

# GESTIÓN

DE LOS SISTEMAS

MUNICIPALES DE ÁREAS

PROTEGIDAS Y OTRAS ÁREAS

DE CONSERVACIÓN

Recomendaciones para  
su fortalecimiento



# GESTIÓN

DE LOS SISTEMAS

MUNICIPALES DE ÁREAS

PROTEGIDAS Y OTRAS ÁREAS

DE CONSERVACIÓN

Recomendaciones para  
su fortalecimiento



BOGOTÁ | COLOMBIA | ECUADOR | PERÚ

Por encargo de:



Ministerio Federal  
de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza  
y Seguridad Nuclear

Por medio de la:



Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Gobiernos  
Locales por la  
Sustentabilidad



El ambiente  
es de todos

Minambiente

de la República Federal de Alemania



# GESTIÓN DE LOS SISTEMAS MUNICIPALES DE ÁREAS PROTEGIDAS Y OTRAS ÁREAS DE CONSERVACIÓN

## Recomendaciones para su fortalecimiento

---

### GRUPO DE TRABAJO

El proyecto tiene como objetivo mejorar las condiciones de los gobiernos locales para conservar la biodiversidad por medio de la gestión efectiva y equitativa de áreas protegidas y otras medidas de conservación. En el caso de Colombia, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es la contraparte política. Parques Nacionales Naturales, el Instituto Humboldt, Asocars, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Fedemunicipios forman parte del grupo de trabajo interinstitucional, que da seguimiento a la implementación

### Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - Minambiente

Ricardo José Lozano Picón  
*Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible*

Edgar Emilio Rodríguez Bastidas  
*Director de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos*

Alexander Ibagón Montes  
*Profesional Universitario*

### Parques Nacionales Naturales de Colombia - PNNC

Julia Miranda Londoño  
*Directora General*

Rosa Ladino  
*Coordinadora del Grupo de Gestión e Integración del Sinap*

Hernán Yecid Barbosa Camargo  
*Consultor*

Rubiela Peña Velasco  
*Profesional Especializada*

Daniel Alberto Agudelo Osorio  
*Profesional Especializado*

Luz Nelly Niño  
*Profesional Especializada*

### Instituto Alexander von Humboldt - IAVH

Hernando García  
*Director*

Clara Matallana  
*Investigadora Programa Gestión Territorial de la Biodiversidad*

### Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales - ASOCARS

Ramón Leal  
*Director Ejecutivo*

Carol Lina Moreno  
*Gestora de Relación con el Asociado*

### Área Metropolitana del Valle de Aburrá

Juan David Palacio Cardona  
*Director*

William Alberto Álvarez  
*Líder Planeación Metropolitana Institucional*

Violeta Ramírez Gil  
*Profesional Universitario*

Claudia Helena Hoyos Estrada  
*Profesional Universitario*

### Federación Colombiana de Municipios

Gilberto Toro Giraldo  
*Director Ejecutivo*

Fernando Enciso  
*Asesor*

### Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

María Olatz Cases  
*Directora Proyecto Regional Áreas Protegidas y Áreas protegidas y otras medidas de conservación basadas en áreas a nivel de gobiernos locales*

Juliana Echeverri Marín  
*Punto Focal Colombia Áreas protegidas y otras medidas de conservación basadas en áreas a nivel de gobiernos locales*

### Autor

Duvier Olaya (Consultor GIZ)

### DISEÑO EDITORIAL E ILUSTRACIONES

#### .Puntoaparte Editores

Diego Cobos  
*Dirección de arte*

Jeisson Reyes Garavito  
*Diseño y diagramación*

Joell Martínez Tenjo  
Sebastián Calderón  
Christian Rozo  
*Ilustración*

Juan Mikán  
*Corrección de estilo*

*Esta publicación fue elaborada por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH en el ámbito del proyecto regional Áreas protegidas y otras medidas de conservación basadas en áreas a nivel de gobiernos locales. En Colombia, la contraparte política el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (Minambiente). El proyecto regional es implementado en Colombia por la GIZ en cooperación con el ICLEI – Gobiernos Locales para la Sustentabilidad y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). El proyecto regional tiene el apoyo del Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear (BMU) de Alemania en el ámbito de la Iniciativa Internacional del Clima (IKI).*

*Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente las de las organizaciones que integran el proyecto regional, los gobiernos de Alemania, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú, y los socios de implementación Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, ICLEI – Gobiernos Locales por Sustentabilidad y Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).*

Octubre 2020.

#### Citación de obra

GIZ, 2020. Gestión de los sistemas municipales de áreas protegidas y otras áreas de conservación. Bogotá DC.

**ISBN**  
978-958-8945-36-1

**PARTICIPANTES DE LOS SISTEMAS MUNICIPALES**

Departamento	Municipio	Dependencia
Antioquia	Envigado	Secretaría de Medio Ambiente
	Montebello	Secretaría de Planeación
	San Luis	Secretaria Agroambiental y de Turismo
Boyacá	Duitama	Oficina Asesora de Planeación
Huila	Santa María	Secretaría de Planeación
	Acevedo	Secretaría de Planeación
	Elías	Secretaría de Planeación
Meta	Uribe	Secretaría de Despacho
Nariño	Pasto	Secretaría de Gestión Ambiental
Norte de Santander	Cucutilla	Sistema Municipal de Áreas de Conservación
	Filandia	Secretaría de Gestión Rural y Desarrollo Sostenible
Quindío	Pijao	Secretaría de Planeación
	Montenegro	Secretaría de Planeación
Risaralda	Mistrató	Secretaría de Planeación
	Belén de Umbría	Secretaría de Planeación
	Quinchía	Secretaría de Planeación
Tolima	San Antonio	Dirección Técnica Desarrollo Agropecuario y Medio Ambiente

Departamento	Municipio	Dependencia
Valle del Cauca	Guadalajara de Buga	Secretaría de Agricultura
	Tuluá	Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Medio Ambiente
	Sevilla	Oficina Asesora de Planeación
Valle del Cauca	Bugalagrande	Secretaría de Planeación
	Versalles	ONG Corpoversalles
	Santiago de Cali	Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente - Dagma
	Toro	Secretaría de Desarrollo Económico
	Caicedonia	Secretaría de Desarrollo Social

**COLABORADORES DE LOS SUBSISTEMAS REGIONALES Y DEPARTAMENTALES DE ÁREAS PROTEGIDAS Y CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES**

Instancia/institución
Sidap Valle del Cauca
Sirap Eje Cafetero
Sirap Pacífico
Corporación Autónoma Regional de Risaralda - Carder
Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental - Corponor
Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare - Cornare
Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC
Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena - CAM

# CONTENIDO

Introducción pág. 11

Síntesis pág. 16

1

**Los retos** que enfrentan los sistemas municipales en Colombia  
pág. 20

2

**El propósito** de analizar la gestión de los sistemas municipales  
pág. 26

3

**La gestión adaptativa** como referente para la gestión que adelantan los sistemas municipales en Colombia  
pág. 30

4

**Elementos propuestos** para la gestión de los sistemas municipales  
pág. 40

5

**Conclusiones y recomendaciones generales** sobre la gestión que realizan los sistemas municipales  
pág. 84

**Referencias**

pág. 97

# Agradecimientos

En el ámbito de la Iniciativa Internacional del Clima (IKI) del Gobierno Alemán, por encargo del Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear (BMU) de Alemania, se inició en diciembre del 2016 el proyecto regional “Áreas protegidas y otras medidas de conservación a nivel de gobiernos locales”. Su implementación ha estado a cargo de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, con el ICLEI (Gobiernos Locales por la Sustentabilidad), la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como socio de la ejecución y como contraparte política. También ha contado con la participación de un grupo de trabajo conformado por Parques Nacionales Naturales de Colombia, el Instituto Alexander von Humboldt, Asocars, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Fedemunicipios.

En desarrollo del proyecto mencionado se ha buscado fortalecer la gestión de los gobiernos locales respecto a las áreas de conservación local. Para dicho fin se planteó la generación de herramientas que permitan identificar y abordar los retos que se deben afrontar a partir de las experiencias que han tenido los municipios

desde hace varios años. El presente ejercicio es complementario a la publicación elaborada en el año 2019 denominada *La conservación de la biodiversidad en la escala local: Recomendaciones para consolidar un sistema municipal de áreas protegidas y otras áreas de conservación* (GIZ, 2019b), con la diferencia de que, en este caso, se ha profundizado en los aspectos sobre la gestión y el abordaje de dichos desafíos.

Esta publicación se realizó gracias a la participación de 25 municipios, quienes a partir de sus experiencias brindaron diferentes elementos para tener en cuenta en la gestión de los sistemas municipales y realizaron varias propuestas, las cuales se espera sean tenidas en cuenta para contribuir al fortalecimiento y a la articulación entre los diferentes ámbitos de gestión y las instituciones pertenecientes al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap). De igual manera, se contó con el apoyo y las orientaciones de las corporaciones autónomas regionales Corponor, Carder, Cornare, CVC y CAM, la secretaría técnica del Sistema Regional de Áreas Protegidas (Sirap) Eje Cafetero, el Sistema Departamental de Áreas Protegidas (Sidap) Valle del Cauca, el Sistema Metropolitano de Áreas Protegidas del Valle de Aburrá y el Proyecto GEF Sinap.

# Siglas

Aemapps	Análisis de Efectividad de Manejo de Áreas Protegidas con Participación Social
ANP	Área Natural Protegida
AMVA	Área Metropolitana del Valle de Aburrá
Asocars	Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales
BMU	Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear
CDB	Convenio de Diversidad Biológica
Cidea	Comités técnicos interinstitucionales de educación ambiental
CMDR	Consejo municipal de desarrollo rural
CMP	Conservation Measures Partnership
Colap	Comité local de áreas protegidas
Comap	Comité municipal de áreas protegidas
Comeda	Comité municipal de educación ambiental
ECC	Estrategias complementarias de conservación
EEM	Evaluación de la efectividad de manejo
EOT	Esquema de ordenamiento territorial
Fedemunicipios	Federación Colombiana de Municipios
ICLEI	Gobiernos Locales por la Sustentabilidad
IKI	Iniciativa Internacional del Clima
JAC	Junta de acción comunal
Minambiente	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
PBOT	Plan básico de ordenamiento territorial
PDM	Plan de desarrollo municipal
PIGA	Plan institucional de gestión ambiental
PM	Planes de manejo
Pomca	Plan de ordenación y manejo de cuenca hidrográfica
PNNC	Parques Nacionales Naturales de Colombia
PGAR	Plan de gestión ambiental regional
PRAE	Proyecto ambiental escolar
PRAU	Proyecto ambiental universitario
Proceda	Proyecto ciudadano de educación ambiental
Rapam	Rapid Assessment and Prioritization of Protected Areas Management
RNSC	Reserva natural de la sociedad civil
SAMP	Sistema de Áreas Marinas Protegidas
Sidap	Sistema Departamental de Áreas Protegidas
Sigam	Sistema de Gestión Ambiental Municipal
Simap	Sistema Municipal de Áreas Protegidas
SINA	Sistema Nacional Ambiental
Sinap	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
Sirap	Sistema Regional de Áreas Protegidas
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

# “Áreas protegidas y otras medidas de conservación a nivel de gobiernos locales”

## INTRODUCCIÓN

El Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas (Programme of Work on Protected Areas, PoWPA) (Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2004) es en esencia el compromiso de que los países desarrollen sistemas de áreas protegidas nacionales y regionales que no solo sean participativos y ecológicamente representativos, sino también que estén gestionados de manera efectiva. Dentro de los cuatro temas principales de dicho programa está el de dirigir acciones para la planeación, selección, creación, fortalecimiento y gestión de sistemas y sitios de áreas protegidas. Además, la meta Aichi 11 del CDB establece que *“para 2020, al menos el 17% de las zonas terrestres y de aguas continentales y el 10% de las zonas marinas y costeras, especialmente aquellas de particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se conservan por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados y otras medidas de conservación eficaces basadas en*

*áreas, y estas están integradas en los paisajes terrestres y marinos más amplios”.*

En Colombia, a través de los denominados sistemas municipales o locales de áreas protegidas y otras áreas de conservación, que a lo largo del presente documento llamaremos sistemas municipales, los gobiernos locales, en articulación con otras instituciones y actores sociales, están adelantando importantes acciones para la conservación de su patrimonio ecológico, con miras a garantizar la oferta de bienes y servicios ecosistémicos y propender al desarrollo sostenible de sus territorios. Esto como aporte a los objetivos generales de conservación del país y en aplicación de los principios constitucionales y de las competencias municipales en materia ambiental. Algunas de estas acciones incluyen la participación en procesos nacionales, regionales y locales de conservación, la definición y adopción de áreas prioritarias para la conservación *in situ*, la incorporación de estas en los instrumentos de ordenamiento territorial, y la implementación de procesos y estrategias para la gestión y administración de ellas.

Según la base de datos sobre sistemas municipales, consolidada por Parques Nacionales Naturales de Colombia y que se encuentra en permanente actualización, a mayo de 2020 se identificaron un total de 180 sistemas, 135 conformados y 45 en proceso de conformación, los cuales representan el 16% de los 1.102 municipios de país, como se muestra en la figura 1. De igual manera, en el 2019 se generaron dos documentos: uno de diagnóstico (GIZ, 2019a) y otro con recomendaciones (GIZ, 2019b), que brindan los elementos que facilitan la comprensión general del proceso asociado a estos sistemas y su aplicación por parte de los gobiernos municipales, las instituciones, las comunidades, el sector privado y demás actores que toman decisiones y que adelantan procesos de gestión para la conservación de su patrimonio ecológico a nivel local.

Es importante aclarar que todavía no se ha desarrollado en el país un marco conceptual y metodológico que oriente los ejercicios de análisis o evaluación de la gestión de la conservación a través de los sistemas de áreas protegidas de ámbito de gestión local. Sin embargo, ello no significa que los municipios no estén realizando acciones de seguimiento y evalua-

ción de su gestión a partir de herramientas existentes y que se han venido aplicando desde hace varios años a nivel internacional, como por ejemplo el ciclo de la gestión adaptativa o el marco de la UICN para la evaluación de la efectividad de las áreas protegidas. Por esta razón, resulta útil emplear un marco general para comprender los aspectos que implican la gestión de la conservación y su fortalecimiento en el ámbito local, el cual tiene en cuenta los aportes de algunos municipios y que, sin ser una camisa de fuerza, es de utilidad para ellos y para los demás ámbitos de gestión del Sinap y las instituciones que trabajan en la consolidación de este.

En este orden de ideas, se ha identificado la conveniencia de emplear como referente el ciclo de la gestión adaptativa, que propone el desarrollo y análisis de las fases de planeación, ejecución, seguimiento, evaluación y retroalimentación del proceso de gestión a partir de diferentes criterios y aspectos que se deben tener en cuenta, tomados de algunas experiencias internacionales y de los aportes realizados por 25 municipios a través de una encuesta. Por lo tanto, este documento hace una compilación de las experiencias de la gestión de

dichos municipios a partir de la cual se identificaron algunos de los elementos que estos consideraron claves para el fortalecimiento de la gestión de los sistemas, los cuales también son compartidos a lo largo de la publicación.

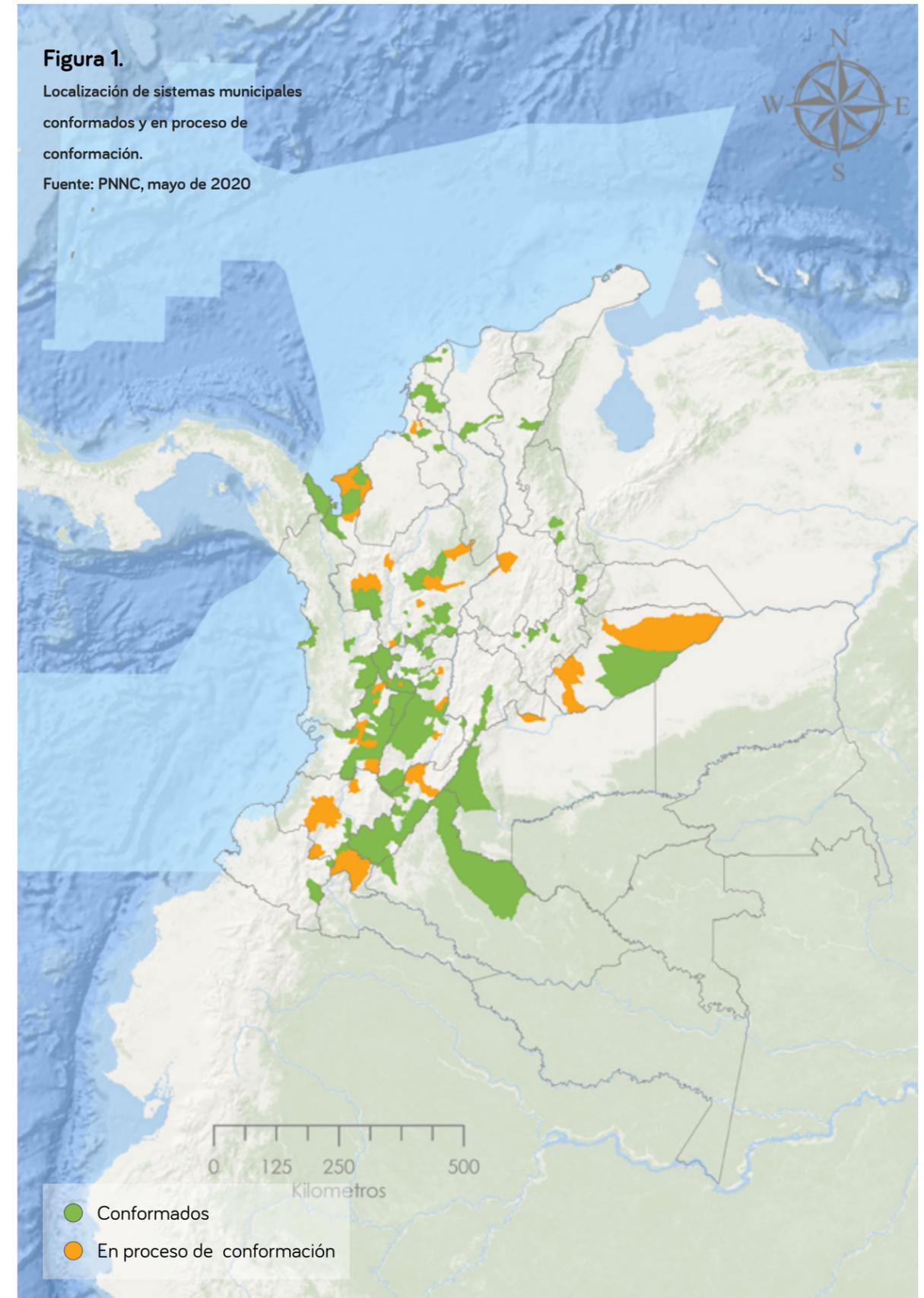
Cabe anotar que la encuesta se compartió con los municipios que actualmente cuentan con un sistema de áreas protegidas de su ámbito de gestión debido a que este ejercicio responde a la necesidad de profundizar en la gestión a partir de las experiencias que se han dado en el marco de dichos sistemas, partiendo del diagnóstico elaborado en el año 2019. Sin embargo, tanto los métodos como los resultados encontrados en este ejercicio pueden ser de utilidad para municipios que, a pesar de no contar con dicho sistema, adelantan acciones de conservación en el ámbito local.

De otra parte, es preciso mencionar que el objetivo del presente documento es profundizar en aspectos que fueron identificados como prioritarios en el diagnóstico elaborado en el 2019 y, por lo tanto, no se abarcan todos los aspectos que competen a un sistema municipal. En dicho año se elaboró una publicación que antecede al presente documento sobre las recomendaciones para la conformación de

estos sistemas, la cual presenta un panorama general de lo que ha desarrollado el país en esa materia (GIZ, 2019b).

Este documento busca brindar elementos a las diferentes instancias y ámbitos de gestión del Sinap, como lo son las autoridades ambientales (corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible, autoridades ambientales urbanas, Parques Nacionales Naturales de Colombia, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), los comités técnicos de los sistemas regionales y departamentales de áreas protegidas y los institutos de investigación, quienes pueden, de forma articulada, desarrollar acciones, apoyar y acompañar la gestión en algunos casos, hacer seguimiento y dar recomendaciones para fortalecer la gestión de los sistemas municipales, en el marco de sus funciones. También se pretende despertar en los gobiernos municipales el interés en analizar el funcionamiento de su sistema, proponiendo la revisión de algunos temas prioritarios a través de una serie de criterios de gestión y dando algunas recomendaciones.

# “Sistemas municipales de áreas protegidas y otras medidas de conservación a nivel de gobiernos locales”





# SÍNTESIS

A través del diagnóstico realizado en el año 2019 por el proyecto “Áreas protegidas y otras medidas de conservación a nivel de gobiernos locales”, se ha identificado que varios municipios del país han conformado sistemas municipales de áreas protegidas y otras áreas de conservación bajo diferentes denominaciones (Simap, Silap, Simac, Simap-EC), a los cuales nos referimos de manera abreviada en el presente documento como “sistemas municipales”. Estos sistemas adelantan diferentes procesos de gestión de la conservación de la biodiversidad *in situ* en el ámbito local, enfrentando una serie de retos que es importante analizar con el fin de identificar buenas prácticas y alternativas de mejora y plantear estrategias que permitan fortalecer su labor de manera articulada con los diferentes ámbitos de gestión del Sinap. A partir de ello, surge la iniciativa de profundizar en el conocimiento de la gestión de los sistemas municipales a través de un ejercicio de revisión de literatura, información secundaria y algunas experiencias nacionales.

La revisión de los aspectos conceptuales y metodológicos comprende la recopilación de conceptos como el de sistemas de áreas protegidas y de los términos “gestión efectiva”, “evaluación de efectividad”, “manejo” y “gobernanza”. En el marco

internacional, generalmente se habla de evaluación de efectividad, dado que el concepto de evaluación se refiere a la medición de qué tan bien se maneja o gestiona el área protegida o el sistema frente a unos estándares acordados o establecidos. Para el caso de los sistemas municipales en Colombia, no se ha establecido un marco para la evaluación a este nivel, por lo cual se emplea en este documento el término “análisis de la gestión”, que podría dar las bases para futuros ejercicios de evaluación estandarizados e institucionalizados.

El principal referente encontrado para el análisis de la gestión de áreas y sistemas de áreas protegidas es el marco para la evaluación de la efectividad elaborado por la Comisión Mundial de Áreas Protegidas de UCIN, el cual se basa en el ciclo de la gestión adaptativa y comprende el análisis de contexto, planeación, insumos, procesos, productos y resultados de la gestión. Este ha sido adaptado para su uso en diferentes ámbitos de gestión en diferentes países, incluido Colombia (Barón y Ochoa, 2010), y se ha tenido en cuenta para el presente análisis. Su utilización resulta conveniente para trabajar un marco común que permite realizar comparaciones, a la vez que se adapta a los diferentes ámbitos de gestión de las áreas y los sistemas de áreas protegidas.

Tomando los elementos de dicho marco, clasificados en las fases de *planear, hacer, verificar y actuar*, se han empleado veinticuatro criterios acompañados de preguntas orientadoras para la construcción de un instrumento tipo encuesta que se aplicó de manera libre y voluntaria, al cual respondieron 25 municipios de diferentes regiones del país. A través de este ejercicio, los participantes aportaron diferentes aspectos para tener en cuenta en la gestión de los sistemas de acuerdo a las necesidades y realidades del contexto local, los cuales se espera que sean tenidos en cuenta en los futuros procesos, como puede ser en el marco de la nueva política del Sinap.

El ejercicio permitió identificar varios aspectos que favorecen la gestión de un sistema municipal. Entre ellos se encuentran que los sistemas cuenten con la participación y apropiación de actores locales como las organizaciones de base comunitaria y contar con instrumentos normativos y de política, una asignación específica de recursos y un plan de acción para su gestión.

Analizar el contexto del sistema municipal consiste en estudiar las circunstancias que lo rodean y permite obtener información útil para planificar e implementar la gestión. Este proceso comprende el análisis de la influencia

del ambiente externo, las actitudes y el relacionamiento entre los actores y la identificación y el análisis de las situaciones que constituyen una amenaza para el cumplimiento de los objetivos del sistema y para el desarrollo de la gestión misma.

Posteriormente, a través del análisis de la planeación, se considera la revisión del diseño del sistema municipal, sus objetivos y la definición de metas y estrategias, así como las acciones para monitorear su cumplimiento, en el marco de un instrumento de planeación. Luego, a través del análisis de entradas se revisan a los insumos que emplea el sistema para la realizar la gestión (capacidad humana, instalaciones, equipos, información, presupuestos). Seguidamente, se plantean los aspectos para el análisis de los procesos que adelanta el sistema para dar cumplimiento a los objetivos planteados y a la planeación de la gestión y la revisión de las salidas, con el fin de ver si se ha logrado lo que se propuso hacer de acuerdo con las metas establecidas y si los resultados constituyen impactos sobre el cumplimiento de los objetivos o valores por los cuales se creó el sistema. Finalmente, se consideran los elementos para la retroalimentación a partir de los procesos de verificación, con el objetivo de contribuir a fortalecer la gestión.

### Alcance del presente ejercicio sobre el análisis de la gestión de los sistemas municipales:

? ¿Qué es?

<ul style="list-style-type: none"> <li style="margin-bottom: 10px;"><span style="color: green; font-weight: bold;">✓</span> Documentar acciones de los sistemas municipales</li> <li style="margin-bottom: 10px;"><span style="color: green; font-weight: bold;">✓</span> Conocer instrumentos de gestión</li> <li style="margin-bottom: 10px;"><span style="color: green; font-weight: bold;">✓</span> Identificar fortalezas y debilidades</li> <li style="margin-bottom: 10px;"><span style="color: green; font-weight: bold;">✓</span> Documentar buenas prácticas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li style="margin-bottom: 10px;"><span style="color: green; font-weight: bold;">✓</span> Identificar criterios de análisis de gestión</li> <li style="margin-bottom: 10px;"><span style="color: green; font-weight: bold;">✓</span> Generar recomendaciones para fortalecer la gestión</li> <li style="margin-bottom: 10px;"><span style="color: green; font-weight: bold;">✓</span> Articulación con los demás ámbitos del Sinap</li> </ul>
---	---

⊘ ¿Qué no es?

<ul style="list-style-type: none"> <li style="margin-bottom: 10px;"><span style="color: red; font-weight: bold;">✗</span> No es un análisis, ni directrices, ni lineamientos para la gestión de los sistemas municipales</li> <li style="margin-bottom: 10px;"><span style="color: red; font-weight: bold;">✗</span> No es una calificación de los sistemas municipales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li style="margin-bottom: 10px;"><span style="color: red; font-weight: bold;">✗</span> No es un análisis, ni una evaluación de efectividad del manejo de los sistemas municipales</li> <li style="margin-bottom: 10px;"><span style="color: red; font-weight: bold;">✗</span> No es la elaboración de un instrumento de evaluación de efectividad</li> </ul>
--	---

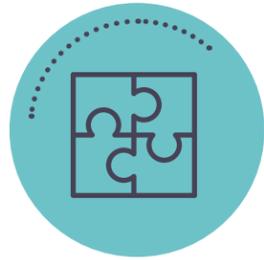
# 1

## LOS RETOS QUE ENFRENTAN **LOS SISTEMAS MUNICIPALES EN COLOMBIA**

---

A través de la revisión de varias experiencias y gracias a los aportes de información por parte de los actores locales, se han identificado los principales retos que enfrentan los sistemas municipales. Estos constituyen a su vez, grandes oportunidades para el fortalecimiento de la gestión de la conservación a nivel local, el trabajo coordinado entre las diferentes instancias del Sinap y la contribución al cumplimiento de los objetivos de conservación de país.

# Articulación



1

Lograr un **mayor acompañamiento** de diferentes actores relacionados con la gestión de la biodiversidad, entre ellos las autoridades ambientales.

2

La consolidación de una **base de datos nacional** con información de identificación y caracterización permanente de los sistemas municipales, para definir acciones de acompañamientos a sus procesos de acuerdo con sus principales necesidades.

3

La **unificación de criterios** en los diferentes ámbitos de gestión de los subsistemas sobre las orientaciones para los procesos de consolidación y gestión de estos sistemas.

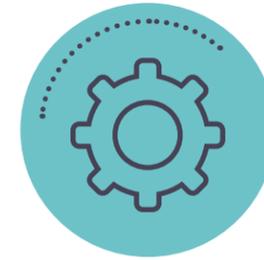
4

**Articulación con el sector educativo** para generar conocimiento a través de la investigación y la divulgación.

5

Avanzar hacia un **marco normativo** y de políticas que complemente el sistema de categorías actual con otros ámbitos de gestión y forma de gobernanza.

# Gestión



6

Constitución de **instancias de gestión** que puedan ser viables operativamente, con participación efectiva de los actores institucionales y sociales.

7

El desarrollo de modelo de **implementación y gobernanza compartida** a nivel local.

8

Lograr una mayor participación del **sector privado**.

9

La elaboración de un protocolo general para identificar y contar con **un inventario y base de datos de información sobre todas las áreas protegidas y otras áreas de conversación** que existen en el ámbito municipal.

10

Desarrollar e implementar de manera conjunta con las autoridades ambientales, estrategias que propendan por **el fortalecimiento de los sistemas de los sistemas municipales desde el ordenamiento territorial y los planes de desarrollo**.

# Aspectos técnicos



12

Fortalecimiento de capacidades para el uso de **nuevas tecnológicas** para el seguimiento y monitoreo.

15

Lograr la incidencia del sistema, de sus áreas y sus actores en el proyecto de construcción, ejecución y seguimiento del **plan de desarrollo municipal**

16

Dinamizar y hacer efectivos los proyectos relacionados al cumplimiento de la **función amortiguadora** para las áreas protegidas de SINAP

11

El fortalecimiento de **capacidades locales** para la valoración integral de los servicios ecosistémicos, el establecimiento de prioridades de conservación y su integración a la estructura ecológica principal, análisis de conectividad ecosistémica y enfoque integral de paisajes.

13

Generar espacios de **intercambio de experiencias** entre municipios de una misma región y de otras regiones del país.

# Sostenibilidad



17

Garantizar la **memoria institucional**, la continuidad del proceso y el fortalecimiento permanente de capacidades.

19

La implementación de un **análisis de gestión** y de instrumentos de **evaluación de la efectividad** del sistema y del manejo de las áreas locales.

18

La aplicación de **instrumentos económicos** para generar procesos de sostenibilidad tanto del sistema como de las áreas.

20

La **apropiación social** del sistema y de las áreas de conservación por parte de la ciudadanía.

# Ordenamiento territorial



14

Lograr la incidencia del sistema, de sus áreas y sus actores en el proceso de **ordenamiento territorial** a lo largo de todas sus etapas (alisrtamiento, diagnóstico, formulación, implementación y seguimiento) y en todos sus componentes (general, urbano y rural).

# 2

## EL PROPÓSITO DE ANALIZAR **LA GESTIÓN DE LOS SISTEMAS MUNICIPALES**

---

Los sistemas municipales constituyen una plataforma que puede garantizar la participación de todos los actores institucionales y comunitarios en la gestión de la conservación local y que aporta desde este ámbito a los propósitos regionales y nacionales en materia de conservación, no solo a nivel rural sino también a escala urbana.



Es importante analizar cómo se está llevando a cabo dicha gestión, cómo **se está ejerciendo la gobernanza, conocer si se tiene una visión integral del proceso de gestión** o qué elementos de esta se están abordando y cuáles no.

Estos aspectos constituyen una razón para que los gobiernos locales realicen un autoanálisis, identificando sus fortalezas y debilidades y oportunidades de mejora, aspectos que deben ser comunicados y tenidos en cuenta por los demás ámbitos de gestión del Sinap, a fin de aunar esfuerzos para su fortalecimiento.



A partir de los retos que enfrentan los sistemas municipales relacionados con la articulación, la gestión, los aspectos técnicos, el ordenamiento territorial y la sostenibilidad, se identifica la necesidad de profundizar en el conocimiento sobre su funcionamiento y de plantear un análisis sobre la gestión que resulta útil en cuanto a:

1)

La comprensión de la importancia de un enfoque sistémico e integral para la gestión.

2)

El conocimiento sobre referentes en el desarrollo de la gestión de la conservación.

3)

Encontrar elementos para el fortalecimiento de la planeación del sistema.

4)

La identificación de oportunidades de mejora para fortalecer capacidades para la gestión.

5)

El fortalecimiento de los procesos de gobernanza, relacionamiento entre actores, rendición de cuentas y democratización del conocimiento sobre el sistema.

6)

El fomento de la cultura organizacional tendiente al monitoreo y evaluación de las acciones de gestión, lo cual permite establecer el grado de cumplimiento de sus objetivos y metas de conservación.

7)

La realización de una autoevaluación y reflexión crítica que motive a mejorar la gestión del sistema.

8)

Identificar acciones para fortalecer el relacionamiento del sistema con los demás ámbitos de gestión del Sinap.

9)

En general, reflexionar sobre las implicaciones de la gestión y sostenibilidad de un sistema municipal.

10)

La preparación del sistema para responder a los requerimientos que ya están haciendo los entes de control sobre los procesos de gestión que adelantan los sistemas municipales (Contraloría Departamental del Valle del Cauca, 2017).

# 3

## LA GESTIÓN ADAPTATIVA COMO REFERENTE PARA LA GESTIÓN QUE ADELANTAN **LOS** **SISTEMAS MUNICIPALES** **EN COLOMBIA**

---

Es importante reflexionar sobre lo que implica la gestión de un sistema de áreas protegidas. Para ello resulta conveniente conocer algunos referentes y aprendizajes que pueden dar señales sobre los elementos útiles para nutrir la experiencia y, por supuesto, considerar lo que ha sido la gestión propia del sistema.

## 3.1

# La gobernanza y gestión de los sistemas municipales de áreas protegidas y otras áreas de conservación

Los sistemas municipales de áreas protegidas y otras áreas de conservación local son más que el conjunto de áreas protegidas de orden nacional, regional o local declaradas por diferentes instituciones, o aquellas áreas de conservación que las comunidades indígenas o afrodescendientes, organizaciones no gubernamentales u otras entidades privadas han definido para fines de conservación. Como lo indican Worboys y Trzyna (2019), todas estas áreas, como sistema, también necesitan demostrar los principios de buena gestión y gobernanza. Un sistema de áreas protegidas puede incluir una variedad de estrategias de conservación que tienen diferentes tipos de gobernanza, como los territorios y áreas administradas por el gobierno, los coadministrados o los conservados por pueblos indígenas y comunidades locales, al igual que las áreas protegidas privadas y otras iniciativas de conservación.

La gestión/manejo y la gobernanza son procesos estrechamente relacionados pero diferentes. La primera tiene que ver con lo que se hace (medios y acciones) para tratar de alcanzar determinados objetivos (Borrini-Feyerabend et al., 2014), y la segunda se refiere a la toma de decisiones sobre cuáles son los objetivos, qué hacer para conseguirlos y con qué medios. La

gobernanza también determina cómo se toman dichas decisiones, quiénes tienen el poder, la autoridad y la responsabilidad y quién es (o debería ser) el responsable de rendir cuentas; en otras palabras, tiene que ver con tomar decisiones y garantizar las condiciones para su efectiva implementación, y es considerada como el principal factor para determinar la eficacia y la eficiencia de la gestión.

Hablamos de diversidad de la gobernanza para las áreas protegidas cuando las decisiones son tomadas por una variedad de actores que enriquecen y fortalecen la conservación en la práctica. Por ejemplo, un sistema nacional de áreas protegidas puede **“mejorar la diversidad de la gobernanza”** al incluir en el sistema áreas gobernadas por diferentes tipos de actores y bajo diferentes arreglos, y/o al brindar mejor reconocimiento y apoyo a territorios y áreas conservados por fuera del sistema (Worboys y Trzyna, 2019).

En el contexto de las áreas protegidas, la gestión es entendida como el proceso de articular y usar conjuntos de recursos de un modo dirigido al logro de unos objetivos, a través de la realización de una serie de tareas en una organización (Worboys y Trzyna, 2019). A partir

de esta definición, se pueden desagregar diferentes elementos que permiten profundizar sobre la responsabilidad que implica la gestión de un sistema de áreas protegidas, como lo es el caso de un sistema municipal. Estos se pueden observar en la figura 2.

**Figura 2.**  
Aspectos de la gestión.

Fuente: adaptado Worboys y Trzyna (2019)

1	<b>Proceso</b>	Implica asumir cuatro funciones de gestión: planeación, organización, liderazgo (implementación) y control (evaluación) e incluir las actividades y operaciones que están asociadas con ella.
2	<b>Articular y usar recursos</b>	Incluye a las personas y sus experiencias vividas, competencias y habilidades individuales; los recursos financieros; la planta y el equipo; al igual que la calidad y la información relevante a partir de diferentes fuentes.
3	<b>Orientación a objetivos</b>	La actividad que se gestiona tiene un propósito y una dirección dentro de un contexto de administración estratégica y pretende alcanzar un cierto nivel de resultados deseados.
4	<b>En una organización</b>	Esto identifica la gestión realizada por personas con diferentes funciones dentro de una organización, la cual está estructurada y coordinada para alcanzar propósitos comunes predeterminados. Esto también refleja que la conservación de la biodiversidad a escala de las áreas protegidas y de los sistemas de áreas protegidas es un esfuerzo en equipo.

Por sí solo, el establecimiento de áreas protegidas y sistemas de áreas protegidas no garantiza que sus objetivos se cumplan. A fin de lograr una gestión eficaz de las áreas protegidas y de los

sistemas de áreas protegidas, no solo se requieren arreglos institucionales y de gobernanza apropiados, sino también profesionales con capacidades e interés (Müller *et al.*, 2019).

## 3.2

# El ciclo de la gestión adaptativa



La gestión adaptativa, también conocida como el manejo cíclico o manejo adaptativo, es un término cada vez más empleado dentro del lenguaje de la conservación. Se define como la incorporación de un proceso formal de aprendizaje en las acciones de conservación. Específicamente, es la integración del diseño, manejo y monitoreo de un proyecto para proveer un marco referencial que sistemáticamente ponga a prueba los supuestos, promueva el aprendizaje y provea de información oportuna para las decisiones de manejo (CMP, 2013). Otros autores afirman que es **“un enfoque sistemático para mejorar la gestión de los recursos mediante el aprendizaje a partir de los resultados de la gestión”, “aprender haciendo en su forma más simple”** (Worboys y Trzyna, 2019).

Expertos en temas de conservación concluyen que gobernar y gestionar de forma adaptativa contribuye al éxito, y para ello —afirman— las organizaciones tendrán que ser ágiles si quieren gestionar de forma adaptativa. Tendrán que estar funcionalmente en forma, mantener

las capacidades necesarias para gestionar de forma adaptativa, emplear al personal que pueda pensar críticamente y alentar a los líderes a que promuevan la cultura de la reflexión y el aprendizaje, lo cual es fundamental para una gestión adaptativa (McCool, Freimund y Breen, 2019).

Dicho proceso cíclico incluye una serie de etapas integradas que se relacionan con las funciones de la gestión expuestas en la figura 2: planeación, implementación, monitoreo, evaluación y retroalimentación. A partir de ello se han desarrollado diferentes marcos metodológicos para la gestión de áreas y sistemas de áreas protegidas que incluyen algunas variaciones en sus elementos, como el marco de la UICN para evaluar la efectividad del manejo de áreas protegidas (Hockings *et al.*, 2006) y los Estándares Abiertos para la Práctica de la Conservación, generados por la Alianza para las Medidas de Conservación<sup>1</sup> (The Conservation Measures Partnership —CMP—).

Con adaptaciones al contexto colombiano, algunos ejercicios regionales como los realizados en los departamentos del Valle del Cauca (Barón y Ochoa, 2010) y Risaralda (Carder y WWF, 2011), y locales como el Simap Carolina del Príncipe (Antioquia) (Fundación Grupo HTM, 2014), han empleado el ciclo de la gestión adaptativa como un marco de referencia para analizar y desarrollar la gestión de la conservación. De igual manera, en el año 2010 se llevó a cabo un ejercicio para evaluar la efectividad de la gestión del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia (Chamorro, Flórez y Velosa, 2010) basado en el marco UICN mencionado anteriormente. Sin embargo, todavía no se ha desarrollado en Colombia un marco metodológico para la evaluación de la gestión que aplique a todo el Sinap en todos sus ámbitos de gestión, desde el nacional hasta el local, y que considere la particularidad de este último,

dado que no solo gestiona áreas del Sinap, sino también otras áreas de conservación.

Los procesos de evaluación se basan en una planeación realizada, es decir, la evaluación tiene sentido cuando previamente se han definido unos objetivos que puedan ser comparados con los resultados y, de esta manera, ver su grado de cumplimiento. Esto conlleva a plantear la cuestión sobre cómo están haciendo la planeación los sistemas municipales en Colombia antes de pensar en una “evaluación de su gestión”. Para ello es pertinente iniciar por un análisis general de la gestión del sistema municipal que permita saber cómo está funcionando, sus fortalezas y potencialidades y cuáles son sus principales limitantes. Para cumplir con este fin, realizar un análisis en el marco del ciclo de la gestión adaptativa resulta muy conveniente por las razones que se expondrán más adelante.

A partir del marco para la evaluación de efectividad del manejo de áreas protegidas de la UICN, que se basa en un ciclo de gestión, y empleando una adaptación de este para el contexto colombiano, la cual fue realizada en el ejercicio del departamento de Valle del Cauca en el año 2010 (Barón y Ochoa, 2010), se presenta a continuación el *ciclo de la gestión adaptativa* que se propone como referente para el análisis de la gestión que adelantan los sistemas municipales en Colombia. Este consta de ocho elementos (figura 3), clasificados en las cuatro fases comúnmente utilizadas: *planear, hacer, verificar y actuar* (estas fases se explicarán en detalle más adelante en el presente documento).

1 <https://www.conservationmeasures.org/>

# SINAP



**Figura 3.**

Elementos del ciclo de la gestión.

Fuente: adaptado de Barón y Ochoa (2010)

## 3.3 Razones para emplear el ciclo de la gestión adaptativa en la gestión de sistemas municipales

A partir de un proceso de diagnóstico sobre la gestión de los sistemas municipales de áreas protegidas realizado por el proyecto (GIZ, 2020), que incluyó la revisión de algunos casos en Colombia, experien-

cias en Latinoamérica (Sernanp y WCS, 2017; GIZ, 2013) y referentes a nivel mundial (Worboys *et al.*, 2019), se describen a continuación las ventajas de la utilización del ciclo de la gestión para el análisis de la gestión de los sistemas municipales:

### 1)

Desde el ámbito internacional se han definido directrices del Convenio de Diversidad Biológica (CDB) y sus metas de Aichi<sup>2</sup>. Estas plantean la necesidad de evaluar la efectividad en la gestión y manejo de las áreas protegidas y de los sistemas de áreas protegidas. Con esto en mente, las principales metodologías empleadas para la evaluación o para el análisis de la gestión se basan en el ciclo de la gestión.

### 2)

Es un referente usado ampliamente a nivel mundial en la gestión de la conservación que permite tener una visión integral de lo que implica la gestión, considerando la interrelación de todos los aspectos, cuya estructura puede ser adaptada a diferentes contextos, escalas espaciales y niveles de información y puede ser enriquecida a partir otros marcos de referencia basados en el mismo ciclo, como lo es el caso del Marco para la Evaluación de la Efectividad de UICN o los Estándares Abiertos para la Práctica de la Conservación de CMP (2013).

### 3)

En Colombia se han desarrollado ejercicios a nivel nacional y regional que han empleado metodologías basadas en el ciclo de la gestión, como lo es el Marco para la Evaluación de la Efectividad de UICN.

### 4)

Reconociendo que los sistemas municipales en Colombia tienen diferentes enfoques y particularidades, los elementos del ciclo de la gestión pueden ser adaptados a sus contextos, tanto en sistemas que llevan varios años como para los que se empiezan a establecer. De igual manera, es conveniente plantear unos elementos mínimos para la gestión de dichos sistemas que permitan hacer comparaciones y análisis futuros. Se puede tener en cuenta que algunos sistemas municipales en Colombia ya lo están empleando para diseñar sus procesos de planeación y de gestión.

### 5)

Los retos que se han identificado para los sistemas municipales están relacionados con varios de los elementos del ciclo de la gestión, y resulta práctico analizar cómo se pueden abordar desde este ciclo.

### 6)

La aplicación del ciclo de la gestión adaptativa posee unos principios que favorecen la gestión; entre ellos cabe destacar el enfoque adaptativo, la retroalimentación a partir del aprendizaje, la creación de una cultura de la evaluación y el seguimiento, la sistematización de las lecciones aprendidas, entre otros. Además, comprende aspectos comunes al marco de la gestión pública en Colombia (República de Colombia, 2004; s.f.), como lo es el enfoque de sistema para la gestión a través de la interrelación de los elementos y el mejoramiento continuo.

### 7)

Hacer un análisis en el marco del ciclo de la gestión puede aportar elementos para la construcción participativa de métodos de evaluación de los sistemas municipales, adecuados a las realidades locales y articulados con los otros ámbitos de gestión.

2 La Meta 11 aborda la contribución de un sistema de áreas protegidas administrado de manera eficaz y equitativa.

# 4

## ELEMENTOS PROPUESTOS PARA **LA GESTIÓN DE LOS SISTEMAS MUNICIPALES**

---

Gracias al ejercicio de compilación de las experiencias de los municipios, teniendo en cuenta la estructura del ciclo de la gestión y a partir de los principales referentes metodológicos existentes, se presentan algunas recomendaciones para que los diferentes ámbitos de gestión contribuyan al fortalecimiento de los sistemas municipales. Estas no se constituyen en unos lineamientos; se pueden considerar de acuerdo con las necesidades y contextos y según el estado del proceso en el que se encuentre cada sistema municipal.

Si bien es cierto que en Colombia los sistemas municipales son muy diversos debido a sus contextos ambientales, sociales, culturales y económicos, lo que hace que desarrollen diferentes enfoques, como por ejemplo desde ecosistemas, educación ambiental, control y vigilancia, ordenamiento territorial, participación, etc., es conveniente plantear algunos elementos mínimos comunes para la gestión. Una cuestión central que se puede considerar es la siguiente: ¿el sistema municipal está realizando su gestión en el marco de un ciclo de gestión adaptativa?

Responder a esta cuestión implica revisar si el sistema ha apropiado y desarrollado de manera consciente el ciclo cerrado de la gestión, realizando planificación, disponiendo de los insumos necesarios y desarrollando las actividades adecuadas para el logro de resultados que permitan cumplir sus objetivos. También significa analizar si se desarrolla una labor de seguimiento y evaluación que, junto con el análisis del contexto, permite retroalimentar el proceso.

Son numerosos los criterios que se pueden emplear para analizar en cada uno de los aspectos mencionados. Por ello se proponen en las siguientes páginas unos criterios que se pueden considerar aplicables para un análisis a nivel general o que están relacionados con los retos que enfrentan los sistemas municipi-

pales, los cuales se presentaron al inicio de este documento.

Dichos criterios están clasificados de acuerdo a las fases del ciclo de la gestión. Al inicio de cada una de ellas, se ha incorporado una frase orientadora, tomadas de la experiencia desarrollada por el Sistema Nacional de Áreas Protegidas por el Estado (Sinanpe) en Perú (Sernanp y WCS -2017-)"

Los *criterios* que se exponen a continuación se acompañan de algunas preguntas que pueden ser empleadas por los municipios para orientar el análisis, y de algunas descripciones y cifras porcentuales basadas en la información aportada por los 25 municipios que participaron del ejercicio de análisis de la gestión de los sistemas municipales (tabla 1), los cuales representan el 14% de los sistemas municipales existentes actualmente en el país.

Se estima que el **22% de los sistemas municipales analizados desarrollan todos los elementos en el marco de un ciclo de gestión adaptativa.**

**Tabla 1.**

Municipios que participaron de la encuesta sobre la gestión de los sistemas municipales

Departamento	Municipio
Antioquia	Envigado
	San Luis
	Montebello
Boyacá	Duitama
Huila	Santa María
	Acevedo
	Elías
Meta	Uribe
Nariño	Pasto
Norte de Santander	Cucutilla
Quindío	Filandia
	Pijao
	Montenegro
Risaralda	Mistrató
	Belén de Umbría
	Quinchía
Tolima	San Antonio
Valle del cauca	Guadalajara de Buga
	Tuluá
	Sevilla
	Bugalagrande
	Versalles
	Santiago de Cali
	Toro
	Caicedonia
<b>Total</b>	



 **CRITERIOS DEL CICLO DE LA GESTIÓN ADAPTATIVA**

## 4.1

### Fase planear

Se tiene en cuenta el “para qué” de cada resultado que se espera lograr y el impacto deseado

#### 4.1.1 Criterios sobre el contexto

Analizar el contexto del sistema municipal consiste en estudiar las circunstancias que lo rodean y permite obtener información útil para planificar e implementar la gestión y para dar forma y centrar una evaluación en los aspectos más importantes de administración (Hockings *et al.*, 2006). Se identifican, por ejemplo, los factores sociales, económicos y políticos que influyen la gestión o las presiones, amenazas y oportunidades que pueden incidir negativa o positivamente sobre el sistema.

#### **CRITERIO 1.** Influencia del ambiente externo

Considera el análisis de los factores que inciden sobre la gestión del sistema municipal, sean estos del nivel local, regional o nacional.

**¿Qué factores sociales, económicos y políticos-normativos dentro y fuera del municipio han incidido positiva o negativamente en la gestión del sistema municipal?**

**Figura 4.**  
Los principales factores que inciden positivamente en la gestión del sistema municipal

Sociales	Económicos	Políticos-normativos
<ul style="list-style-type: none"> <li>La participación, el fortalecimiento y apropiación de las organizaciones de base comunitaria y ambientales y los proyectos ambientales escolares.</li> <li>La participación de la sociedad civil en el manejo y la administración de los recursos naturales.</li> <li>La articulación con el sistema departamental de áreas protegidas.</li> <li>El reconocimiento de la importancia de la conservación por parte de los actores.</li> <li>El control que ejercen las comunidades aledañas sobre factores externos que pueden afectar las áreas protegidas.</li> <li>Inserción de la comunidad y líderes en el proceso con base en participación y estudios de expertos sobre el territorio natural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La gestión y destinación de recursos locales (sector productivo), municipales (PDM), regionales (gobernación, autoridad ambiental) y nacionales (art. 111 Ley 99).</li> <li>La articulación para la cofinanciación de proyectos.</li> <li>Incentivos económicos y tributarios por participación en estrategias complementarias de conservación</li> <li>La existencia de servicios ecosistémicos y de las empresas públicas municipales que se benefician del agua y retribuyen al municipio.</li> <li>El aumento del turismo de naturaleza y la realización de recreación e investigación.</li> <li>La destinación específica de presupuesto para contratar personal encargado de la gestión y protección de los recursos naturales y del ambiente del municipio y para la ejecución del plan de acción.</li> <li>La realización de proyectos productivos sostenibles ambientalmente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La existencia de normas y de políticas, así como de un acto administrativo de adopción de sistema que permitan que estas sean acogidas por el sector político.</li> <li>La inclusión del sistema municipal en el plan de desarrollo municipal y en el ordenamiento territorial.</li> <li>La articulación política para la gestión de alianzas (alcalde, concejales y secretarios).</li> <li>La existencia de normatividad sobre la adquisición de predios.</li> <li>El posicionamiento del tema en las instancias políticas y en los programas de los candidatos.</li> <li>La articulación con los procesos del Pomca, Cidea y Piga.</li> <li>La continuidad de los funcionarios públicos encargados del tema.</li> </ul>

**Figura 5.**  
Los principales factores que inciden negativamente en la gestión del sistema municipal

Sociales	Económicos	Políticos-normativos
<ul style="list-style-type: none"> <li>La falta de acuerdos con los sistemas vecinos o con sistemas compartidos.</li> <li>Desconfianza hacia las instituciones del Estado.</li> <li>Resistencia al cambio de prácticas agrícolas nocivas.</li> <li>Falta de educación y conciencia sobre la importancia de las áreas de conservación.</li> <li>La inmigración de personas por diferentes factores, entre ellos el desplazamiento forzoso, hace que se desarrollen actividades de uso ilegal de recursos e invasión de los suelos de protección.</li> <li>Falta de control en el aprovechamiento de los recursos naturales por parte de los entes competentes.</li> <li>Falta de participación activa de entes territoriales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de incentivos tributarios.</li> <li>La extracción de recursos naturales sin una justa compensación.</li> <li>El escaso presupuesto designado para el sistema, para la inversión en conservación y en el campo y para la compra de áreas para la conservación.</li> <li>La presión urbanística y el desarrollo desmedido.</li> <li>La expansión de la frontera agrícola.</li> <li>Falta de vinculación del sector privado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poca o nula inclusión del tema de la conservación en la planeación de la inversión local.</li> <li>El no reconocimiento del sistema municipal por parte del Sinap.</li> <li>Conflictos de intereses políticos que polarizan las comunidades.</li> <li>Falta de articulación entre el municipio, el departamento, la nación y otras entidades en la ejecución de proyectos de conservación.</li> <li>Los cambios de gobierno que afectan la continuidad de los procesos.</li> <li>La gestión insuficiente y deficiente.</li> <li>Falta de cumplimiento de la normatividad por parte de los entes territoriales.</li> <li>El cambio en las categorías de conservación de las áreas flexibilizó ciertos usos del suelo que son negativos para la estabilidad ecológica de las áreas.</li> <li>Falta de visión de corto, mediano y largo plazo sobre la conservación.</li> <li>Falta de seguimiento a la ejecución del plan de acción.</li> <li>Falta de una política pública actualizada.</li> </ul>

## CRITERIO 2.

### Actitudes y relaciones de las partes interesadas

Considera el análisis de los aspectos relacionados con el ambiente y maneras de relacionamiento existentes entre los actores que hacen parte del sistema, así como con los actores de otros ámbitos de gestión en los que este se encuentra inmerso.



#### ¿El sistema municipal cuenta con mecanismos para garantizar la participación de los actores?



El 89% de los sistemas municipales que respondieron la encuesta cuentan con uno o más mecanismos de participación, con variadas denominaciones como: mesa técnica, Comap, Colap, mesa local o municipal, junta administradora, grupos dinamizadores del proceso, ejercicios de concertación comunitaria, comités de biodiversidad, programas de socialización, Comeda, comités del Cidea, comité de gestión del riesgo, veedurías ciudadanas, JAC, juntas administradoras de acueductos, consejo ambiental municipal, CMDR, Sigam y encuentros comunales. Sin embargo, es necesario fortalecer la participación de las comunidades indígenas y afrodescendientes en todas las etapas del proceso de gestión dado que se reconoce que, en algunos casos, es débil o no han sido vinculadas.



#### ¿Qué mecanismos emplea el sistema municipal para la resolución de conflictos socioambientales relacionados con las presiones que ejercen los proyectos de interés general sobre las áreas del sistema?



Para la *resolución de conflictos socioambientales* relacionados con las presiones que ejercen los proyectos de interés general sobre las áreas del sistema se identifican algunas acciones puntuales como: controles ambientales, recolección de firmas, talleres de diálogo apoyados por los comités, talleres de concertación con las autoridades ambientales, aplicación de las directrices dadas en el ordenamiento territorial, código de policía, comparendos, mesas de trabajo con la comunidad, articulación entre la política ambiental municipal y lineamientos para el manejo ambiental de obras civiles, actuación a través del CMDR y la autoridad ambiental y los comités de comanejo de áreas de importancia ecosistémica.



#### ¿Qué tanto se ha apropiado la comunidad del sistema municipal y qué tanto apoya sus actividades?



El 62,9% de los sistemas municipales que respondieron la encuesta considera que solo algunos actores son conscientes del funcionamiento del sistema municipal y brindan apoyo para su funcionamiento. A pesar de que algunos sistemas municipales consideran que han logrado una gran apropiación social, la mayoría indican que es necesario involucrar más actores puesto que las responsabilidades de gestión recaen en unos pocos.



#### ¿Cómo interactúa el sistema municipal con los sistemas vecinos para articular sus procesos? ¿Qué aprendizajes puede compartir con los sistemas vecinos u otros sistemas en contextos similares?

Los temas de interés que se quieren conocer a través de la experiencia de otros municipios son los siguientes:



Incorporación de los sistemas municipales en el ordenamiento territorial.



Transformación de conflictos.



Mecanismos de financiación.



Monitoreo y seguimiento.



Estrategias de conservación de especies.



Esquemas de pago por servicios ambientales.



Declaratoria y gestión de corredores de conectividad.



Planes de manejo y planes operativos de las áreas protegidas.



Vinculación de la empresa privada.



Administración, control y vigilancia.



Programas de incentivos a las comunidades.



Educación ambiental y participación comunitaria.

- ✓ Incentivos a la conservación.
- ✓ Estrategias de delimitación exitosas.
- ✓ Praes y Procedas desarrollados en áreas protegidas.
- ✓ Experiencias significativas de las reservas de la sociedad civil.
- ✓ Restauración.
- ✓ Gestión comunitaria.
- ✓ Articulación de actores.
- ✓ Implementación de la gestión en el marco del ciclo de la gestión adaptativa.

Sobre las experiencias que se considera importante compartir:

- ✓ Defensa de áreas protegidas urbanas.
- ✓ Reservas naturales de la sociedad civil y humedales.
- ✓ Definición y concertación participativa de los usos del suelo en la zona amortiguadora.
- ✓ Investigación y monitoreo de fauna silvestre.
- ✓ Ruta de declaratoria de áreas protegidas.
- ✓ Socialización y plan de comunicaciones.
- ✓ Banco de predios priorizados.
- ✓ Restauración.
- ✓ Proyectos socioambientales.
- ✓ Estrategia de conservación a través del incentivo tributario.
- ✓ Senderismo y avistamiento de aves.
- ✓ Vivero regional.
- ✓ Trabajo de áreas con los Praes.
- ✓ Inclusión y gestión de diversas categorías de áreas protegidas.
- ✓ Inclusión en el plan de desarrollo municipal.
- ✓ RNSC como modelos agroecoturísticos y ecoturísticos sostenibles.
- ✓ Planes de manejo ambiental.
- ✓ Comités de comanejo.
- ✓ Convenios con universidades.

- ✓ Guardaparques y guardabosques.

- ✓ Articulación del sistema con el ordenamiento territorial.



### ¿Qué estrategias se pueden implementar de manera conjunta con las autoridades ambientales para fortalecer los sistemas municipales desde el ordenamiento territorial y los planes de desarrollo?

Para el fortalecimiento del sistema municipal desde el ordenamiento territorial y el plan de desarrollo se proponen las siguientes acciones:

- ✓ Revisión y ajuste a la estructura ecológica principal y regular los usos del suelo de las áreas aledañas a las áreas de conservación incluidas en el sistema.
- ✓ Incluir un programa para áreas protegidas
- ✓ Fomentar el aprovechamiento del potencial turístico.
- ✓ Implementar proyectos de interés socioambiental en las comunidades cercanas a las áreas protegidas.
- ✓ Incluir el tema como eje principal del sector ambiental.
- ✓ Emplear el plan de acción del sistema municipal como insumo para los procesos de ordenamiento territorial y para el plan de desarrollo.
- ✓ El sistema debe ser incluido dentro de las metas del plan de desarrollo.
- ✓ Que el ordenamiento territorial incluya la capa cartográfica de las áreas del sistema.
- ✓ Definir las áreas con función amortiguadora de las áreas protegidas.
- ✓ Incentivar y fortalecer el sistema municipal desde los instrumentos de gestión como el POMCH y el PGAR.
- ✓ Hacer seguimiento a los compromisos que se establecen en los planes de desarrollo y en el ordenamiento territorial relacionados con la conservación y los sistemas municipales.
- ✓ Consolidar el ordenamiento territorial con los planes de manejo y la zonificación ambiental de las áreas.



## ¿Qué acciones puede desarrollar el sistema municipal para lograr un mayor acompañamiento de las autoridades ambientales y demás actores relacionados con la gestión de la biodiversidad?

Para lograr un mayor acompañamiento de las autoridades ambientales en la gestión, se proponen las siguientes acciones:

- ✓ Fortalecer las mesas regionales.
- ✓ Desarrollar proyectos conjuntos.
- ✓ La integración y participación continua en el Sidap.
- ✓ Unificar acciones a través del control, monitoreo y seguimiento de las áreas.
- ✓ Que la autoridad ambiental delegue un gestor ambiental a cada municipio y disponga de personal idóneo y específico para acompañar a los sistemas municipales.
- ✓ La realización de convenios interinstitucionales.
- ✓ Adopción de acciones en los planes de desarrollo municipal y en los planes de acción de las autoridades ambientales.
- ✓ Vincular a las autoridades ambientales a los consejos locales y mesas de áreas protegida a través del acuerdo.
- ✓ Mecanismos de comunicación permanente con la autoridad ambiental.
- ✓ Participar en la construcción de los planes de acción de las corporaciones.
- ✓ Contar con un programa financiero específico para los Sidap para el desarrollo de los planes de acción de los sistemas municipales.
- ✓ Dar el posicionamiento a los Sidap como el mecanismo que apoya el trabajo de los sistemas municipales.
- ✓ Apoyar los ejercicios de caracterización de la biodiversidad y la definición de la estructura ecológica, de bienes y servicios prioritarios de los ecosistemas fundamentales y de conectividad con ecosistemas vecinos.



## ¿Cómo unificar los criterios en las diferentes escalas de gestión sobre las orientaciones dadas para la consolidación y gestión de los sistemas municipales?

- ✓ El 70% de los sistemas municipales mencionan que conocen o aplican *orientaciones regionales* para la conformación y gestión de su sistema. Entre ellas se encuentran: asesoramiento legal y técnico, coordinación de actividades de control y vigilancia, el empleo de SIG para el monitoreo, la integración y participación en el Sidap, la articulación con municipios vecinos, priorización de predios para la adquisición, realización de convenios interinstitucionales, solicitud del establecimiento de planes operativos, orientaciones para la elaboración de planes de manejo y zonificación ambiental, acompañamiento en la ejecución de los planes de acción, orientaciones sobre procesos de concertación con propietarios de RNSC y otras estrategias de conservación, ejecución de acciones conjuntas y educación ambiental.

Para *unificar las orientaciones* que se dan a los municipios por parte de las demás instancias regionales y nacionales sobre la conformación y gestión de los sistemas municipales, se propone:

- ✓ Definir marco legal y lineamientos.
- ✓ Suministro de la información cartográfica por parte de las autoridades ambientales a los municipios.
- ✓ Generar un modelo de acuerdo
- ✓ Definir líneas de inversión específicas para los sistemas municipales.
- ✓ Tener en cuenta las experiencias exitosas de los procesos participativos.
- ✓ El reconocimiento formal de los sistemas municipales y las figuras de conservación.
- ✓ Realizar capacitaciones en todos los ámbitos de gestión del Sinap.
- ✓ Profundizar en el conocimiento de las realidades de los municipios.
- ✓ Involucrar a los diferentes sectores.
- ✓ Dar orientaciones sobre la administración de las áreas y sobre los temas que se deben manejar.
- ✓ Hacer seguimiento al cumplimiento de la función de las instituciones involucradas.
- ✓ Dar orientaciones sobre la caracterización y zonificación de las áreas de conservación del municipio y las acciones que se deben hacer frente a la gestión y las funciones del sistema.

Además, otras propuestas son:

-  La publicación continua de la información y la creación de foros, diplomados, especializaciones, coloquios, congresos, cursos, de manera tanto presencial como virtual, y la utilización de medios de información electrónicos y en físico.
-  Tener en cuenta la diversidad cultural y la capacidad financiera de los territorios.
-  Crear un fondo municipal destinado para la ejecución de los planes de acción de los sistemas municipales.
-  Dar orientaciones para armonizar los planes de acción.
-  Dar orientaciones para el desarrollo de mecanismos que garanticen el logro de la continuidad de los procesos cuando hay cambio de gobierno municipal.
-  Cooperación de proyectos sostenibles.
-  Dar orientaciones sobre la definición de la estructura ecológica principal y complementaria y de corredores de conectividad.



### ¿Cómo es el relacionamiento del sistema municipal con las demás instancias del Sinap?

-  En el 50% de los casos analizados se manifiesta tener algún tipo de conocimiento o relacionamiento con el Sinap; el 48% se asocian con el Sirap, y el 70% se vinculan con el Sidap. Se encuentra también que, en algunos casos, el sistema municipal reconoce un relacionamiento con el Sirap pero no con el Sidap. Esto se debe a que en algunas regiones los procesos Sidap no están consolidados. Asimismo, en otras zonas el sistema municipal solo asegura tener un relacionamiento con el Sinap y no con el Sirap o el Sidap. En el caso particular del Valle del Cauca, se admite un relacionamiento solo con el Sidap, el cual constituye el principal canal de comunicación y escenario de coordinación, a pesar de que inciden sobre este departamento tres sistemas regionales (Eje Cafetero, Pacífico y Andes Occidentales).

También existen municipios que ejercen su gestión solo con el acompañamiento y articulación con las corporaciones autónomas regionales. Ejemplo de ello es el municipio de Uribe, Meta, que, a pesar de la existencia del Sidap, no reconoce su relacionamiento con esta instancia, sin que ello signifique que no exista (esto puede deberse a que, tras los cambios de administración recientes, los nuevos funcionarios no estén familiarizados con los procesos, evidenciándose una vez más la afectación que esto ocasiona a la continuidad de los procesos). Otro aspecto que se evidencia es que, tras la existencia de un Sidap consolidado, existe una mayor participación de los sistemas municipales en los procesos de planeación regional, lo cual es lógico porque la instancia departamental es más próxima a los municipios que la regional.

Estas situaciones demuestran la diversidad de maneras de relacionamiento en el interior del Sinap y la necesidad de una comunicación y capacitación permanente sobre el contexto de este y el establecimiento de mecanismos que faciliten el relacionamiento entre los ámbitos de gestión.

### CRITERIO 3.

#### Amenazas

Considera la identificación y el análisis de las situaciones que constituyen una amenaza para el cumplimiento de los objetivos del sistema y para el desarrollo de la gestión misma. Algunos municipios abordan este tema mediante un análisis de presión-estado-respuesta para

las problemáticas asociadas a la conservación. Bajo este criterio se pueden analizar y documentar también las fortalezas, las debilidades y las oportunidades que deben ser tenidas en cuenta para el abordaje de los demás elementos dentro del ciclo de gestión.



### ¿Qué aspectos o situaciones constituyen fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas para el cumplimiento de los objetivos y la gestión del sistema municipal?

Dentro de las principales *fortalezas* identificadas están:

-  Contar con el acompañamiento de la autoridad ambiental.
-  Contar con actores comprometidos.
-  Contar con planes operativos.
-  Ausencia de problemas de orden público.
-  Voluntad política local.

- ✓ La adopción del sistema por acuerdo municipal.
- ✓ Contar con un grupo dinamizador del proceso.
- ✓ Contar con una oficina e instrumentos básicos para su operatividad.
- ✓ Contar con personal idóneo.
- ✓ Fortalecimiento de la estructura ecológica principal.
- ✓ Contar con una mesa municipal operativa y preparada.
- ✓ La activa participación y corresponsabilidad de las juntas administradores de acueductos rurales.
- ✓ Organizaciones de base empoderadas de los procesos ambientales en las áreas protegidas.
- ✓ Solidez en la formalidad del sistema e integración con el ordenamiento territorial actualizado.

Las *debilidades* indicadas en algunos casos son:

- ✓ Baja asignación presupuestal y de personal.
- ✓ Falta de conocimiento sobre el sistema por parte de la comunidad.
- ✓ Falta de claridad sobre la ubicación y seguimiento de algunos predios adquiridos.
- ✓ Pocas capacidades en aspectos organizativos, gestión de recursos y elaboración de proyectos.
- ✓ Falta de coordinación entre las instituciones.
- ✓ Falta de estímulos a la conservación.
- ✓ Poco apoyo de la policía y los demás entes de control.
- ✓ No contar con un plan de acción.
- ✓ Inoperatividad del sistema.
- ✓ Falta de capacitación a funcionarios.
- ✓ Falta de apoyo de entidades como la corporación autónoma, la gobernación y la nación.
- ✓ Poca participación del sector privado.
- ✓ No existe continuidad del personal que lleva los procesos del sistema cuando hay cambios de administración.
- ✓ Recortes financieros constantes para el sistema.

Dentro de las *oportunidades* para los sistemas municipales están:

- ✓ El aprovechamiento de los atractivos paisajísticos y la estabilidad del orden público para desarrollar el agroecoturismo.
- ✓ La gestión de recursos internacionales.

- ✓ El intercambio de experiencias con otros municipios del país.
- ✓ El creciente interés en la protección del patrimonio natural.
- ✓ La articulación del sistema con los planes regionales y sectoriales.
- ✓ La integración al Sidap.
- ✓ La oferta ambiental.
- ✓ La realización de nuevas declaratorias.
- ✓ La ubicación estratégica.
- ✓ La declaratoria de áreas de conservación en diferentes categorías.
- ✓ El reconocimiento de la labor del sistema por parte de las autoridades ambientales motiva el desarrollo de futuros procesos.

En cuanto a las *amenazas* se indican las siguientes:

- ✓ Políticas públicas no ajustadas a las realidades de los territorios que dejan desprotegidas muchas áreas.
- ✓ Compra de grandes extensiones de tierra en áreas estratégicas de conservación, por grandes empresas extranjeras, para siembra de cultivos perennes y la expansión de monocultivos.
- ✓ La expansión de la frontera agrícola y la deforestación.
- ✓ Que el presente ejercicio se convierta en un documento más.
- ✓ El desarrollo urbanístico desmedido.
- ✓ Los cambios de administración que interrumpen los procesos.
- ✓ Solicitudes de explotación minera que no cuentan con la participación de la administración ni de la comunidad.
- ✓ La falta de reconocimiento del sistema municipal por parte del Sinap.
- ✓ La implementación de sistemas productivos no amigables con el ambiente.
- ✓ La inoperancia de las entidades de control.
- ✓ La ocupación ilegal de las áreas estratégicas.
- ✓ La no asignación de presupuestos.
- ✓ Los incendios forestales.
- ✓ El desarrollo de normas por parte de municipios vecinos que son contrarias a los procesos del sistema a pesar de tratarse de ecosistemas compartidos.

Todos los aspectos del contexto planteados anteriormente pueden ser abordados a través de un documento de *diagnóstico y caracterización* del sistema municipal. Dicho reporte puede incluir diferentes aspectos como la definición participativa o la revisión de los objetivos por los cuales se crea el sistema, el estado de los ecosistemas, estudios de cobertura y uso del suelo, priorización y caracte-

rización de áreas de conservación, análisis de conectividad, muestreos de biodiversidad, definición de valores objeto de conservación, caracterización de actores claves en la gestión y sus roles por desempeñar, los mecanismos de participación, entre otros aspectos. Algunos municipios han elaborado un diagnóstico como punto de partida para la conformación y la gestión de su sistema.

#### 4.1.2 Criterios sobre la planeación

El análisis sobre la planeación puede considerar las características de diseño del sistema de áreas protegidas: los factores físicos, legales e institucionales que determinan si su gestión será relativamente sencilla o compleja. También cabe aquí el análisis de aspectos como la legislación y la política sobre áreas protegidas, el diseño del sistema de áreas protegidas, la

creación de áreas y la planificación de la gestión a través de instrumentos o planes (Hockings *et al.*, 2006).

#### CRITERIO 4. Diseño del sistema

Es conveniente revisar si el diseño del sistema municipal cuenta con unos objetivos de conservación claramente definidos y si las áreas que lo comprenden garantizan el cumplimiento de estos.



**¿El sistema municipal cuenta con unos objetivos de conservación definidos? ¿Están incluidas en el sistema municipal todas las áreas que garantizan el cumplimiento de los objetivos de conservación definidos para el sistema?**



En el 79% de los casos se afirma que se han desarrollado procesos para la identificación de la estructura ecológica principal y que cuentan con objetivos de conservación definidos para su sistema. Sin embargo, solo el 29% manifiesta que se han identificado y caracterizado la totalidad de las áreas que garantizan el cumplimiento de los objetivos de conservación por los cuales se creó el sistema municipal y que todas están incluidas dentro del sistema municipal.



Definir la estructura ecológica principal del municipio constituye un ejercicio fundamental para consolidar el sistema municipal y para caracterizar las áreas de este.

#### CRITERIO 5. Planeación de la gestión

Con fundamento en los objetivos definidos para el sistema y en el análisis de la situación de la conservación en el municipio, es necesario definir las metas, las estrategias y los objetivos, así como las acciones para monitorear su cumplimiento, en el marco de un instrumento de planeación. Este ejercicio no solo constituye un punto de partida para la operación del sistema en el corto plazo, sino que también es la base

para la construcción de una planeación estratégica que plantee acciones en el corto, mediano y largo plazo. Es conveniente que el plan de acción cuente con un plan operativo anual y con un plan de monitoreo y seguimiento de las metas a través de indicadores. También es estratégico disponer de un plan de acción articulado a los procesos e instrumentos de planeación ambiental y a los planes de acción del Sidap y Sinap.



**¿El sistema municipal cuenta con un plan de acción para la gestión?**

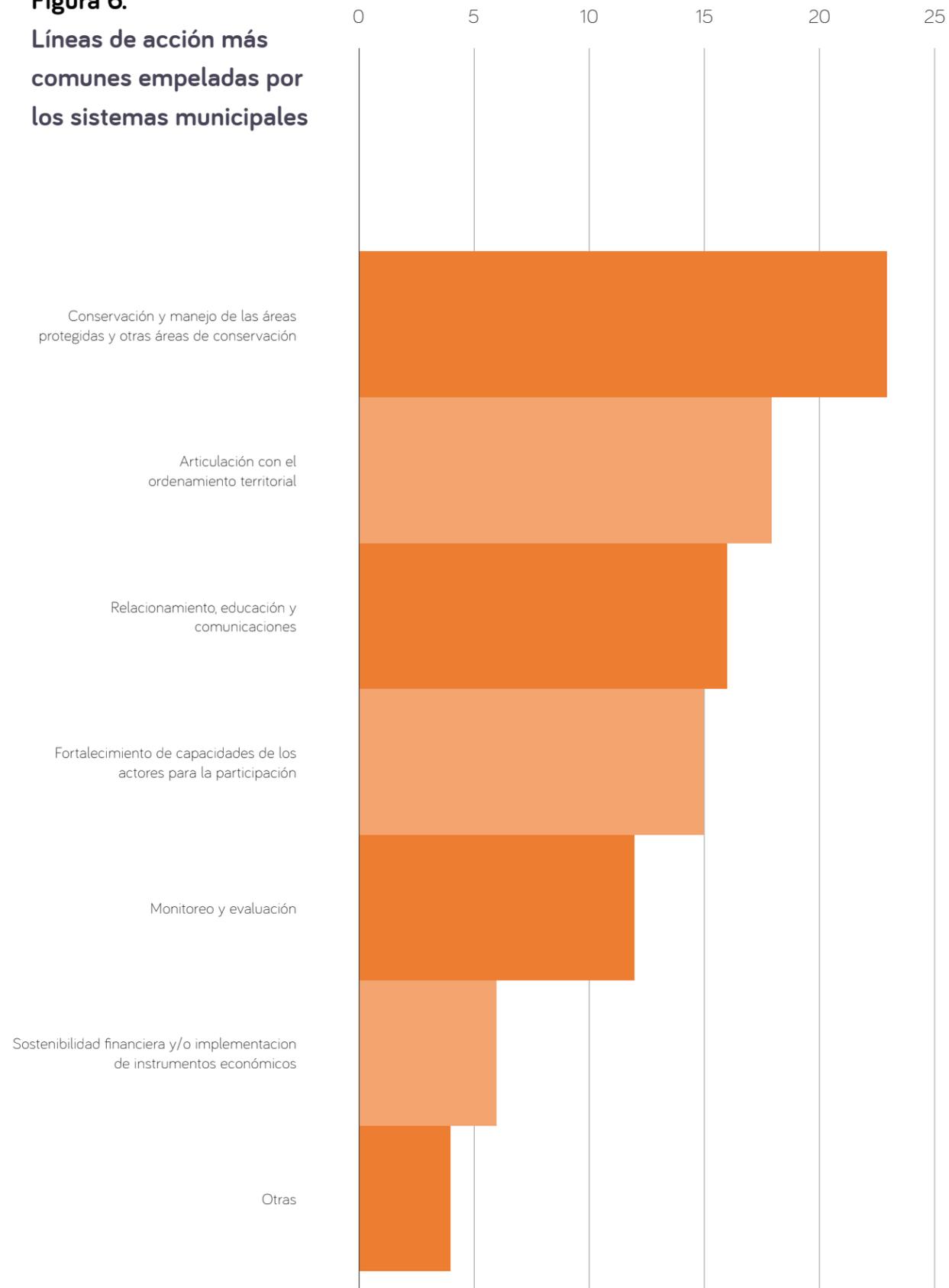


En el 54,2% de los casos se manifiesta que no cuentan con un plan de acción o desarrollan actividades que les permiten planear acciones en el marco de un plan de acción claramente establecido. En el caso de no contar con un plan de acción específico, emplean para ello el plan de desarrollo municipal, planes indicativos y planes operativos anuales, así como planes de compra de áreas prioritarias y de protección de coberturas forestales. El 37% asegura contar con un plan operativo anual, el 96% afirma que emplea el plan de desarrollo municipal para la gestión del sistema, y el 71% señala que realiza monitoreo o seguimiento a la planeación de la gestión, principalmente, de manera anual y semestral.



Las líneas de acción más comunes desarrolladas para la gestión de los sistemas municipales se relacionan en la figura 6. A estas se agregan las de restauración, sostenibilidad del recurso hídrico, gobernanza y turismo.

**Figura 6.**  
**Líneas de acción más comunes empeladas por los sistemas municipales**



Los siguientes son otros *procesos de planeación en los que participan* los sistemas municipales:

- ✓ Plan de desarrollo departamental
- ✓ Plan de desarrollo municipal
- ✓ Plan de acción de la autoridad ambiental
- ✓ Plan de variabilidad y cambio climático
- ✓ Plan ambiental local
- ✓ Plan de ordenamiento territorial
- ✓ Plan de gestión ambiental municipal
- ✓ Plan de manejo del distrito regional de manejo integrado
- ✓ Plan de acción del comité técnico interinstitucional de educación ambiental
- ✓ Plan de ordenación y manejo de cuenca hidrográfica.



**¿Qué mecanismos se emplean para garantizar la participación de los actores en la planeación de la gestión?**

- ✓ En cuanto a los actores que *participan en la planeación* de la gestión, en la mayoría de los casos se hace referencia a diversos actores institucionales y comunitarios. Los mecanismos que emplean para garantizar la participación son diversos: desde invitaciones por escrito hasta redes sociales, convocatorias, concertaciones, verificación de actores, talleres participativos y medios de comunicación. Nuevamente, se destaca la necesidad de fortalecer la participación de las comunidades indígenas, afrodescendientes y consejos comunitarios.



**¿El sistema municipal realiza seguimiento a la planeación de la gestión?**

El 71% manifiesta que se realiza seguimiento a la planeación de la gestión desde el instrumento que se disponga. Además, algunos están haciendo seguimiento a:

- ✓ Los predios adquiridos en el marco de la Ley 99
- ✓ Las reservas naturales de la sociedad civil
- ✓ Humedales
- ✓ Apoyo en el control y vigilancia ambiental Proyectos socioambientales
- ✓ Proyectos de aislamientos de áreas naturales estratégicas
- ✓ La biodiversidad.



## 4.2

### Fase hacer

La implementación mantiene el rumbo claro hacia los resultados e impactos que se espera lograr.

#### 4.2.1

##### Criterios sobre las entradas

El análisis sobre las entradas hace referencia a los insumos que emplea el sistema para realizar la gestión (capacidad humana, instalaciones, equipos, información, presupuestos). También comprende la identificación de necesidades de recursos, su disponibilidad y su adecuada utilización (Hockings *et al.*, 2006).

#### CRITERIO 6.

##### Personal

Como se mencionó anteriormente, no solo se requieren arreglos institucionales y de gobernanza apropiados; también es importante analizar las capacidades con las que cuenta el sistema.



## ¿El sistema municipal cuenta con el personal suficiente y adecuado para su gestión?



En cuanto al personal, en el 48% de los casos se afirma que el número de personas y/o habilidades son deficientes para cubrir todas las funciones que demanda la gestión del sistema, y solo el 7% considera que satisfacen todas las necesidades que demanda dicha gestión.

### CRITERIO 7.

#### Financiación

Es importante que, a partir de la planeación, se tenga claridad sobre los recursos necesarios para el cumplimiento de lo planeado. Ello no solo permite tener claridad sobre los

requerimientos, sino también dimensionar las necesidades de gestión para la consecución de recursos o del desarrollo de instrumentos de financiación.



## ¿El sistema municipal cuenta con presupuesto para su funcionamiento? ¿Está asegurada la financiación del sistema municipal?



En el 46% de los casos se indica que el sistema no cuenta con presupuesto para su funcionamiento, y el 55% señala que no es suficiente para cubrir las necesidades mínimas de gestión. El 67% manifiesta que la fuente de financiación no es fija, con frecuencia varía y depende en gran medida de fuentes externas temporales o se da en el marco de proyectos; solo el 7% manifiesta que se ha establecido un mecanismo de financiación fijo a través de una asignación presupuestal ordinaria con acuerdos a largo plazo. La fuente más común mencionada para la financiación son los recursos del artículo 111 de la Ley 99 y, dentro de las fuentes temporales, la principal son los aportes realizados por la corporación autónoma.



## ¿Qué instrumentos económicos y financieros son viables para generar la sostenibilidad del sistema municipal?

Dentro de los *instrumentos económicos* que recomiendan para aportar a la sostenibilidad del sistema proponen:



Asignación presupuestal específica y fija anual para la ejecución de los planes de acción a través de un proyecto de acuerdo



Cooperación internacional



Convenios con el sector privado, crear un fondo de cooperación financiera con aportes de instituciones, ong y empresas públicas y privadas



Destinación de la sobretasa ambiental, cobrada por la corporación autónoma regional para el sistema municipal



Esquema de pago por servicios ambientales



Fondos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible



Incrementar el porcentaje de recursos dedicados a la conservación, establecidos del artículo 111 de la Ley 99 de 1993



Fondo Nacional de Regalías



Tasa retributiva o una estampilla pro ambiente



Un porcentaje o fracción de los pagos por desarrollos urbanísticos, especialmente de la zona rural, se debería destinar para consolidar la gestión del sistema.



Establecer los bienes y servicios del sistema y gestionar pagos por estos.

### CRITERIO 8.

#### Equipos e instalaciones

Es importante identificar cuáles son los espacios físicos y equipos mínimos que se requieren para el adecuado funcionamiento del siste-

ma municipal, que permitan la administración y custodia de la información y la atención a los ciudadanos.



### ¿Qué tan adecuada es la infraestructura operativa (instalaciones, medios de comunicación) y equipos tecnológicos del sistema?



En cuanto a las *instalaciones y equipos* propios para su funcionamiento, el 63% manifiesta no contar con ellos o los considera insuficientes. Es básico para el sistema municipal contar con equipos para el levantamiento de información en campo como GPS, un computador para almacenar la información del sistema, un disco duro para generar copias de seguridad y un software gratuito para sistemas de información geográfica.

#### CRITERIO 9. Información

La información no solo constituye un insumo fundamental para la gestión del sistema municipal, sino también un patrimonio que da cuenta de los procesos de participación, logros

y aprendizajes. Es conveniente identificar los vacíos de información en el sistema, establecer estándares mínimos y fortalecer las capacidades para su administración.



### ¿El sistema cuenta con la información (estudios biofísicos, bases de datos de actores, inventario de áreas, cartografía, etc.) disponible para apoyar la gestión y la toma de decisiones? ¿Existe un mecanismo para garantizar la construcción y conservación de la memoria del proceso de gestión que adelanta el sistema municipal?



El 33% afirma que pocas veces se cuenta con la *información* necesaria para la gestión y para apoyar la toma de decisiones, y el 41% indica que sí se cuenta con información para la toma de decisiones, pero hay algunas limitaciones en cuanto a su disponibilidad y uso. Se identifica también que, en la mayoría de los casos, la información reposa en las oficinas de planeación o en las secretarías de ambiente de los municipios; en pocos casos en la autoridad ambiental o en la gobernación, y solo un caso reporta que la información está dispuesta también en una organización diferente a la autoridad ambiental o a la alcaldía municipal. El 50% cuenta con un sistema de información geográfico para administrar la información espacial de su sistema.

Sobre la conformación de una *base de datos de las áreas del sistema*, manifiestan que se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

- ✓ Contar con cartografía digital actualizada
- ✓ Contar con equipos como GPS, PC apropiados y talento humano calificado
- ✓ La sistematización de las acciones realizadas, planes de manejo y documentos existentes
- ✓ La definición de un sistema de indicadores de biodiversidad
- ✓ Zonificación de áreas
- ✓ Contar con un SIG con información satelital y predial
- ✓ Articulación con bases de datos regionales y departamentales
- ✓ Mecanismos y criterios para la actualización permanente
- ✓ Información de desarrollos urbanísticos
- ✓ Disponer de un espacio físico adecuado para su funcionamiento,
- ✓ Contar con un software para su administración
- ✓ Elaborar cartografía de distribución de especies
- ✓ Elaborar cartografía de zonificación ambiental detallada.

#### 4.2.2 Criterios sobre los procesos

Consiste en analizar los diferentes procesos, procedimientos y actividades que se desarrollan para dar cumplimiento a los objetivos del sistema y a la planeación de la gestión. Comprende la identificación de buenas prácticas como puntos de referencia para la gestión (Hockings *et al.*, 2006).

#### CRITERIO 10. Administración y organización interna

Resulta conveniente analizar si la actual organización y estructura administrativa es favorable para la gestión del sistema o se requiere hacer ajustes para optimizarla. De igual manera, es importante definir con claridad los procesos que se deben desarrollar para el logro de la gestión.

Algunos municipios han establecido procesos con sus respectivas actividades, productos, formatos, periodicidad de realización y frecuencia de reporte a la corporación autónoma regional (Corponor, 2018).



**¿El sistema municipal cuenta con una estructura organizacional que favorece la gestión? ¿Dentro de la estructura organizacional, existen procesos establecidos para la gestión del sistema? ¿La administración del sistema está concentrada en pocas personas o existen responsabilidades compartidas?**

En el 33% de los casos se considera que no se cuenta con una estructura organizacional para la gestión del sistema, y el 44 % manifiesta que no hay procesos establecidos para la gestión y administración de este. El comité municipal/local de áreas protegidas (Comap/Colap) y la secretaría técnica son las instancias de gestión más comunes, y como acciones para hacer que se hagan más operativas se proponen:

- ✓ Que participen otros sectores diferentes al ambiental.
- ✓ Hacer reestructuraciones de los comités.
- ✓ Socializar su funcionamiento cada cuatro, años cuando se renuevan los equipos.
- ✓ Mejorar la estructura administrativa.
- ✓ Consolidar la información de las acciones realizadas.
- ✓ Establecer una reglamentación para estas instancias.
- ✓ Establecer planes operativos que definan las tareas de cada actor.
- ✓ Aporte de recursos de entidades nacionales para su fortalecimiento y asignación de recursos financieros y técnicos permanentes.
- ✓ Hacer seguimiento a las obligaciones de los diferentes actores.
- ✓ Propender a una mayor integración de los comités de comanejo y promover la participación de la sociedad civil en el manejo y la administración.
- ✓ Realizar control y vigilancia.
- ✓ Mayor articulación
- ✓ Mayor asignación de recursos para fortalecer las acciones de planificación.

## CRITERIO 11.

### Evaluación

Dentro del enfoque de gestión adaptativa, es fundamental contar con proceso de evaluación que dé cuenta del cumplimiento de los objetivos y permita generar retroalimentación para la mejora de la gestión.



**¿Se desarrolla un proceso regular de evaluación y documentación sobre la gestión del sistema municipal?**



En relación con el *proceso de evaluación y documentación de la gestión*, en el 41% de los casos se afirma que no se lleva a cabo ninguna evaluación o informe de gestión, y el 41% considera que se hacen evaluaciones parciales, pero no de manera sistemática. En algunos casos el rol de evaluación es ejercido por el Colap/Comap. Por su parte, los informes de gestión no solo son de utilidad para sistematizar los avances del proceso, sino que también son una herramienta para atender los requerimientos de los entes de control, para dar a conocer los impactos del sistema y para informar y motivar a los demás sectores.

## CRITERIO 12.

### Capacitación de personal

Conviene identificar los temas en los que el sistema requiere fortalecimiento de capacidades y plantear estrategias para su logro.

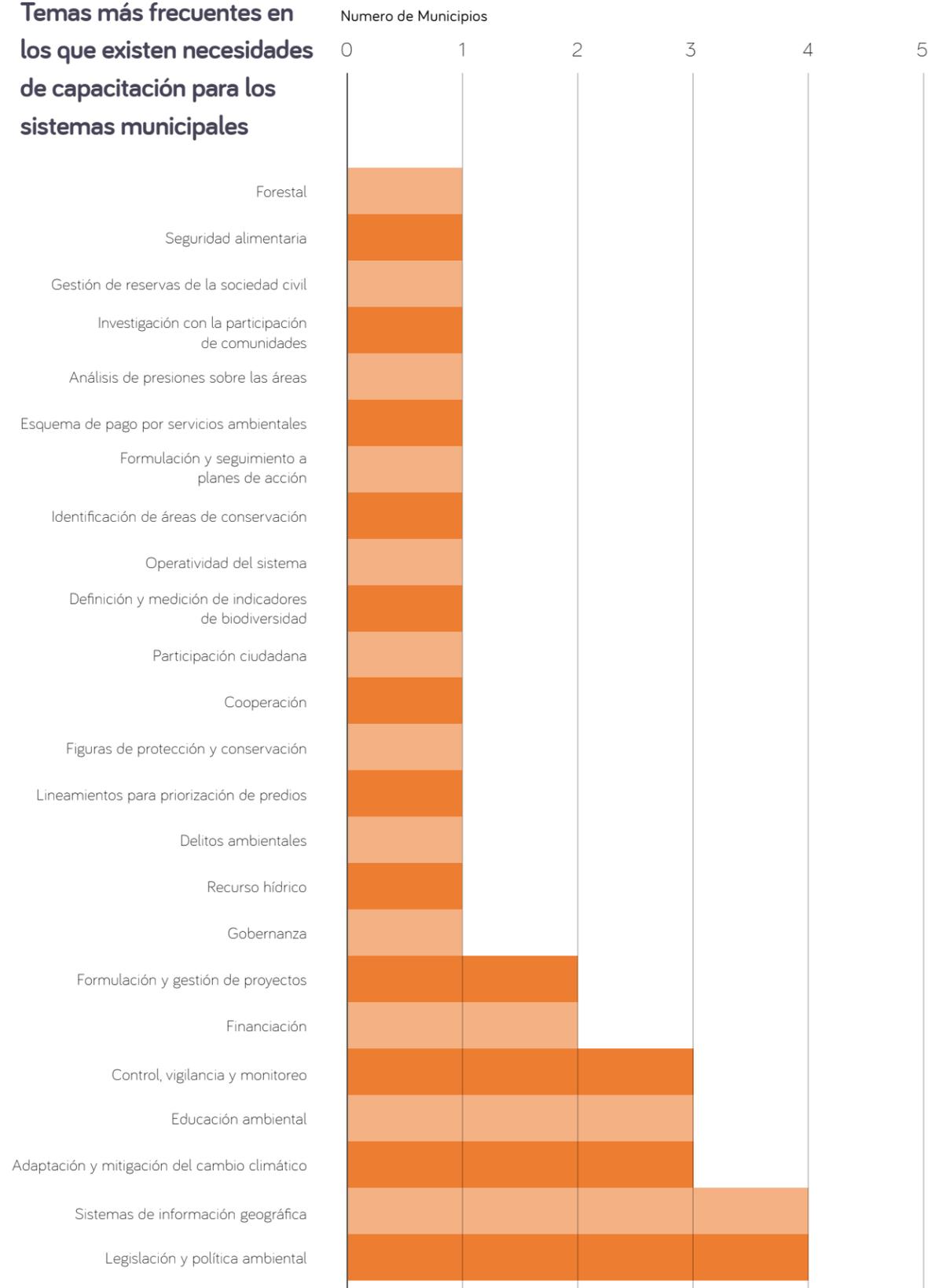


**¿Cuáles son las capacidades mínimas que se requieren para la gestión del sistema? ¿Se han identificado los temas donde existen necesidades de capacitación para el sistema municipal?**



En cuanto a las capacidades, en el 67% de los casos estudiados se han identificado los temas donde existen necesidades de capacitación para los sistemas municipales, los cuales se consolidan en la figura 7.

**Figura 7.**  
Temas más frecuentes en los que existen necesidades de capacitación para los sistemas municipales



**¿Cómo están las capacidades del personal para la valoración de servicios ecosistémicos y el establecimiento de prioridades de conservación?**

La mayoría de los casos estudiados consideran que su sistema se encuentra en un nivel de conocimiento medio-bajo respecto a los temas de valoración integral de servicios ecosistémicos, establecimiento de prioridades de conservación, análisis de conectividad ecosistémica y enfoque integral de paisajes. Los sistemas también mencionaron otros temas en donde consideran que ya tienen capacidades, los cuales se relacionan en su mayoría con las experiencias que afirmaron podrían compartir con otros municipios.

**CRITERIO 13.**  
**Gestión de recursos humanos**

Para contribuir a la sostenibilidad del proceso de gestión no solo es necesario fortalecer capacidades; también es necesario garantizar que estas lleguen a diferentes tipos de actores vinculados a la gestión del sistema y desarrollar mecanismos que contribuyan a la permanencia de ellas y a la transferencia de conocimiento.

**¿Cómo garantizar la continuidad en el proceso de fortalecimiento y transferencia de capacidades?**

Este aspecto es uno de los más críticos en la gestión de los sistemas municipales. Se identifica que su abordaje debe estar ligado al desarrollo de políticas y a la construcción de capacidades en los diferentes actores del sistema, más allá de los funcionarios de la administración municipal. Es decir, las organizaciones educativas, ambientales, civiles y comunitarias presentes en el municipio también deben tener un papel activo en la gestión y en la multiplicación de las capacidades.

**CRITERIO 14.**  
**Desarrollo de políticas**

Es importante que la gestión de la conservación a nivel municipal esté respaldada con estrategias normativas, institucionales o comunitarias que garanticen la sostenibilidad del proceso con una visión a largo plazo y propendan al seguimiento y cumplimiento de las acciones.



**¿Qué estrategias normativas, institucionales o comunitarias existen para garantizar la sostenibilidad de los procesos de gestión, memoria y fortalecimiento de capacidades y evitar que se debiliten cuando se dan los cambios de personal y de gobierno municipal?**

Sobre las estrategias normativas, institucionales o comunitarias para *garantizar la continuidad de los procesos de gestión*, memoria y fortalecimiento de capacidades y para evitar que estas se pierdan cuando se dan los cambios de personal y de gobierno municipal, se propone:

- ✓ Generar una cartilla didáctica sobre el sistema municipal y la documentación de la experiencia,
- ✓ Respaldo con actos administrativos que exijan el cumplimiento de las acciones del sistema
- ✓ Que el sistema esté liderado no solo por las instituciones, sino también por actores de la sociedad civil,
- ✓ Incorporar el sistema en el ordenamiento territorial y en el plan de desarrollo
- ✓ Elaborar una plantilla única de información para el manejo de datos
- ✓ El comité técnico o la secretaría técnica debe estar conformada por funcionarios de planta de la alcaldía, la gobernación y la autoridad ambiental
- ✓ Actualizar la política pública municipal para el sistema municipal con la asignación específica de rubros presupuestales
- ✓ Establecer un sistema de información o centro de documentación que almacene toda la información relacionada
- ✓ Establecer un plan de acción y planes operativos anuales formalizados y construidos de forma participativa involucrando a las comunidades
- ✓ Fortalecer los comités de empalme entre las administraciones
- ✓ Articular el sistema municipal al sistema departamental, regional y nacional
- ✓ Fortalecer la participación de los actores
- ✓ Capacitación



**¿Cuáles son las estrategias y/o acciones de comunicación, sensibilización y educación que permiten el conocimiento y la apropiación del sistema municipal? ¿Cuáles son los impactos de dichas estrategias y/o acciones de comunicación, sensibilización y educación?**

Para la comunicación, *sensibilización y educación sobre el sistema municipal*, los municipios están implementando las siguientes acciones:

- ✓ Diplomados dirigidos a propietarios de predios de áreas estratégicas
- ✓ Plan de comunicación
- ✓ Capacitaciones sobre protección y conservación
- ✓ Página web
- ✓ Charlas técnicas-ambientales
- ✓ Radio comunitaria
- ✓ Aplicación de multas por incumplimiento
- ✓ Semana ambiental municipal
- ✓ Plataforma web de observatorio ambiental
- ✓ Fortalecimiento del cidea, articulación con praes y socialización en instituciones educativas
- ✓ Redes sociales
- ✓ Convocatorias para la participación en las actividades del sistema

**CRITERIO 15.**

**Comunicación y educación**

Es conveniente analizar si el sistema emplea adecuada comunicación, sensibilización y educación suficientes y adecuados medios para lograr una adecuada comunicación, sensibilización y educación sobre la conservación en el municipio.

- ✓ Cartillas
- ✓ Videos
- ✓ Material didáctico
- ✓ Reuniones veredales y recorridos de campo
- ✓ Socialización con JAC
- ✓ Eventos culturales
- ✓ Señalización, vallas
- ✓ Estrategias audiovisuales con especies carismáticas o amenazadas.

En general, se identifica que es un aspecto bastante desarrollado en la gestión de los sistemas municipales, donde varios han planteado una estrategia de participación y comunicación con objetivos definidos. Es conveniente también evaluar y documentar los impactos que han tenido dichas estrategias.

### CRITERIO 16.

#### Gobernanza y liderazgo

La gobernanza es un factor determinante en la eficacia y la eficiencia de la gestión. Por ello se debe involucrar a diferentes actores y distribuir las responsabilidades en la gestión de la conservación.



#### ¿Cómo se puede involucrar más activamente al sector privado para la gestión del sistema?

Para lograr un mayor *involucramiento* del sector privado en la gestión del sistema se propone:

- ✓ Promover el cumplimiento de la responsabilidad social empresarial
- ✓ Capacitación al sector privado
- ✓ Los entes de control deben ser más exigentes con el sector privado en el cumplimiento de sus responsabilidades con el ambiente
- ✓ Esquemas de pagos por servicios ambientales
- ✓ Generar espacios de diálogo sobre el tema
- ✓ Hacer gestión socioempresarial

- ✓ Brindar incentivos y reconocimientos sociales
- ✓ Incluir en el sistema las organizaciones privadas con intereses relacionados con la conservación
- ✓ Mayor divulgación de la importancia del sistema municipal con el sector privado
- ✓ Realizar intercambios de experiencias que motiven su participación
- ✓ Beneficios económicos con incentivos tributarios por inversión ecosistémica
- ✓ Esquemas de pagos por desarrollos de proceso urbanísticos con destinación al manejo y mejoramiento del sistema local de áreas protegidas. Todos estos aspectos se resumen en el logro de un mayor posicionamiento intersectorial e incidencia del sistema en los demás sectores.

Para la *vinculación* de los demás sectores diferentes al ambiental se propone:

- ✓ El desarrollo de mercadotecnia y posicionamiento del sistema municipal
- ✓ Articulación con el proceso adelantado por el comité municipal de variabilidad y cambio climático
- ✓ Mayor vinculación del sistema de gestión ambiental municipal (Sigam)
- ✓ Crear espacios de socialización y educación sobre el sistema donde se invite a los sectores
- ✓ Transversalizar el desarrollo ambiental y sostenible con: cultura, transporte, turismo, agricultura, educación y salud
- ✓ Vincular a los demás actores en las mesas de trabajo
- ✓ Implementar esquemas de pago por servicios ambientales
- ✓ Formular proyectos ambientales que involucren a los sectores
- ✓ La implementación de políticas planes y proyectos en donde se reconozca la transversalidad del medio ambiente
- ✓ Es necesario e importante que *no se sigan creando comités* para dar cumplimiento a normatividades nacionales, pues estos se vuelven solo espacios de reunión y no se avanza en los procesos y los recursos financieros para ejecutar los planes no existen, de manera que es más relevante trabajar en mecanismos de financiación para la conservación
- ✓ Generar un diálogo menos técnico que genere interés en los demás actores en participar de forma activa
- ✓ Mesas de negociación y concertación de intereses



### ¿Qué acciones se desarrollan para lograr una gestión compartida entre diferentes tipos de actores (públicos, privados, comunitarios) relacionados con la gestión de las áreas y del sistema municipal?



En cuanto a la *gestión compartida* del sistema municipal, se plantearon diversas acciones que se pueden catalogar como de participación, pero son pocas las acciones concretas sobre la gestión compartida que se identifican en las respuestas dadas. En algunos casos se mencionaron el establecimiento de acuerdos de conservación con responsabilidades compartidas, el desarrollo de proyectos público-privados y los esquemas de pagos por servicios ambientales. Dado que la gestión compartida tiene una gran relación con la gobernanza de los sistemas de áreas protegida y a su vez la gobernanza es uno de los principales factores que garantizan una adecuada gestión, es recomendable fortalecer los conocimientos y las capacidades de los sistemas municipales en cuanto a la implementación de mecanismos en ese sentido.

#### CRITERIO 17.

##### Investigación y monitoreo

Es importante establecer alianzas para fortalecer el conocimiento que contribuya al cumplimiento de los objetivos de conservación del sistema, acceder a las fuentes de infor-

mación y tecnologías disponibles e involucrar los saberes tradicionales. De igual manera, la investigación contribuye a una mejor toma de decisiones.



### ¿Cómo hace investigación y monitoreo el sistema? ¿Qué tecnologías emplea el sistema para la investigación y monitoreo?



Se identifica que algunos municipios están realizando *investigación* en alianza con institutos de investigación y con ciertas universidades, principalmente en temas puntuales de biodiversidad. En unos cuantos casos se hace *monitoreo* al cambio de coberturas a través de cartografía e imágenes satelitales usando software SIG, y en pocos casos se monitorea a la fauna a través de cámaras especializadas. De cualquier forma, el tema de investigación asociado a la gestión de la conservación en el nivel local es todavía muy débil. En función de los objetivos del sistema, es conveniente definir los temas prioritarios y establecer alianzas.



### ¿Cómo lograr una mayor y mejor articulación con el sector educativo para generar procesos de apropiación y conocimiento e investigación?

Para una mayor articulación con el sector educativo para generar *procesos de conocimiento e investigación* se propone:



Realizarlos a través del plan municipal de educación ambiental y cidea



Labores de monitoreo y evaluación de fauna y flora por parte de investigadores de universidades



Divulgación de la información por parte de los institutos de investigación



Emplear las áreas naturales como aulas vivas para el conocimiento de los estudiantes



Conformar un centro de investigación ambiental donde se vincule al sector educativo



Facilitar convenios de pasantías y prácticas con las universidades



Dar a conocer los procesos de los sistemas municipales y el desarrollo de mesas de trabajo con las universidades



Establecer y priorizar los temas de investigación, de acuerdo con las necesidades del sistema, que puedan desarrollarse a través de praes, praus, procedas o tesis de pregrado



Vincular a las universidades como actores dentro del sistema municipal en sus comités



Investigar sobre las problemáticas ambientales del territorio



Asignar recursos para procesos de investigación



Implementar la cátedra de áreas protegidas en todos los niveles educativos



Vincular a estudiantes de grados 10 y 11 en las labores del sistema municipal a través del trabajo social o comunitario y brindar incentivos a los estudiantes que participen



Desarrollar cursos virtuales educativos



Desarrollo de cursos técnicos o tecnologías alusivas a la gestión de la conservación local



Modelos de ciencia ciudadana



Establecer convenios marco de investigación aplicada.

# Sistema municipal de áreas protegidas y otras áreas de conservación



## 4.3 Fase verificar

El monitoreo que se basa en lo planificado y evalúa el avance en el logro de estos resultados esperados e impactos.

### 4.3.1 Criterios sobre las salidas

A través de este criterio se analiza si se ha logrado lo que se propuso hacer en la planeación de la gestión, es decir, de acuerdo con unas metas y objetivos establecidos. Comprende la revisión del número o nivel de productos y servicios entre-

gados y la medida en que se implementaron las acciones, tareas y estrategias determinadas (Hockings *et al.*, 2006). Debe garantizarse la participación de los actores en el proceso de revisión de resultados, y estos últimos deben ser socializados.



**¿Se ha logrado implementar el plan de acción para la gestión del sistema municipal? ¿De qué manera los productos contribuyen al cumplimiento de los objetivos?**



El 56% de los casos estudiados no da respuesta sobre si se ha logrado implementar el plan de acción debido a que manifiestan no contar con dicho instrumento. El 26% indica que hay un plan de acción con objetivos definidos, pero solo algunos de estos han sido evaluados a partir de los indicadores, y el 15% no efectúa ningún tipo de evaluación de su plan.

### CRITERIO 18.

#### Logro de producto

A través de este aspecto se revisa de manera participativa el cumplimiento de los productos planeados y su contribución al cumplimiento de los objetivos.



#### ¿Cómo se involucran los diferentes actores en la verificación del cumplimiento del plan de acción o de las diferentes actividades que implementa el sistema municipal?

En cuanto al *involucramiento de los actores en el seguimiento al plan de acción*, indican que estos lo hacen a través de:

- ✓ Solicitudes de información

✓ La mesa o comité municipal del sistema

✓ Las socializaciones de entrega y presentación de resultados ante las autoridades locales donde manifiestan los aspectos por mejorar

✓ En la presentación de informes periódicos
- ✓ Veedurías ciudadanas

✓ En comités ambientales del municipio

A través de la evaluación anual de metas del plan de desarrollo municipal

✓ Evaluación por parte del comité de biodiversidad

Algunos actores manifiestan que el proceso de evaluación no ha sido fácil de desarrollar.

#### 4.3.2

#### Crterios sobre los resultados o impactos

Hace referencia al análisis de los efectos que el sistema ha tenido sobre el cumplimiento de los objetivos o valores por los cuales se creó. Aunque los resultados son casi con certeza los más importantes, los elementos también son a menudo los más difíciles y costosos de medir.

Por lo general, es necesario abordar una serie de cuestiones específicas; por ejemplo, si se lograron objetivos de gestión específicos y si las amenazas disminuyeron (Hockings et al., 2006). De igual manera, debe garantizarse la participación de los actores en los procesos de ajuste mencionados.

### CRITERIO 19.

#### Alcance de objetivos

A través de este aspecto se analiza la medida en que se han cumplido los objetivos del sistema municipal a través de las acciones realizadas.



#### ¿Se han cumplido los objetivos por los cuales se creó el sistema municipal?

- ✓ En cuanto al **cumplimiento de los objetivos** por los cuales se creó el sistema municipal, en el 29% de los casos estudiados se afirma que no existe una evaluación que dé cuenta de ello y el 33% indica que se ha realizado una evaluación solo para algunos de los objetivos.

### CRITERIO 20.

#### Efecto del sistema en la comunidad

Es importante establecer mecanismos para medir o describir los impactos que ha tenido la gestión del sistema en general en la comunidad y su grado de apropiación del sistema municipal.



#### ¿Qué impactos positivos y negativos ha generado la gestión del sistema municipal en los diferentes actores?

Dentro de los principales *impactos positivos* de la gestión de los sistemas municipales se encuentran:

- ✓ Incentivos tributarios a reservas de la sociedad civil y registro de varias de ellas ante el runap con su respectivo plan de manejo

✓ Protección y gestión de humedales

✓ La vinculación de la sociedad civil
- ✓ Generación de ingresos adicionales a propietarios de rnas a través de giras de conocimiento

✓ Apropiación de la temática ambiental, de los servicios ecosistémicos y del conocimiento del territorio

- ✓ Incremento en las áreas protegidas y de conservación
- ✓ Conservación de áreas estratégicas que abastecen acueductos
- ✓ Defensa de áreas de conservación urbana
- ✓ Control de la expansión de la frontera agropecuaria
- ✓ Conservación y recuperación del recurso hídrico y de la biodiversidad
- ✓ Fortalecimiento de la estructura ecológica principal
- ✓ La implementación de incentivos tributarios
- ✓ La vinculación de personas de la comunidad como guardabosques y guardaparques
- ✓ Priorización de predios para la conservación
- ✓ Turismo de naturaleza
- ✓ Mejoramiento en la calidad de vida de personas en zona de influencia directa de las áreas
- ✓ El posicionamiento del sistema municipal
- ✓ La identificación de áreas prioritarias para la conservación
- ✓ El apoyo a municipios vecinos para la consolidación de sus sistemas
- ✓ La restauración de áreas
- ✓ Se identifica el sistema como un referente local de la conservación para los demás sectores y como un modelo para municipios vecinos.

En cuanto a los *impactos negativos* de la gestión de los sistemas municipales, los participantes mencionaron principalmente aspectos que inciden en la gestión del sistema y en pocos casos los derivados de la gestión propia; sin embargo, se pueden resaltar los siguientes:

- ✓ La existencia de diversos comités para múltiples temas que se conforman en los municipios desmotiva la participación de los actores
- ✓ Las acciones de conservación generan descontento por parte de algunos propietarios de bosques, principalmente por la afectación a la propiedad y las restricciones en el uso del suelo
- ✓ La desarticulación y falta de compromiso por parte de algunos actores desmotiva el proceso
- ✓ No se ha generado el suficiente control de las actividades ilegales, lo cual afecta la credibilidad del proceso
- ✓ La falta de definición de los límites del páramo

- ✓ La no continuidad de los procesos incide negativamente en la participación social desmotivando a los actores vinculados a continuar aportando al sistema
- ✓ La imprecisión en la delimitación cartográfica de algunas áreas



### ¿Qué tanto se ha logrado la apropiación social del sistema municipal?

Para lograr una mayor apropiación social del sistema se propone:

- ✓ Capacitación y socialización
- ✓ Difusión de las acciones, objetivos y logros del sistema en el municipio
- ✓ Educación ambiental a través del turismo y Praes
- ✓ Emplear fechas ambientales, talleres, foros, seminarios y programas radiales
- ✓ Crear espacios participativos en juntas veredales
- ✓ Contribuir a mejorar la calidad de vida de las comunidades directamente relacionadas con las áreas del sistema
- ✓ Trabajo social
- ✓ Realizar un diplomado en articulación con la universidad para visibilizar las acciones y generar compromisos para la sociedad
- ✓ Actualizar los comités
- ✓ Muestra y posicionamiento de los bienes y servicios
- ✓ Jornadas académicas
- ✓ Giras de intercambio
- ✓ Portales *web*.

### CRITERIO 21. Efecto del sistema en el ordenamiento territorial y en el plan de desarrollo municipal

Es importante establecer mecanismos para medir o describir la incidencia que ha tenido la gestión del sistema municipal en los procesos de ordenamiento territorial y en la planeación del desarrollo.



## ¿Qué acciones se han desarrollado para que el sistema logre una mayor incidencia en el proceso de ordenamiento territorial municipal y la reglamentación de usos del suelo de las áreas protegidas y otras áreas de conservación? ¿Qué acciones se han desarrollado para que el sistema logre una mayor incidencia en el plan de desarrollo municipal?

Para lograr una mayor *incidencia del sistema en el ordenamiento territorial* y reglamentación de usos del suelo y en el plan de desarrollo municipal, se propone:

- ✓ Participar en la formulación del PDM aportando la información del sistema, definiendo metas y actividades claras
- ✓ Incluir en el ordenamiento territorial la regulación de usos para las áreas del sistema
- ✓ Construir los planes de manejo y las áreas protegidas, conservación y gestión de áreas protegidas, recursos naturales y el ambiente en general a los actores principales de la formulación y adopción del plan de desarrollo municipal
- ✓ Determinar la estructura ecológica principal y secundaria
- ✓ Incluir en el PDM acciones que estén directamente relacionadas con el sistema municipal y la asignación de recursos específicos
- ✓ Incorporar el sistema en esos documentos
- ✓ Involucrar a la autoridad ambiental
- ✓ Vincular los actores del sistema en los espacios de participación para formular dichos planes
- ✓ Tener propuestas claras para la incorporación del sistema en el PDM como una estrategia para la gestión ambiental rural en el municipio
- ✓ Incorporar la cartografía de las áreas del sistema en el plan de ordenamiento territorial
- ✓ Definir normas complementarias para ambos instrumentos
- ✓ Elaborar una exposición de motivos por los cuales se debe considerar el aspecto ambiental y, principalmente, la
- ✓ Plantear la integración del territorio urbano con los ecosistemas.

## CRITERIO 22.

### Efecto del sistema en el cumplimiento de la función amortiguadora

Para el caso de los municipios que cuenten con áreas protegidas públicas administradas

por autoridades ambientales, de acuerdo con la ley, a través del ordenamiento territorial deben cumplir con la función amortiguadora<sup>3</sup> para lograr una mejor integración de las áreas protegidas con el desarrollo.

3. El artículo 2.2.2.1.3.10. del Decreto 1076 de 2015 establece la función amortiguadora para las áreas del Sinap.



## En caso de existir en el municipio áreas protegidas públicas administradas por las autoridades ambientales, ¿Qué acciones se han desarrollado para lograr el cumplimiento de la función amortiguadora?

El 67% de los participantes del ejercicio afirma que en su municipio existen áreas protegidas públicas administradas por autoridades ambientales, y el 58% manifiesta no tener conocimiento sobre la *función amortiguadora*. Frente al cumplimiento de esta última se mencionan las siguientes acciones:

- ✓ Aislamiento de áreas, enriquecimiento y reforestación con especies nativas
- ✓ Acciones conjuntas con PNNC y la autoridad ambiental a través de convenios
- ✓ Fortalecimiento de las RNSC
- ✓ Definición concertada de usos del suelo con los propietarios de predios. Algunos municipios mencionan que el tema es responsabilidad de la autoridad ambiental.
- ✓ Ejercicios de delimitación

Es conveniente fortalecer el conocimiento sobre los conceptos de zona de amortiguación y área con función amortiguadora, así como brindar las orientaciones generales para el establecimiento de esta última, más allá de lo que define la ley. Ya existen experiencias municipales importantes sobre estos procesos que deben ser tenidas en cuenta, como es el caso del municipio de Salazar de las Palmas en Norte de Santander.



## 4.4

### Fase actuar

La evaluación y la retroalimentación permiten mejorar lo planificado y los diferentes procesos con el fin de lograr la adecuada gestión del sistema y de sus áreas.

#### 4.4.1

##### **Criterios sobre la retroalimentación a partir de los procesos de verificación**

La evaluación de la gestión tiene sentido si sus resultados son considerados para retroalimentar el sistema y poner en marcha acciones de mejora. Para ello es importante analizar los cambios de las condiciones del contexto que deben ser tenidos en cuenta para retroalimentar el proceso de gestión y los ajustes que se

realizan a la planeación, a partir de la verificación de los productos y resultados de la gestión. De esta manera se contribuye al desarrollo de un ciclo cerrado de la gestión, donde las acciones de verificación permiten retroalimentar y ajustar las demás fases, contribuyendo a una gestión adaptativa.

**CRITERIO 23.**

**Cambios en las condiciones del contexto**

Es necesario observar los cambios que se dan en las condiciones del contexto puesto que es-

tos pueden determinar la necesidad de hacer ajustes en las estrategias planteadas o en el relacionamiento de los actores. De igual manera, los procesos de revisión pueden identificar cambios positivos que se han logrado a partir de la gestión.



**¿Qué situaciones del contexto han cambiado y deben ser tenidas en cuenta para el proceso de gestión? ¿Cómo se ha incidido en el mejoramiento el contexto del sistema municipal a partir de los procesos de verificación de la gestión?**



En el 30% de los casos se menciona que, debido a que no se realizan procesos de evaluación de la gestión, no se han identificado los *aspectos del contexto de la gestión que pueden ser mejorados*. El 48% afirma que sí se han identificado elementos del contexto por mejorar, pero no en el marco de un proceso de evaluación.

En cuanto a las situaciones del contexto que han cambiado se mencionan:

- ✓ Mejora en el orden público
- ✓ Mayor presión normativa y de ordenamiento
- ✓ Aumento en la presión sobre las áreas del sistema debido a la disminución de las áreas para parcelación rural y mayores necesidades de control
- ✓ Se ha aumentado la conciencia en la conservación
- ✓ Se han incrementado el recurso hídrico, la fauna y la flora
- ✓ Fortalecimiento de la estructura ecológica principal
- ✓ Fortalecimiento de instancias de participación y de procesos administrativos
- ✓ Los cambios de gobierno y de personal afectan la gestión del sistema

- ✓ La limitación de la ampliación de la frontera agropecuaria
- ✓ Los predios en procesos de restitución de tierras
- ✓ Hay mayor articulación entre los actores locales
- ✓ El contexto del cambio climático y las presiones sobre las tierras altas para el desarrollo de actividades productivas
- ✓ La definición precisa de áreas de amortiguación y propuestas de manejo
- ✓ Investigación sobre la distribución de especies y conservación de fauna amenazada
- ✓ Definición de corredores
- ✓ Reevaluar las áreas ya incluidas en el sistema
- ✓ Documentar los procesos

**CRITERIO 24.**

**Incidencia de la evaluación en la planificación de la gestión**

Los procesos de evaluación o verificación tienen sentido si a partir de los hallazgos, se realizan cambios para mejorar los aspectos que no se han logrado o encontrar mejores maneras de hacer las cosas.



**¿Se han incorporado los resultados de la evaluación en los procesos de planeación del sistema?**



En el 59% de los casos se afirma que se han identificado algunas necesidades de mejora en el proceso de planeación de la gestión, pero no están documentadas, y solo el 7% asegura que la planeación de la gestión ha incorporado ajustes de acuerdo con los hallazgos de los procesos de seguimiento y evaluación de la gestión del sistema. Consideran también que se deben hacer mejoras en cuanto a la financiación, el trabajo sobre las áreas protegidas compartidas con otros municipios y la articulación con otros proyectos.

# Resumen de buenas prácticas para la gestión de un sistema municipal



A continuación, se proponen algunas prácticas que pueden contribuir a la gestión de los sistemas municipales, las cuales se basan en las experiencias de los municipios, la información revisada de ámbito nacional y los elementos dados en los referentes internacionales:

-  El sistema municipal desarrolla su gestión bajo un enfoque de procesos en el marco de un ciclo de gestión adaptativa, que le permite una retroalimentación y mejoramiento continuo.
-  El sistema municipal cuenta con un diagnóstico participativo que le permite establecer sus objetivos de conservación, analizar la situación de la conservación, identificar amenazas, priorizar acciones e identificar actores clave en la gestión de la conservación. Además, sirve de insumo para la construcción de una planeación estratégica con visión a largo plazo.
-  El sistema municipal cuenta con un plan de acción, y sus líneas estratégicas, metas e indicadores responden a necesidades previamente identificadas y a los objetivos por los cuales fue creado dicho sistema. También cuenta con un plan operativo anual que permite el desarrollo del plan de acción.
-  El sistema cuenta con un mecanismo de seguimiento y evaluación que da cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de las metas de su plan de acción, permite realizar mejoras y garantiza la participación de los diferentes actores involucrados.
-  Las acciones del sistema municipal están articuladas con los planes a nivel regional como el plan de acción del Sidap, cuyos lineamientos son tenidos en cuenta.
-  El sistema municipal participa activamente e incide en procesos de planificación territorial y sectorial.
-  El sistema cuenta con una sistematización del proceso de su gestión que presenta acciones que ha desarrollado, lecciones aprendidas, fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas.
-  El sistema implementa un esquema de gobernanza que garantiza la participación de los actores públicos, privados y comunitarios en la toma de decisiones relacionadas con su funcionamiento, y permite la continuidad de los procesos y el fortalecimiento de capacidades.
-  La administración del sistema no depende exclusivamente de las instituciones gubernamentales, sino también de otros actores u organizaciones de base comunitaria u ONG locales que además custodian la información generada en el proceso.
-  El sistema municipal gestiona y participa de intercambios de experiencias con otros municipios, a partir de las cuales puede tomar y aportar aprendizajes y conocimientos que le son útiles en sus procesos.
-  El sistema municipal mantiene una comunicación permanente con las demás instancias de gestión del Sinap a nivel departamental (Sidap), regional (Sirap) y nacional (PNNC, Minambiente, otros), para el reporte y actualización de la información sobre las áreas de su sistema, sus logros, sus retos y sus necesidades.

# 5

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES SOBRE LA GESTIÓN QUE REALIZAN LOS SISTEMAS MUNICIPALES

---

En Colombia existen varios sistemas municipales con una amplia experiencia en la gestión de la conservación en el ámbito local. Gracias a la participación de algunos de ellos en este ejercicio se han generado conclusiones y recomendaciones que pueden ser de gran utilidad para otros sistemas, las cuales pueden ser tenidas en cuenta de acuerdo a cada contexto particular.

# 5.1

## Conclusiones generales sobre la gestión de sistemas de áreas protegidas



Las conclusiones generales han sido elaboradas a partir de la revisión de información secundaria y de estudios a nivel internacional como referentes metodológicos y experiencias que brindan elementos para tener en cuenta para el análisis de la gestión de los sistemas municipales.

El principal referente internacional para los procesos de evaluación o análisis de la gestión de los sistemas municipales de áreas protegidas en diferentes ámbitos de gestión es el *Marco de Evaluación de la Efectividad de la UICN*, que se basa en el *ciclo de la gestión adaptativa* y cuyos elementos han sido empelados en diferentes experiencias y adaptados a diversos contextos. Su utilización resulta conveniente para trabajar un marco común que permite realizar comparaciones,

a la vez que se adapta a distintos ámbitos de gestión de las áreas y los sistemas de áreas protegidas.

El marco de la UICN, sus fases, sus elementos y criterios de análisis brindan elementos útiles para analizar la gestión que desarrollan los sistemas municipales de áreas protegidas y otras áreas de conservación en Colombia, y a través de su estructura pueden examinarse los retos que estos enfrentan e incorporar

nuevos elementos de acuerdo con los contextos locales.

El *análisis del ciclo de gestión* permite obtener una visión general e integral de los elementos que deben ser tenidos en cuenta para una adecuada gestión de los sistemas de áreas protegidas, la interrelación entre ellos y los beneficios de los procesos de seguimiento y evaluación a través de la *retroalimentación*. Esto permite un *mejoramiento continuo* y una *adaptación permanente* de los procesos, teniendo en cuenta las necesidades y dinámicas del sistema.

Los *referentes internacionales* y las *diferentes experiencias* destacan la *gobernanza* como el principal factor para determinar la eficacia y la eficiencia de la gestión de las áreas y los sistemas de áreas protegidas a través de una mejor integración de estas en la sociedad y de la pertinencia y equidad en la toma de decisiones. También se requiere del fortalecimiento de capacidades locales para la gestión.

En *Colombia* se han realizado algunos *ejercicios* para el análisis de la gestión del Sinap y de algunos sistemas regionales, y algunos sistemas municipales ya están empleando el ciclo de la gestión adaptativa para gestionar la conservación en el nivel local. Sin embargo, *no se identificaron ejercicios de evaluación de la gestión a nivel local*. A nivel nacional se están desarrollando ejercicios que apuntan a fortalecer este proceso, desde los cuales es conveniente tener en cuenta los diferentes aspectos propuestos que fueron considerados por

los sistemas locales de acuerdo con su contexto y realidad.

Se requiere *evaluar* cuán bien se gestionan los sistemas de áreas protegidas, y a pesar de que en el marco de los compromisos de los países para el CDB se habla de la necesidad de informar sobre la efectividad a nivel nacional y subnacional, esto *no excluye a los sistemas municipales*. El presente ejercicio de análisis aporta elementos que pueden contribuir a la construcción participativa de un proceso y desarrollo futuro de métodos de evaluación de los sistemas municipales, que puede ser más descentralizado y más autónomo, sin que ello implique la ausencia de un aporte a la mejora de todo el conjunto.

### 5.1.1 Conclusiones sobre los elementos aportados por los municipios a través de la encuesta

A continuación, se presentan las principales conclusiones elaboradas a partir de los elementos aportados por los municipios a través de la encuesta. Estas se han agrupado según las fases del ciclo de la gestión.

#### Relacionadas con la fase planear

A pesar de que en el CONPES 3680 de 2010 y el Decreto 1076 de 2015 existen los elementos generales para la conformación

y puesta en marcha de cualquier subsistema en los diferentes ámbitos de gestión (nacional, regional y temático) dentro del Sinap, no existe como tal un marco metodológico de referencia que oriente de forma específica la conformación y gestión de los sistemas a nivel municipal. Los sistemas municipales, durante varios años (en varios casos más de 10 años), han estado desarrollando importantes actividades en cumplimiento de sus responsabilidades de ley en materia ambiental y en atención de sus necesidades e iniciativas de conservación local y a sus particularidades. Algunos de ellos han contado con el acompañamiento y la cooperación de algunas organizaciones de conservación y de algunas autoridades ambientales, y han logrado importantes avances en la gestión a través de la elaboración de instrumentos de planeación en el marco del ciclo de la gestión adaptativa; este es el caso del 22% de los municipios participantes de la encuesta.

Los sistemas municipales que cuentan con la *participación y apropiación de las organizaciones de base comunitaria*, con instrumentos normativos y de política, con una asignación específica de recursos y con un plan de acción para su gestión tienen una *mayor capacidad para la gestión e incidencia* en los demás procesos de planeación municipal y territorial, así como capacidad de relacionamiento con los demás ámbitos de gestión del Sinap y para la elaboración de reportes sobre el estado de su sistema.

Además de los 20 retos descritos al inicio del documento, se identifica que

los sistemas municipales enfrentan *retos adicionales* como el *abordaje de las presiones* ejercidas por la expansión urbana y de la frontera agrícola, las obras de infraestructura, los proyectos de minería y energía, entre otros.

A pesar de que se puede considerar que desde el nivel nacional existe el reconocimiento de los subsistemas temáticos, incluyendo los sistemas municipales, en los cuales concurren diferentes tipos de áreas protegidas, diferentes ámbitos de gestión y otras áreas de conservación en el municipio, la mayoría de los sistemas municipales participantes del ejercicio no se sienten reconocidos por el Sinap. Estos esperan que se avance en el *reconocimiento formal* de la gestión local de la conservación *desde el Sinap* a través del desarrollo de políticas y normas que se adapten a las *necesidades locales*, que permitan el establecimiento de una categoría de área protegida pública municipal que brinde soporte a los ejercicios locales de conservación, que garanticen los recursos necesarios para su adecuado funcionamiento, que reconozcan los espacios naturales y figuras de conservación local, que propendan a la compensación justa del uso de los recursos naturales y que fortalezcan la articulación entre los diferentes ámbitos de gestión.

Se identifica que los sistemas municipales han constituido variadas instancias y emplean diversos *mecanismos de participación, resolución de conflictos, comunicación y educación* para la gestión de la conservación local. Sin embargo, reconocen que en algunos casos

deben *fortalecer* la participación de las comunidades indígenas y todavía hace falta *involucrar de manera activa* a más actores en los procesos, en especial al sector privado. También es necesario fortalecer la participación en los procesos de construcción, seguimiento y evaluación de la planeación de la gestión.

A pesar de que el 75% de los participantes manifiesta que ha recibido algún tipo de orientación por parte de las *autoridades ambientales regionales* sobre la gestión de los sistemas municipales, estas son particulares a cada región y hace falta tener en cuenta muchos aspectos, los cuales se esperan se consideren en los futuros procesos de articulación local y regional.

Se identificaron diversos temas de interés para los sistemas municipales de cara al intercambio de experiencias, así como las experiencias que los municipios pueden ofrecer a otros. A través de este tipo de ejercicios se puede promover el desarrollo de redes de intercambio de conocimientos sobre la gestión de los sistemas municipales.

Si bien es cierto que los municipios han venido desarrollando diversas actividades para el fortalecimiento de los sistemas municipales desde el ordenamiento territorial y los planes de desarrollo y también acciones para incidir desde el sistema en estos, resulta conveniente que estas se consoliden, unifiquen y formalicen a través de las autoridades ambientales y las instancias de gestión a nivel regional. El abordaje de la *sostenibilidad financiera y de instrumentos*

*económicos* sigue siendo un tema incluido con timidez en los instrumentos de planeación de los sistemas municipales, pero a su vez es de gran interés. Es un aspecto relevante para tener en cuenta en el marco de la *nueva política Sinap*, considerando el creciente establecimiento de sistemas municipales y su aporte a la conservación en el país.

Se evidencia que las regiones donde existe un *Sidap fortalecido* los sistemas municipales presentan *mejores procesos de articulación regional-local*, existe mayor unificación de criterios para la gestión y articulación entre los actores y cuentan con instrumentos de planeación en ambos niveles. Esto se observó al revisar algunos planes de acción de los sistemas municipales cuyas actividades están articuladas con los planes de acción a nivel departamental y donde se tienen en cuenta acciones conjuntas con municipios vecinos en el cumplimiento de objetivos locales y regionales de conservación.

A pesar de la existencia de la actual política y normatividad del Sinap, *no existe claridad* en los municipios sobre los *diferentes ámbitos de gestión y articulación de este*. Por ejemplo, algunos municipios no reconocen la actuación de varios de los subsistemas e incluso del mismo Sinap. Estas situaciones demuestran la diversidad de maneras de relacionamiento dentro del Sinap y la necesidad de una comunicación y capacitación permanente sobre el contexto de este y de establecer mecanismos que faciliten el relacionamiento entre los ámbitos de gestión.

### Relacionadas con la fase hacer

- Algunos municipios desarrollan acciones de *seguimiento y monitoreo* a diferentes acciones, pero en pocos casos a la planeación del sistema.
- En general, los municipios manifiestan que los *insumos* para la gestión del sistema como personal, recursos, equipos e información son *insuficientes* para cumplir todas las labores que implica el proceso.
- A pesar de que los municipios mencionaron diferentes *instrumentos económicos* que pueden contribuir a la sostenibilidad del sistema municipal, no todos tienen la *capacidad técnica* y de gestión para su implementación. Sería útil desarrollar una estrategia para acompañar más de cerca a los municipios en este tema.
- Para realizar una adecuada labor en el *seguimiento y monitoreo de las áreas* de los sistemas municipales, es necesario contar con *herramientas* que faciliten el seguimiento. Sin embargo, se encuentra que el 62% considera que no cuentan con las instalaciones y equipos suficientes. Por ejemplo, el 50% no dispone de un sistema de información geográfico, lo cual limita las labores de inventario, registro y evaluación del estado de sus áreas, así como la generación de reportes confiables de información. Existen casos en donde se indica que no se tiene conocimiento de la localización de los predios que el municipio ha adquirido en cumplimiento del artículo 111 de la Ley 99.
- Complementario a lo anterior, los municipios han planteado varios aspectos que se espera sean tenidos en cuenta para unificar criterios con miras a la conformación de una *base de datos* de las áreas del sistema. Este aspecto no solo resulta útil a los municipios, sino también a los niveles regionales y nacionales de gestión del Sinap en el momento de generar reportes sobre el estado de las áreas y sobre el aporte a los objetivos de conservación nacional.
- Dentro de los más de 20 temas identificados en los que los sistemas municipales requieren *fortalecer sus capacidades*, los siete más frecuentes van desde legislación ambiental hasta la formulación y gestión de proyectos. Este es un aspecto muy importante para tener en cuenta en los futuros procesos de fortalecimiento de capacidades apoyados desde los niveles regional y nacional. Una limitante para ello es la *rotación del personal* que gestiona los sistemas municipales tras los cambios de gobierno, y para superarla se ha propuesto el desarrollo de capacitaciones virtuales gratuitas, permanentes y abiertas, para que los actores puedan realizarlas cuando lo requieran y a través de las cuales se nivelen y actualicen los conocimientos mínimos que se requieren para la gestión.

### Relacionadas con la fase verificar

- En general se reconocen *numerosos impactos positivos* de la gestión de los sistemas municipales, entre los que se incluye la generación de cambios favorables para la biodiversidad y la población en la escala local. Sin embargo, solo el 33% de los casos analizados ha realizado una evaluación parcial del cumplimiento de los objetivos por los cuales se han creado dichos sistemas. En parte, ello se debe a que los sistemas no cuentan con planes de acción que incluyan metas e indicadores sobre los cuales realizar dicha evaluación. Este es un aspecto que conviene fortalecer a partir de la construcción paulatina de una cultura de planeación y evaluación que a futuro permitirá generar procesos firmes.
- Es importante tener en cuenta que el *tiempo de funcionamiento y consolidación* de los sistemas municipales también determina el grado de evolución y desarrollo de la planificación y una visión más integral de la gestión. Esto se debe también al acompañamiento que han recibido por parte de instituciones con conocimiento en la materia y a que en algunos territorios las dinámicas son más grandes dada la presencia de diversos actores y presiones sobre los ecosistemas. Sin embargo, resultaría conveniente que los nuevos sistemas que se están conformando contaran desde el comienzo con orientaciones sobre las implicaciones del proceso de gestión y la importancia de emplear el ciclo de la gestión adaptativa.
- Para los sistemas municipales es de gran relevancia que la formulación de las *nuevas políticas sobre la conservación del país* tengan en cuenta las realidades y necesidades del *ámbito local*. Por ello han manifestado que no tener en cuenta estos aspectos constituye una problemática que puede afectar los procesos que están desarrollando.
- La Procuraduría y la Contraloría deben hacer control sobre las actividades que realizan los sistemas municipales y las autoridades ambientales en materia de la gestión de estos. Este es un factor que puede favorecer la gestión de los sistemas en la medida en que se controlan y orientan las acciones planeadas, se motiva la toma de decisiones para el fortalecimiento del sistema y se promueve la propia evaluación de forma permanente.

### Relacionadas con la fase actuar

- Las capacidades en el manejo de *herramientas tecnológicas y sistemas de información* constituyen un elemento que favorece la gestión de los sistemas municipales puesto que facilitan la consolidación de la información, la memoria de los procesos, las acciones de seguimiento y monitoreo, la generación de reportes y la incidencia en el ordenamiento territorial.

## 5.2 Recomendaciones generales para el fortalecimiento de la gestión de los sistemas municipales

1)

A pesar de los diversos enfoques de gestión que desarrollan los sistemas municipales en el país y de las particularidades de cada territorio, es necesario *generar directrices nacionales* sobre los elementos mínimos para la gestión de ellos que orienten las acciones de planeación, seguimiento y retroalimentación y brinden una visión a corto, mediano y largo plazo de la conservación. Asimismo, es preciso el entendimiento y relacionamiento con los diferentes ámbitos de gestión del Sinap teniendo en cuenta los elementos planteados por los municipios a través la encuesta realizada.

2)

El presente ejercicio ha identificado una serie de criterios basados en el Marco para la Evaluación de la Efectividad elaborado por UICN que pueden ser tenidos en cuenta para el análisis de la gestión de los sistemas municipales y pueden servir de base para futuros ejercicios. Sin embargo, estos criterios deben ser validados y enriquecidos con más ejercicios en coordinación con los sistemas municipales y con los demás ámbitos de gestión del Sinap. Antes de pensar en sistemas de evaluación de los sistemas municipales como uno de los ámbitos de gestión dentro del Sinap, es necesario realizar primero un proceso de conocimiento de sus *necesidades*, un *fortalecimiento de capacidades* y *acompañamiento de su gestión*.

3)

Teniendo en cuenta que es un marco general y que algunos municipios ya lo están implementando, es conveniente emplear el *ciclo de la gestión adaptativa* como uno de los aspectos para tener en cuenta en la generación de directrices para los sistemas municipales. De igual manera, estos últimos pueden emplearlo como un referente.

4)

A pesar de que algunos sistemas municipales emplean el *plan de desarrollo municipal* para definir las acciones de su sistema, se recomienda que cuenten también con un plan de acción propio para el sistema, construido de forma participativa, con metas e indicadores de acuerdo a sus necesidades y a su contexto. Este es un instrumento que no solo orienta la gestión, sino que también constituye un insumo a través del cual se incide en el mismo plan de desarrollo municipal, en el ordenamiento territorial y en planes sectoriales, al mismo tiempo que facilita la elaboración de informes de gestión y aporta a la sistematización del conocimiento. Es importante tener en cuenta que actualmente se están construyendo la nueva política y el nuevo plan de acción del Sinap, los cuales deben ser tenidos en cuenta en la formulación y ajustes de los nuevos planes de acción de los Sirap, Sidap y sistemas municipales.

5)

Se recomienda diseñar e implementar un *sistema de información nacional* sobre los sistemas municipales a través del cual se consolide y actualice de manera permanente la base de datos con información sobre estos últimos, sus áreas y sus principales actores para contribuir a mejorar el estado del conocimiento sobre ellos y caracterizar mejor sus aportes al Sinap. Esto se puede desarrollar a través de una aplicación *web* administrada por el Minambiente o PNNC, alimentada por los directos responsables de los sistemas.

6)

Es necesario establecer claramente los *canales de comunicación* entre los sistemas locales y las demás instancias de gestión del Sinap para facilitar el relacionamiento entre estas instancias.

7)

Es conveniente implementar un proceso permanente de *fortalecimiento de capacidades* de los sistemas municipales, a través de formaciones en medios virtuales, que permita subsanar los inconvenientes generados por los cambios de administración y de personal y que les haga posible a los actores nivelar sus conocimientos básicos necesarios para la gestión del sistema municipal, brindar acceso a fuentes de información y herramientas para la gestión y facilitar el intercambio de conocimientos y experiencias. Dentro de los temas claves por incorporar en dicho proceso de formación están:

-  **Contexto del sinap**
-  **Normatividad**
-  **Gestión**
-  **Gobernanza y participación**
-  **Sostenibilidad**
-  **Sistemas de información y monitoreo**
-  **Reporte de información a las demás instancias del Sinap**

8)

Es conveniente el establecimiento de roles y responsabilidades para el acompañamiento y seguimiento a la gestión que adelantan los sistemas municipales en Colombia en el marco del Sinap. En primera instancia, se podría pensar que es una responsabilidad directa de PNNC de acuerdo a las funciones que le son asignadas como coordinador del Sinap. Ahora, en la práctica y según lo manifiestan los mismos sistemas, son en su mayoría las autoridades ambientales regionales y las instancias de gestión como los Sidap quienes vienen ejerciendo de una u otra manera esta función. Sin embargo, se requieren acciones desde el nivel nacional para fortalecer la gestión de los sistemas municipales. Es necesario implementar y hacer seguimiento a mecanismos de articulación entre los diferentes ámbitos de gestión e instituciones del orden local, regional y nacional que ejecutan proyectos de conservación.

9)

Es importante que la nueva política del Sinap reconozca con mayor claridad el rol de los sistemas municipales en el sistema. Ello no solo implica reconocer que los sistemas municipales hacen parte del Sinap y que en estos aplican los principios y elementos del sistema, sino también dar herramientas para el fortalecimiento de la política pública municipal para la administración del sistema, para la continuidad de procesos de conservación, para la participación de todos los actores y la gobernanza, para la creación de áreas protegidas públicas de orden municipal y para la incidencia e interrelación del sistema en el ordenamiento territorial, en el desarrollo y en los demás instrumentos de planificación del territorio.

10)

Al plantear la creación de nuevas categorías de áreas protegidas públicas de nivel municipal o local, es importante tener en cuenta que algunos sistemas municipales han establecido procedimientos como rutas de declaratoria, procesos de registro municipal de áreas y sistemas de categorías que, si bien es cierto no son reconocidos por la actual legislación, constituyen importantes experiencias que pueden aportar elementos para su abordaje. Por estas razones es conveniente que en la nueva política del Sinap se puedan plantear estrategias que permitan desarrollar espacios participativos para la construcción de nuevas categorías, regímenes de uso, esquemas administrativos e instrumentos de planeación y gestión de dichas áreas. Además, es importante tener en cuenta que las áreas hasta el momento creadas por los municipios reflejan diferentes niveles de conservación y manejo, desde áreas de protección estricta hasta aquellas que permiten el uso sostenible y la recreación, en contextos tanto rurales como urbanos.

11)

Es importante que desde todas las instituciones de nivel nacional se puedan brindar y divulgar los instrumentos normativos para fortalecer la sostenibilidad financiera de los sistemas municipales. Hasta el momento los sistemas municipales han desempeñado su función a partir de las voluntades de los actores locales, que están supeditadas a los periodos de gobierno, sin existir suficientes mecanismos de ley que garanticen su sostenibilidad y permitan responder a todas las obligaciones

que competen a los municipios en materia de conservación. Para ello, los municipios proponen la creación de fondos de financiación, la asignación de recursos del orden nacional, la asignación de recursos para apoyar las iniciativas privadas de conservación, la creación de incentivos a los sistemas municipales, una mayor vinculación del sector privado, entre otros. También se debe realizar un mayor seguimiento a la planeación de la inversión local en materia de conservación y a la incorporación de los temas en el ordenamiento territorial y en los planes de desarrollo, a través de los entes de control.

## 12)

El involucramiento de todos los sectores y la gobernanza en la gestión de las áreas de conservación en la escala local a partir de las voluntades de algunos actores no es suficiente para la gestión efectiva del sistema municipal. También se deben propiciar mecanismos que incentiven la participación y la contribución de todos los sectores, como lo son la creación de incentivos, el comanejo de las áreas de conservación, la implementación de proyectos que permitan mejorar la calidad de vida de las comunidades aledañas a dichas áreas, el desarrollo de capacidades, entre otros. De igual manera, es necesario definir el rol de los sistemas municipales en las demás instancias de gestión como lo son Sidap, Sirap, Sinap, las autoridades ambientales y entes territoriales, así como los mecanismos de comunicación y su participación en la construcción de los planes de acción de dichas instancias y en los planes sectoriales.

## 13)

También se deben dar orientaciones a las autoridades ambientales en relación con su rol y competencia frente al acompañamiento y/o seguimiento a los sistemas municipales. Esta es una labor que, hasta el momento, algunas autoridades ambientales han estado realizando en el marco de su autonomía y voluntad como una estrategia para fortalecer la gestión de la conservación, y por ello los municipios las reconocen como el principal aliado; sin embargo, no es el caso de todas las regiones, puesto que en algunas ese acompañamiento ha sido débil e intermitente.

# REFERENCIAS

- Barón, J. y Ochoa, M. (2010). *Definición de un modelo para la evaluación de la efectividad en la administración de las áreas protegidas del Valle del Cauca, Colombia*. Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle.
- Borrini-Feyerabend, G., Bueno, P., Hay-Edie, T., Lang, B., Rastogi, A. y Sandwith, T. (2014). *Cartilla sobre gobernanza para áreas protegidas. Línea temática sobre Gobernanza del Congreso Mundial de Parques 2014 de la IUCN*. Gland, Suiza: IUCN.
- Borrini-Feyerabend, G. y Hill, R. (2019). Gobernanza para la conservación de la naturaleza. En G. L. Worboys, M. Lockwood, A. Kothari, S. Feary e I. Pulsford (eds.), *Gobernanza y gestión de áreas protegidas* (pp. 175-214). Bogotá: Editorial Universidad El Bosque y ANU Press.
- Carder y WWF (2011). *Evaluación de la Efectividad del Manejo para el Sistema Departamental de Áreas Protegidas de Risaralda. Bases conceptuales*. Cuadernos de trabajo Período 2007-2009.
- CMP (2013). *Estándares abiertos para la práctica de la conservación. Versión 3.0. Alianza para las medidas de conservación*.
- Contraloría Departamental del Valle del Cauca (2017). *Informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente del departamento del Valle del Cauca -vigencia 2017*.
- Corponor (2018). *Matriz de procesos de los sistemas municipales para el desarrollo sostenible*. Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental.
- Chamorro, S., Flórez, N. y Velosa, R. (2010). *Análisis de Efectividad de Manejo de las Área Protegidas con Participación Social*. Parques Nacionales Naturales de Colombia.
- Fundación Grupo HTM (2014). *Caracterización y consolidación del Sistema Municipal de Áreas Protegidas SIMAP de Carolina del Príncipe - Antioquia*.
- GIZ (Cooperación Alemana al Desarrollo) (2013). *Sistematización de las experiencias de aplicación de la Evaluación de Efectividad de Manejo en las áreas protegidas apoyadas por el Programa Gestión Sostenible de los Recursos Naturales (GESOREN) de la Cooperación Alemana al Desarrollo-GIZ*. Serie sistematización No. 10. Quito.

GIZ (Cooperación Alemana al Desarrollo) (2019a). *Diagnóstico para la elaboración de un documento con recomendaciones a los municipios para la conformación de sistemas municipales de áreas protegidas y otras áreas de conservación en Colombia*. Proyecto áreas protegidas locales y otras medidas de conservación basadas en áreas a nivel de gobiernos locales.

GIZ (Cooperación Alemana al Desarrollo) (2019b). *La conservación de la biodiversidad a escala local: Recomendaciones para consolidar un sistema municipal de áreas protegidas y otras áreas de conservación*. Bogotá D. C.

GIZ (Cooperación Alemana al Desarrollo) (2020). *Marco conceptual y metodológico para el análisis de la gestión de los sistemas municipales de áreas protegidas y otras áreas de conservación local en Colombia*.

Hockings, M., Leverington, F. y Cook, C. (2019). Efectividad del manejo de áreas protegidas. En G. L. Worboys, M. Lockwood, A. Kothari, S. Feary e I. Pulsford (eds.), *Gobernanza y gestión de áreas protegidas* (pp. 949-990). Bogotá: Editorial Universidad El Bosque y ANU Press.

Hockings, M., Stolton, S., Leverington, F., Dudley, N. y Courrau, J. (2006). *Evaluating Effectiveness: A framework for assessing management effectiveness of protected areas*. 2a edition. Gland, Suiza y Cambridge, UK: IUCN.

Kingston, N., MacSharry, B., De Lima, M. G., Belle, E. M. S. y Burgess, N. D. (2019). Generación, adquisición y gestión del conocimiento. En G. L. Worboys, M. Lockwood, A. Kothari, S. Feary e I. Pulsford (eds.), *Gobernanza y gestión de áreas protegidas* (pp. 343-370). Bogotá: Editorial Universidad El Bosque y ANU Press.

McCool, S. F., Freimund, W. A. y Breen, C. (2019). Beneficios del pensamiento complejo. En G. L. Worboys, M. Lockwood, A. Kothari, S. Feary e I. Pulsford (eds.), *Gobernanza y gestión de áreas protegidas* (pp. 305-342). Bogotá: Editorial Universidad El Bosque y ANU Press.

Müller, E., Appleton, M. R., Ricci, G., Valverde, A. y Reynolds, D. (2019). Desarrollo de capacidades. En G. L. Worboys, M. Lockwood, A. Kothari, S. Feary e I. Pulsford (eds.), *Gobernanza y gestión de áreas protegidas* (pp. 263-304). Bogotá: Editorial Universidad El Bosque y ANU Press.

República de Colombia (2004). *Decreto 4110 de 2004. Por el cual se reglamenta la Ley 872 de 2003 y se adopta la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública*.

República de Colombia (s.f.). *NTCGP-1000. Sistema de gestión de la calidad para la rama ejecutiva del poder público y otras entidades prestadoras de servicios*.

Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2004). *Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas (Programas de trabajo del CDB)*. Montreal: Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Sernanp y WCS (2017). *Gestión efectiva del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sinanpe) en Perú. Base conceptual para la articulación del ciclo de gestión, instrumentos y herramientas*. Documento de Trabajo 26. Lima: Sernanp.

IUCN y World Commission on Protected Areas (WCPA) (2017). *IUCN Green List of Protected and Conserved Areas: Standard, Versión 1.1*. Gland, Suiza: IUCN.

Worboys, G. L. (2019). Concept, purpose and challenges. En G. L. Worboys, M. Lockwood, A. Kothari, S. Feary e I. Pulsford (eds.), *Gobernanza y gestión de áreas protegidas* (pp. 9-42). Bogotá: Editorial Universidad El Bosque y ANU Press.

Worboys, G. L. y Trzyna, T. (2019). Gestión y manejo de áreas protegidas. En G. L. Worboys, M. Lockwood, A. Kothari, S. Feary e I. Pulsford (eds.), *Gobernanza y gestión de áreas protegidas* (pp. 215-262). Bogotá: Editorial Universidad El Bosque y ANU Press.

Worboys, G. L., Lockwood, M., Kothari, A., Feary, S. y Pulsford, I. (2019). *Gobernanza y gestión de áreas protegidas*. Bogotá: Editorial Universidad El Bosque y ANU Press.



Per encargo de:  Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear

Por medio de la:  **giz** Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

 **ICLEI** Gobiernos Locales por la Sustentabilidad

 **UICN**

 El ambiente es de todos **Minambiente**

de la República Federal de Alemania

     **FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS**