desarrollar. Incluye procesos básicos como la información y la consulta y otros más complejos como la toma de decisiones en la resolución y gestión respecto de determinada situación o problema, o procesos de seguimiento, vigilancia y control social de la gestión pública. En nuestro país estos niveles de complejidad están reconocidos en el marco jurídico constitucional, en la Ley de Participación Ciudadana y en el Reglamento para Veedurías Ciudadanas.

Por otro lado, la participación ciudadana debe conllevar la noción de “compartir el poder y la responsabilidad” efectivizándose esto a través de espacios de interrelación socio estatales público-ciudadano, de cogestión, de decisión, de control. Esto implica un proceso que involucra por un lado al Estado y los órganos del gobierno, y por otro, a los individuos, los grupos y a las organizaciones sociales, quienes interactúan para tomar decisiones, gestionar o buscar soluciones a problemas particulares (FFLA 2011:5).

**En conclusión, la participación ciudadana debe contribuir a una nueva relación entre Estado y sociedad, más equilibrada y, por tanto más equitativa e inclusiva. Su importancia está dada por su aporte a la legitimidad, a la toma de decisiones y *su potencial de visibilizar las necesidades, problemas, aspiraciones y demandas de diferentes sectores sociales y como energía vivificante de la democracia.* La participación ciudadana requiere de un adecuado acceso a la información, comunicación y formación ciudadana (FFLA 2011:5).**

El espacio territorial más propicio para la participación ciudadana lo constituye el ámbito local (Parroquia o Cantón). En estos espacios, la participación ciudadana supone el involucramiento de la gente en la planificación, gestión y evaluación de las actividades del gobierno local, con lo que no sólo mejorarán las posibilidades de una gobernabilidad democrática local, sino las condiciones para un verdadero desarrollo sostenible.

Existen algunos elementos relevantes para trabajar con un enfoque de Participación Ciudadana en procesos de desarrollo local, entre los que se anotan los siguientes:



## El Diálogo como un proceso

Desde el enfoque de FFLA, el diálogo es mucho más que una técnica o herramienta, puede ser definido como un proceso de interacción constructiva, transformador de situaciones y relaciones, en busca de un entendimiento mutuo y un trabajo cooperativo.

Visto así, constituye un proceso participativo e incluyente, orientado a resolver asuntos complejos de índole social, económica o política, mediante la conversación, en un espacio seguro, de partes interesadas en determinado problema.

### El diálogo puede lograr las siguientes metas:

- Compartir entendimiento y visión;
- Transformar relaciones, entre grupos o al interior de los mismos;
- Influir en la elaboración de políticas;
- Crear contenido para una mayor incidencia de las políticas.

Centro Carter, 2010

**El diálogo es un proceso de genuina interacción mediante la cual las personas cambian gracias al aprendizaje adquirido por su profunda disposición a escuchar y a comunicarse asertivamente.**

Cada una de ellas se esfuerza por incluir las inquietudes de otros en su propia perspectiva, aun cuando el desacuerdo persista. Ninguno de los participantes renuncia a su identidad, pero cada uno/a reconoce la validez de las reivindicaciones humanas de los y las demás, y en consecuencia, actúa en forma diferente hacia los otros y otras (Sanders 1999).

La construcción de una cultura de diálogo requiere de metodologías claras y herramientas efectivas. El diálogo constructivo aporta a soluciones sostenibles en el tiempo, pues en la medida en que todos los actores participan de manera activa e informada en un determinado proceso de desarrollo o gestión, las posibilidades de prevenir conflictos y lograr los cambios deseados son mayores.

Partimos además de la convicción de que no es posible construir procesos de desarrollo sostenible si es que no hay una participación activa y procesos de diálogo constructivo. En la medida en que la gestión del desarrollo cuente con la participación de todos los actores, en la medida en que estos arriben a acuerdos concertados y que se propicie la participación y el empoderamiento, los niveles de co-responsabilidad serán mayores y la legitimidad de los procesos será más evidente. Todo lo cual contribuirá a la sostenibilidad de sus iniciativas y a que los intereses y necesidades de los distintos actores y sectores estén tomados en cuenta, ya sea en una política pública o en los procesos de gestión y aplicación de la misma.

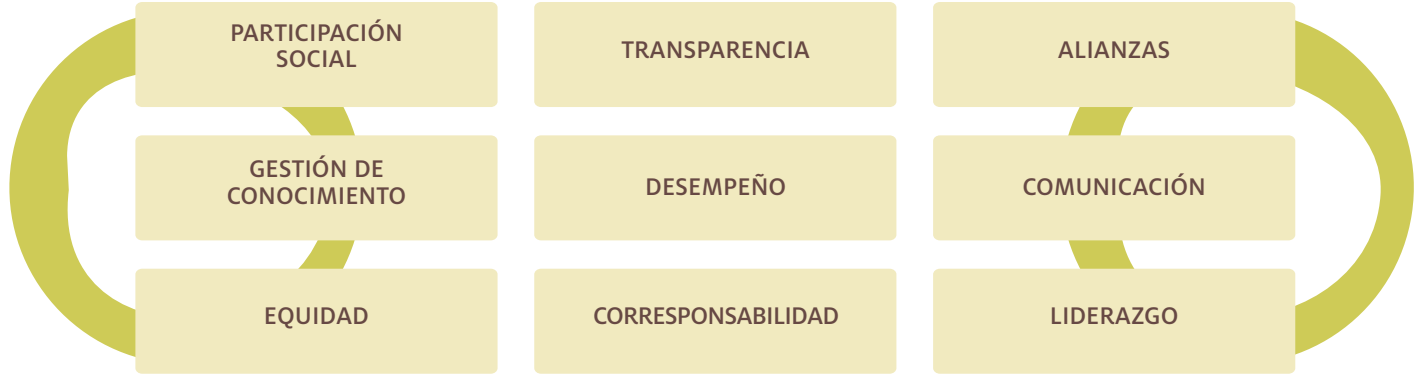
## Gobernanza

Representa una categoría de hechos sociales, es un objeto de estudio. Se refiere a los procesos colectivos formales e informales, que determinen, en una sociedad dada y en relaciones a los asuntos públicos, la manera cómo las decisiones se toman y las normas y las instituciones sociales elaboradas. Toda sociedad establece sus propios procesos y modelos de gobernanza, sus propios sistemas de toma de decisiones o de resolución de conflictos entre sus miembros, sus normas e instituciones” (Hufty2007).

FFLA aplica en contextos de áreas protegidas o protectoras, la definición de gobernanza desarrollada por el Grupo de Expertos en Gobernanza, de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas de la UICN (Dudley 2008):

*... es el ejercicio de la autoridad sobre un área, cómo se toman las decisiones, cuáles son las relaciones de poder entre los actores, cómo se miden las diferencias, cómo se rinden cuentas, y a quién. Esta definición abarca un sistema que incluye los marcos jurídicos institucionales, las estructuras, sistemas de conocimiento, valores culturales que determinan la manera en que las decisiones son tomadas, los mecanismos de participación de los diferentes actores y las formas en que se ejercen las responsabilidades y el poder.*

**Según la propuesta de FFLA (2013), los principios que debe considerar un sistema de buena gobernanza son: la participación social, la transparencia, las alianzas, la gestión de conocimiento, el desempeño del sistema, la comunicación, la equidad, la corresponsabilidad y el liderazgo.**



## Enfoque Sensible a la conflictividad: Acción Sin Daño

Considerando que toda intervención de desarrollo tiene impactos deseados y otros no intencionados, y que las intervenciones pueden aumentar tensiones y/o profundizar conflictos, el enfoque “Acción sin Daño (ASD)”<sup>2</sup> plantea orientaciones y metodologías para contrarrestar los posibles efectos negativos, fortaleciendo la democracia, la cohesión social y la construcción de una cultura de paz en campos muy diversos como: las políticas públicas, el desarrollo social, la atención a víctimas, los conflictos y la responsabilidad social empresarial.

Para ello, se propone una metodología que contribuye a desarrollar las “reflexiones necesarias para medir las consecuencias de los proyectos, la cual incluye una guía para el análisis y la obtención de alternativas de solución” (PNUD: 2010).

**Esta metodología relleva la importancia de conocer el contexto de las comunidades o zonas de trabajo, para desarrollar intervenciones que no debiliten el tejido social, sino al contrario, lo fortalezcan y potencien.**

Así, aporta en el desarrollo de capacidades y habilidades frente al análisis del contexto, ubicado los factores que conectan o que dividen a sus actores; a la generación de programas y proyectos que eviten contribuir de manera no intencionada a agudizar o crear conflictos.

<sup>2</sup> La herramienta Do No Harm, como originalmente se conoce al enfoque Acción sin Daño, fue desarrollada en los años 90 por Mary B. Anderson del Collaborative Development Action (CDA) con el fin de analizar las interacciones que hay entre las acciones de un proyecto y el contexto del conflicto. A partir de ello instituciones de diversa índole (estatales, no gubernamentales, de cooperación internacional...) la utilizan en sus intervenciones en todo el continente.

## Enfoque de Transformación de Conflictos socio-ambientales

Según el Manual “Diálogo y Negociación Colaborativa para la transformación de conflictos socio-ambientales” de FFLA, el Enfoque de transformación de un conflicto o situación conflictiva va más allá del concepto de resolución de un conflicto, cuya esencia está en acabar con una situación no deseada para construir una que sí sea deseada, con lo cual, la atención se centra en los problemas emergentes para buscar soluciones inmediatas.

La transformación, por otra parte, permite crear procesos de cambio constructivo a través del conflicto (Lederach 2009), conectando el problema emergente con los patrones relacionales más profundos, es decir, crea un marco que aborda el contenido, el contexto, la estructura de la relación, y no se queda solamente en la búsqueda de soluciones rápidas, sino que aspira a construir salidas creativas que mejoran las relaciones y las causas estructurales. Todo ello, a través del diálogo, como medio -no único- pero sí fundamental para promover el cambio constructivo en el marco de la acción.

## Las Mancomunidades ¿posibles sistemas de gobernanza y participación?

Ante la impostergable obligación de satisfacer las múltiples necesidades de las poblaciones de Ecuador, ha surgido, en los últimos años, la iniciativa de las municipalidades de asociarse espontáneamente, en un acto de racionalidad y solidaridad, para alcanzar una eficiente administración de servicios y la atención de necesidades poblacionales que rebasan los límites político administrativos en que actualmente se divide el Estado ecuatoriano.

Varias han sido las motivaciones para que las municipalidades del país decidan “mancomunarse” en beneficio de objetivos comunes, y como una respuesta a las realidades locales.

Entre otras, se pueden mencionar: el manejo de una cuenca hidrográfica; la conservación de una área protegida; el desarrollo de un proyecto regional; el manejo, administración y mantenimiento de servicios, equipamiento e infraestructura en una zona o región; la protección y administración de recursos naturales; la exploración de nuevas opciones de desarrollo; el impulso de condiciones de competitividad para la oferta de productos; y, en general, la búsqueda del desarrollo económico y social de poblaciones cercanas y afines, que de hecho han interactuado entre sí permanentemente en todos los niveles.

**Se trata de procesos locales, consecuencia del ejercicio pleno de la autonomía municipal, garantizada por la Constitución y el Código de Ordenamiento Territorial, Descentralización y Autonomías; que se constituyen en nuevas formas de administración y gestión territorial de los servicios públicos; experiencias políticas soberanas de las poblaciones y autoridades locales.**

La Constitución de la República del Ecuador, la misma establece la estructura y ordenamiento del Estado Ecuatoriano, donde el Gobierno Central, Gobiernos Regionales, Provinciales, Locales y Parroquiales deben actuar en cada área, dentro del ámbito de sus competencias, bajo los principios de subsidiaridad, concurrencia y coordinación. Así también, el Código de Ordenamiento Territorial, Descentralización y Autonomías (COOTAD) en su Sección Tercera, Art. 288 se refiere a las diferentes formas de mancomunamiento.

En temas de protección de recursos naturales y gestión ambiental, los GAD Municipales, al igual que los GAD Parroquiales tienen competencias exclusivas en materia ambiental, según lo previsto en el Código de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (Artículo 65). Además de ello, la Constitución, en su artículo 243, prevé la constitución de mancomunidades y consorcios.

Cabe subrayar que existen múltiples experiencias de mancomunamiento en el país que aportan a una gobernabilidad más eficiente y colaborativa; sin embargo, no se registra mayor número de experiencias que apliquen enfoques y prácticas de gobernanza y participación ciudadana.

## Enfoques: acción-reflexión acción y aprender haciendo

Retomando los preceptos pedagógicos de Paulo Freire en cuanto a que la persona se descubra a sí misma y aprenda a ser consciente del mundo que le rodea, a reflexionar sobre él, percibiendo sus interrelaciones; a descubrir nuevas posibilidades de estructurarlo; en suma actuar sobre él para modificarlo, asumimos que el fortalecimiento de capacidades de los actores y de los procesos, en relación a la construcción de sostenibilidad, debe aportar a la generación de un pensamiento crítico y una propuesta constructiva frente al contexto político, ambiental, social, cultural del que son parte.

Ello implica tomar conciencia de sus problemáticas identificando aspectos próximos y estructurales; así como sus potencialidades individuales y colectivas, dando respuesta a lo que se requiera para transformar su realidad y construir su buen vivir.

Esta situación tendrá mayor impacto cuando la transformación individual se articule con procesos participativos y colaborativos en los que no existen recetas para el cambio, en los que las respuestas surgen creativamente de la particularidad y protagonismo de los individuos y colectivos, en las que los saberes (científico, técnico, comunitario, ancestral) interaccionan para mejorar su mundo y sus relaciones.



## CAPÍTULO III:

Desarrollo de los hitos del proceso:  
“Actuando sobre el contexto desde un  
enfoque sensible a la conflictividad”

El enfoque acción sin daño busca unir la acción y el contexto y actuar sobre él. Este es un proceso de mediano a largo plazo, pues implica múltiples procesos de transformación.

*La importancia de los bosques de vegetación protectora radica fundamentalmente en el tema de poder garantizar el estado de conservación de estas áreas a nivel eco-sistémico, que tiene que ver con páramos, humedales, bosques andinos, o áreas que están en procesos de intervención, fundamentalmente para garantizar la producción del agua, la protección del suelo, el mantenimiento de la biodiversidad. Las poblaciones están directamente relacionadas con estas áreas, son beneficiadas por la cantidad y la calidad del agua que se generan en estas áreas, de la protección del suelo, de la protección de deslaves, la producción de oxígeno, el tema del equilibrio ecológico. (Ing. Silvio Cabrera: MAE, marzo 2014)*

## Contextualización del Area de Bosque y Vegetación Protectora Collay

*El Bosque del Collay es un complejo de ecosistemas que se encuentran en la cordillera oriental sur conformando un corredor muy importante porque mantiene procesos ecológicos de los cuales dependen muchos servicios ecosistémicos y se benefician miles de personas, sobre todo de los cantones de Paute, Gualaceo, El Pan, Sevilla, Gualaceo, Chordeleg, Guachapala. (Edwin Zárate: Universidad de El Azuay, marzo 2014)*

Los bosques naturales son ecosistemas de gran utilidad y beneficios tanto ecológicos como sociales y económicos. Brindan una serie de servicios ambientales tales como el aprovisionamiento de agua, de alimento y de recursos genéticos, la regulación del clima, de la calidad del aire, de la erosión y de las crecidas, servicios de apoyo como el ciclo de nutrientes, la formación del suelo y la producción primaria y los servicios culturales estéticos, espirituales, educacionales y de recreación.

En los últimos años se ha dado mayor importancia a la gestión ambiental y se han hecho esfuerzos por incorporarla de manera transversal como una dimensión importante de los procesos de desarrollo. En ese sentido, tanto los gobiernos nacionales como locales han desarrollado políticas y normas para la conservación y manejo de los recursos naturales y para la gestión ambiental y se han conformado instancias para promover y regular la gestión ambiental en las instituciones públicas tanto a nivel central como descentralizado.

En ese marco, se han creado también áreas protegidas de diversas categorías, para conservar ecosistemas y recursos representativos que sean de utilidad para las actuales y futuras generaciones. Un área protegida, en el marco del Convenio de Diversidad Biológica es un área geográfica definida, designada, regulada y manejada para alcanzar objetivos de conservación específicos (Convenio de Diversidad Biológica 1992).

En la Cumbre de la Tierra, celebrada en Rio de Janeiro en 1992 se aprobó, entre otros, el Convenio de Diversidad Biológica. Entre los compromisos adquiridos por todos en esta Cumbre, incluido el Ecuador, consta el de llevar adelante la agenda 21 que se reflejó años más tarde en la creación del Ministerio del Ambiente. Con relación a los bosques y otros ecosistemas de importancia, el Ecuador cuenta actualmente con el 19% de su territorio bajo el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

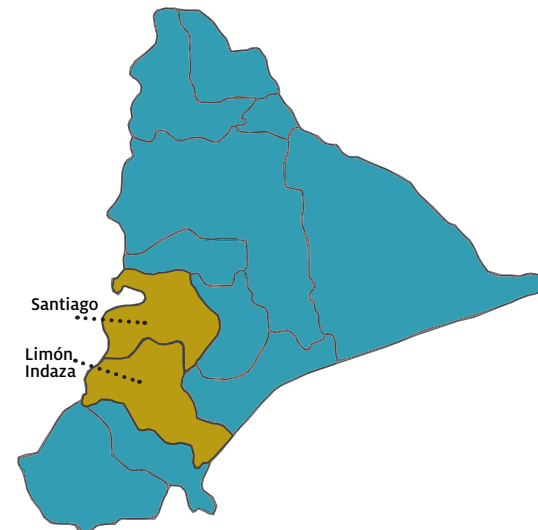
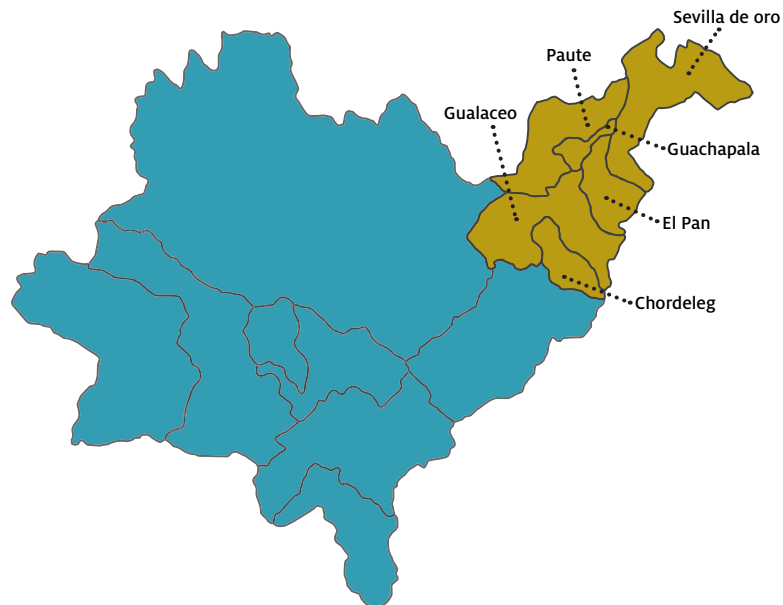
En cuanto a la región, y específicamente la sub-cuenca del río Paute en donde se ubica la Mancomunidad del Collay, en los años 1982 y 1985 se declararon 19 áreas de bosques y vegetación protector – entre los que está el Bosque de El Collay – representando más de 200.000 ha, sin contar con los parques nacionales El Cajas y Sangay.

Por la importancia que tienen las áreas naturales y en vista de que muchas de éstas aún están desprotegidas, el Ministerio del Ambiente está apoyando toda iniciativa que conlleve al incremento de dichas áreas a proteger.



El Área de Bosque y Vegetación Protectora (ABVP) de El Collay se encuentra en las provincias del Azuay y Morona Santiago, según el siguiente esquema:

Provincia	Azuay						Morona Santiago	
Cantón	Sevilla de oro	Paute	Guachapala	El Pan	Chordeleg	Gualaceo	Santiago	Limón Indanza
Parroquia	*Las Palmas	*Chican	*Guachapala	*El Pan *San Vicente	*La Unión *Delegsol *Principal *San Martín de Puzhio	*Daniel Córdova *Luis Cordero *Mariano Moreno *Remigio Crespo	*Chupianza *Copal	*Gral. Leonidas *Plaza Yunganza



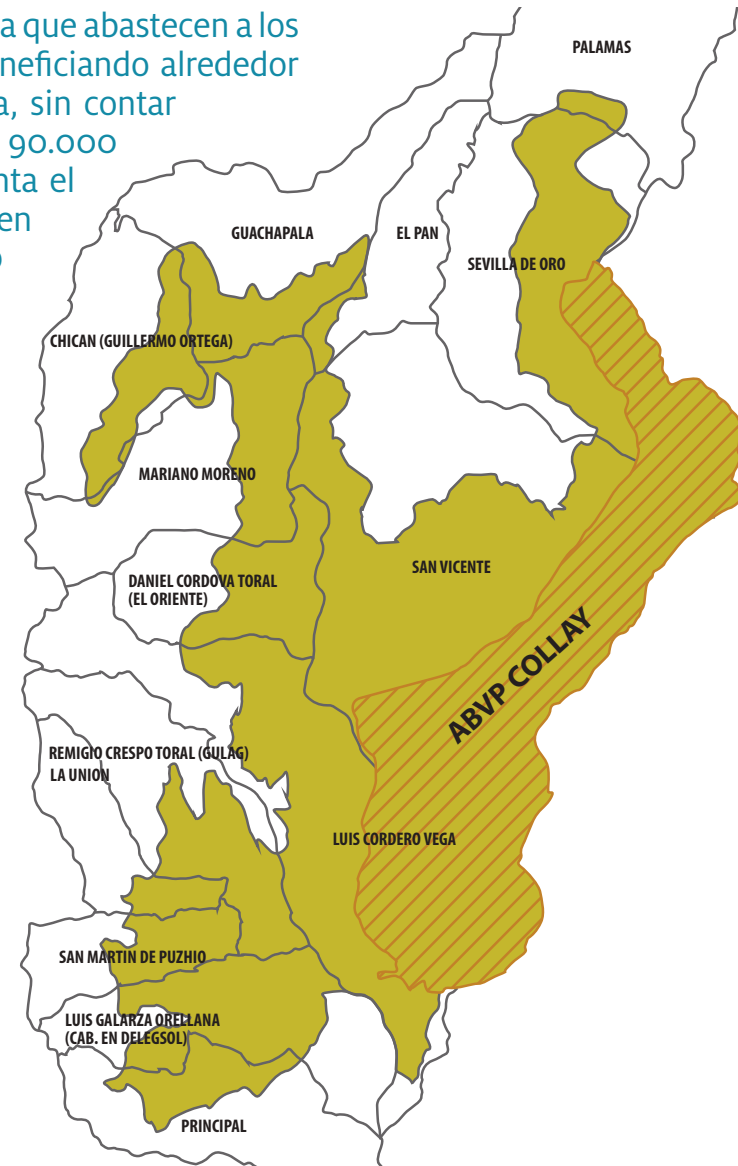
La altura del área neta del ABVP Collay varía de los 3.268 a 3.882 metros sobre el nivel del mar y contiene doce micro-cuencas; entre las más importantes están la micro cuenca de los ríos Collay y San Francisco. La cuenca del Río Collay incluye en su cauce a afluentes importantes tales como el río Martirio y Potrerillos, Collay Chico. Posee pequeñas lagunas en el límite sur, como Huarmi Maylas y Cari Maylas.

El Collay cuenta con importantes fuentes de agua que abastecen a los centros poblados establecidos aguas abajo, beneficiando alrededor de 23.000 habitantes de su zona de influencia, sin contar con el beneficio que reciben alrededor de 90.000 habitantes de los cantones en los que se asienta el bosque. Además, sus fuentes de agua constituyen afluentes importantes del río Paute, aportando con un caudal permanente aún en épocas de estiaje, que contribuye a la generación de entre el 40 y 60% de energía hidroeléctrica para todo el país.

De ahí que la valoración natural, cultural y social de este espacio sea elevada y que su protección y conservación se haya constituido en un objetivo representativo de autoridades y grupos sociales y comunitarios de su área de influencia.

Fue declarada como Área de Bosque y Vegetación Protectora mediante acuerdo ministerial N°- 0292, el 22 de agosto de 1985, con una extensión de 7.955 hectáreas. Posteriormente en el año 2003 el Municipio del cantón Gualaceo impulsó la elaboración y aprobación del Primer Plan de Manejo del ABVP Collay, el mismo que fue aprobado por el MAE en el año 2005.

Considerando que alrededor del área protegida existen remanentes de bosque e importantes zonas de recarga hídrica que requieren ser protegidas; así como la necesidad de mejorar la cantidad y calidad de agua y el estado de conservación de los ecosistemas, actualmente la Mancomunidad de El Collay ha impulsado un proceso de ampliación que extiende el área de bosque a 29.000 hectáreas, contando con un Segundo Plan de Manejo que ha sido aprobado por la Subsecretaría Regional del Ministerio del Ambiente y la Dirección Nacional Forestal del mismo ministerio. Al momento se encuentra en trámite la modificación del Acuerdo Ministerial Nro.292, por ampliación de la superficie. En este proceso se incluyen en el área, territorios de los cantones Paute, Guachapala y Chordeleg.



## Momento previo a la conformación de la Mancomunidad de El Collay

El contexto se caracteriza por dos factores: divisores o factores que dividen a los grupos o actores, y conectores o factores que unen o conectan a los grupos o actores.

*Nosotros como junta de agua vimos la necesidad de conservar la fuente hídrica del Chulla que viene desde la parte alta del Collay, veíamos como se venía destruyendo la captación, que se veían los animales sueltos, se veía que la gente en sí comenzó a poblar esa parte y veíamos preocupados que con el pasar del tiempo nos íbamos a quedar sin la fuente de agua, para el riego y para el consumo humano. Y desde la organización decían que no hay problema, que así mismo han vivido, pero nosotros no podíamos quedarnos con los brazos cruzados... (Nube Cárdenas, Comité Vencedores del Chuilla-Gualaceo, marzo 2014)*



## Contextualización socio-ambiental

Son evidentes las condiciones de vulnerabilidad existentes en la zona de influencia del ABVP Collay, en relación a la existencia de grupos humanos con altos niveles de pobreza, con dependencia de los recursos naturales en sus ecosistemas frágiles.

Según el Plan de Manejo del Área Ampliada del Collay, la pobreza por necesidades básicas insatisfechas en los cantones del área de influencia del bosque asciende a un 67,7% (7.6 puntos más que la media nacional). La tasa de analfabetismo de su población es del 10%.

En el mismo documento se señala que el 72% de la población de los cantones en mención se asienta en las zonas rurales y el 42% de ella se dedica a la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, constituyendo éstas las principales actividades económicas en la zona, hecho por el que las zonas de páramos y relictos de bosque se encuentran rodeadas de pastos y cultivos. Según datos de SENAGUA, la cubierta vegetal predominante en las fuentes hídricas de El Collay, está deforestada en un 45,2%. En cuanto a la calidad del agua, en la misma fuente se ubica que de los 48 sistemas de abastecimiento de agua para consumo humano inventariados por esta institución el 37,5% está entubada, es decir tiene un tratamiento básico o escaso.

Realidades como la degradación de la biodiversidad, el mal uso del suelo y agua, la deforestación y la ampliación de la frontera agrícola inciden directamente en la economía de los campesinos, sustentada fundamentalmente en la agricultura y la ganadería. La problemática se agrava por la falta de acceso a información, la poca participación en la toma de decisiones, las asimetrías de poder respecto a la gestión del agua y otros recursos, así como su manejo inadecuado.

## Acciones previas a la conformación de la Mancomunidad de El Collay

**Ante esta realidad autoridades y actores sociales y comunitarios, urbanos y rurales del cantón Gualaceo han expuesto históricamente su preocupación por mantener la calidad y la cantidad del recurso hídrico y han accionado a favor de la conservación y protección del bosque de El Collay.**

Es así como en el año 2003 el Municipio de Gualaceo impulsó la elaboración del Plan de Manejo, el mismo que fue aprobado en el 2005 por el Ministerio del Ambiente y en el año 2007 el propio Municipio de Gualaceo inició un proceso de sensibilización a los municipios de los demás cantones donde se encontraba ubicada el ABVP Collay en ese entonces, para generar acciones conjuntas que resuelvan la problemática socio-ambiental de la zona y aporten en su conservación y sobre todo garanticen la provisión de agua.

Estas acciones, si bien generaron mayor conciencia sobre la existencia del bosque y su realidad, no se tradujeron en la creación de una estructura organizativa común a los municipios.

Durante los años 2008 y 2009, la Fundación Futuro Latinoamericano ejecutó en los cantones Gualaceo (parroquia Luis Cordero) y El Pan el proyecto: “Fortalecimiento de capacidades de municipios y sociedad civil ecuatorianos para el diálogo y la gobernanza local desde una perspectiva de género”.

El proyecto buscó fortalecer las capacidades de hombres y mujeres de las localidades donde se intervino, promoviendo procesos de capacitación de líderes y funcionarios públicos, procesos de diálogo y participación hacia la definición de políticas públicas, con el fin de resolver problemas sociales que obstaculizan el desarrollo sostenible y llevan a la migración de la población.

Luego de un proceso de acercamiento a las localidades y el levantamiento de la línea de base, se llevó adelante un espacio de capacitación que resultó en la elaboración de propuestas que respondieran a las necesidades, intereses y preocupaciones de los/las participantes frente al desarrollo de sus localidades.

Se evidenció así que la inquietud por la problemática socio-ambiental del bosque de El Collay – y sobre todo el interés de que la calidad y cantidad del agua que se genera en el bosque se mantenga – era común en actores de los dos cantones que participaron del proyecto y que más que buscar los culpables de lo que ocurría –que fue el tópico inicial de los debates- era necesario colaborar para buscar soluciones. Es así como surgió la propuesta para la “conformación de una asociación estatal-comunitaria bajo principios de buena gobernanza, en la figura de una mancomunidad para la conservación del Área de Bosque y Vegetación Protectora Collay”.





## Conformación de la Mancomunidad de El Collay entre actores diversos de Gualaceo, El Pan, Sevilla de Oro y Santiago de Méndez , en alianza con el Ministerio del Ambiente y con el acompañamiento técnico de FFLA.

Los procesos y sistemas de buena gobernanza permitirán que los actores puedan resolver sus problemas de manera colaborativa y que el apoyo y la asistencia externa puedan terminar con la seguridad de que el proceso se sostendrá en el tiempo, sobre la base de las capacidades generadas y en las potencialidades de los actores locales.

*“Las potencialidades de la conformación de la mancomunidad fueron el empoderamiento de los integrantes de la mancomunidad y el deseo de mantener el objetivo de la mancomunidad frente al bosque protector y su importancia por conservar las fuentes de agua, así como el involucramiento de autoridades, técnicos, síndicos de cada uno de los municipios y las comunidades; la decisión política de los consejos cantonales y la unidad del grupo que la conformó” (Bolívar Tapia, alcalde de Sevilla de Oro en el período 2010-2014)*

Los esfuerzos realizados por la Unidad de Gestión Ambiental de Gualaceo y otros actores de esta localidad, durante el año 2007, para la conformación de una mancomunidad entre los municipios de los cantones relacionados con el bosque de El Collay, se vieron fortalecidos con la ejecución del proyecto impulsado por FFLA en el año 2008, pues gracias a éste se logró una base social que sostuvo – y sostiene – la iniciativa e incidió en las autoridades locales y regionales con mayor fuerza.

La oportunidad de diálogo que se generó con este proyecto, no solo entre autoridades sino entre actores de al menos 15 comunidades y cinco cantones, resultó en su articulación en un espacio para la cogestión, creado con el fin de garantizar la calidad del agua, generar alternativas económicas y espacios turísticos sustentables con apoyo comunitario, conservar la biodiversidad nativa del sector, buscando mejorar la calidad de vida de las comunidades locales y frenando la actividad minera ilegal<sup>3</sup>.

## ¿Qué se hizo?

### a) De la capacitación a la propuesta: construyendo participación ciudadana

Los enfoques: “acción-reflexión-acción” y “aprender haciendo” implican propiciar la conciencia crítica sobre la realidad de los propios actores y accionar sobre ella, apropiándose de entendidos y herramientas que unen el reflexionar con el proponer y el actuar.

*Por el año 2008, surgió la idea de conocer el bosque de El Collay, porque todo el mundo hablaba de él pero nadie conocía... en unos talleres de capacitación se organizó la caminata desde la Parroquia Mariano Moreno, Uchucay, y esto permitió que podamos apreciar la zona de los páramos desde Gualaceo hasta la zona de El Pan, Montenegro, atravesamos la zona de Peñablanca donde se pueden apreciar dos lagunas que lamentablemente por el efecto de la tala de bosques prácticamente han ido desapareciendo... pero en la parte baja tenemos humedales, que proporcionan agua al sector de Santa Teresita... fue hermoso ver todo el paisaje y lo que representa El Collay. (Felix Torres: Asociación de productores 16 de septiembre-El Pan, marzo 2014)*

<sup>3</sup> Estas líneas sintetizan los objetivos del primer estatuto de la Mancomunidad de El Collay (2009).

La capacitación desarrollada en el marco del proyecto de FFLA, con el que inició su ejecución en la zona, abordó temáticas como: género, políticas públicas y conflictos socio-ambientales. Esto permitió que los actores pudieran construir elementos de análisis sobre su realidad y con ello, generar y fortalecer capacidades que confluyan en propuestas a ser presentadas a los gobiernos locales, generando condiciones para la participación y la gobernanza.

**La capacitación reunió por primera vez en estas localidades a actores de dos cantones (Gualaceo y El Pan), sobre todo a actores comunitarios que tenían vínculos productivos, de propiedad, de cuidado y de afecto con el Bosque de El Collay.**

Durante las reflexiones sobre las temáticas expuestas, surgieron variados temas; en el caso de los participantes de Gualaceo, la preocupación por la contaminación del suelo y del agua, por la basura generada en las parroquias rurales; en el caso de los participantes de El Pan, la necesidad de reactivar organizaciones de mujeres frente a la salud sexual y reproductiva; y la necesidad de conservar y proteger el Bosque de El Collay como una preocupación común, pues inicialmente, cuando se había planteado la preocupación, existió la percepción de que la problemática socio-ambiental era causada por un cantón u otro independientemente.

**Los talleres brindaron la posibilidad de identificar que la responsabilidad de la protección del bosque era no solo de los habitantes del área de influencia de estos dos cantones, sino que vinculaba a otros cantones y era necesario generar conciencia de lo que estaba sucediendo entre actores estatales de sus propias localidades y de otras, toda vez que El Collay constituía una reserva hídrica y fuente de biodiversidad importante que favorecía a comunidades de al menos tres cantones del Azuay.**



Una vez que se definieron las tres temáticas de interés de los y las participantes, se recabó información desde el equipo técnico del proyecto para profundizar en la comprensión de las problemáticas e identificar cómo podían fluir las propuestas.

En el caso de la problemática relacionada con El Collay se identificó que existían esfuerzos para visibilizar, proteger y conservar esta área, desde las autoridades y técnicos de la Unidad de Gestión Ambiental del Municipio de Gualaceo, así que se articuló la propuesta del grupo capacitado con la de estos nuevos actores.

De la iniciativa del grupo capacitado surgió la posibilidad de desarrollar la “Caminata por el Bosque de El Collay”, a la que convocaron las organizaciones a las que pertenecían los participantes de los talleres, motivando a habitantes de la zona de influencia del Bosque, autoridades locales, técnicos municipales, jóvenes de colegios locales, instituciones estatales como CELEC, Ministerio del Ambiente, MAGAP con el fin de evidenciar el estado del bosque y generar acciones comunes frente a esta realidad.

Se tuvo una masiva participación de personas no sólo de Gualaceo, El Pan y las instituciones convocadas, sino además del cantón Sevilla de Oro, quienes atravesaron las estribaciones y pajonales evidenciando lo que ocurría en el bosque y la necesidad de actuar colaborativamente frente a ello.



La caminata fortaleció un vínculo identitario frente al bosque de El Collay y dio inicio a la necesidad de construir una visión común para sumar esfuerzos frente al manejo y la conservación del bosque. Con mayor información sobre la problemática, la suma de nuevos actores, en este caso actores técnicos y autoridades del cantón Gualaceo, que en el año 2007 habían impulsado la creación de una mancomunidad entre los municipios del área de influencia del bosque, se retomó esta propuesta, pero esta vez con una base comunitaria y política de dos cantones<sup>4</sup>.

Más adelante, los actores que participaron en la capacitación se sumaron al desarrollo de actividades como talleres de sensibilización, a través de varios mecanismos (charlas, videos, fotos, intercambio de información) para dejar ver la importancia de aunar esfuerzos frente al manejo y conservación del bosque y de concientizar a actores públicos, privados y sociales sobre la importancia de la conformación de una plataforma plural, desde donde se definan acciones y ejecuten programas y proyectos que permitan el manejo y conservación de ésta importante área.

## ¿Qué se logró? Factores y retos

La Estrategia de capacitación del proyecto propició el análisis de problemáticas locales y la generación de propuestas que fueron articuladas con preocupaciones similares y acciones que otros actores impulsaban en ese entonces, potenciando iniciativas de los territorios. El equipo técnico del proyecto, al profundizar en el contexto, identificó otros actores y propuestas frente a la conservación del Bosque de El Collay y su pertinencia en cuanto a la protección y conservación de los recursos hídricos y a la biodiversidad como un conector entre un conjunto diverso de actores: autoridades, técnicos, instituciones, líderes comunitarios, organizaciones, por lo tanto, una oportunidad para impulsar procesos de gobernanza y participación con los cantones vinculados al bosque protector.

Los retos se ubicaban principalmente en concientizar a los actores con diversidad de intereses y necesidades sobre el trabajo colaborativo requerido y lograr la voluntad política para que estas acciones se sostengan en el tiempo. El segundo aspecto era fundamental porque de alguna manera existía una visión común de conservar el bosque, pero en cuanto a la voluntad política, había que generar condiciones, como unidades municipales para la gestión ambiental, unidad que existía únicamente en el cantón Gualaceo; o la asignación de presupuestos para cubrir las acciones, El otro tema que surgió de las capacitaciones relativo al manejo de la basura en las parroquias rurales se articularía más adelante a la gestión de la Mancomunidad de El Collay.



<sup>4</sup> En la caminata y en las actividades que se desarrollaron más adelante se incluyeron concejales de El Pan; presidentes y vocales de juntas parroquiales y líderes comunitarios de Gualaceo y El Pan.

## b) Diálogo, incidencia y generación de políticas públicas

Facilitar tiene que ver más con escuchar que con hablar...de ahí la importancia de que la facilitación aplique la Escucha Activa que básicamente consiste en aprender a escuchar para que el grupo se sienta comprometido, entendido y escuchado y se recojan bien sus reflexiones, criterios y decisiones.

*En esa caminata prácticamente se adquirió un compromiso verbal de las comunidades, tanto de Gualaceo como de El Pan, de llevar adelante esta Mancomunidad... de las juntas parroquiales, de organizaciones sociales, de mantener y proteger el bosque... fue algo único que despertó el interés de las personas de proteger el bosque... (Félix Torres: Asociación de productores 16 de septiembre-El Pan, marzo 2014)*

### ¿Qué se hizo?

En este segundo momento se desarrollaron múltiples jornadas de diálogo entre líderes campesinos, participantes de los talleres, técnicos y autoridades locales. Esta sensibilización resultó en la creación de un Comité por la conformación de la Mancomunidad del Bosque del Collay, con representación de autoridades, técnicos y líderes comunitarios de los cantones Gualaceo y El Pan.



Este equipo humano preparó la propuesta e identificó las acciones legales, financieras y de incidencia que se requerían para que la iniciativa de mancomunamiento se cristalice. Un asesor legal orientó al comité para que desarrolle la incidencia dirigida a los gobiernos locales y acompañó en dichas acciones facilitando los procesos en los municipios no sólo de Gualaceo y El Pan que eran “los convencidos”, sino en otros municipios del área de influencia del Bosque: Sevilla de Oro, Santiago Limón Indanza (los dos últimos de la provincia de Morona Santiago) y en las comunidades.

Esto desembocó en la definición de compromisos para cada actor y en la suscripción de un acta-compromiso por parte de los alcaldes, los concejos cantonales, los integrantes de juntas parroquiales y líderes de organizaciones comunitarias, para la conformación de la Mancomunidad de El Collay, logrando desde el inicio el apoyo de la Dirección Regional del Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE).

A partir de la firma del acta-compromiso se inició la socialización del proceso y construcción participativa del estatuto. El cumplimiento de requisitos legales ante las entidades pertinentes permitió el reconocimiento de la Mancomunidad ante el Ministerio de Ambiente como una fundación privada sin fines de lucro; constituyéndose con su respectiva inscripción en el Registro Forestal, en un acto público. La presencia de la Ministra de Ambiente de ese entonces y otras autoridades de la región, legitimaron la existencia de esta figura, aspecto valorado por los actores que habían sido parte del proceso.

Según el Estatuto mediante el cual se reconoció a la mancomunidad en el Registro Forestal del Ministerio de Ambiente en el año 2009, se estableció como objetivo general: ***“Establecer jurídicamente una Asociación comunitaria-institucional, la misma que se denominará MANCOMUNIDAD DEL MANEJO DEL BOSQUE Y VEGETACIÓN PROTECTORA COLLAY, la que se encargará del manejo y conservación de esta área protegida, a fin de que mantenga su integridad ecológica y genere los servicios ambientales para beneficio de la sociedad en general”.***

En las reuniones de directorio desarrolladas durante el año 2009, se planteó el interés de que la Mancomunidad funcione con una legalidad de orden público, puesto que su ejercicio obedecía a un aporte de recursos públicos de las Municipalidades, según consta en el estatuto inicial y en el acta compromiso firmada por los alcaldes de aquel entonces, documentos en los que se comprometió un aporte anual de cada municipio para cubrir los gastos operativos y de inversión de proyectos de la Mancomunidad.

Esta preocupación no podía solventarse, porque si bien la Constitución del 2008, en su Título V. “Organización Territorial del Estado, Art. 243.- señala que: “dos regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y fortalecer sus procesos de integración. Su creación, estructuras y administración, serán reguladas por la ley”, para ese entonces no estaba en vigencia aún el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) que determinaría los detalles del mancomunamiento, de ahí que todas las mancomunidades del país funcionaban con una figura privada.

## ¿Qué se logró? Factores y retos

La constitución de la Mancomunidad del Manejo del Bosque y Vegetación Protectora de El Collay fue percibida como un logro importante por los actores diversos, participantes del proceso, una iniciativa colectiva que permitía visibilizar el patrimonio natural de sus territorios y accionar colectivamente para su protección y conservación. Desde el surgimiento de este espacio, se construyó una alianza clave con la Dirección Regional del Ministerio del Ambiente.

Luego de la conformación de la Mancomunidad de El Collay en el año 2009, su Asamblea en pleno eligió el Directorio, definió su sede inicial, estableciéndose en el estatuto un mecanismo de sede rotativa para cada cantón miembro. El Directorio convocó a un concurso abierto para la selección del equipo técnico, dando prioridad a profesionales de la zona. El equipo técnico contratado inició la vida administrativa de la Mancomunidad.

De otro lado, con la participación de la Asamblea se desarrolló una planificación básica de actividades, la misma que consideró como elementos prioritarios el establecimiento de la imagen corporativa, la generación de estructuras municipales de soporte técnico<sup>5</sup>, el fortalecimiento de las relaciones entre sus integrantes y con instituciones públicas y privadas para lograr reconocimiento y propiciar una adecuada gestión.

La planificación planteó una actualización del Primer Plan de Manejo del Bosque del Collay. Esto se cumplió a través de talleres en las comunidades de la zona de amortiguamiento de los cuatro cantones miembros de la Mancomunidad en los que se priorizó proyectos que orientaron el Plan Operativo del año 2010.

Las expectativas generadas con este proceso frente a roles que no podía asumir la Mancomunidad y a resultados que no podía garantizar a corto plazo, incidió en restar confianza en el accionar del equipo técnico a quien se responsabilizó en ese entonces de no contar con resultados inmediatos, sin considerar que la Mancomunidad la constituían un conjunto de actores más allá de la coordinación técnica y que para lograr resultados de proceso se requería de paciencia.

Este proceso coincidió con las elecciones seccionales y el cambio de autoridades; manteniéndose la voluntad de los nuevos alcaldes electos en los cantones Gualaceo y El Pan y del alcalde re-electo de Sevilla de Oro, en ese entonces presidente de la Mancomunidad del Collay. No así con el nuevo alcalde de Méndez que desde el inicio de su período mostró insuficiente voluntad para apoyar el proceso de la Mancomunidad debido a que: en primer lugar, los objetivos de este espacio no coincidían con los intereses prioritarios de su gestión; en segundo lugar por la preocupación de invertir recursos públicos en una institución de carácter privado y finalmente porque asumía que para el año de funcionamiento, no se contaba con resultados concretos, por lo que este municipio decidió separarse de la iniciativa; sin embargo las Juntas Parroquiales de Copal y Chupianza ubicadas en este cantón se mantienen hasta la actualidad como miembros activos.

**El reto principal en este período fue el de mantener la voluntad política de los decisores y el apoyo de las demás organizaciones en la posterior planificación, gestión y ejecución de acciones concretas frente a los objetivos planteados por el colectivo impulsor; así como el darle vida administrativa e institucional a la reciente mancomunidad.**

<sup>5</sup> En aquel entonces únicamente el municipio de Gualaceo contaba con su Unidad de Gestión Ambiental.

# Fortalecimiento y consolidación de la Mancomunidad de El Collay como sistema de buena gobernanza

La gobernanza se refiere ante todo a procesos colectivos formales e informales que determinan cómo se toman las decisiones frente a asuntos de interés público e involucran a actores estatales, actores sociales, comunitarios, étnicos y otros de lo que se denomina la sociedad civil.

Cada vez más la sociedad civil ejerce influencia en la toma de decisiones sobre la distribución de los recursos, la rendición de cuentas y la equidad en el ejercicio del poder.

## Integrantes de la Mancomunidad de El Collay:

5 Gobiernos Autónomos Descentralizados cantonales de Gualaceo, El Pan, Sevilla de Oro, Paute y Santiago de Méndez.

Gobiernos Autónomos Descentralizados parroquiales de Remigio Crespo, Mariano Moreno, Luis Cordero, Daniel Córdova, La Unión, Luis Galarza Orellana- Delegsol, San Martín de Puzhó, Chicán, San Vicente, Copal y Chupianza

**Organizaciones sociales y comunitarias:** Fundación Ecológica Maylas, Comité Vencedores del Chuilla, Asociación de Productores 16 de Septiembre; Comité de Gestión de la Microcuenca del Río Pescado; Asociación de Productores y Comercializadores Río Collay; Comunidad de Oso Rancho y Cayguas, Comunidad La Unión, Comunidad San Bartolo, Comunidad La Merced.



Este hito se ubica entre los años 2010 y 2013 y se corresponde con las diferentes acciones de apoyo que se han desarrollado para lograr que la mancomunidad se institucionalice, fortalezca y consolide como sistema de buena gobernanza.

En este período se trabajó en la adecuación al nuevo marco jurídico vigente en el Ecuador<sup>6</sup>; la redefinición de sus estatutos, consistentes con el nuevo marco jurídico, rescatando además el carácter participativo de su conformación; la profundización en su planificación estratégica y plurianual; la generación de instrumentos técnicos que aseguren el funcionamiento eficiente, participativo y con equidad.

Asimismo, se buscó la sostenibilidad del área protegida, a través de la gestión y ejecución de proyectos enmarcados en su Plan de Manejo, en coordinación con instancias regionales y nacionales, como: el Ministerio del Ambiente, la Corporación Eléctrica del Ecuador, el Gobierno Provincial del Azuay, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, la Universidad de Cuenca, la Universidad del Azuay, entre otras.

En los siguientes títulos se expone la descripción y análisis de lo que ha implicado tanto el proceso de fortalecimiento como el proceso de consolidación de la Mancomunidad de El Collay.

## a) Fortalecimiento de la Mancomunidad de El Collay

### ¿Qué se hizo?

El fortalecimiento de la Mancomunidad se relaciona a su adecuación al marco jurídico vigente (Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Descentralización COOTAD) y la estructuración de la Planificación Estratégica frente a su nueva insitucionalidad como figura pública.

*Inicialmente no sabía que existía la Mancomunidad de El Collay, y tampoco el bosque protector de El Collay, y siendo yo de aquí mismo, de El Pan... Al entrar en el municipio me fui enterando de que los jefes de las Unidades de Gestión Ambiental de los municipios adheridos a la Mancomunidad formaban parte de la Unidad Técnica de la misma. Ahí me fui enterando de su trabajo y cual era nuestra labor. (Freddy Domínguez: Unidad de Gestión Ambiental de El Pan, marzo 2014)*



<sup>6</sup> El Código de Ordenamiento Territorial, Descentralización y Autonomías (COOTAD) en su Sección Tercera prevé las diversas formas de mancomunamiento, estableciendo que las Mancomunidades serán instancias de carácter público y estarán constituidas por GAD del mismo nivel.

- Adecuación jurídica

*El acompañamiento de FFLA en todo el proceso ha sido básico para poder conseguir la integración de los cantones, mancomunarse y acoplarse al nuevo marco legal y la constitución. FFLA ha estado permanentemente dando apoyo en cada una de las actividades, en las reuniones de directorio, en la gestión de los proyectos, y en algo muy importante para la Mancomunidad como lo es la lucha contra la minería ilegal. FFLA ha estado ahí todo el tiempo, haciendo los procesos de diálogo en los cantones, haciendo el lobby en los ministerios para la gestión de proyectos. (Vinicio Zúñiga, alcalde de El Pan período 2010-2014, abril 2013)*

Una vez que entró en vigencia el COOTAD -que en su Artículo 288 expone: “Los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, distritales, cantonales o parroquiales, podrán formar mancomunidades entre sí, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y fortalecer sus procesos de integración, en los términos establecidos en la Constitución y de conformidad con los procedimientos y requisitos establecidos en este Código”, se inició el trámite de adecuación de la figura jurídica.



Quedaba claro entonces que las mancomunidades se conforman entre los mismos niveles de gobierno, por lo que la Mancomunidad del Collay, integrada inicialmente entre municipios, juntas parroquiales y organizaciones de la sociedad civil, debía modificar su estructura. No obstante, en el proceso se buscó dar respuesta al interés de las organizaciones sociales involucradas.

En este momento del proceso, con la asesoría técnica de FFLA, a través de un consultor legal, se revisó tanto con los alcaldes como con las personas responsables de las demás organizaciones que conformaron la Mancomunidad, los sustentos legales para echar a andar el proceso de adecuación legal. Se acordó que era muy importante rescatar y mantener el carácter participativo, para que la sociedad civil no se sienta excluida y pierda el interés en el proceso de la Mancomunidad.

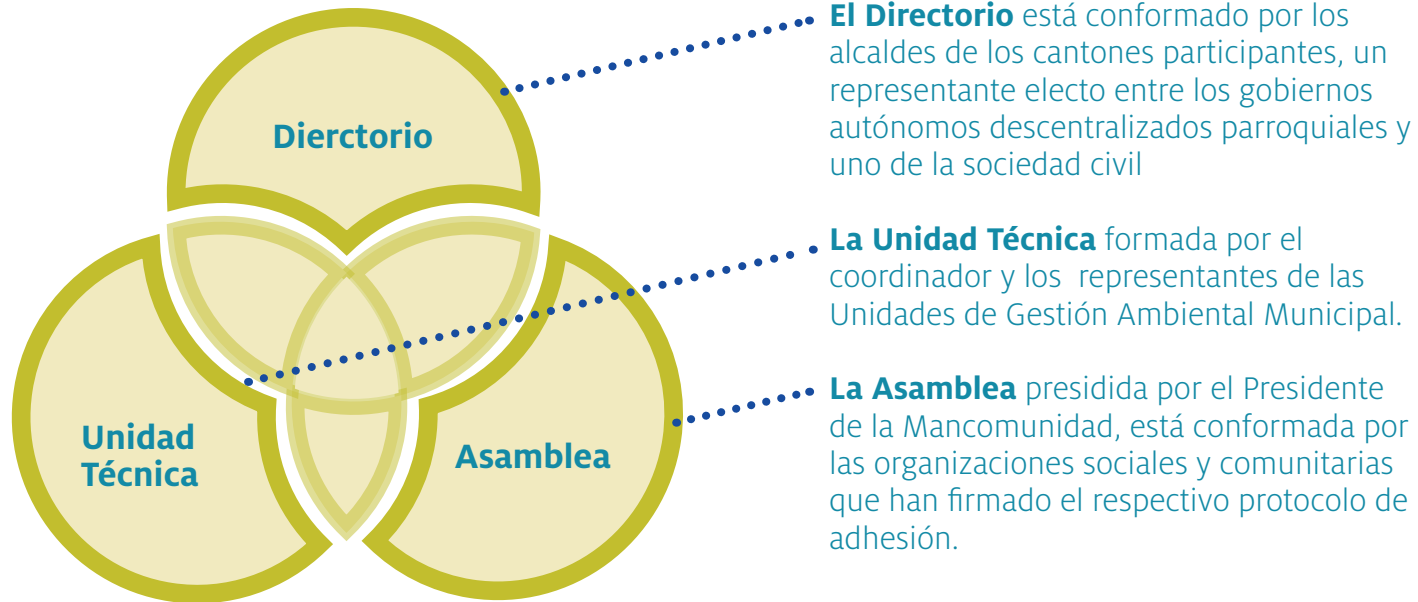
En los espacios de reflexión, se vio la necesidad de definir un objetivo central y macro para la Mancomunidad del Collay, complementando los varios objetivos específicos que contenían los estatutos iniciales. Definidos roles y funciones de los diferentes actores, así como de las diferentes instancias de la MC, se establecieron algunas estrategias de coordinación y seguimiento de la Unidad Técnica, de tal forma que se pueda lograr la articulación de las funciones en el territorio, pero sobre todo, responder como Unidad Técnica a la elaboración y gestión de programas y proyectos.

*“Se logró la aprobación de la mancomunidad, inicialmente como una entidad privada, pero con la nueva constitución, la Mancomunidad se readecuó a la nueva figura jurídica, lo que también significó nuevamente un proceso de reconfiguración, socialización, en cada uno de las parroquias, en cada uno de los cantones, en cada uno de los consejos, logrando la aprobación en todos los espacios. Con esto logró su horizonte como una entidad pública, y fue una de las pioneras que se conformó para trabajar en temas de bosque y vegetación protectores”.*  
(Fernando Vásquez, coordinador técnico de la MC –período 2009-2012, marzo 2014)

Para garantizar el enfoque de participación de la iniciativa, durante la adecuación de la personería jurídica de la Mancomunidad como instancia pública, se firmaron protocolos de adhesión al Convenio de Mancomunidad ratificado por los gobiernos autónomos descentralizados de los tres cantones, en esta misma línea los instrumentos legales (estatutos y reglamento) garantizan el principio de participación y equidad en la toma de decisiones.

Así mismo, determinaron como instancias y dimensiones de su funcionamiento además del Directorio, la Unidad Técnica, formada por los coordinadores de las unidades de gestión ambiental de cada municipio y la Asamblea en la que participan además de los alcaldes y técnicos municipales, quince representantes de organizaciones comunitarias.

## Instancias de Gobernanza de la Mancomunidad de El Collay



La figura de la Mancomunidad del Collay, adecuada al nuevo marco legal, quedó establecida como una persona jurídica de derecho público. Para ello, se realizaron los respectivos trámites en instancias como el Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Relaciones Laborales y el Registro Oficial a fin de contar con el reconocimiento y la inscripción de la nueva figura y proceder a la apertura de una cuenta en el Banco Central, necesaria para las transacciones financieras. Además de ello, se requirió contar con un nuevo Registro Único del Contribuyente y el código del IESS para los flujos administrativos.

## b) Planificación estratégica y operativa

**Visión:** El área de Bosque y Vegetación Protectora de El Collay cuenta con recursos naturales conservados; su área de influencia con alternativas productivas sustentables, que contribuyen al Buen Vivir de su población.

**Misión:** Articular y fortalecer la participación y corresponsabilidad de los actores de la Mancomunidad del Collay en el diseño e implementación de políticas, programas y proyectos que garanticen la conservación del bosque.

**Objetivo general:** Conservar, proteger y restaurar los ecosistemas con énfasis en sus recursos naturales en el área de Vegetación y bosque protector del Collay, e impulsar iniciativas comunes en su área de influencia, orientadas hacia su sustentabilidad.

### Líneas estratégicas:

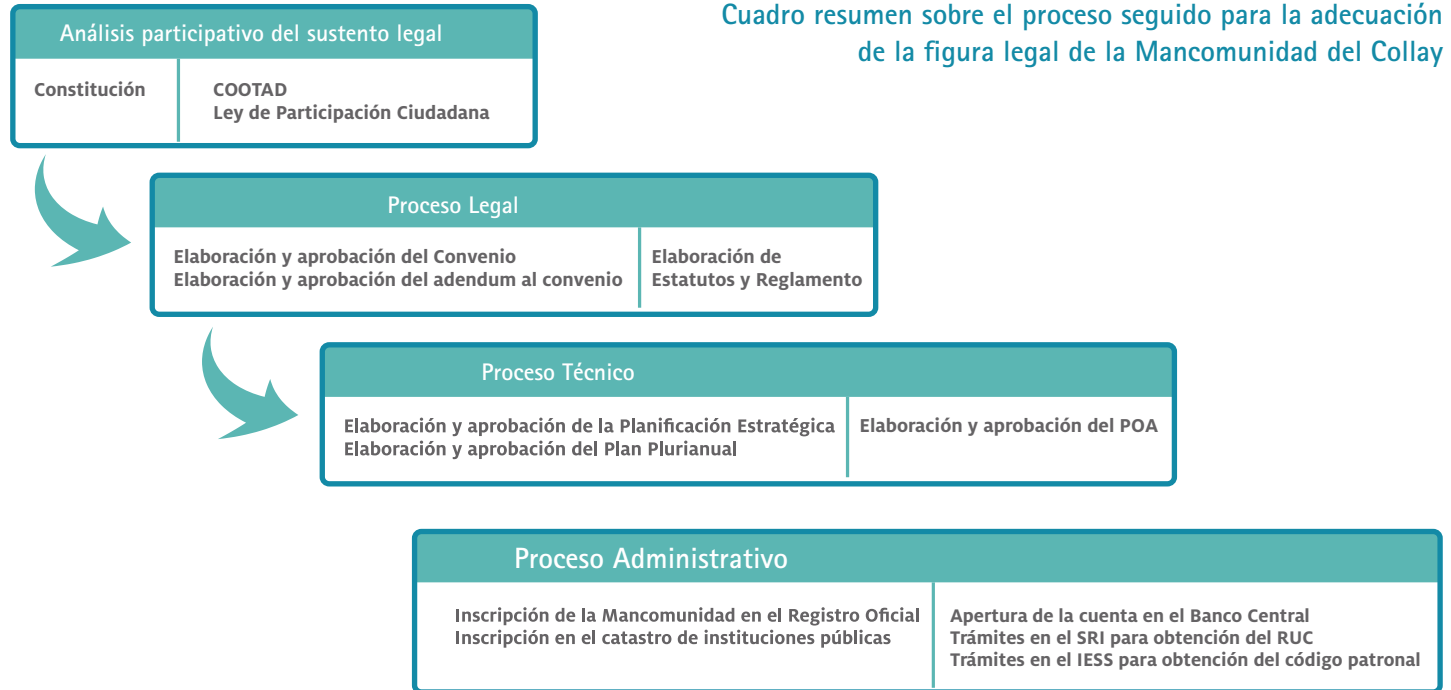
- Desarrollo de alternativas económicas sustentables.
- Consolidar la Mancomunidad como un espacio de concertación y diálogo.
- Generación de políticas públicas que garanticen el cumplimiento de sus objetivos.
- Conservación de los recursos naturales (aire, agua, suelo, biodiversidad) del Área de Bosque y Vegetación Protectora de El Collay.

Conjuntamente con el asesor legal y a través de un proceso participativo en el que activaron la Asamblea de la Mancomunidad, los síndicos de cada municipio, los técnicos de las Unidades de Gestión Municipal, FFLA y la Fundación Sendas – en calidad de organizaciones de apoyo – se elaboraron los Estatutos, Reglamentos y la Planificación Estratégica, considerando la nueva figura de la Mancomunidad del Collay, así como los principios de participación, equidad, transparencia, rendición de cuentas y de la gestión del sistema.

El primer borrador fue socializado al Directorio y a la Unidad Técnica de la Mancomunidad del Collay así como a los síndicos de cada municipio. A partir de ello se generó un proceso de debate y de construcción colectiva de estos instrumentos que finalmente fueron aprobados por el Directorio.

Más adelante y en relación a la Planificación Estratégica se elaboró el Plan Plurianual y el Plan Operativo Anual 2012, de acuerdo a los lineamientos de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). El ejercicio de planificación, evaluación y rendición de cuentas ha sido institucionalizado en la práctica cotidiana de la Mancomunidad, según lo establece su estatuto y reglamento.

## ¿Qué se logró? Factores y retos



El proceso de adecuación jurídica y de construcción participativa de estatutos y reglamento sirvió como oportunidad para alinear las visiones de los integrantes del sistema, fortalecer capacidades de la Secretaría Técnica de la Mancomunidad de El Collay, los técnicos municipales (ambientales y jurídicos) de los GAD que la integran y para ratificar los objetivos centrales que convocaron a sus actores al mancomunamiento. El tener una figura pública también redundaba en mayor sostenibilidad del sistema en cuanto a los recursos que invierten los GAD cantonales y en la posibilidad de gestionar mayores recursos en instancias públicas y privadas para el logro de sus objetivos.

El proceso, en cierto punto, se volvió complejo por la reciente aprobación del COOTAD, que exigía nuevas rutas y trámites que se fueron identificando con el proceso de la Mancomunidad de El Collay que fue la primera en desarrollar la adecuación. Esto generó muchas veces desmotivación entre los actores, y mucho más entre los actores comunitarios, que criticaban el tiempo utilizado en los trámites e insistían en no contar con proyectos concretos de cara a los objetivos planteados.

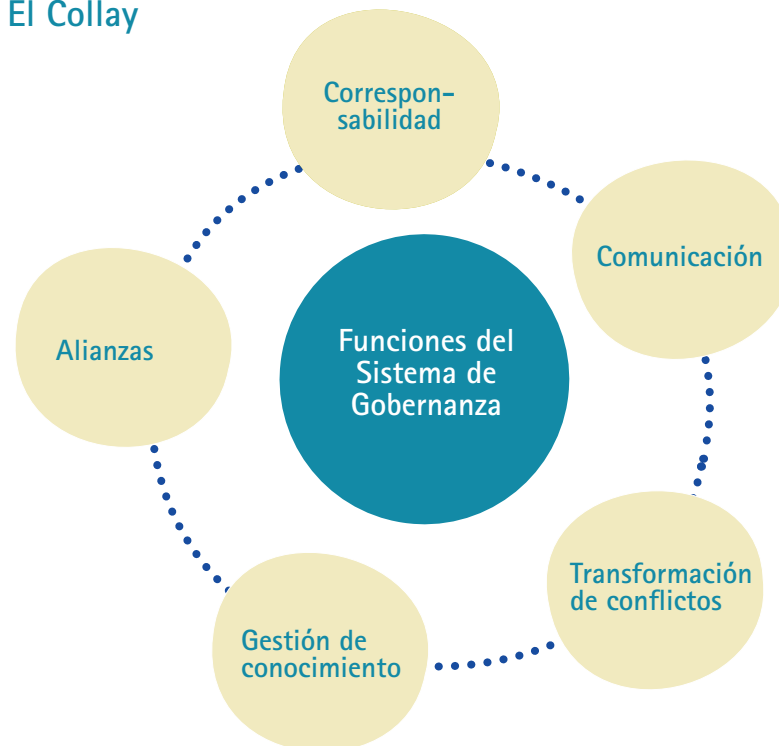
Sobre este último punto dio cuenta de la necesidad de estructurar una estrategia permanente de información y comunicación tanto para actores internos del sistema como para instituciones externas y poblaciones del área de influencia del Collay.

Los principales retos de este período consistieron entonces en culminar el proceso de adecuación favorablemente, mejorar la comunicación con actores comunitarios y profundizar la gestión de iniciativas y propuestas de la Asamblea, de cara a cumplir con la planificación técnica del sistema.

Una de las actividades emblemáticas que impulsó la Mancomunidad, en el marco de su Plan Plurianual y Plan Operativo Anual 2012, como acción que aportó a su consolidación, fue la **ampliación geográfica del área de bosque protector**, actividad impulsada en alianza con el Ministerio del Ambiente y FFLA. Este proceso **conllevó la inclusión de nuevos actores estatales y comunitarios de dos cantones adicionales (Paute y Chordeleg), en el sistema de gobernanza de la Mancomunidad de El Collay, así como la ampliación de 7.900 hectáreas a 29.000 hectáreas de bosque.**

### c) Consolidación de la Mancomunidad de El Collay

*“Desde su inicio, conformar una mancomunidad lo veíamos como algo inalcanzable. Pero ha pasado el tiempo y vemos que los proyectos se hacen realidad, se va tomando más posición, la gente va tomando más consciencia de cómo es el área protegida, cómo hay que protegerla y para qué protegerla”. (Nube Cárdenas:Comité Vencedores del Chuilla-Gualaceo, marzo 2013).*



## ¿Qué se hizo?

El período de consolidación de la Mancomunidad (2011-2013) se relaciona con la definición y fortalecimiento de acciones y estrategias en pro del fortalecimiento de sus actores y sus procesos; el conocimiento y valoración de la importancia del bosque y de la existencia de la Mancomunidad y sus objetivos, con actores comunitarios del área de influencia e instituciones a nivel provincial y nacional; la gestión de propuestas surgidas en la Asamblea de la Mancomunidad durante los ejercicios de planificación estratégica y técnica – con énfasis en la ampliación geográfica del bosque – y la respuesta y manejo de conflictos socio-ambientales relacionados con la actividad minera ilegal; y la construcción de una vía con fines agrícolas cerca al bosque.

En este período se buscó desarrollar un sentido de corresponsabilidad mayor entre los actores, dado que anteriormente se tenía demasiadas expectativas frente a la gestión técnica, sin contar con las responsabilidades de otros actores del sistema. Así mismo, a partir de los estudios técnicos para la ampliación del área del bosque se propició la generación de conocimiento sobre aspectos biológicos, ecológicos, socio-económicos, institucionales, legales y de conflictividad socio-ambiental de 29.000 hectáreas, nueva extensión del bosque en el marco de este proceso.

La ampliación geográfica del área del BPVC contempló la inclusión de nuevos actores estatales y comunitarios al sistema de gobernanza, así como la potenciación de las relaciones con instituciones aliadas como el Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGAP), la Corporación Eléctrica del Ecuador (CELEC- HIDROPAUTE), la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA), la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), entre otras. Además de ello, ha conllevado el levantamiento del Diagnóstico y el Plan de Manejo del Área del Bosque y Vegetación Protectora Collay (ABVPC) para el área ampliada y su respectivo trámite de aprobación en el MAE.



#### d) Ampliación geográfica e inclusión de nuevos actores

*“El resultado más grande de la Mancomunidad ha sido la ampliación del área de bosque y vegetación protectora de El Collay, sobre todo porque es algo que se veía muy lejos; se pensó que la gente de las diferentes parroquias y comunidades no iba a priorizar el tema ambiental en el tapete frente al tema de la producción. Sin embargo, tantas reuniones, tanto cabildeo, el proceso de organización social en sí, logró que las cosas se articulen y podamos tener la voluntad social de los actores sociales y la población de ampliar el área”. (Juan Diego Bustos, Alcalde electo para el período 2014-2018- Gualaceo, abril 2013)*

*“Tuvimos un taller de la Mancomunidad donde aprendimos con sorpresa que en Mariano Moreno existen la mayor cantidad de fuentes hídricas de todas las parroquias, y de ahí vienen varios proyectos de agua... Hemos venido trabajando con la Mancomunidad desde sus inicios. Y cuando hemos ido a las reuniones y asambleas, yo diría que somos parte como una familia, donde todos tenemos el derecho de participar y en donde sí hemos sido escuchados por parte de los técnicos y el directorio”. (Narcisa Ortega: GAD parroquial de Mariano Moreno-Gualaceo, marzo 2014)*

En el año 2011 con la visión de generar y fortalecer alianzas interinstitucionales, se suscribió un convenio entre la Mancomunidad de El Collay, CELEC-HIDROPAUTE, el Comité de Gestión Ambiental Vencedores del Chulla, las Fundaciones Sendas y Futuro Latinoamericano para llevar adelante el proceso de ampliación geográfica del bosque y Vegetación Protectora de El Collay con el argumento de que existían zonas de bosque nativo y zonas no degradadas que requerían ser conservadas para garantizar los servicios ambientales del bosque, sobre todo los relacionados con la provisión del agua, resolviendo así a las inquietudes planteadas en las reuniones de Asamblea por varios actores miembros del espacio.

Gracias a la gestión de la Unidad Técnica se consiguió de instancias como la CELEC, el GAD Gualaceo y la Fundación Futuro Latinoamericano, los recursos necesarios para realizar los estudios de Diagnóstico y el Plan de Manejo del área ampliada del bosque.

Es así, como durante los años 2011 y 2012, paralelamente al estudio para el diagnóstico desarrollado por el equipo consultor de la Universidad de El Azuay, se llevó adelante – en el marco de la estrategia de comunicación definida por la MC – la socialización e información sobre el proceso, buscando fortalecer la relación de la Mancomunidad con las poblaciones de la zona de amortiguamiento del bosque y sensibilizar a nuevos actores de los cantones Chordeleg, Guachapala y Paute para su incorporación en el sistema de buena gobernanza, a través de:

- talleres cantonales, parroquiales y comunitarios;
- recorridos y caminatas por el bosque para la validación de sus nuevos límites con líderes y habitantes de la zona de amortiguamiento;
- jornadas de diálogo e incidencia a los GAD cantonales y parroquiales;
- múltiples sesiones de seguimiento al diagnóstico y la elaboración del Plan de Manejo, en coordinación con la Unidad Técnica de la Mancomunidad y la Dirección Forestal del Ministerio del Ambiente de la Región.

Estas acciones propiciaron por un lado la aprobación del Plan de Manejo del Área Ampliada por parte de la Dirección Regional del Ministerio del Ambiente<sup>7</sup>. Por otro lado, se logró la inclusión de ocho nuevos actores en el sistema de buena gobernanza: el GAD cantonal de Paute, quien se adhirió a través de una resolución de su Consejo Cantonal y 6 GAD Parroquiales (Chicán, Principal, La Unión, Delegsol, Puzhio y Palmas) a través de los respectivos protocolos de adhesión.

### e) Generación de las estrategias de formación y fortalecimiento de capacidades, comunicación, alianzas institucionales y manejo de conflictos socio-ambientales

Otra línea de acción que ha aportado a la consolidación de la Mancomunidad se refiere a la generación de estrategias que surgieron de las necesidades de fortalecimiento de los actores de la Mancomunidad relacionados con su accionar insitucional para el logro de sus objetivos.

<sup>7</sup> En la actualidad este plan ha sido aprobado por la Dirección Nacional Forestal del mismo Ministerio, y se encuentra en trámite de modificación el Acuerdo Ministerial sobre la nueva superficie.



*“Las personas y la población misma se ha empoderado del cuidado del bosque, especialmente la población de La Merced, de Santa Teresita, de algunos lugares de la parte sur de El Pan, donde la gente tiene más cuidado con no depredar el medio. Se ha visto una disminución de la quema de arbustos, de la vegetación... y eso es un buen síntoma”. (Felix Torres:Asociación de productores 16 de septiembre, marzo 2014)*

*“Dentro de los resultados más relevantes está la incorporación de los diferentes actores en torno a la gestión del área. Pero sobre todo, su permanencia en el tiempo, que no siempre se logra mantener, pero tienen ya 5 años de conformación, y los actores están presentes, están participando, y se están incorporando aún más actores de acuerdo a la ampliación de Área de Vegetación y Bosque Protector”. (Silvio Cabrera: Director Forestal Regional del MAE, marzo 2014)*

## f) Formación y fortalecimiento de capacidades

*“Más que aprender, lo que yo he ganado participando en los procesos de la Mancomunidad ha sido sentirme respaldado por una institución que nos guía, nos capacita, trata de llegar a la población, y busca ejecutar proyectos en beneficio de todos nosotros”. (Rolando Córdova – Presidente del GAD Parroquia Daniel Córdova, período 2010-2014, abril 2013)*

La estrategia de formación se estructuró en el año 2012, con el objetivo de fortalecer las capacidades de las diferentes instancias de la Mancomunidad. Partió del levantamiento de un diagnóstico de necesidades de capacitación, en una reunión de Asamblea y en talleres desarrollados en las comunidades y con los integrantes de la Unidad Técnica.

Temas relacionados con la conservación, reforestación, expansión de la frontera agrícola, cuidado y protección de fuentes hídricas y ambiente, han sido desarrollados bajo la responsabilidad de la Mancomunidad, incluyéndolos en los diferentes proyectos ejecutados en los territorios de influencia del bosque.

Para los temas productivos ligados a agricultura y ganadería se trabajó en las parroquias del área de influencia del bosque, durante el 2012, a través de un convenio con el MAGAP, y en el cantón El Pan, a través de un convenio con FFLA entre los años 2011-2013, a propósito de la implementación de un sistema de permacultura y un vivero forestal.

Estos han sido temas que también se incluyen en la ejecución de proyectos. Actualmente (2014) se los trabaja en la micro-cuenca del San Francisco a través de un convenio con SENAGUA, ELECAUSTRO y FFLA.

Los temas de fortalecimiento socio-organizativo han sido desarrollados hasta la actualidad en alianza con FFLA y con énfasis en el funcionamiento del sistema de gobernanza, y se han desarrollado a través de las siguientes líneas:

- Desde el enfoque del “aprender haciendo”, validado desde los inicios de la iniciativa, la participación de actores técnicos, políticos y comunitarios en los espacios de reunión institucionalizados en la Mancomunidad y en los diferentes momentos de la ampliación geográfica, se impulsó el fortalecimiento de capacidades para el conocimiento del bosque, su importancia y límites; la generación y gestión de propuestas en el marco del Plan de Manejo; las necesidades e intereses de los habitantes de su zona de influencia, así como la generación de alianzas inter-institucionales.
- Talleres de capacitación en temáticas como: elaboración de proyectos, comunicación, transformación de conflictos socio-ambientales.
- La participación de actores en actividades propiciadas por la Fundación Futuro Latinoamericano como su Foro Regional que trabaja diferentes temáticas relacionadas con la transformación de conflictos socio-ambientales y otros espacios que impulsan el fortalecimiento de capacidades como por ejemplo la capacitación virtual y presencial desarrollada en el marco del proyecto DIRMAPA<sup>8</sup> que se ejecuta en la Región Andina.

Las planificaciones de la Mancomunidad ha considerado esta estrategia desde su surgimiento, para el año 2014 se prevé una evaluación y precisión de la misma.

<sup>8</sup> Diálogo Regional sobre Manejo Ambiental de Recursos Naturales en los países Andinos (DIRMAPA), proyecto impulsado por GIZ (cooperación alemana) y cuya ejecución está a cargo de FFLA. Este proyecto se desarrolla en Perú, Bolivia y Ecuador.



## g) Comunicación interna y externa

**VISION**  
El área de Bosque y Vegetación Protectora de El Collay cuenta con recursos naturales conservados; su área de influencia con alternativas productivas sustentables, que contribuyen al Buen Vivir de su población.

**MISION**  
Articular y fortalecer la participación y corresponsabilidad de los actores de la Mancomunidad del Collay en el diseño e implementación de políticas, programas y proyectos que garanticen la conservación del bosque.

**OBJETIVOS**  
**Objetivo general**  
Conservar, proteger y restaurar los ecosistemas con énfasis en sus recursos naturales en el área de Vegetación y bosque protector del Collay, e impulsar iniciativas comunes en su área de influencia, orientadas hacia su sustentabilidad.

**Objetivos específicos**  
1. Promover en el área de influencia del Bosque del Collay, el desarrollo de alternativas económicas sustentables que aporten a mejorar la calidad de vida de la población y disminuyan la presión hacia el área del bosque.  
2. Consolidar la Mancomunidad como un espacio de concertación y diálogo de los diversos actores que viven y trabajan en el Bosque del Collay y su área de influencia, facilitando la cogestión, el control y monitoreo de los planes, programas y proyectos propuestos.  
3. Impulsar la generación de políticas públicas que garanticen el cumplimiento de los objetivos de la Mancomunidad de El Collay, las mismas que se sustentan en un manejo concertado y participativo.  
4. Garantizar la conservación de los recursos naturales (aire, agua, suelo, biodiversidad) del Área de Bosque y Vegetación Protectora de El Collay.

PAUTE, GUACHAPALA, SEVILLA DE ORO, EL PAN, GUALACEO, MORONA SANTIAGO, SIGSI.

MANCOMUNIDAD DEL COLLAY

ÁREA DEL BOSQUE Y VEGETACIÓN PROTECTORA DEL COLLAY

GUALACEO, Morona Santiago, Sigsi, Damián Condova, Luis Condova

En el transcurrir del proceso de la Mancomunidad siempre se hizo evidente la necesidad de fortalecer la cercanía con las poblaciones del área de influencia y visibilizar la existencia de la Mancomunidad como sistema de gobernanza y las acciones que desarrolla en beneficio del Bosque de El Collay. Además se identificó la importancia de dar a conocer el proceso a instituciones relacionadas con la gestión ambiental a nivel provincial y nacional. De ello surgió la construcción participativa de una estrategia de comunicación que en alianza con la Fundación Sendas y FFLA inició su ejecución en el año 2012.

La estrategia consideró aspectos de comunicación organizacional, promoción, difusión, sensibilización, y relaciones públicas. Los objetivos con los que se construyó la estrategia fueron los siguientes:

- La Mancomunidad de El Collay cuenta con mecanismos de comunicación efectivos que fortalecen su gestión y relación con otros actores.
- Generar en la población de los cantones del área de influencia responsabilidad social frente a la protección y cuidado del Bosque de El Collay.
- Medios de comunicación locales, nacionales y regionales difunden las acciones de la Mancomunidad del Collay e información referente al tema de crear responsabilidad social sobre el cuidado y protección del Bosque de El Collay.

El plan de acción fue establecido inicialmente para el año 2012 pero se ha continuado trabajando con los lineamientos de la estrategia hasta la fecha,

durante el año 2014 se prevé actualizar el plan de comunicación.

Desde el 2012, la estrategia ha incluido diferentes acciones, como:

- Señalización del territorio del bosque a través de letreros ubicados en diferentes sectores estratégicos.
- Elaboración de múltiples productos comunicacionales informativos: dípticos, trípticos, cuñas radiales, carpetas, página web.
- Talleres informativos en cantones y parroquias.
- Sensibilización a líderes comunitarios y a autoridades electas cuando se han desarrollado los procesos electorales.
- Presencia en los medios de comunicación locales a través de boletines y comunicados.
- Comunicaciones y visitas a instituciones provinciales y nacionales.
- Participación de la Mancomunidad en espacios de difusión impulsados a nivel nacional por la Asociación de Municipalidades del Ecuador.
- Activación y mantenimiento de la página web de la Mancomunidad.



## h) Alianzas inter-institucionales

Un proceso colaborativo convoca a individuos y grupos con diferentes perspectivas e intereses sobre un problema o conflicto para trabajar juntos, con la ayuda de un tercero en el desarrollo de un programa de acción, utilizando un enfoque basado en el consenso.

*Formar parte de la Unidad Técnica me ha servido conocer y valorar lo que tenemos. Participé en un taller de elaboración de proyectos que fortaleció mi trabajo, ahora tenemos vínculos con el Ministerio del Ambiente y otras instituciones... se ha podido lograr tener una amistad más cercana con los técnicos, se hace una relación de persona a persona, se puede saber las cosas que uno falla y lo que se puede mejorar. El relacionamiento con otras UGAS ha sido muy bueno, se han generado lazos, y sobre todo se conoce y se comparte la labor de cada una de las UGAS y con ello, se fortalece el trabajo propio. (Freddy Domínguez: Coordinador de la UGA de EL Pan, marzo 2014)*



## i) Desde el Enfoque sensible a la conflictividad hacia el manejo y Transformación de conflictos socio-ambientales

La existencia de conflictos significa el reflejo de una sociedad viva y de actores sociales que demandan la satisfacción de sus necesidades desde diferentes intereses y perspectivas. En ese sentido, los conflictos se convierten en un elemento inherente al desarrollo sostenible... El desafío está en gestionar y abordar los conflictos de manera constructiva.

El Enfoque Sensible a la conflictividad socio ambiental se constituye en un eje transversal de los proyectos e iniciativas estratégicas de FFLA y permite realizar un primer análisis de conflictividad del contexto de intervención para evitar provocar impactos negativos y para maximizar los impactos positivos que podrían generarse con la intervención.

A través de la herramienta Acción sin Daño se habían ubicado ya algunas situaciones de conflictividad en la zona a inicios de la iniciativa, en el 2008, como es el caso de la actividad minera ilegal desarrollada en el Río Collay, y la construcción de una vía para la actividad agrícola que atraviesa los límites del bosque, en el cantón El Pan.

Los dos aspectos se articularon entre el 2011 y 2012, cuando ante la necesidad de los habitantes de la comunidad de contar con la vía, personas interesadas en desarrollar la actividad minera, sin ningún criterio técnico y ganando el apoyo de los líderes de la comunidad, abrieron una vía provocando impactos ambientales negativos en la zona, iniciando, en un segundo momento, la actividad minera, sin ningún respaldo legal ni comunitario.

Este hecho fue denunciado a la Unidad Técnica de la Mancomunidad de El Collay, quien con el apoyo de FFLA, emprendió un proceso inter-institucional para frenar la actividad minera ilegal y sancionar la apertura de la vía.

Esto constituyó además, una oportunidad para que la Mancomunidad estructure una Estrategia para el manejo de conflictos socio-ambientales ligados a la minería ilegal. La Estrategia estableció inicialmente como objetivos:

- a) el fortalecimiento de la relación entre la Mancomunidad de El Collay y las instituciones públicas relacionadas con la conflictividad minera: Ministerio del Ambiente, Gobierno Provincial del Azuay, Subsecretaría Regional de Minas, ARCOM, SENAGUA, INPC;
- b) el Fortalecimiento de capacidades técnicas para el manejo de la conflictividad socio ambiental; y,
- c) el fortalecimiento de capacidades políticas, técnicas y comunitarias para manejar los conflictos con una perspectiva colaborativa.

La Estrategia desarrolló una ruta de acción frente a las denuncias, estableciendo la relación y los trámites técnicos y legales necesarios para hacer frente a las denuncias sobre minería ilegal. La Estrategia ha considerado además la identificación de instrumentos legales y canales de información entre los diferentes actores relacionados con el tema (GAD, Ministerio de Ambiente, Subsecretaría de Recursos no renovables, Agencia de Regulación y Control Minero, SENAGUA).

Así también se ha desarrollado jornadas de capacitación, espacios de reflexión-acción para el análisis de la conflictividad y la generación de acuerdos entre líderes, técnicos, autoridades y funcionarios estatales en relación al tema.

Actualmente se ha dinamizado desde la MC una mesa de diálogo entre el Directorio de la Mancomunidad, su Unidad Técnica e instituciones como: MAE, SENAGUA, ARCOM, Subsecretaría de Recursos no renovables y FFLA.

## ¿Qué se logró? Factores y retos

La ampliación geográfica del bosque y la inclusión de nuevos actores constituyen un paso muy importante para la protección del área de vegetación y bosque protector de El Collay y la sostenibilidad política y financiera de la Mancomunidad, ya que cada actor involucrado realiza aportes para cubrir los gastos corrientes de la institución; en el caso de los gobiernos municipales, un aporte económico anual, y en el caso de las demás organizaciones, un aporte en términos de participación activa en las actividades de planificación, seguimiento y evaluación, así como en la elaboración y gestión de propuestas y proyectos;; generando una contrapartida que se considera en la gestión de financiamiento de programas y proyectos con instituciones estatales vinculadas con la conservación ambiental en la región y el país.



Con este proceso la Mancomunidad ha ganado en credibilidad y reconocimiento, muestra de ello son los convenios y alianzas interinstitucionales que implican el financiamiento de proyectos en el marco de su Plan de Manejo y de su Plan Estratégico, y la disposición de recursos para su funcionamiento y para el logro de sus objetivos. Una señal importante de esto es que en el 2014 el GAD de Santiago ha solicitado volver a ser parte de la Mancomunidad.

La estructuración de las estrategias señaladas en líneas anteriores ha aportado al fortalecimiento de capacidades técnicas, comunitarias y políticas de los actores de la Mancomunidad y a contar con poblaciones e instituciones más informadas sobre el Bosque y la Mancomunidad de El Collay. No obstante el fortalecimiento ha sido mayor en los aspectos técnicos para el funcionamiento del sistema (gestión de conocimiento y con base en ello, elaboración, gestión y ejecución de proyectos) y en aspectos de incidencia política.

Se ha generado capacidades para llevar adelante acciones colaborativas y coordinadas entre actores técnicos, actores estatales y comunidades, pese a ello, aún hay desafíos con relación al fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y su capacidad de propuesta en la Asamblea, aspecto que está siendo considerado en la Estrategia de Salida de FFLA durante los años 2014-2015.

La creación e institucionalización de la Mancomunidad de El Collay, ha posibilitado contar con un espacio para la denuncia y procesamiento de trámites relacionados a la conflictividad ambiental; por un lado, para realizar acciones coordinadas entre autoridades parroquiales, cantonales y sus líderes y las instancias estatales relacionadas con el tema minero, y por otro, el seguimiento permanente para que estos trámites cuenten con resoluciones concretas respecto de las denuncias, y se mantenga una comunicación entre las instituciones, las autoridades y la comunidad.

Asimismo, la Mancomunidad se ha constituido en el vocero oficial de los procesos de conflictividad en la zona, es quien convoca a las instituciones relacionadas con el tema y quien entrega a la comunidad la información de los avances, limitaciones y eventos ocurridos para el análisis conjunto y la determinación de líneas a seguir.





# Conclusiones y lecciones aprendidas

*La Mancomunidad es uno de los ejemplos de administración de un área de conservación a nivel de territorio que cuenta con la participación de los actores locales. (Silvio Cabrera, Director Forestal Regional del MAE, marzo 2014)*

*La FFLA ha sido el pilar fundamental para el desarrollo de la Mancomunidad y para su consolidación. El camino de la Mancomunidad ha sido tortuoso al inicio, gracias a Dios se llegó a conformar. Pero ahora estamos mejor encaminados y poco a poco hemos ido ganando reconocimiento de la gente y de las instancias estatales. (Renato Ayala: Fundación Ecológica Maylas-Gualaceo)*

- I. La experiencia de conformación de la Mancomunidad de El Bosque del Collay constituye una propuesta que surgió de un proceso que se inició de “abajo hacia arriba”, nacido de la interacción entre líderes y lideresas comunitarios/as de dos cantones, que conforme fueron aplicando sus aprendizajes en la generación de propuestas, influyeron en el impulso de un amplio y sostenido proceso de diálogo y gobernanza multi-actorial, sobre una iniciativa propia de una de las localidades involucradas.
- II. La dinámica desarrollada durante el proceso incidió en la creación de una nueva cultura de participación y gobernanza en las localidades. Antes de la creación de la Mancomunidad no se registran en los testimonios de los actores, procesos colaborativos entre autoridades, técnicos y comunidades, menos aún, con una relación inter-cantonal, ni mancomunada.
- III. Las condiciones favorables en el contexto como: el discurso de los decisores centrado en la preocupación ambiental, los aliados estratégicos que se fueron sumando a lo largo del proceso; la sensibilización y las acciones desarrolladas por el Municipio de Gualaceo para la creación de la Mancomunidad, dejan como lección la necesidad de procurar el conocimiento profundo de las localidades, sus actores, sus preocupaciones y propuestas, acción sostenida durante los años que FFLA ha apoyado el proceso. Para ello consideramos que es fundamental una actitud de apertura y valoración de los procesos y saberes locales, así como el permanente desarrollo de la escucha activa.
- IV. La conformación y fortalecimiento de la Mancomunidad del Collay ha sido parte de un proceso sostenido de diálogo, participación y articulación entre actores diversos que ha contado con la asesoría y acompañamiento técnico permanente de la Fundación Futuro Latinoamericano y la alianza con instituciones estatales y otras organizaciones no gubernamentales.
- V. La creación de la Mancomunidad, las múltiples acciones de apoyo para su fortalecimiento, y su consolidación como sistema de buena gobernanza, respondieron a temas emblemáticos identificados por los actores que lo conforman, en un análisis permanente del contexto, desarrollado por FFLA desde su enfoque sensible a la conflictividad. Así, a través de su conformación, adecuación jurídica, y ampliación de la superficie del

bosque protector, se logró el fortalecimiento de su institucionalidad y de las capacidades de sus actores estatales, técnicos y comunitarios, así como de las relaciones interinstitucionales con aliados estratégicos e instancias estatales, que contribuyen a la gestión colaborativa de la Mancomunidad para el logro de sus objetivos estratégicos.

- VI. Si bien se han logrado importantes avances en el proceso de consolidación de la Mancomunidad en los temas señalados más arriba, el sistema tiene desafíos pendientes como el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y su accionar en la Asamblea, así como el fortalecimiento de alianzas para el financiamiento de las acciones acordadas en los diferentes niveles de planificación (estratégica, plurianual, Plan de Manejo, planes operativos), aspectos que le darán mayor impulso y sostenibilidad.
- VII. Una experiencia de buena gobernanza requiere acciones a largo plazo para consolidarse y responder a los desafíos que surgen durante el proceso. En esta línea, frente a los retos que FFLA ubica en su Estrategia de Salida, se ejecutará entre los años 2014 y 2016, acciones orientadas a consolidar la gobernanza, la participación y la toma de decisiones de organizaciones comunitarias, organizaciones de jóvenes y de mujeres del área de influencia del bosque de El Collay, promoviendo su adhesión a la Mancomunidad.
- VIII. Generar conocimiento sobre los logros y dificultades surgidas de la experiencia de gobernanza de la Mancomunidad de El Collay, a través de la sistematización, propicia la posibilidad de réplica e intercambio con otras experiencias afines, procurando el escalamiento de los aprendizajes a nivel nacional y regional.

Las **lecciones aprendidas** identificadas entre los actores de la experiencia, durante el ejercicio de sistematización se detallan en las siguientes líneas:

*“El poder político y las decisiones asumidas ha significado un acercamiento entre los pueblos, es decir, no trabajar en islas sino con temas conjuntos y eso es una novedad importante. Antes nos preocupábamos en lo que pasaba solamente en mi territorio, en mi área cantonal, y ahora nos preocupamos de todo lo que pasa en este territorio mancomunado, porque hay objetivos en común... Sumando somos más... La mancomunidad nos hace equipo, es decir, mantenernos unidos y nos limpia del egoísmo, nos da oportunidades horizontales, trabajo conjunto y nos permite progresar juntos, para romper asimetrías y buscar el equilibrio dentro del territorio y que entre los ciudadanos nos llevemos bien. La Mancomunidad nos une, a los políticos, a los líderes, a toda la gente, desarrollándonos en territorio como grandes hermanos”. (Bolívar Tapia, Alcalde de Sevilla de Oro – período 2010-2014, abril 2013)*

*“Estamos claros, debemos proteger nuestros recursos naturales, el agua, el ambiente. Hagamos un esfuerzo común para proteger los recursos para nuestras futuras generaciones. Tenemos que seguir cuidando, no podemos dejar a nuestros hijos sin bosques, sin agua”. (Rigoberto Borja, líder de la comunidad La Merced- El Pan, marzo 2014)*

*“Yo me siento contento por haber formado esta Mancomunidad en nuestra parroquia, en nuestro cantón. Es un ente donde nos favorece mucho para la protección del ambiente, para proteger todos los beneficios que tenemos de los recursos naturales, proteger las fuentes hídricas, la flora, la fauna, la cuenca de El Collay”. (Manuel Cajamarca, líder de la parroquia San Vicente-El Pan, marzo 2014)*

*“Es una iniciativa magnífica, que tendríamos que todos arrimar el hombro, gobiernos parroquiales y cantonales, una para conservar el ecosistema, otra sabiendo que el bosque nos da la vida, el bosque es productor de agua. Desde los gobiernos cantonales hasta los que están más abajo, quienes se nutren de todo el caudal hídrico que produce el bosque, debemos unirnos. El mismo Gobierno Nacional, porque el agua de estas zonas aporta a la generación de energía hidroeléctrica”. (Claudio Villa, líder del cantón Chordeleg, marzo 2014)*

- 1.- El análisis y conocimiento del contexto aporta a la identificación de las necesidades, preocupaciones y temas comunes entre actores diversos, y dinamiza estrategias de largo aliento para la búsqueda de soluciones. Así, la conformación de la Mancomunidad de El Collay surgió de los intereses y necesidades de los propios actores quienes a través del fortalecimiento de sus capacidades desarrollaron un análisis contextual sobre su problemática socio-ambiental, lo que les permitió articularse en torno a un objetivo común emblemático: la conservación y protección del Bosque de El Collay, trascendiendo los límites político administrativos de los territorios a los que pertenecían y comprometiendo la voluntad política de las autoridades de los gobiernos locales, y propiciando la participación ciudadana para la consecución del objetivo de interés público.
- 2.- Las estrategias de diálogo colaborativo propician el conocimiento y entendimiento entre actores públicos, privados y sociales la identificación y concertación de sus intereses; y la articulación de propuestas. Para cristalizar procesos de este tipo, es útil contar con la facilitación y el acompañamiento técnico de organizaciones que aporten en la capitalización y el impulso de los acuerdos generados entre los actores.
- 3.- Contar con una coyuntura favorable y aliados estratégicos como el Ministerio de Ambiente como decisor de la política ambiental permite dar mayor fuerza y legitimidad a iniciativas de articulación y gobernanza. Al momento de decidir trabajar con la propuesta de mancomunamiento existían condiciones favorables en el contexto, lo que contribuyó de manera significativa al proceso de conformación, fortalecimiento y consolidación de la Mancomunidad como sistema de buena gobernanza.

- 4.- El empoderamiento comunitario tiene que ver con la potenciación de capacidades y el involucramiento decidido de las comunidades, sus líderes y lideresas a partir de acciones concretas. El haber involucrado a la multiplicidad de actores, y haber generado compromisos frente a responsabilidades concretas para la conformación de la Mancomunidad, permitió fortalecer las capacidades de propuesta comunicativa y diálogo con autoridades locales, generando un sentido de pertenencia hacia el proceso y sus espacios de encuentro. Esto tuvo mayor impacto en los líderes y lideresas comunitarios quienes vieron fortalecida su autoestima al sentirse protagonistas del proceso.
- 5.- Impulsar el liderazgo femenino en espacios de interacción entre municipios y sociedad civil depende no solo de las condiciones generadas por los proyectos, sino de las condiciones de liderazgo y participación femenina existentes en el contexto. Si bien FFLA desarrolló una estrategia sostenida de involucramiento, capacitación, acción positiva por las mujeres líderes, a la hora de generar la plataforma de actores, de constituir y fortalecer la Mancomunidad resalta el hecho de que no existe mayor presencia de mujeres en cargos de dirección, tanto en instituciones público estatales, como en organizaciones comunitarias. Sin embargo, se considera positivo lo logrado al incluir el enfoque de equidad de género en el Estatuto de la Mancomunidad, como uno de sus principios fundamentales, o haber incidido en que la elección del Directorio respete la equidad en la cuota femenina.
- 6.- La posibilidad de encuentro y diálogo entre actores de distintas jurisdicciones, con intereses comunes frente a una área natural de la que dependen sus territorios para la provisión de agua y biodiversidad, posibilita fortalecer lazos identitarios y cristalizar iniciativas que al volverse colectivas, cobran fuerza, haciendo realidad el contar con un mecanismo concreto para desarrollar una gestión participativa y mancomunada.
- 8.- Al iniciar este tipo de procesos es necesario medir los alcances reales y desarrollar una clara estrategia de información y de planificación para no generar expectativas más allá de lo posible; asimismo, se debe considerar la apropiación de espacios colectivos de todos los actores que los conforman y sobre todo la definición de roles y responsabilidades que éstos asumen frente a los objetivos comunes.
- 7.- La identificación de iniciativas simbólicas propuestas por los actores con una concurrente generación de capacidades técnicas para llevarlas adelante, posibilita fortalecer y consolidar los procesos de los sistemas de buena gobernanza. Así por ejemplo, el contar con argumentos técnicos y legales suficientes para emprender el proceso de adecuación jurídica, implicó la construcción participativa de los objetivos, roles y responsabilidades de los diversos actores, o la ampliación geográfica que generó capacidades en todos los actores involucrados fortaleciendo su objetivo e incluyendo a nuevos actores en el sistema.
- 8.- Todos los actores, pero sobre todo actores sociales y comunitarios, son actores que efectivamente esperan respuesta en función de sus demandas, por ello esperan resultados inmediatos; cuando éstas no son cumplidas, disminuye el nivel de participación y perciben negativamente los procesos; si a esto se suma que los tiempos técnicos no siempre coinciden con los tiempos políticos y que lo que se planifica desde lo local adquiere una mayor complejidad una vez que se traslada al ámbito central, se vuelve imprescindible una estrategia permanente de comunicación, rendición de cuentas e información de los procesos para bajar los niveles de ansiedad y expectativa.
- 9.- La problemática ambiental, es un tema de interés y tratamiento de las autoridades locales; es parte de su agenda y mediante ordenanzas se destinan recursos para su gestión, en esta línea, el mancomunamiento entre los municipios y entre juntas parroquiales, genera un proceso de permanente intercambio e inter-aprendizaje y la posibilidad de sostener las acciones en el tiempo.
- 10.- Cuando una estrategia para la conformación, fortalecimiento y consolidación de un sistema de buena gobernanza combina espacios de generación de conocimiento, espacios afectivos, creativos, abiertos y vinculantes en torno a preocupaciones sentidas por los actores, tiene mayor posibilidad de sostenerse. En la experiencia descrita, al tratarse de poblaciones rurales, la valoración e importancia que tiene la tierra, el agua y la biodiversidad,

es lo que ha motivado permanentemente para sostener la plataforma de acción con el involucramiento de todos los actores y la articulación con instituciones estatales y otras organizaciones con objetivos similares.

- 11.- Tener claridad sobre lo que implica un sistema de buena gobernanza y los elementos que lo constituyen aporta al establecimiento de estrategias y al acompañamiento técnico a mediano y largo plazo. No obstante, los procesos de esta naturaleza están siempre en permanente construcción, lo que implica entonces, teniendo en cuenta, los principios y el de sentido de la buena gobernanza, recoger miradas y percepciones de sus actores, tener en la práctica, espacios de discusión y reflexión, tender puentes de articulación, siempre con apertura frente al proceso y a todos los actores, para desde la crítica constructiva, continuar el camino colaborativo, cada quien desde su rol.
12. Crear y consolidar un sistema de buena gobernanza requiere un trabajo de mediano y largo plazo para definir instrumentos técnicos y legales, enfoques y acciones propiciadoras de la participación, la transparencia, las alianzas, la gestión de conocimiento, el desempeño del sistema, la comunicación, la equidad, la corresponsabilidad y el liderazgo. En el caso de la Mancomunidad de El Collay, estos elementos han sido trabajados en diferentes momentos y han implicado un permanente acompañamiento técnico en el que todos hemos aprendido y nos hemos fortalecido.
13. La consolidación de sistemas de buena gobernanza implica además, un trabajo de fortalecimiento de capacidades hacia dentro del sistema, con sus actores técnicos, políticos y comunitarios y paralelamente un trabajo hacia afuera en la comunicación y gestión con poblados relacionados con el bosque y con instituciones estatales vinculadas con la conservación ambiental en la región y en el país. El trabajar en los dos sentidos implica lograr credibilidad y reconocimiento que se evidencia en la consolidación de alianzas, en la disposición de recursos y la participación en proyectos enmarcados en su planificación estratégica y en el logro de los objetivos del sistema.
14. La creación e institucionalización de sistemas de buena gobernanza (como el caso del Collay) que propicie una permanente estrategia de diálogo colaborativo en cuanto a la gestión de la conflictividad ambiental, posibilita mayores impactos en temas de referencia de denuncias, vocería y coordinación interinstitucional en búsqueda de alternativas sostenibles.
15. Tener claridad sobre el sentido y los elementos de un sistema de buena gobernanza y diálogo con las necesidades que van surgiendo en el camino aporta en la generación de estrategias de consolidación de espacios como el de la Mancomunidad de El Collay, en el que las respuestas construidas en medio de la incertidumbre se corresponden con un inter-aprendizaje permanente y potenciador de capacidades a múltiples niveles.
16. Para la FFLA, el rol de facilitación y acompañamiento en el proceso de la Mancomunidad de El Collay implica también el fortalecimiento e inter-aprendizaje en procesos de Desarrollo Local y mancomunamiento.

Estos aprendizajes, vinculados con la validación de nuestras estrategias y enfoques: Diálogo colaborativo, fortalecimiento de capacidades y consolidación de sistemas de gobernanza, han permitido retroalimentar y enriquecer nuestros procesos institucionales hacia la construcción de la Sostenibilidad: de “lo local a lo regional”. De hecho, el conocimiento generado en esta experiencia aportará a la réplica de las principales lecciones aprendidas en otros espacios del país y a la dinamización de procesos nacionales y regionales que propicien la articulación, el intercambio y la incidencia en el tema de mancomunamiento.



# Bibliografía

- Bedón, Gustavo. Coordinador de descentralización, A.M.E. 2007.
- Centro Carter. Comprender Unir y Actuar. FFLA. 2010.
- Cunnill, Nuria. La participación ciudadana. Participación ciudadana. CESEM – Friedrich Ebert Stiftung. México. 1996.
- Cunnill Nuria. La participación ciudadana. Tomado de “Los elementos básicos del concepto de participación ciudadana”. CESEM. México. 1999.
- Fundación Futuro Latinoamericano. Comprender, unir y actuar: técnicas y herramientas para un enfoque sensible a la conflictividad. Quito. 2010.
- Fundación Futuro Latinoamericano. Documento de Sistematización del Proyecto “Fortalecimiento de capacidades de municipios y sociedad civil ecuatorianos para el diálogo y la gobernanza local desde una perspectiva de género” Gualaceo- El Pan: “Conformación de la Mancomunidad del Bosque del Collay: empoderamiento ciudadano y gobernanza”. Quito. 2009.
- Fundación Futuro Latinoamericano. La Mancomunidad del Collay, una experiencia en construcción para la conservación y el manejo del Bosque y Vegetación Protectora de Collay. Cuenca. 2010.
- Fundación Futuro Latinoamericano. Diagnóstico de Gobernanza, lista de Chequeo sobre la calidad de Gobernanza (documento interno de trabajo). Quito. 2013.
- Fundación Futuro Latinoamericano y Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio. “Sistematización: Consolidación de Espacios Multisectoriales para la Concertación de Políticas Públicas para el Desarrollo Sostenible en la gestión Municipal”. Quito. 2011.
- González, Esperanza. Manual de Participación. Foro por Colombia. Cali. 1995.
- Graves, Vicente. Marco conceptual de la gobernanza en Áreas marinas protegidas y metodología para su análisis. Documento de trabajo. 2010.
- Municipio de Sevilla de Oro. Plan Estratégico de Sevilla de Oro, 2008.
- Municipio de Sevilla de Oro. Plan Ambiental del cantón Sevilla de Oro. 2008
- Registro Oficial de la República del Ecuador. No. 449 del 20 de octubre 2008. La Constitución de la República del Ecuador. 2008.
- Registro Oficial de la República del Ecuador. No. 303, Suplemento. 19 octubre 2010. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. 2010.
- United Nations. Convenio de Diversidad Biológica. Treaty Series. Vol. 1760. I-30619. 1992.
- Tapia, Graciela. Análisis de “actores involucrados” en procesos participativos. Fundación Cambio Democrático. [http://www.gestionsocial.org/archivos/0000811/Tapia,\\_Graciela.\\_An%e1lisis\\_de\\_Actores\\_Involucrados..pdf](http://www.gestionsocial.org/archivos/0000811/Tapia,_Graciela._An%e1lisis_de_Actores_Involucrados..pdf)
- Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano. www.revistadesarrollohumano.org - Boletín Nº 65 – Febrero 2010.





**futuro**

latinoamericano

diálogo, capacidades y desarrollo sostenible

[www.flla.net](http://www.flla.net)

