



---

**PREMACA – Componente 3 A**

# Estrategia de implementación

PREMACA  
Componente 3 A

“Apoyo al Proceso de Gestión Ambiental  
Descentralizada en Guatemala”

**Marzo 2009**

# 1 Descripción breve del componente

El Componente 3 A de PREMACA es parte de un programa regional, y está acordado en su componente nacional entre el Gobierno de Guatemala y el Gobierno de Dinamarca. La implementación del Componente 3.a del PREMACA está a cargo de la Dirección General de Coordinación Nacional y está orientada por la Política de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente y Recursos Naturales (Acuerdo Gubernativo No.63-2007 del 21 de febrero 2007), la Ley y la Política de Descentralización, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el Código Municipal.

Con estos fundamentos legales y políticos se aprovechan y se ponen en práctica los espacios generados en los Acuerdos de Paz suscritos en 1996, orientados a una mayor participación ciudadana y fortalecimiento de los gobiernos locales.

En su fase actual de ejecución (Diciembre de 2005 hasta noviembre de 2010) el Componente está integrado por cuatro objetivos:

1. Fortalecer la capacidad de gestión ambiental de dos municipalidades (Cobán, Alta Vera Paz y Santa Cruz del Quiché) por medio de asistencia técnica, asesorías y consultorías
2. Mejorar la calidad de vida de la población beneficiada en los dos municipios seleccionados a través de proyectos participativos de inversión ambiental (especialmente en sistemas de gestión integral de residuos sólidos y agua)
3. Fortalecer al MARN en la formulación e implementación de su plan de descentralización de la gestión ambiental a nivel departamental y municipal
4. Divulgar experiencias sistematizadas en gestión ambiental como insumos para aplicar la normativa vigente y fortalecer la participación ciudadana

Los cuatro objetivos del componente se implementan según el diseño del Programa trabajan en forma interrelacionada, incorporando a distintos actores en su implementación.

El presente documento de estrategia de implementación del componente pretende visualizar los conceptos básicos que fundamentan la ejecución del componente como la metodología aplicada para los procesos de asesoría y la implementación, el seguimiento y la evaluación de los proyectos de inversión. De igual manera plantea el sistema de monitoreo para los cuatro objetivos.

El acercamiento de gestión ambiental que se aplica en la ejecución del componente incorpora en buena medida la gestión de riesgo en su concepto, de modo que tanto en el concepto básico como en la implementación de los proyectos y proceso de asesoría se aplicará un enfoque integral de gestión ambiental y de riesgo.

En el cuadro siguiente se presentan los datos más importantes del componente en forma resumida.

Nombre del Componente	Apoyo al Proceso de la Gestión Ambiental Descentralizada en Guatemala	
Entidades ejecutoras	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales – Dirección General de Coordinación Nacional Municipalidad de Santa Cruz del Quiché Municipalidad de Cobán, Alta Verapaz Mancomunidad de Municipios de la Cuenca Alta del Río Naranjo (MANCUERNA)	
Otras Contrapartes	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) Asociación Nacional de Municipalidades de Guatemala (ANAM)	
Plazo de Ejecución	Diciembre 2005 hasta noviembre 2010	
Donante	Gobierno de Dinamarca	
Objetivo del componente	La gestión ambiental descentralizada en Guatemala ha sido fortalecida, tanto a nivel nacional como departamento y local, habiendo reducido la pobreza y mejorado la calidad de vida de la población y el medio ambiente de los municipios seleccionados	
Presupuesto (Co-financiamiento Dinamarca) [US-\$]	Objetivo 1 (Asistencia Técnica para los dos municipios)	604.426
	Objetivo 2 (Inversión y preinversión en dos municipios)	4.376.039
	Objetivo 3 (Fortalecimiento del MARN)	900.000
	Objetivo 4 (Sistematización y divulgación de Experiencias y fortalecimiento de asociaciones municipales)	1.200.000
	Asistencia internacional, auditorias e imprevistos	1.252.868
	Proyecto “Reconstrucción y Gestión Ambiental Descentralizada en San Marcos y Quetzaltenango” – REGAD, MANCUERNA	2.000.000
	TOTAL	10.333.333
Contactos	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales 20 calle 28-58, Zona 10, Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A. Edificio MARN, Torre 2, Sexto Nivel Teléfono: (502) – 2423 0500 ext. 1024 Correo electrónico: premaca@marn.gob.gt	
Personas de contacto	<b>Dr. Luis Zurita</b> Viceministro de Ambiente y Secretario Técnico del Componente <b>Ing. José Francisco Zurita</b> Coordinador de Descentralización del MARN <b>Dr. Martin Lux</b> Asesor Técnico Internacional	

Tabla 1: Resumen del componente

## 2 Concepto de trabajo

El concepto de trabajo se refiere a las bases teóricas y conceptuales que se utilizan para los procesos de asesoría.

El concepto básico aplicado en la implementación del Componente 3 A es una aplicación práctica de la **teoría sistémica**.

Partiendo de esta base se utilizan para la implementación de las actividades en los cuatro objetivos los siguientes en cuatro pilares conceptuales:

- El desarrollo sostenible con enfoque sistémico
- La institucionalidad ambiental
- La gestión ambiental y de riesgo en el ciclo de planificación
- La Agenda 21 local y gobernabilidad ambiental

De estos cuatro pilares conceptuales se derivan los **Principios Básicos de Gestión Ambiental** que incorpora la Gestión de Riesgo lo cual se expondrá al final de esta sección.

### **El Desarrollo Sostenible con Enfoque Sistémico**

Se usa la siguiente interpretación de un sistema (según LUX 2001).

*Un sistema es un total dinámico, la cual como tal tiene ciertas características y formas de comportamiento. Está formado por elementos, que están interrelacionados de un modo que ningún elemento está independiente de los otros y que el comportamiento del sistema entero está influido por la interrelación de todos sus elementos.*

Con esta definición se integran tres conceptos sistémicos.

1. El concepto funcional, el cual entiende el sistema como una caja negra (black box), donde se mide solo los inputs (entradas) y los outputs (salidas) del sistema sin dar importancia a los procesos que pasan dentro de la caja negra.
2. El concepto estructural, el cual se enfoca en las interrelaciones entre los elementos.
3. el concepto jerárquico, el cual distingue entre supra-sistemas, sistemas y sub-sistemas

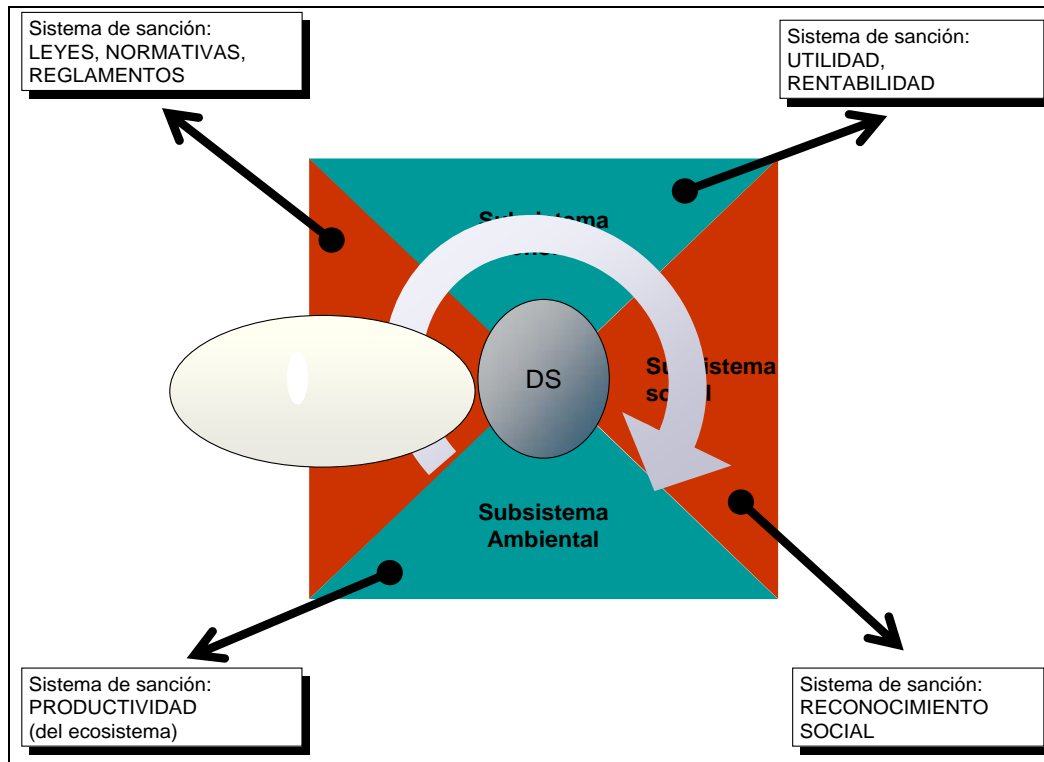
Incorporando los tres conceptos sistémicos se puede afirmar, que

1. Un sistema se forma de elementos, que se interrelacionan entre si. La forma de interrelaciones de define por la estructura del sistema
2. Un sistema está formado por subsistemas. Depende del nivel de enfoque si se entienden estos subsistemas como elementos (black box), o como sistema, que por su parte está formado por elementos.
3. Un sistema se puede distinguir de su entorno, de modo que tiene una identidad.
4. Los actores se pueden interpretar como elementos creativos dentro del marco de procesos retroalimentados, los cuales pueden incidir en el sistema y efectuar cambios dentro del mismo.

Todo lo anterior suministra las bases para la asesoría sistema de se explica a más detalle en el capítulo siguiente.

El concepto que se transcribe sobre "**Desarrollo Sostenible**", es el aceptado por Guatemala en la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible – ALIDES –, por ser este el marco en que se mueve la gestión ambiental de la región.

*“Desarrollo Sostenible es un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que lo coloca como centro y sujeto primordial del desarrollo, por medio del crecimiento económico con equidad social y la transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo y que se sustentan en el equilibrio ecológico y el soporte vital de la región. Este proceso implica el respeto a la diversidad étnica y cultural regional, nacional y local, así como el fortalecimiento y la plena participación ciudadana, en convivencia práctica y en armonía con la naturaleza, sin comprometer y garantizando la calidad de vida de las generaciones futuras”.*



**Ilustración 1: Concepto del Desarrollo Sostenible**

El Desarrollo Sostenible como interpretación sistémica, plantea la importancia de trabajar en forma integrada los subsistemas económico, social, ambiental y político-institucional (ver ilustración 1). En cada subsistema existen sistemas de sanción que orientan las acciones de los actores involucrados.

Las intervenciones en el marco del Componente 3 A de PREMACA se dirigen en forma general al fortalecimiento y la modernización institucional ambiental de Guatemala para la descentralización y el fomento municipal.

El Subsistema Político Institucional, es el medio a través del cual se puede operativizar la gestión ambiental, ya que el contexto político es el que abre el espacio para lograr la representación, participación y aval, y asimismo garantiza su permanencia en el tiempo al contar con los diferentes grupos de interés de la sociedad.

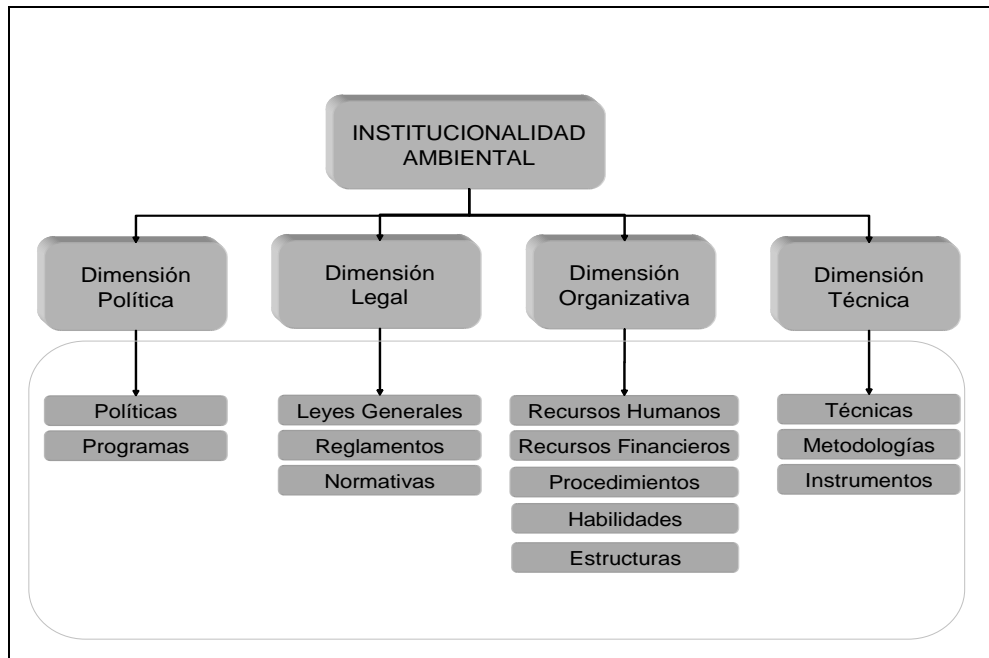
Por esto, la intervención tiene como punto de partida en el marco del desarrollo sostenible abrir el espacio especialmente en el Subsistema Político Institucional, ya que en esa instancia se adoptan las decisiones que afectan a los demás subsistemas.

## La Institucionalidad Ambiental

La Institucionalidad ambiental comprende cuatro grandes dimensiones que interactúan en forma sistematizada, estas dimensiones son: Política y Legal, Organizativa y Técnica.

Este acercamiento está planteado en el Marco Lógico Operativizado del Componente para los objetivos 1 y 3 con por medio de los resultados intermedios y sus desgloses.

Con la aplicación de ese marco es factible orientar concretamente las intervenciones del componente y monitorear si ha tomado en cuenta la institucionalidad en su totalidad para obtener impactos sostenibles en la gestión ambiental (ver ilustración 2).



**Ilustración 2: Dimensiones de la Institucionalidad**

La dimensión política se plantea en términos de la importancia de contar con directrices claras que permitan con una visión de mediano y largo plazo, orientar la gestión de cada una de las instituciones del sector a nivel local, nacional, regional e internacional, con el objeto de mantener una misma política en todas las decisiones que se tomen dentro o fuera del país y que todas las instituciones trabajen en la misma dirección.

La dimensión legal debe trabajarse en función de actualizar la legislación ambiental nacional e identificar los vacíos que existen, además debe tomar en cuenta los tratados de libre comercio y convenios de los cuales Guatemala es signataria.

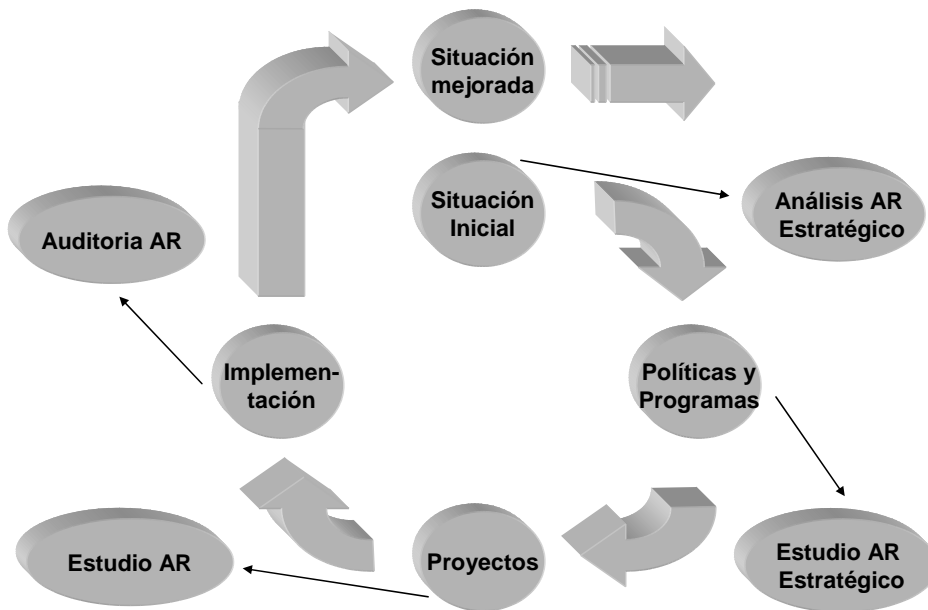
La dimensión organizativa es el mecanismo pivote por medio del cual se ponen en práctica las otras dimensiones de la institucionalidad. Contando con los recursos humanos y financieros y las estructuras adecuadas, se implementan los procedimientos establecidos, aplicando las habilidades personales. Esto permite un trabajo eficiente que cumpla con las funciones de la organización y produzca los resultados esperados. Además una organización eficiente posee la capacidad de trabajar en sinergia, de manera de potencializar los recursos económicos, humanos y de infraestructura con que cuentan las instituciones del país a nivel nacional, departamental y municipal.

La dimensión técnica son los instrumentos, metodologías que permiten en forma planificada realizar el proceso para la gestión ambiental, para lo cual la descentralización y la desconcentración tendrán un papel determinante.

## Gestión Ambiental y Gestión de Riesgo en el ciclo de planificación

Para lograr una mejora continua en la gestión ambiental y de riesgo es necesario conceptualizarla en el marco del ciclo de planificación.

En la ilustración siguiente se muestra el concepto de la mejora continua en el ciclo de planificación que se debe aplicar para GAR en forma integrada.



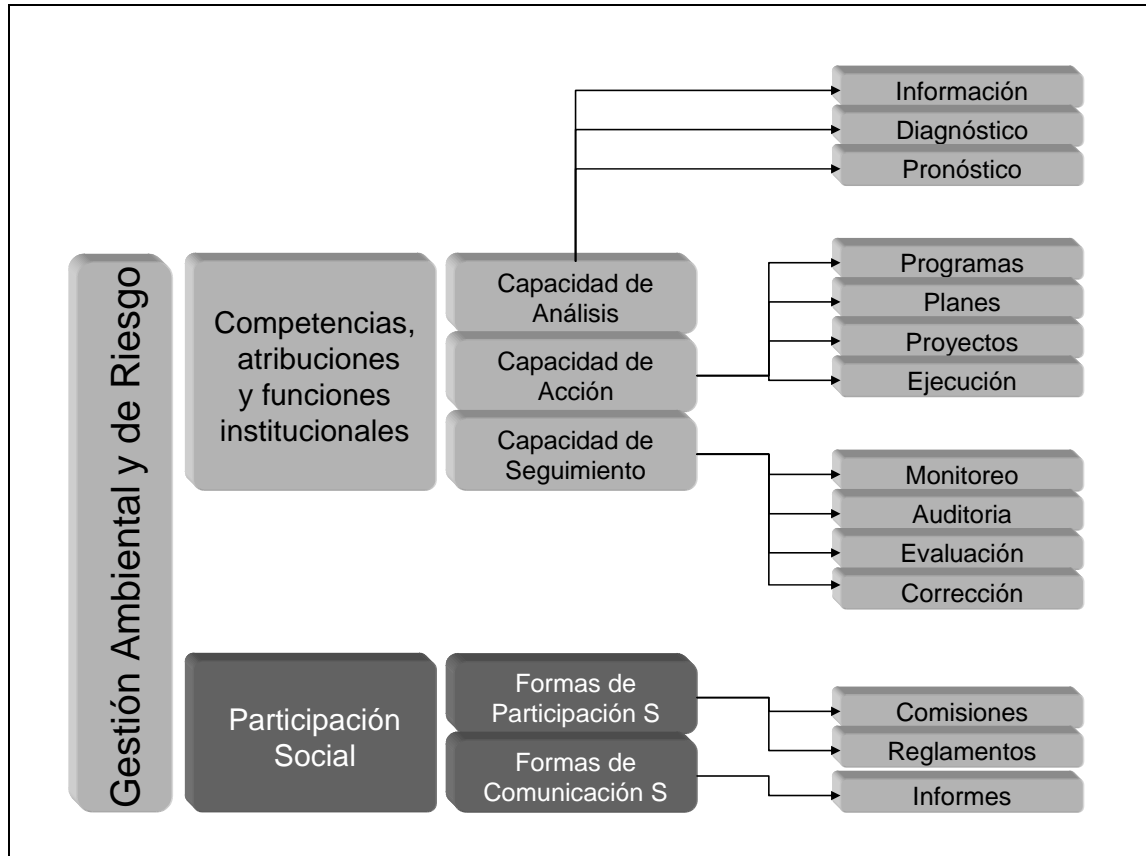
**Ilustración 4: Consideración de Gestión Ambiental y de Riesgo en el ciclo de planificación bajo el concepto de mejora continua**

En general, se pueden diferenciar las siguientes fases, partiendo de un nivel estratégico: Partiendo de la situación inicial se implementa un Análisis Estratégico, del cual salen las políticas y los programas priorizados. Una vez definidos estas políticas y programas se someten ellos a un estudio estratégico. Los proyectos generados de los programas se analizan de antemano por medio de Estudios Ambientales y de Riesgo. En la fase de implementación se aplica el instrumento de auditoria que al terminar un proyecto pueda incorporar una evaluación final (ex post). Con esto se llega a una situación mejorada. Las capacidades que necesita una institución para llevar a cabo este ciclo de planificación en forma general son entonces la capacidad de análisis, la capacidad de acción, y la capacidad de seguimiento, las cuales se presentan en el siguiente sub-capítulo.

## La Agenda 21 Local y Gobernabilidad Ambiental

El concepto básico para la creación de capacidades en la gestión ambiental parte del concepto de la **agenda 21 local** y aplica la metodología del “Código de Buenas Prácticas Ambientales” preparado y utilizado por la Federación Española de Municipios y Provincias.

Las competencias, atribuciones y funciones de cada entidad con respecto a su responsabilidad y ubicación dentro del proceso la planificación se puede sistematizar como se muestra en la Ilustración 3.



**Ilustración 3: Modelo de la Gestión Ambiental dentro del marco de la agenda 21 local**

Para ello, primero hay que diferenciar en cada uno de los actores su capacidad de análisis, acción y de seguimiento. Estos son pasos lógicos del ciclo de planificación, que deben ser aplicados tanto a las instituciones públicas como del sector privado.

Basado en los resultados del diagnóstico y del pronóstico – dentro de la capacidad de acción - se pueden definir programas, planes y proyectos incluyendo su misma ejecución.

Con la capacidad de seguimiento se lleva a cabo el monitoreo y la auditoria, donde el monitoreo es un proceso de evaluación continuo (ex ante y durante) de actividades en implementación, mientras que la auditoria se entiende como una evaluación a posteriori. Los resultados del monitoreo y de la auditoria deben llevar a medidas de corrección (o ajuste según el caso) – tanto para las actividades actuales como para la planificación de nuevas actividades, programas y planes.

Las competencias, atribuciones y funciones institucionales en la capacidad de análisis se refieren a información, diagnóstico y pronóstico, y representan la base para la toma de decisiones para llegar a la acción. El término de información se refiere a la recolección de datos e información, mientras que el diagnóstico contempla el análisis y el procesamiento sistematizado según las necesidades de información

específicas. Muy importante en ese contexto es la parte de pronóstico, solo con esto es posible tomar decisiones para acciones que sean proactivas y que anticipen los impactos del desarrollo de ciertos sectores.

Un aspecto fundamental propuesto es la Participación Social. Para hacerlo operativo es necesario diferenciar entre: formas de participación y formas de comunicación. En cuanto a formas de participación, se crean comisiones con reglamentos internos y externos que aclaren los roles y procedimientos, y al mismo tiempo, que privilegien los espacios de concertación y debate. Las formas de comunicación se lleva a cabo por medio de informes, de los cuales también se debe definir la periodicidad, plataformas, contenidos y formatos.

El modelo de la gestión ambiental dentro del marco de la Agenda 21 local está estrechamente vinculado con la “**governabilidad ambiental**”, donde se define la gobernabilidad como el ejercicio de la autoridad legítima en el proceso de la toma de decisiones y su implementación para el bien común. La gobernabilidad en este sentido abarca los siguientes elementos<sup>1</sup>:

- Participación ciudadana
- Cumplimiento legal
- Transparencia
- Respuesta oportuna a las necesidades de la población
- Orientación a consensos sociales
- Equidad e inclusión social
- Eficiencia y eficacia en las acciones
- Responsabilidad compartida

El proceso de toma de decisiones y su implementación se arraiga en los arreglos sociales e institucionales basados en la confianza, que permiten el ejercicio de la autoridad legítima.

El concepto de gobernabilidad ambiental, retoma estos elementos, que son comunes para todas las temáticas y lo aplica al contexto de gestión ambiental. Un ejemplo puede ser la profundización en cuanto al uso de los recursos naturales por los actores en el marco territorial, de manera que resalta los aspectos claves de:

1. el ordenamiento territorial
2. las formas de tenencia de la tierra
3. las formas de uso de la tierra y de otros recursos naturales

## **Principios Básicos de la Gestión Ambiental que incorpora Gestión de Riesgo**

Incorporando los elementos conceptuales anteriormente presentados se pueden establecer los siguientes **Principios Básicos de Gestión Ambiental** que incorpora la gestión de Riesgo:

1. La “Gestión Ambiental y de Riesgo” (GAR) se entiende como un proceso participativo de administración del ambiente, en los marcos de la mejora continua y del concepto del desarrollo sostenible, que contempla los campos de desarrollo siguientes:
  - a. Desarrollo político, institucional y legal
  - b. Desarrollo social
  - c. Desarrollo económico
  - d. Desarrollo ambiental

---

<sup>1</sup> Según United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP)

2. Entre la Gestión Ambiental y la Gestión del Riesgo existen interrelaciones estrechas. En gran parte las medidas de gestión de riesgo forman parte de la gestión ambiental, en un sentido amplio. Es necesario hacer las siguientes aclaraciones:
  - a. La preparación de la repuesta ("*preparedness*"), es un área especial de la gestión de riesgo.
  - b. Áreas, donde la gestión ambiental y la gestión de riesgo son estrechamente vinculadas, son el ordenamiento territorial, la consideración de GAR en la cualquier inversión obra o proyecto relevante o programación dentro del ciclo del proyecto según el inciso 4.
  - c. Áreas que se refieren exclusivamente a la gestión ambiental, son por ejemplo la contaminación del aire por el tráfico vehicular, en la industria y la contaminación audiovisual
  
3. Las medidas de la GAR, pueden distinguirse como:
  - a. Medidas preventivas (pro-activas)
  - b. Medidas correctivas (re-activas)
    - i. Corrección/mejoramiento de intervenciones
    - ii. Reversión de daños y provocados

Las medidas preventivas o pro-activas se refieren a acciones previstas en cualquier proyecto/programa que se está planificando, de modo que la Gestión Ambiental y de Riesgo forma parte integral de la gestión de desarrollo y del ciclo de los proyectos.
  
4. Las capacidades necesarias para la GAR se refieren al ciclo del proyecto completo. Explicadas en los términos de la Agenda 21 Local (versión de la Federación Española de Municipios y Provincias), esas capacidades son las siguientes:
  - a. Capacidad de análisis
  - b. Capacidad de planificación
  - c. Capacidad de implementación
  - d. Capacidad de seguimiento y monitoreo
  
5. La GAR debe ser entendida como el aprovechamiento de oportunidades en el marco del desarrollo sostenible. En la mayoría de los casos representa una inversión rentable, que ayuda a crear oportunidades y disminuir costos. Por ejemplo:
  - a. Manejo de los impactos de la basura y la contaminación del agua en la salud de la población
  - b. Creación de posibilidades de inversión a través de un ordenamiento del territorio
  - c. Posibilidad de acceder a nuevos mercados con herramientas nuevas como la certificación y por el cumplimiento con estándares ambientales
  - d. Disminución de daños y pérdidas causadas por eventos naturales a través del ordenamiento del territorio y del diseño de medidas de prevención
  
6. En el Ciclo del Proyecto, referido a la Gestión Ambiental y de Riesgo, se distinguen los siguientes instrumentos (de análisis, planificación y monitoreo):
  - a. Análisis ambiental estratégico (AAE)
  - b. Estudio estratégico de impacto ambiental (EEIA)
  - c. Instrumento de evaluación de impacto ambiental (EIA)
  - d. Auditoria y monitoreo ambiental

7. Para establecer en forma sostenible éstas capacidades se necesita tomar en cuenta que deben realizarse acciones de desarrollo y fortalecimiento en las siguientes dimensiones de la institucionalidad para la Gestión Ambiental:
  - a. Dimensión Política
  - b. Dimensión Legal
  - c. Dimensión Organizativa
  - d. Dimensión Técnica
  
8. Para establecer las condiciones para la descentralización y la desconcentración de competencias de GAR, los enfoques de trabajo se dirigen a cuatro ámbitos de acción:
  - a. **Ámbito regional – supranacional**
    - i. Enfoque en la armonización de estándares ambientales
    - ii. Enfoque en la creación de instituciones (o institutos) regionales
  - b. **Ámbito nacional**
    - i. Enfoque en la creación de estándares nacionales
    - ii. Enfoque en la creación de reglamentos y procedimientos
    - iii. Enfoque en la asignación de roles, funciones y competencias centrales, desconcentradas y descentralizadas
    - iv. Enfoque en el fomento institucional
  - c. **Ámbito departamental**
    - i. Enfoque en la aclaración de competencias, roles y funciones de los gobiernos departamentales y de los actores en el departamento
    - ii. Enfoque en el establecimiento de capacidades para la implementación de la GAR de acuerdo a las leyes, los reglamentos y los procedimientos establecidos a nivel nacional
  - d. **Ámbito municipal**
    - i. Enfoque en la aclaración de competencias, roles y funciones de las municipalidades y los actores existentes en el municipio
    - ii. Enfoque en la exploración de posibilidades y necesidades de cooperación mancomunada
    - iii. Enfoque en el establecimiento de capacidades para la implementación de la GAR de acuerdo a las leyes, los reglamentos y los procedimientos establecidos a nivel nacional

### 3 Forma de asesoramiento

#### 3.1 Gestión de Cambios

La modalidad de asesoramiento se basa en el trabajo integral y complementario entre los objetivos del Componente. En particular, es de alta importancia, vincular los procesos de preinversión e inversión con la creación de las capacidades respectivas a nivel de las municipalidades. Para este propósito, es necesario el trabajo en equipo, que logre integrar las intervenciones a los distintos niveles y con los distintos actores.

La asesoría se lleva a cabo en el marco de la Gestión de Cambio a través de “proyectos de cambio” y de “procesos de cambio”. Proyectos y Procesos de Cambio provienen de la escuela del Desarrollo Organizacional. Adaptando las ideas incipientes a proyectos y a procesos de cambio, los mismos orientan

el trabajo hacía el logro de cambios, impactos y metas muy concretas y alcanzables, tanto de corto mediano y largo plazo.

Los proyectos de cambio tienen en general una duración aproximada entre seis meses hasta un año, lo cual permite obtener resultados visibles y tangibles a corto plazo. Eso motiva y estimula a los integrantes y beneficiarios de un proyecto. Cambios sostenibles, de más largo aliento, son visualizados a través de procesos y se logran con mayor certidumbre a través de la secuencia o combinación de proyectos de cambio.

La forma de asesoramiento se parte de los cuatro pilares siguientes:

- Asesoría sistémica y desarrollo organizacional sistémico
- Procesos de cambio
- Proyectos de cambio
- Trabajo con aliados y trabajo en redes

Por medio de la vinculación de las asesorías para cambios institucionales con proyectos y estudios concretos es posible orientar los cambios a lograr a “outputs”, aplicando los conceptos de “Capacity Development” aplicados por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca<sup>2</sup>. De la misma manera, en el documento mencionado se entiende la organización como sistema abierto, lo cual también se retoma con el acercamiento expuesto.

La asesoría sistémica es una forma de asesoría avanzada que permite enfocar el trabajo de manera más amplia que los demás estilos y enfoques tradicionales de asesoría. En términos generales, la asesoría sistémica comprende:

- una flexibilidad en la asesoría que permite un equilibrio negociable permanentemente entre demanda y oferta
- una orientación en logros de corto plazo estimulantes y de largo plazo sostenibles
- un cambio o ampliación de paradigmas respecto al rol, las capacidades y el perfil de un asesor o una asesora y de sus clientes
- una aplicación práctica de la terminología “capacity development”, “institution building” e “institucionalización” que concretamente se formulan, asesoran y monitorean en los Proyectos y Procesos de Cambios
- un compromiso y responsabilidades compartidos entre todos los actores inmersos en sus procesos de desarrollo
- un permanente cambio de perspectivas que aclaran las ideas, ayudan a contextualizar, aseguran pro actividad y una sencillez en el aprendizaje.

La asesoría sistémica requiere de algunas condiciones de éxito:

- exige mucha capacidad profesional del asesor en el sentido de que hay un cambio radical desde un consultor por un lado o desde un asesor de procesos por el otro hacia un asesor sistémico que debe manejar varias disciplinas a la vez.
- Buenos conocimientos y experiencias técnicas o sectoriales deben combinarse con un pensamiento sistémico y de facilitación de procesos de aprendizaje, además con expertise sobre cómo se manejan y se hacen crecer los equipos de trabajo.

Por esto, en la misma ejecución se prevé capacitaciones respectivas de los asesores y funcionarios del MARN y de las municipalidades.

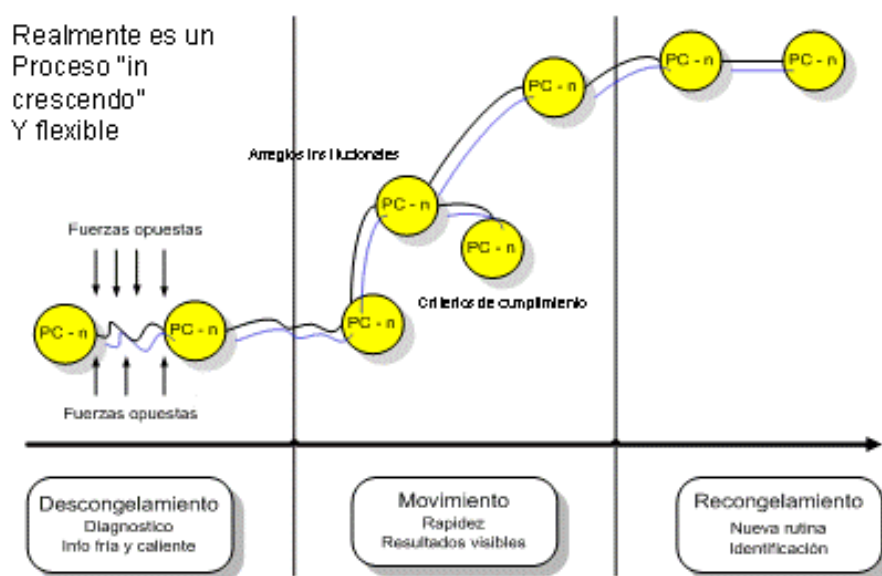
El acercamiento de trabajo dentro de este esquema se visualiza en la siguiente ilustración. Se parte de una situación inicial, donde incluso existen fuerzas opuestas al cambio. En una primera fase del proceso de cambio que abarca una variedad de Proyectos de Cambio (PC-n), se trata de “descongelar” la situación y

---

<sup>2</sup> A Results-Oriented Approach to Capacity Change, Boesen et al., February 2005

preparar los actores para el cambio. Allí se definen también los objetivos del proceso de cambio en forma general. Dentro de la segunda fase de proceso de cambio (movimiento) se llegan a arreglos institucionales, sean dentro de una misma institución o entre distintas instituciones. Asimismo se realizan proyectos de cambio que por su naturaleza deben establecer como objetivos cambios visibles y tangibles que motivan seguir en el proceso. Los proyectos de cambio son en su alcance flexibles y pueden acomodarse al avance de los mismos y problemas u oportunidades encontrados en el camino, siempre en función de los cambios previstos, según lo acordado con el cliente. Como es un proceso abierto también existe la posibilidad de abortar proyectos de cambio que no llenan los criterios de cumplimiento establecidos y reenfocar el proceso de cambio con otros proyectos de cambio. En la fase final se trata de “congelar” los cambios logrados para lograr su sostenibilidad dentro de las instituciones u organizaciones.

## Procesos y proyectos de cambio



### Ilustración 5 Procesos y Proyectos de cambio

Las finalidades de la asesoría en el marco de de procesos y proyectos cambio siempre son:

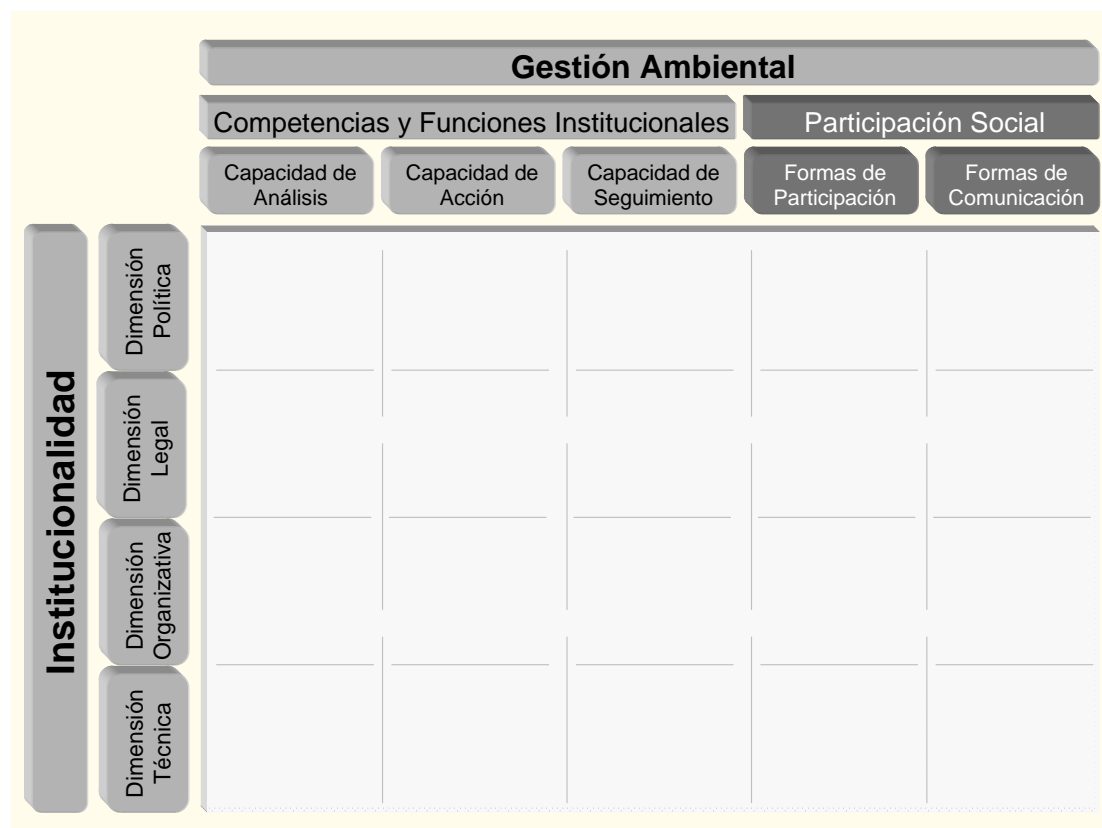
- desarrollo de capacidades (capacity development),
- fortalecimiento de instituciones (institution building) y
- institucionalización de nuevos procesos, contenidos y reglas.

### 3.2 Matriz de Desarrollo de Capacidades

Incorporando las dimensiones de la institucionalidad con las competencias y funciones institucionales según la Agenda 21 Local la cual refleja también la participación social, se puede construir una matriz que refleja el marco lógico con respecto a la creación de capacidades (ver ilustración 6).

A partir de este esquema es posible construir los procesos de cambio que consideren los diferentes elementos de la matriz, y al final tener un instrumento de monitoreo y control para asegurar que se hayan tomado en cuenta todos los respectivos aspectos de la creación de capacidades.

Como se puede visualizar en el cuadro, es posible construir, por ejemplo partiendo de la introducción de un sistema de manejo integral un proceso de cambio que abarque los elementos necesarios para su exitosa y sostenible implementación. Es obvio que el esquema sirve como guía e instrumento de visualización donde no necesariamente siempre hay que llenar todas las cajas para un solo proceso de cambio. Además, de esta manera es posible visualizar en forma muy concreta las intervenciones necesarias en el tema de la participación y comunicación social.



**Ilustración 6 Matriz de Creación de Capacidades**

Como esta matriz es un imagen del marco lógico y el POA refleja en todos los detalles el marco lógico, de este modo el instrumento de la matriz sirve tanto para asegurar los garantizar el cumplimiento de los requerimientos del mismo marco lógico como para operativizar el marco lógico en los planes anuales y los procesos de asesoría.

### 3.3 Trabajo con aliados y trabajo en Redes

La estrategia de trabajo se basa en la estrecha vinculación con aliados fuertes que tengan alto interés en los temas respectivos, para tener las palancas institucionales para la replicación y un alcance geográfico más amplio.

**Alianzas** son **formas de co-operación estrecha** entre entidades diversas que vinculan sus acciones para realizar una ventaja. Alianzas buscan definir tal alianza en forma de acuerdos y contratos. Son temporales, a veces bilaterales o multilaterales, secretas o abiertas. Se efectúan en ámbitos de pleno ejercicio de poder y suelen darse entre entidades dominantes y otras subordinadas, que se ven forzadas a esa alineación y/o encuentran cierto cobijo a sus propios intereses en el acuerdo, aún si ven afectadas su autonomía y su desenvolvimiento.

Según este enfoque integrado, se busca una participación amplia de organizaciones e instituciones locales, nacionales e internacionales.

Mientras que la formación de alianzas es más bien dirigida a un logro más eficiente de los objetivos del programa, el trabajo en redes se orienta a una institucionalización sostenible de los resultados de la asesoría.

**Redes** son **mecanismos auto-gestionados** que se adaptan a los intereses de sus socios, son hasta cierto grado solidarios y descentralizados, no tienen centro, pero pueden crear un nudo para prestar un servicio (p. ej. de información) a sus socios. Redes se caracterizan por ser **NO** jerárquicas, informales, abiertas, flexibles, compuestas por personas, grupos, empresas, asociaciones autónomas, relacionadas en torno a una temática y un interés específico. Son espacios que, por su misma flexibilidad, estimulan la innovación y la creación permanente de respuestas novedosas. La **actividad fundamental** de la red es el **intercambio de información**.

El trabajo en redes en el ámbito del desarrollo local mejora la coordinación entre entidades y hace más eficiente la gestión los actores locales, especialmente las municipalidades. Asimismo fortalece el intercambio de conocimientos, experiencias y de información. Además, construye una cultura de trabajo en conjunto y impulsa el desarrollo en forma participativa y democrática. La constitución de una red permite la optimización de los recursos, uso óptimo de la infraestructura y el fortalecimiento de su posición propia.

Un punto importante en **la constitución de una red**, es saber como lograr la **consolidación** y la **continuidad** de una red, lo que se puede analizar en los cuatro elementos siguientes:

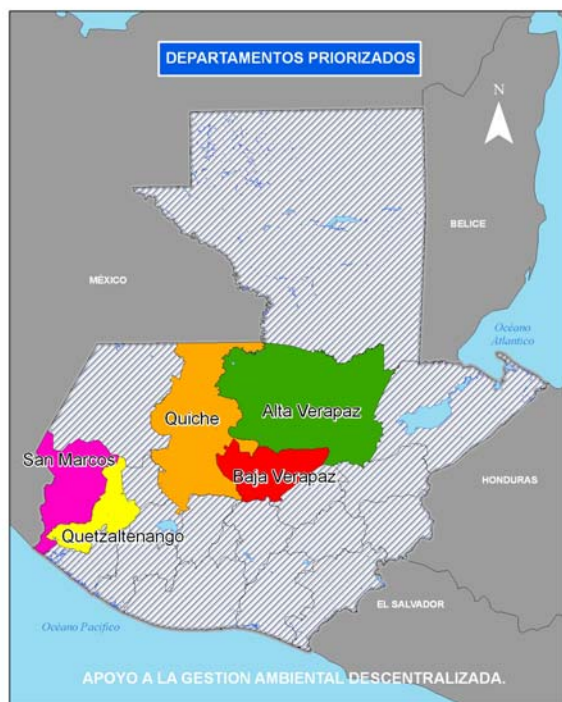
- constituir un liderazgo,
- prever y aceptar participación y democracia interna,
- mantener un ambiente de credibilidad y confianza,
- buscar el equilibrio de los socios en términos de beneficios.

Estos acercamientos se visualizan por ejemplo en iniciativas como el trabajo en conjunto con INAB, ANAM y Fundación Defensores de la Naturaleza, para desarrollar e implementar estrategias de fortalecimiento en administración forestal municipal en 25 municipios o la creación de una Red de Promotores Ambientales para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos (RED GIRE SOL).

## 4 Áreas de intervención

En el mapa indicado abajo se resaltan los departamentos priorizados de intervención directa del componente.

En los departamentos de Alta Verapaz y Quiché hay una intervención directa en los municipios de Cobán y Santa Cruz del Quiché, donde la asesoría técnica está acompañada por fondos de inversión en obras de infraestructura ambiental. Al mismo tiempo se está fortaleciendo las Delegaciones Departamentales del MARN en ambos departamentos. Adicionalmente, en los departamentos de Baja Verapaz y Alta Verapaz se está apoyando a dos Mancomunidades (Mancomunidad del Valle y Mancomunidad Poqomchi) en los temas de gestión integral de los residuos sólidos y gestión integral de los recursos hídricos. Este apoyo no está acompañado con fondos de inversión, sino solo se extiende a asesoría técnica y preinversión.



En los departamentos de San Marcos y Quetzaltenango se está llevando a cabo un proyecto de Reconstrucción y Gestión Ambiental Descentralizada (REGAD) que responde a una solicitud del Gobierno de Guatemala para apoyar en esta zona la reconstrucción después del Huracán STAN. Este proyecto tiene como ejecutor local la Mancomunidad de la Cuenca Alta del Río Naranjo (Mancuerna).

Además de esto, el componente tiene incidencia en otras regiones por medio de las actividades de divulgación de experiencias y proyectos sectoriales llevados a cabo con aliados como la Asociación Nacional de Alcaldes Municipales de Guatemala, el Instituto Nacional de Bosques, la Fundación Defensores de la Naturales y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

### Ilustración 7 Alcance geográfico del componente

## 5 Monitoreo

### 5.1 Concepto de Monitoreo

En el monitoreo del componente se distinguirá entre el monitoreo de impactos y el monitoreo de actividades.

El monitoreo de impactos se basa en los indicadores especificados en el marco lógico y aplica las indicaciones establecidas en la Guía de Monitoreo para el programa y la tabla de monitoreo la cual incluye las metas anuales establecidas.

En el monitoreo de actividades se usa como base la ficha de proyectos y procesos de asesoría, en la cual se establecen las actividades, los responsables y los plazos para las actividades establecidas. Asimismo, se aplica para las consultorías que forman parte de los proyectos y procesos de asesoría un instrumento de seguimiento a los eventos de cotización y contrataciones.

En cuanto a la periodicidad se prevé el monitoreo de impactos según los informes de avances los cuales deben prepararse en forma semestral para finales de junio y finales de diciembre de cada año. Según lo

establecido en el documento de proyecto le compete al comité directivo analizar y avalar los informes de avance. El monitoreo de actividades se lleva a cabo en reuniones trimestrales en el seno del Comité Técnico Operativo (CTO). Además de esto, se realizan reuniones de monitoreo de actividades a nivel local e interinstitucional según lo establecido en el diseño de los proyectos y procesos de asesoría.

## 5.2 Monitoreo de impactos

Para el monitoreo de impactos se utiliza el siguiente marco lógico.

Objetivos y Resultados	Indicador
<b>Objetivo inmediato 1: La gestión ambiental de los municipios seleccionados ha sido fortalecida, incluyendo la capacidad de planificación participativa, control y calidad ambiental (EIAs) y de ejecución de proyectos ambientales.</b>	<p>El 20 % del presupuesto municipal está dirigido a la implementación de políticas, programas y planes de gestión ambiental integrados en los planes de desarrollo</p> <p>El 20% de los proyectos gestionados por la Municipalidad de Cobán implementan adecuadamente las medidas correctivas y preventivas establecidas en los instrumentos de gestión ambiental oficiales al 2010.</p>
Resultado principal 1: Municipalidad de Cobán tiene capacidad de gestión ambiental descentralizada instalada según las dimensiones de la Institucionalidad Ambiental en el ciclo de planificación.	1.1 El 75% de los parámetros susceptibles de mejora según el Instrumento de Autodiagnóstico han mejorado de acuerdo con la escala de evaluación del instrumento al año 2010, considerando el parámetro relacionado con género y equidad, integrando el tema de VIH SIDA en las acciones de desarrollo institucional y de desarrollo social incluyente.
<b>Objetivo inmediato 2: La calidad de vida de la población beneficiada ha mejorado a través de proyectos participativos de inversión ambiental, incluyendo sistemas integrales de manejo del agua en barrios marginales y sistemas de manejo de desechos sólidos.</b>	<p>Al menos 5000 familias pobres, en el Municipio de Cobán y 2160 familias en el Municipio de Santa Cruz del Quiché, son beneficiadas con proyectos participativos en agua potable y desechos sólidos, y pagan una tasa por los servicios recibidos al 2010.</p> <p>Al menos 1000 familias pobres, en el Municipio de Cobán, y 200 familias en Santa Cruz del Quiché son beneficiadas con proyectos participativos en alcantarillado y pagan una tasa por los servicios recibidos al 2010</p>
Resultado principal 2: Proyectos desarrollados e implementados, los cuales son financiera y socialmente sostenibles con aplicación de mecanismos realizados bajo el objetivo 1.	<p>2.1 La cobertura del servicio de agua potable en la zona periurbana, se incrementó en 50% en Cobán y en 75% en Santa Cruz, al 2010.</p> <p>2.2 El Índice de Calidad de Agua Potable en el área del proyecto cumple con la norma nacional establecida por COGUANOR, al 2010.</p> <p>2.3 El Índice de Dispersión de la Disposición Final de desechos sólidos es cero, al 2010.</p> <p>2.4 La cobertura del servicio de alcantarillado en la zona periurbana, se incrementó en 20% en Cobán y en 10% en la Zona 6 de Santa Cruz, al 2010.</p> <p>2.5 El 100% de los beneficiarios de los proyectos pagan una tarifa por los servicios recibidos, con una tasa de morosidad menor al 20%</p> <p>2.6 Operan al menos 6 Comisiones Específicas dentro del COCODE, con reglamentos avalados por la Municipalidad para el diseño, operación y mantenimiento de los servicios, al 2010 con al menos un 30% de mujeres en las posiciones de liderazgo.</p> <p>2.7 Dos reglamentos, uno por comisión, avalados por la Municipalidad para el diseño, operación y mantenimiento de los servicios, con equidad de género, al 2010.</p>

Objetivos y Resultados	Indicador
<b>Objetivo inmediato 3: El MARN ha sido fortalecido en la formulación e implementación de su plan de descentralización de la gestión ambiental a nivel departamental y municipal</b>	Un Plan de Descentralización de la Gestión SocioAmbiental ha sido aprobado por la Autoridad Administrativa Superior, mediante acuerdo ministerial del MARN, al 2009 Se han desarrollado capacidades, de acuerdo con el Plan de Descentralización, para la Gestión Socioambiental en 21 unidades desconcentradas del MARN y en 10 municipalidades, al 2010.
Resultado principal 3: MARN tiene capacidades descentralizadas/desconcentradas según las dimensiones de la Institucionalidad Ambiental	Se han desconcentrado 4 atribuciones y 4 funciones del MARN a nivel departamental y/o regional
<b>Objetivo inmediato 4: Las entidades responsables a nivel Nacional, Departamental y Municipal cuentan con y difunden experiencias sistematizadas de gestión ambiental como insumos para aplicar la normativa vigente y fortalecer procesos de participación ciudadana.</b>	30 municipalidades con capacidad de retroalimentar en forma periódica un Mecanismo de Intercambio para la Sistematización de Experiencias, buenas prácticas ambientales y datos ambientales, al 2010.
Resultado principal 4: MARN, Asociaciones Municipales y Municipalidades comunican los resultados y las experiencias con la sociedad civil, otras instancias gubernamentales e instancias a nivel regional (CCAD), Ministerios homólogos en Honduras y Nicaragua)	4.1 Actualización y divulgación de un informe por año por 30 municipalidades (Contenido mínimo: Datos ambientales en desechos sólidos y agua, programas y proyectos ambientales, buenas prácticas ambientales y experiencias) 4.2 Actualización y divulgación de un informe por año por MARN, ANAM y 2 Mancomunidades (Contenido mínimo: Datos ambientales en desechos sólidos y agua, programas y proyectos ambientales, buenas prácticas ambientales y experiencias, así como la sistematización de experiencias de Pago por Servicios Ambientales) 4.3 Implementación de estrategias de manejo integral de residuos sólidos, gestión de recursos hídricos o de estrategias de descentralización de gestión ambiental en 50 municipios, al 2010.

### 5.3 Monitoreo de actividades y consultorías

Para la formulación y el monitoreo de proyectos de cambio y procesos de asesoría se aplica un formato, que explica en breve la lógica y el contexto de la intervención definiendo en detalle las actividades previstas siguiendo la matriz de asesorías. Asimismo se visualizan en el formato los recursos y tiempos asignados por parte del componente como los aportes de terceros (socios). Ver el formato siguiente:

<b>Propuesta de proyecto de cambio / proceso de asesoría</b>		
<b>1. <u>Información general:</u></b>		
1.1	Nombre del Proyecto:	
1.2	Período de ejecución:	
1.3	Contribución a resultados e indicadores del componente	
1.4	Costo total	
1.5	Costo para el componente	
1.6	Clientes:	
1.7	Socios:	
1.8	Responsable:	
1.9	Elaborado por:	
1.10	Fecha de elaboración:	
<b>2. <u>Resumen Ejecutivo</u></b>		
<b>3. <u>Aclaración del contexto</u></b>		
	<u>Antecedentes</u>	
	<u>Problemática</u>	
	<u>Demanda y/o oportunidad</u>	
<b>4. <u>Objetivo del Proyecto</u></b>		
<b>5. <u>Resultados Esperados</u></b>		
<b>6. <u>Metodología</u></b>		
<b>7. <u>Actividades principales previstas en el Proyecto/Proceso de asesoría (aplicando el esquema de la matriz de asesoría)</u></b>		
<b>8. <u>Servicios y recursos requeridos al Componente para la ejecución del Proyecto</u></b>		
8.1 Aportes de los asesores del Componente		
	<b>Aporte</b>	<b>Responsable</b>
		<b>Tiempo</b>
8.2 Otros recursos requeridos específicamente para el proyecto		
	<b>Tipo</b>	<b>Cantidad</b>
		<b>Costo Estimado</b>
<b>9. <u>Aportes estimados de los Socios y los clientes para la ejecución del Proyecto:</u></b>		
	<b>Actividad</b>	<b>Aporte Socio A</b>
		<b>Aporte Socio B</b>
<b>10. Marco Lógico (según amplitud del proyecto/proceso se puede simplificar)</b>		
<b>11. Plan de actividades y responsables</b>		
<b>12. Términos de Referencia para consultorías</b>		



Los objetivos 1 y 2, enfocados a las dos municipalidades seleccionadas – Santa Cruz del Quiché y Cobán de Alta Verapaz – deben implementarse en forma simultánea. Al mismo tiempo que se están llevando a cabo los procesos de planificación, implementación y seguimiento en la parte de la preinversión, inversión y supervisión, deben crearse las capacidades internas en las mismas municipalidades para acompañar estos procesos con los criterios de calidad necesarios por un éxito de los proyectos. Por esta razón, las actividades de los dos objetivos están estrechamente vinculadas y deben desarrollarse siguiendo el proceso de cambio diseñado basado en la matriz de asesoría.

En el objetivo 3 hay un intercambio de dos vías con lo implementado en las dos municipalidades bajo los objetivos 1 y 2. Por un lado, en las dos municipalidades pueden aplicarse instrumentos de gestión ambiental en forma piloto, con el fin de que el MARN cuente con instrumentos validados antes que divulgarlos en una forma más amplia. Por otro lado, las experiencias puntuales en los dos municipios pueden alimentar la creación de programas y políticas que se están desarrollando a nivel nacional. Esto también se refiere a la creación de capacidades propias en el MARN central y sus delegaciones que sean orientadas a las necesidades de apoyo y asesoría de las municipalidades.

Finalmente, el objetivo 4 está diseñado para lograr un impacto amplio en el país con las medidas encaminadas en el componente. Primero, se prevé en el marco de este componente la sistematización y divulgación de las experiencias generadas. La estrategia para lograr esto es crear, además de los meros informes, las bases técnicas y organizacionales para institucionalizar la generación, divulgación y actualización de información ambiental, sea en información sobre buenas prácticas ambientales o en cuanto a información más técnica como indicadores ambientales municipales. Además, este objetivo permite, bajo coordinación de ANAM, en alianza con otros actores, o con intervención directa en Mancomunidades, la aplicación amplia de instrumentos de gestión ambiental existentes o generados en el proceso de la implementación del componente.

## 7 Contrapartes, aliados y cooperación con otros Cooperantes

Las contrapartes o ejecutores nacionales y locales del componente están definidos en el documento de proyecto. Son el MARN y la SCEP conjuntamente con ANAM y AGAAI a nivel nacional y las dos municipalidades de Santa Cruz del Quiché y Cobán de Alta Verapaz.

Además de esto está incorporado en el comité directivo del componente, en el cual se toman las decisiones claves para la implementación, un representante de GTZ en Guatemala, la cual está a cargo de ejecutar un programa de fortalecimiento municipal cofinanciado por Suecia y Dinamarca. Con GTZ se coordinan actividades tanto en las dos municipalidades seleccionados como en dos mancomunidades en Alta y Baja Verapaz.

Un esfuerzo que se lleva a cabo con cobertura nacional es la Red de Promotores Ambientales para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos - RED GIRE SOL GUATEMALA. El apoyo a la RED GIRE SOL está estrechamente coordinado y cofinanciado por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social – MSPAS y apoyado por la GTZ en Guatemala y México, así como por el Gobierno de México por medio de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales - SEMARNAT.

A nivel local, es una estrategia de fomentar por medio de los actores locales, municipalidades y mancomunidades, la complementariedad con apoyo de otros cooperantes. Además de la GTZ ya mencionada se trata de apoyos por parte de la Comunidad Europea, o, como es el caso en el proyecto de reconstrucción y gestión ambiental descentralizada en San Marcos y Quetzaltenango, con la Cooperación Española y la Cooperación Holandesa.