



LAS FUNCIONES DE PARTICIPACIÓN Y DELEGACIÓN DEL MARN

Insumos para la Formulación del Reglamento Interno del MARN

**FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN POLÍTICAS AMBIENTALES
FIPA/AID**

Guatemala, 2001.

1. Presentación

La dimensión social del medio ambiente y los recursos naturales en Guatemala se analiza a partir de los siguientes argumentos: a) La situación ambiental y de los recursos naturales tienen condicionantes sociales, económicas y políticas que se derivan del modelo de desarrollo dominante, y que también se refleja en el alto grado de desigualdad social existente en el país, b) el deterioro ambiental ha llegado a un nivel preocupante en el sentido de que paulatinamente se ha constituido en un freno para el desarrollo del país, c) la degradación ambiental y de los recursos naturales genera impactos socioeconómicos que afectan a la sociedad en general, pero con mayor intensidad a los grupos tradicionalmente más pobres, especialmente los pobladores rurales, los indígenas y las mujeres, d) la reducción de la degradación ambiental será posible si se integra al sistema de políticas sociales y económicas del país y al mismo tiempo se facilita la plena participación ciudadana en la gestión compartida del medio ambiente. e) La sociedad guatemalteca tiene derecho de una plena participación, para hacer de la gestión ambiental un proceso compartido orientado hacia el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes, sin comprometer los beneficios para las futuras generaciones. f) el mejoramiento del medio ambiente debe ser entendido como un compromiso político, sectorial, social e intergeneracional, en donde se dé especial atención a la participación ciudadana en todos los niveles.

En el umbral del tercer milenio, Guatemala enfrenta dos enormes desafíos: la transformación productiva con equidad y el manejo sustentable del medio ambiente y los recursos naturales. Como lo afirma Rosenthal¹ “El manejo racional del patrimonio natural es una condición necesaria para alcanzar el crecimiento económico y niveles de vida sustentables para la población, y tiene una importancia fundamental para lograr la transformación productiva con equidad.”

Al igual que otros países de la región, la degradación ambiental y de los recursos naturales en Guatemala ha entrado en una fase que de seguir con igual ritmo, muy pronto se manifestará en un freno para el desarrollo, especialmente por los efectos negativos que puede causar sobre la capacidad productiva de la economía nacional. De hecho existe una compleja relación entre crecimiento, equidad y sustentabilidad, ya que si bien la transformación de los recursos naturales en bienes es esencial para el crecimiento y el mejoramiento del nivel de vida, esto a su vez genera un proceso que altera la calidad del medio ambiente.

La situación actual del medio ambiente y los recursos naturales en Guatemala, es el resultado de la convergencia de factores políticos, económicos y sociales. La distribución de los recursos naturales, así como el control que sobre ellos ejercen los grupos de poder, determinan la manera en que se usan e influyen en sus dinámicas de deterioro y recuperación.

El presente informe presenta las bases para fundamentar la inclusión de la dimensión social en la gestión ambiental del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, considerando

¹ Rosenthal Gert: América Latina y El Caribe ante los problemas ambientales y del desarrollo. En “La diplomacia ambiental”. Fondo de Cultura Económica. México. 1994.

que la situación del ambiente y el desarrollo de la sociedad presentan una interrelación inseparable, razón por la cual no se pueden aislar las iniciativas de mejoramiento del medio ambiente y los recursos naturales de las políticas económicas y sociales del país.

En primer lugar se hace un análisis de los procesos sociales que afectan la situación ambiental del país, luego se analizan los retos que en materia social deben ser considerados en el gestión pública ambiental y por último se hace una propuesta de la conformación de la Dirección de Participación y Delegación, que deberá estar al mismo nivel jerárquico de las otras unidades a cargo de los temas sustantivos del Ministerio. Se incluyen las definición de la Dirección de Participación y Delegación, sus funciones principales (Educación / Capacitación, Comunicación Social, Participación, Estudios socioambientales y Delegación), así como las estrategias institucionales para el desarrollo institucional en el mediano y corto plazo.

Si bien el MARN no puede resolver el grave problema de exclusión y pobreza que impactan sobre el medio ambiente y los recursos naturales puede contribuir a eliminarlo, para lo cual deberá coordinar actividades con todos las otras instancias de gobierno a cargo de los temas sociales (Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, Consejos de Desarrollo, Municipalidades), así como con los actores sociales representativos (privado, mujeres, indígenas, jóvenes, cooperativistas, sindicatos), a fin de logra consensos para generar la política ambiental y la inclusión de esta en las políticas social, educativa y económica del país.

2. Contexto General: Las Determinantes Sociales del Medio Ambiente y los Recursos Naturales

“La destrucción del medio es el resultado de los mismos procesos sociales que generan la concentración de la riqueza y en el otro extremo, la exclusión social y la pobreza.”²

2.1 Exclusión Social y Pobreza Humana

La historia del uso de los recursos naturales y el medio ambiente derivan de la formación social que predomina en el país, ya que determina la racionalidad que los distintos actores productivos tienen en relación al uso, acceso y apropiación de dichos recursos, que en ese sentido ha generado una coincidencia entre pobreza y deterioro ambiental.

La relación pobreza – medio ambiente presenta características diferentes cuando se analizan a partir de criterios geográficos, étnicos, y de género. Según el Informe de Desarrollo Humano Guatemala 2000³, “la exclusión significa que hay grupos que ven limitado el disfrute de las oportunidades económicas, sociales, políticas y culturales, existentes en la sociedad”, lo cual se expresa en dimensiones claves: a) la económica, que impide el acceso a los mercados, los recursos y el ingreso, b) la político jurídica, que impide a los ciudadanos con mayor vulnerabilidad, expresar sus intereses, y ejercer sus derechos ciudadanos, c) la social, que implica la falta de reconocimiento a las identidades y particularidades de etnia, género, edad, religión, que dificulta el establecimiento de redes y mecanismos por medio de los cuales la población puede enfrentar la exclusión. En Guatemala, la exclusión es producto de una herencia histórica que aún en los albores del tercer milenio continúa vigente.

La exclusión se genera por varios mecanismos como: la falta de posibilidades para la participación, el poco acceso a los medios que mejoran la vida de las personas, el limitado acceso a la información y la capacitación, así como, a la existencia de mecanismos de segregación.

El índice de exclusión social o pobreza humana toma en cuenta indicadores de analfabetismo, consumo de agua, desnutrición y probabilidades de sobrevivencia. En ese sentido, en el país, los sectores con mayor desventaja social, es decir, los de mayor pobreza tienen grandes restricciones para optar a los beneficios del desarrollo, pero a la vez, marca severas diferencias en los planos geográfico, étnico, género y de etéreo, lo cual reafirma las diferencias y desigualdades que caracterizan a la sociedad guatemalteca .

2.1.1 Acceso y Tenencia de los Recursos

² MINUGUA: Situación de los compromisos relativos al desarrollo rural y los recursos naturales. Informe de verificación. Guatemala, noviembre de 2000.

³ PNUD 2000. Informe de Desarrollo Humano 2000. Guatemala, la fuerza incluyente del Desarrollo Humano. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Guatemala, 2000. 312 p.

Durante la última década ha aumentado notablemente el número de familias rurales sin acceso a la tierra, ya que aunque no se cuenta con datos fidedignos actualizados⁴, se tienen estimaciones que demuestran que el porcentaje de trabajadores con tierras propias bajó de 61.4% en 1979, a 49% en 1998; mientras tanto los trabajadores con tierras arrendadas subió de 7.5% a 17%, en tanto que los trabajadores sin tierra se incrementó de 22% a 33% en los mismos años⁵.

La masiva migración con fines agrarios que se dio durante los últimos años a las tierras bajas del norte, ha servido como válvula de escape a la delicada problemática de la tierra. Sin embargo, en términos generales la inequidad por la concentración de la tierra ha permanecido inalterable, en tanto que el modelo productivo agropecuario ha girado alrededor de las grandes empresas agroexportadoras: caña de azúcar, banano, ganado y café.

Los cambios más notables en el sector agropecuario se han apreciado en el incremento e importancia de los cultivos no tradicionales, especialmente en las tierras altas del centro del país; el desplazamiento de las zonas ganaderas de la costa sur hacia las tierras bajas del norte, la reducción del sistema laboral del colonato en las fincas de café, así como la activación del mercado de tierras, principalmente por la demanda de tierras para el reasentamiento de la población desarraigada por el conflicto armado interno.

La situación agraria de las mujeres rurales demuestra una gran precariedad en términos de acceso al recurso y a los otros factores de producción como la asistencia técnica, el crédito y el mercado.

El problema agrario y el modelo agropecuario constituyen la principal fuente de origen de los problemas de avance de la frontera agrícola, deforestación, erosión de suelos, contaminación de fuentes de agua y reducción de la agrobiodiversidad.

2.1.2 Aspectos demográficos

Guatemala continúa presentando grandes diferencias en su estructura demográfica: el 60.3% de su población vive en el área rural, mientras que solo el 39.7% viven en áreas urbanas, la más importante de las cuales es el Área Metropolitana. El 43.8% de la población es menor de 15 años, el 39.8 %, está comprendida entre los 15 y los 44 años, el 9.3 % se ubica entre los 45 y 59 años, en tanto que sólo el 7.1%, supera los 60 años⁶, una típica estructura piramidal que refleja entre otras cosas la baja esperanza de vida de la población (67.19 años)⁷, lo cual se agrava más cuando se analizan los datos diferenciados entre población indígena - no indígena, urbana - rural, mayores – menores ingresos, ya que tanto para los indígenas, como para la población rural, y los grupos de menores ingresos, la mayor parte de la población se concentra en los grupos de edad más jóvenes. Por ejemplo, la diferencia de la esperanza de vida entre el departamento de Guatemala y el de Totonicapán, es de 10 años.

⁴ El último censo agropecuario se realizó en 1979.

⁵ PNUD. Informe de Desarrollo Humano 2000.

⁶ INE. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares ENIGFAM 1998/1999

⁷ PNUD: Guatemala: el rostro rural del desarrollo humano. 1999.

Por otra parte, la situación socioeconómica muestra grandes disparidades entre el campo y la ciudad, así como por género y etnias. Durante la última década (1989 –1998) mejoró el ingreso de los hogares urbanos, y no indígenas en tanto que disminuyó el ingreso en los hogares rurales e indígenas, lo que significa que ahora hay mas hogares rurales pobres e indígenas que urbanos pobres y no indígenas durante dicho período.

Hay mas hogares pobres con jefatura femenina que con jefatura masculina, pero además, los hogares con jefatura femenina son más vulnerables a la pobreza, especialmente porque la mayoría de dichos hogares se ubican en los grupos de más bajos ingresos.

Las mujeres participan menos que la vida económica que los hombres, ya que por cada 100 hombres jefes de hogar, 6 quedan fuera de la PEA, mientras que por cada 100 mujeres jefas de hogar 42 quedan fuera de la PEA, situación que deriva del hecho de que a las mujeres se les asigna fundamentalmente la responsabilidad del trabajo reproductivo del hogar⁸.

El analfabetismo continúa siendo un problema latente en la sociedad guatemalteca, ya que aunque el 70% de la población sabe leer y escribir⁹, se muestran grandes diferencias entre los sectores, especialmente por el hecho de que la mayor parte del analfabetismo en términos globales se concentra en la población rural, indígena y femenina.

⁸ PNUD. Informe de Desarrollo Humano 2000

⁹ PNUD. Informe de Desarrollo Humano 2000

3. El MARN ante los Retos Sociales de la Problemática Ambiental

3.1 El Impacto Social de la Degradación Ambiental

Los procesos de deterioro ambiental se han agudizado durante los últimos veinte años como consecuencia de la crisis del mal llevado modelo económico agroexportador, claramente insostenible en términos ecológicos. Esto significa que problemas ambientales nacionales tales como: : deforestación, erosión de los suelos, pérdida de la biodiversidad, agotamiento de las fuentes de agua, contaminación del medio vital (visual, del aire, suelos, auditiva), que actualmente afectan a la sociedad guatemalteca son producto no del “desarrollo”, sino de una modalidad del mismo, caracterizado por su estilo extractivista y cortoplacista.

El efecto social de la degradación ambiental se ve reflejado en el sentido de que paulatinamente se está constituyendo en un freno al desarrollo, porque implica el desgaste del patrimonio natural y de los medios sustentadores de vida. Los efectos sociales se reflejan principalmente en:

- a) **Pérdida de la capacidad productiva de la tierra:** Mientras el país continúe centrando su economía en el sector agrícola, seguirá existiendo una latente preocupación por el deterioro de la capacidad productiva de los suelos debido al cambio en el uso, la erosión y la contaminación por agroquímicos. Miles de campesinos se ven obligados a trabajar tierras sin vocación agrícola, con lo cual la producción para el consumo nacional se ve seriamente afectada; mientras tanto las mejores tierras agrícolas se enfocan a la agroexportación. Por otra parte la supuesta modernización de la agricultura privilegia la excesiva utilización de agroquímicos, con el consecuente impacto sobre la agrobiodiversidad y la contaminación de suelos y aguas.
- b) **Deterioro de la calidad ambiental en los asentamientos urbanos:** la falta de planificación del crecimiento urbano, la inexistencia de parámetros de regulación de la actividad industrial, la migración rural hacia la ciudad y los cambios en los patrones de consumo, han alterado significativamente la calidad ambiental y, consecuentemente la calidad de vida en los principales centros urbanos del país, especialmente en el área metropolitana. Se muestra una desequilibrada relación en la ecuación costo beneficio de la contaminación por desechos, debido a que la mayor fuente de contaminación proviene de los sectores con mayores ingresos, en tanto que los impactos son más severos sobre la población de menores ingresos, debido principalmente los patrones de consumo. Por otra parte los servicios de recolección de desechos se encuentran más disponibles para los sectores con mayores ingresos, asunto que demuestra que la problemática de la contaminación requiere algo mas que la educación o la regulación ambiental.

- c) **Agotamiento de los recursos hídricos, hidrobiológicos y costero marinos.** La falta de cobertura de las cuencas hidrográficas, la contaminación urbano – industrial, la falta de regulación y eficiencia en el uso del agua, ha provocado alteración en la situación de los recursos hídricos. Socialmente esta situación se traduce en un aumento de la conflictividad por el acceso y uso del agua y en la creciente disminución de los caudales tanto para consumo humano como para riego, usos industriales, así como en la acelerada contaminación del agua y de los recursos que alberga. La contaminación de los cuerpos de agua, implican no solo el deterioro del ecosistema mismo (calidad del agua, disminución de la flora y fauna acuática), sino fundamentalmente se constituye en un obstáculo al desarrollo social, especialmente en la pérdida de oportunidades para las comunidades adyacentes, vía el turismo y la pesca¹⁰. Por su parte en el país se han deteriorado severamente los recursos costero marinos, mucho antes de que se generen las políticas para orientar su uso sostenible.
- d) **Degradación de los bosques y la biodiversidad:** La degradación de los bosques implica tanto la reducción de la cubierta boscosa por el avance de la frontera agrícola y ganadera, como la disminución de su calidad por la práctica extractivista, ilegal y deficientemente tecnificada de los productos forestales. La sustitución de bosques por cultivos agrícolas y pastos tiene un impacto severo sobre la biodiversidad, ya que se alteran profundamente los ecosistemas y se produce la pérdida de especies y genes de flora y fauna, muchas de las cuales se encuentran en la lista mundial de especies en peligro de extinción. Al respecto, un estudio reciente¹¹ indica que el 16.5% de especies de aves, demuestra que el 6.8% de mamíferos, y el 7.1% de la especies de reptiles conocidas en el país, se encontraban amenazadas en 1996, aunque la falta de monitoreo de la biodiversidad refleja que muchas especies más pueden estar en una situación similar. También existe una seria amenaza sobre la agrobiodiversidad, ya que la supuesta modernización de la agricultura, vía la masiva utilización de variedades mejoradas, ha provocado que las especies y las variedades nativas se encuentren en grave peligro de extinción.
- e) **Contaminación urbana – industrial.** La falta de planificación de los parques industriales, la mayoría de ellos ubicados en el perímetro urbano de la ciudad capital, (65% de las industrias) ha provocado innumerables daños ambientales a las poblaciones aledañas, lo mismo que por la falta de control en la deposición de desechos también provoca una fuente de contaminación que afecta principalmente los ríos y otros cuerpos de agua. Muchas poblaciones ubicadas río abajo ven limitadas sus oportunidades de beneficiarse de este recurso debido a su alto grado de contaminación. Datos de 1993¹², señalan que anualmente se producen 13,540 toneladas de desechos sólidos y 460 toneladas de desechos líquidos por parte de la actividad industrial.
- f) **Vulnerabilidad ante los desastres** El creciente proceso de degradación ambiental se evidencia en la alta vulnerabilidad ambiental que tienen muchas regiones del país, lo cual sumado a la vulnerabilidad social y económica hace que gran parte del país se encuentre literalmente en riesgo de daño, ante las amenazas naturales o antropogénicas de desastres. El

¹⁰ Castañeda, Cesar: Sistemas lacustres en Guatemala. Editorial Universitaria, USAC, Guatemala, 1990.

¹¹ Dix A. Los recursos Naturales Renovables. En: Guatemala, las particularidades del Desarrollo humano. Edelberto Torres y Alberto Fuentes, compiladores. Guatemala, F y G Editores. 1999. V.2.

¹² INE, 1993, citado PNUD: Guatemala: Los contrastes del desarrollo humano. Edición 1998.

impacto social y económico provocado por el paso del Huracán Mitch a finales del año 1998 puso en evidencia dicha vulnerabilidad, que como siempre, afectó más a las poblaciones con menores oportunidades de desarrollo.

- g) **La relación con los problemas ambientales de carácter global:** Aún y cuando la principal preocupación ambiental de la sociedad guatemalteca recae sobre los problemas locales y nacionales, paulatinamente se está creando una conciencia sobre la necesidad de reducir las fuentes de origen de los problemas ambientales de carácter global e internacional, debido a que los efectos de dichos problemas también afectan a la sociedad. El calentamiento climático global y la destrucción de la capa de ozono y los residuos tóxicos, son situaciones sobre las cuales se deben establecer compromisos globales.
- h) **Reducción de los bienes y servicios ambientales:** La degradación ambiental tiene un efecto significativo en la calidad de los bienes y servicios que proveen los servicios ambientales. La calidad y disponibilidad del agua, por ejemplo, se ha reducido debido a los impactos de la falta de protección de las áreas de recarga hídrica, así como, por la falta de regulación en los mecanismos de acceso y uso del agua, lo cual hace que cada vez haya más población con dificultades para obtener dicho recurso. Lo mismo puede decirse de la reducción de los servicios de prevención de la erosión o el de conservación de la biodiversidad, debido al mal uso de suelos y pérdida de la cobertura boscosa. La degradación del paisaje también ha afectado la belleza escénica del país con sus consecuentes implicaciones en el bienestar de la población y el escaso aprovechamiento de sus potenciales para turismo.
- i) **Salud y medio ambiente:** La alteración del medio natural afecta la calidad de vida de la población, especialmente en la salud. Gran parte de las enfermedades que padecen los guatemaltecos tienen su origen en las precarias condiciones sanitarias y de habitabilidad. La contaminación del agua, la falta de letrinas, la falta de manejo y tratamiento de los desechos, la contaminación de alimentos y el manejo inadecuado de pesticidas, son sin duda los principales factores causantes de enfermedades que afectan a la población. A esto debemos sumar los efectos que tiene en la salud la contaminación visual, auditiva y del aire, así como la cada vez más tensa vida urbana producto de los problemas del tráfico, la aglomeración y el temor por la delincuencia. Toda esta situación tiene que ver con la calidad de vida, eje central del desarrollo sostenible, en donde la calidad del medio ambiente es una dimensión importante. El derecho a un ambiente sano es algo aún pendiente para la sociedad guatemalteca..
- j) **Impactos sobre la productividad y el empleo:** Si uno de los retos del desarrollo sostenible es el incremento de la productividad y el bienestar humano, se debe reconocer que la situación actual del medio ambiente y los recursos naturales del país enfrenta muchos problemas en ese sentido. El aumento de la productividad en muchos casos se ha realizado a expensas del deterioro del medio natural, tal como sucede con el cambio de uso de la tierra, el uso de productos ambientalmente inseguros, la utilización indiscriminada del agua y la energía, la precarias condiciones de trabajo, así como la descontrolada deposición de los desechos. Además, la alteración del medio natural conlleva un círculo vicioso, que de todas maneras reducen las posibilidades para aumentar la productividad y el empleo en áreas

degradadas, (bosques, ríos, lagos, biodiversidad). La ocurrencia de desastres debido a amenazas naturales o antropogénicas tales, como: huracanes, incendios, inundaciones, deslaves, derrumbes, ha tenido un impacto, sobre la productividad y el empleo.

3.2. Hacia la Gobernabilidad de la Gestión Ambiental

a) El derecho humano a un ambiente sano: El Estado debe atender las demandas y necesidades de la población por contar con un medio ambiente propicio para mejorar su calidad de vida, no sólo como una demanda social, sino fundamentalmente como un derecho humano, y también como un mandato plenamente establecido en el artículo 97 de la Constitución Política de la República.

b) La obligación del Estado: El Estado de Guatemala, a través de sus instituciones, especialmente del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, debe facilitar los mecanismos para hacer que la gestión ambiental sea un compromiso compartido con la sociedad guatemalteca. Para ello deberá apoyar los procesos de participación social, desde la formulación de políticas, hasta la implementación de acciones concretas a favor del medio ambiente y los recursos naturales que sean de beneficio colectivo.

c) La democratización de la gestión ambiental: El Estado deberá reconocer los derechos y la capacidad de la sociedad organizada en tareas de mejoramiento, conservación y manejo del ambiente y los recursos naturales, de tal manera que se establezca mecanismos por medio de los cuales la sociedad pueden canalizar sus planteamientos, pero al mismo tiempo contar con espacios para la toma de decisiones en los niveles que les competa. En este marco tienen especial importancia las municipalidades y los grupos comunitarios de base, a los cuales se les deberá reconocer un papel explícito en la gestión ambiental. De la misma manera, el Estado deberá establecer mecanismos de consulta para la toma de decisiones sobre temas concretos relacionados con la problemática ambiental, en donde tenga cabida todos los sectores de la sociedad, y no sólo de aquellos que tradicionalmente han mantenido un papel protagónico por sus vínculos económicos o políticos.

d) La Participación ciudadana: El principio 10 de la Declaración de Río 1992, reconoce de manera universal la participación social como un requisito de toda gestión ambiental apropiada. *“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos en el nivel que corresponde. En el plano nacional toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y actividades que ofrecen peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre otros al resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.*

Lo anterior significa que el Estado a través del MARN, entre otras cosas deberá:

- Convocar a todos las organizaciones de trabajadores, empresarios, académicos, indígenas, mujeres, en un proceso de consulta para la discusión de las políticas ambientales generales y específicas, a fin de que las mismas se legitimen mediante una plena participación social.
- Celebrar convenios de participación con entidades laborales y empresariales a fin de mejorar las condiciones ambientales de los lugares de trabajo.
- Celebrar convenios de participación con pobladores para mejorar las condiciones ambientales en los lugares de vivienda de los pobladores.
- Celebrar convenios de colaboración con entidades académicas a fin de reforzar las necesidades de capacitación, formación de recursos y estudios sobre la problemática ambiental.
- Celebrar convenios de participación con grupos comunitarios para el manejo de los recursos naturales de las comunidades rurales, destacando la necesidad de reconocer los mecanismos organizativos y los procesos de institucionalidad local¹³ en el manejo del ambiente y los recursos naturales.
- Concertar mecanismos de inversión en el campo de la producción limpia y el mejoramiento del medio ambiente y los recursos naturales.
- Brindar asesoría técnica en materia ambiental a los sectores que así lo requieran.
- Celebrar convenios de cooperación con los medios de comunicación social, a fin de incluir transversalmente y en forma específica los temas relacionados con el ambiente y los recursos naturales.
- Establecer un mecanismo por medio del cual se puedan canalizar las inquietudes, demandas y necesidades de la sociedad en el tema ambiental y de los recursos naturales.
- Establecer acuerdo con las comunidades indígenas para garantizar los derechos ancestrales sobre la tierra y sus recursos, al mismo tiempo de garantizar su estructura organizativa y normatividad local.

4. La Dirección de Participación y Delegación del MARN

4.1. Definición

¹³ Por institucionalidad local de recursos naturales se entiende el sistema local de organización y el conjunto de normas y acuerdos locales que hacen posible su acceso, manejo y utilización.

La Dirección de Participación y Delegación del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, constituye la instancia gubernamental por medio de la cual las personas individuales y jurídicas, así como, los diversos sectores de la sociedad guatemalteca, puede canalizar sus inquietudes, propuestas y demandas de apoyo respecto al medio ambiente y los recursos naturales. Es la encargada de facilitar la participación social en las iniciativas de mejoramiento del medio ambiente y los recursos naturales, así como de establecer la coordinación con las entidades de gobierno central y municipal, actores sociales del sector privado y de la sociedad civil para implementar una gestión ambiental compartida. Es la instancia que tendrá a su cargo la desconcentración y descentralización de las funciones del Ministerio en el interior del país.

4.2. Funciones

La Dirección de Participación y Delegación del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales tiene a su cargo atender las funciones de apoyo a la sociedad en el tema ambiental, en los aspectos siguientes: a) Participación Social, b) Estudios Socioambientales, c) Educación y capacitación, d) Comunicación Social. Para el cumplimiento de dichas funciones, la Unidad Social deberá coordinar con las otras unidades sustantivas del MARN. La funciones se especifican a continuación:

4.2.1 Participación Social:

- Reglamentar los mecanismos por medio de los cuales los sectores y organizaciones de la sociedad guatemalteca pueden involucrarse y sumarse a una gestión ambiental compartida, para mejorar las condiciones ambientales y de los recursos naturales del país.
- Apoyar la inclusión del tema ambiental y de los recursos naturales, dentro del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 52-87 del Congreso de la República: Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural)¹⁴, especialmente a nivel de los Consejo de Desarrollo Departamental y Consejos de Desarrollo Municipal
- Coordinar con los Consejos de Desarrollo Departamentales y Municipal, la elaboración de los Planes de Acción Ambiental a nivel departamental y municipal, los cuales deben aportar insumos para la conformación del Plan Nacional de Acción Ambiental.
- Coordinar con las entidades vinculadas al tema, los mecanismos y el apoyo necesario para hacer de la participación social un proceso viable, voluntario, activo, representativo y permanente.
- Establecer los mecanismos de concesiones de manejo ambiental y de los recursos naturales.

¹⁴ El artículo 2 del referido decreto señala que el sistema se integra con el Consejo Nacional, Consejo Regional, Consejo Departamental, Consejo Municipal, Consejo Local.

- Establecer conjuntamente con las entidades representativas de los grupos étnicos del país los mecanismos para reconocer a las organizaciones locales como instancias de participación social en el tema ambiental, en sus respectivas comunidades de origen.
- Fortalecer la institucionalidad local ancestral desarrollada por las comunidades, en el manejo de los recursos naturales y el medio ambiente, mediante una adecuada coordinación con la organizaciones de base representativas.
- Incluir en todos los esquemas de participación social, la plena participación de las mujeres en los procesos de formulación de políticas, estrategias y programas ambientales, así como garantizar el pleno acceso y beneficios por el uso y manejo del ambiente y de los recursos naturales para las mujeres.
- Establecer mecanismos explícitos para conocer y propiciar el manejo de los conflictos socioambientales.
- Diseñar los mecanismos para facilitar la participación ciudadana en el sistema de evaluación del impacto ambiental, mediante el establecimiento de un adecuado proceso de consulta pública.
- Establecer los mecanismos para la consulta pública en la fijación de normas ambientales mediante el establecimiento de una adecuado proceso de consulta pública.
- Establecer los mecanismos para facilitar la participación ciudadana en los planes de prevención de la contaminación, así como en las instancias de coordinación para la gestión ambiental.
- Generar una metodología de monitoreo participativo ambiental, que sirva de guía para el involucramiento de los diferentes sectores sociales en el cuidado y prevención y manejo ambiental.
- Facilitar la conformación de grupos comunitarios voluntarios, responsables de realizar tareas de monitoreo ambiental.
- Establecer un mecanismo ágil y efectivo para contribuir a canalizar la denuncia popular en temas de medio ambiente y recursos naturales.

4.2.2 Estudios Socioambientales:

- Definir mediante un proceso de consulta con los diversos sectores de la sociedad, los aspectos socioambientales que requieran ser estudiados, con la finalidad de dar mayor sustento a la gestión compartida del medio ambiente y los recursos naturales.

- Coordinar con las entidades académicas la gestión, ejecución y divulgación de los estudios, de tal manera que tengan plena validez científica y que al mismo tiempo fortalezcan las iniciativas de generación de nuevos conocimientos en el tema socioambiental.
- Fortalecer las redes de investigación ambiental, propiciando la inclusión de temas sociales, económicos y antropológicos del uso y manejo del ambiente y los recursos naturales.
- Apoyar el fortalecimiento de los fondos ambientales (FONACON, FOGUAMA), propiciar la captación de recursos y el financiamiento de investigaciones socioambientales.

4.2.3 Educación y capacitación:

- Identificar las necesidades, intereses y prioridades temáticas de educación y capacitación en medio ambiente y recursos naturales de la sociedad guatemalteca, tanto en el sector formal como no formal, mediante procesos de consulta a los diversos sectores sociales.
- Conformar una propuesta conceptual, temática y metodológica de la educación ambiental formal y no formal, que permita unificar criterios y esfuerzos en ese sentido.
- Facilitar la adecuación de la educación ambiental a las condiciones multiétnicas y pluriculturales del país, mediante un proceso en el que tengan plena participación las entidades representativas de las comunidades étnicas del país.
- Adecuar las propuestas de educación ambiental formal y no formal a las condiciones biogeográficas y socioeconómicas del país.
- Conjuntamente con el Ministerio de Educación, se deberá elaborar una propuesta para orientar el pensum educativo en los distintos niveles educativos del sector formal.
- Conjuntamente con las entidades representativas de las organizaciones y sectores sociales, establecer propuestas específicas de contenidos de educación y capacitación ambiental, la cual puede ser una capacitación orientada al trabajo.

4.2.4 Comunicación Social:

- Coordinar el establecimiento de un sistema nacional de información ambiental, en donde se privilegie el inventario de información existente, el intercambio entre los centros de documentación y la promoción de dicha información.
- Facilitar el acceso a la información ambiental a todas las personas individuales y jurídicas, como mecanismo para apoyar la participación social en la gestión ambiental.
- Coordinar campañas informativas permanentes, sobre temas claves de la problemática ambiental del país (incendios forestales, desastres, contaminación, manejo de desechos, agua).
- Propiciar el involucramiento de los medios de comunicación en las campañas informativas, sobre los temas ambientales y de recursos naturales.
- Apoyar el establecimiento de redes de comunicación social en temas ambientales, tanto a nivel, regional, local e internacional.
- Propiciar la producción de materiales divulgativos de tipo electrónico, audiovisual y escrito, que apoye la creación de una conciencia ambiental más activa por parte de la sociedad.

4.2.5 Delegación:

- Propiciar la descentralización de la gestión ambiental mediante la creación de delegaciones en el interior del país en las áreas en donde se considere necesario.
- Disponer de los recursos técnicos y financieros necesarios para facilitar la labor de las delegaciones territoriales del Ministerio.

4.3. Integración

La Dirección General de Participación y Delegación estará integrada por un equipo multidisciplinario que combine especialistas en ciencias sociales y ambientales, y de recursos naturales. Tendrá una coordinación general y coordinadores específicos, para atender las funciones arriba indicadas.

Director General

Es la persona encargada de planificar, ejecutar e informar sobre las actividades de la Dirección General de Participación y Delegación.

Sus funciones específicas son las siguientes:

- Tener la representación de la Dirección General de Participación y Delegación del MARN.
- Coordinar la planificación anual de actividades de la Dirección General, la cual debe ser aprobada por el Ministro.
- Coordinar la implementación de las actividades planificadas por la Dirección a su cargo.
- Presentar los informes de actividades que le sean requeridos por el Ministro y por las entidades relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales.
- Canalizar y velar por el buen uso de los recursos materiales y financieros asignados a la Dirección.
- Diseñar los términos de referencia y dirigir los procesos de selección del personal a su cargo.
- Dictaminar sobre los aspectos relativos a la competencia de las funciones de la Dirección.

4.4. Desarrollo institucional de la Dirección General de Participación y Delegación

Es deseable que el desarrollo institucional de la Dirección General de Participación y Delegación se realice de una manera gradual, firme y consensuada, de tal manera que se eviten los vacíos institucionales. De esa manera se establece el siguiente proceso:

4.4.1 Para el corto plazo: (Un año)

- Establecer los términos de referencia para la selección del Director General de la Dirección de Participación y Delegación. .
- Conformar el equipo básico de trabajo integrado por el Director y los encargados de cada uno de los departamentos.
- Establecer convenios de cooperación con entidades relacionadas con el Medio Ambiente.
- Realizar una planificación de actividades para el largo plazo (diez años)
- Establecer el reglamento interno para el funcionamiento de la Dirección y para operativizar las funciones de Educación ambiental, Comunicación Social, Participación Social, Estudios socioambientales, Monitoreo y Denuncia Ambiental.

4.4.2 Para el mediano plazo (tres años)

- Generar insumos y la incidencia necesaria para incluir el tema ambiental en el debate de las políticas nacionales, sectoriales y subsectoriales.
- Ampliar la base de cooperación nacional e internacional para el desarrollo de la Dirección.
- Mantener representaciones en las sedes regionales y departamentales del país.

4.5. Estrategias

Las estrategias necesarias para consolidar la implementación de la Dirección dentro de la estructura del Ministerio conlleva un proceso estratégico que debe ser consensuado con los sectores sociales. Entre sus estrategias destacan las siguientes:

- Establecer una estrecha alianza con las entidades ambientalistas y de manejo de recursos naturales, tanto a nivel nacional como internacional.
- Lograr la inclusión transversal de los aspectos sociales en la planificación de las actividades del Ministerio.
- Realizar mediante un proceso participativo la inclusión del tema ambiental en la formulación de la política ambiental del país, así como de las políticas y estrategias subsectoriales.
- Descentralizar y desconcentrar la gestión pública del medio ambiente y los recursos naturales, trasladando funciones y recursos a las organizaciones de base identificadas con el tema.
- Reconocer las estructuras de institucionalidad local de las comunidades a favor de un medio ambiente adecuado.
- Incentivar las iniciativas de las municipalidades, mediante la definición de los ámbitos de competencia municipal en el tema ambiental.

GLOSARIO

Capacidad de carga: La capacidad de un ecosistema para sustentar organismos sanos y mantener al mismo tiempo su productividad, adaptabilidad y capacidad de renovación.

Desarrollo sostenible. Mejoramiento de la calidad de vida humana, dentro de la capacidad de carga de los sistemas sustentadores de vida.

Ecosistema: Un sistema de plantas, animales y otros organismos que abarcan igualmente los componentes inertes de su entorno.

Ecosistema degradado: Un ecosistema cuya diversidad y productividad se han reducido de tal modo que resulta poco probable que pueda recuperarse si no se adoptan medidas de restauración.

Estrategia: Un conjunto de acciones de comunicación y creación de consenso, acopio y análisis de información, formulación de políticas y planificación y aplicación de medidas, que se lleva a cabo, con el objeto de permitir que una sociedad conserve su capital natural (estrategia de conservación), y logre la sustentabilidad, integrando el desarrollo económico y la conservación del capital natural (estrategia de sustentabilidad).

Daño ambiental: Es el daño que se causa al medio ambiente o a los recursos naturales y que tiene consecuencias sobre el bienestar de las personas individuales o grupos de personas.

Denuncia popular: La facultad que toda persona individual o jurídica tiene de poder denunciar ante las autoridades respectivas, todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir daños al medio ambiente o a los recursos naturales, o contravengan las disposiciones de la Ley del Medio Ambiente o de los reglamentos relativos al ordenamiento, preservación y restauración del medio ambiente o de los recursos naturales.

Gestión ambiental: es el conjunto de las actividades humanas que tienen por objeto el ordenamiento del ambiente. Sus componentes principales son la política, el derecho y la administración ambiental. En consecuencia la gestión ambiental comprende no solo los actos materiales que supone el manejo del medio ambiente, sino también con los aspectos normativos de dicho manejo

Indice de Desarrollo Humano: IDH: Es un indicador del grado de ampliación de oportunidades de los individuos, así como del nivel de bienestar alcanzado. Está compuesto por educación (alfabetismo y matriculación), salud (esperanza de vida) e ingreso.

Indice del Desarrollo de la Mujer: IDM: Evalúa la situación específica de la mujer y está compuesto por los mismos indicadores del IDH, más el efecto del grado de disparidad de ingresos de las mujeres y los hombres.

Índice de Exclusión del Desarrollo Social IEDS: Es un indicador de la exclusión prevaleciente en un país, que considera: esperanza de vida, alfabetismo, acceso a servicios y a la salud.

Institucionalidad local: Es el conjunto de normas y acuerdos locales para el manejo de los recursos naturales, así como el sistema de gobierno local para alcanzarlos.

Línea de Pobreza: Es el nivel de ingresos por debajo del cual se considera que las personas no alcanzan a satisfacer sus necesidades básicas. Frecuentemente la Línea de Pobreza es de US\$ 2 diarios, lo que se traduce en términos de Quetzales en 389.30 por persona, por mes (1998). (Para la línea de extrema pobreza es de 1 US\$ diario = 194.70 por persona por mes.

Sustentabilidad. Se aplica a las características de un proceso o estado que puede mantenerse indefinidamente.

Informe de Jorge Rivera

**Revisión de Literatura:
Principios básicos sobre el proceso de diseño de
organizaciones**

Parte 1: Conceptos Básicos Sobre el Diseño de Organizaciones

El propósito de la primera parte de esta revisión de la literatura es el de proveer conceptos básicos de diseño organizacional y explicar los pasos y criterios involucrados en los procesos de diseño exitosos.

La sección 1, de esta primera parte, aborda conceptos básicos sobre el diseño de organizaciones, incluyendo los siguientes temas:

- 1.1 Características generales de procesos de diseño organizacional exitosos
- 1.2 Selección de estructura organizacional básica: Grupos estratégicos
- 1.3 Coordinación organizacional: Selección de enlaces estratégicos entre grupos básicos

La sección 2, describe y explica el proceso de diseño organizacional, incluyendo los siguientes temas:

- 2.1 Secuencia de las decisiones de diseño.
- 2.2 Pasos mas importantes de los procesos de diseño organizacional exitosos

1.1 Conceptos Básicos Sobre el Diseño de Organizaciones

1.1.1. Características Generales Procesos de Diseño Organizacional Exitosos

El diseño de organizaciones estatales y privadas es un tema que ha sido estudiado por siglos y sin embargo en la mayor parte de los casos es simplemente llevado a cabo mediante el rearrreglo de cuadros y líneas de un organigrama. Este tipo de “rearrreglos organizacionales” casi siempre generan fuertes luchas políticas y resentimientos por parte de los empleados que dan lugar a un ambiente inestabilidad en el cual es muy difícil mejorar el desempeño de las organizaciones de interés (Chandler 1990). Sin embargo, esta es una historia se repite constantemente a nivel de gobiernos y empresas privadas en paises desarrollados y subdesarrollados.

¿Porque los procesos de diseño organizacional son tan atractivos? ¿Porque es tan frecuente encontrar instituciones publicas y privadas que experimentan constantemente con el diseño de la estructura de sus organizaciones? Una de las razones mas importantes es que el rediseño organizacional es uno de los únicos mecanismos efectivos para generar cambio dentro de las instituciones publicas o privadas (Chandler 1990; Nadler and Tushman 1997). Modificación de la cultura interna usualmente es un proceso complicado y que requieren de un largo periodo de tiempo. En contraste, el rediseño de la estructura organizacional se puede completar en un periodo corto de tiempo, se puede ejecutar simultáneamente a diferentes niveles

y al menos superficialmente se conlleva una fácil implementaron (Galbraith 1977, Nadler and Tushman 1997) Otra razón para que estos procesos sean tan atractivos es que permite a nuevos funcionarios y administradores la oportunidad de poner su estampa personal en la forma en que instituciones publicas: (1) utilizan sus recursos, (2) definen puestos de trabajo, (3) determinan procesos administrativos, y (4) moldean los patrones de interacción política (Mintzberg 1990).

A pesar de que estos procesos son tan atractivos, la mayoría terminan en fracaso (Chandler 1990). Los procesos de reorganización típicos causan fuerte confusión dentro de la instituciones publicas, generan un alto nivel de resistencia política, y general resultan en una disminución del nivel desempeño de la institución publica que intentaban mejorar (Chandler 1990; Pfeffer 1992). ¿Por que es la mayoría de estos procesos no son exitosos?

A partir de los años 1960 y 70s la literatura de ciencias administrativas empezó a generar recomendaciones y evidencia sólida de los elementos que contribuyen al fracaso o éxito de los procesos de diseño organizacional (Daft 1986). Los procesos que terminan en éxito o fracazo generalmente comparten características comunes:

Características de procesos de diseño organizacional
<p>Procesos no exitosos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Demasiado énfasis en los aspectos técnicos del diseño de organizaciones: la estructura formal de cuadros y líneas de autoridad, en lugar de poner atención balanceada a aspectos políticos, sociales y de cultura organizacional involucrados en la etapa de implementación de los procesos de diseño. 2. Estar dominados por intereses políticos que resultan de luchas de poder. Estos procesos resultan en diseños intuitivos que en lugar de responder a demandas estratégicas responden por lo general a intereses personales. 3. Son llevados a cabo sin la participación de las personas responsables por llevar a cabo su implementación.
<p>Proceso exitosos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Enfoque balanceado de diseño que reconoce la importancia no solo de los requerimientos técnicos, pero también de aspectos de cultura y política organizacional. 2. Están guiados fundamentalmente por los visión y objetivos estratégicos de la organización. <p>Fuente: Nadler and Tushman, 1997.</p>

Organizaciones que son diseñadas enfocándose exclusivamente en la estructura y los procesos formales de trabajo (aspectos técnicos del diseño) muy probablemente se ven muy bien en un organigrama pero difícilmente pueden reclutar o mantener el personal adecuado para ejecutar las tareas prioritarios (Pfefer 1992). Por otro lado organizaciones que son diseñadas basándose principalmente en los aspectos de política y cultura organizacional resultan muy probablemente en ambientes de trabajo muy agradables pero en los que las tareas estratégicas prioritarias se ejecutan de manera poco eficiente (Pfefer 1992).

Además es valioso recalcar sobremanera la importancia fundamental de la visión y la estrategia para el éxito de los procesos de diseño organizacional. En última instancia, la principal meta de un proceso de diseño organizacional es la de proveer estructuras formales, y procesos de trabajo para alcanzar los objetivos estratégicos de la organización (Miller 1986; Daft 1986). Así, los procesos de diseño organizacional exitosos generalmente empiezan después de que los funcionarios y administradores de alto nivel ha establecido la visión, desarrollado y comunicado una estrategia explícita y clara, y establecido objetivos estratégicos específicos. Finalmente es también importante evitar el error clásico cometido en la mayoría de los procesos de diseño organizacional: llevarlos a cabo a puerta cerrada con un grupo pequeño de funcionarios de alto nivel y consultores sin incluir a las personas clave en el proceso de implementación del nuevo diseño (Mintzberg 1990).

1.1.2 Selección de Estructura Organizacional Básica: Grupos Estratégicos

La selección de grupos estratégicos es la más importante en los procesos de diseño organizacional. Las decisiones de agrupamiento estratégico determinan la estructura básica dentro de la cual se deben llevar a cabo todas las demás decisiones de diseño. Estas decisiones afectan la habilidad que los miembros de la organización tienen para comunicarse e intercambiar recursos (Nadler and Tushman 1997).

Las decisiones de agrupamiento estratégico involucran dos preguntas básicas:

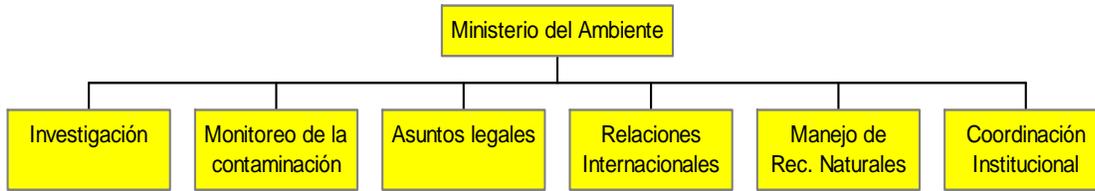
- (1) ¿Cuál será la forma básica de la organización?
- (2) ¿Dada la forma básica, que tan especializados serán los diferentes grupos estratégicos?

1.1.2.1 Diferentes formas de agrupamiento estratégico

En general existen tres formas básicas de agrupamiento estratégico que pueden ser combinadas y modificadas para producir diferentes tipos de estructura organizacional:

A. Agrupamiento con base actividad/función. Establece grupos de individuos que comparten funciones, disciplinas, habilidades, o procesos de trabajo similares (Lorsch 1987). Por ejemplo, el Ministerio del Ambiente en Guatemala podría estar dividido en los siguientes departamentos: investigación, monitoreo de la contaminación, asuntos legales, relaciones internacionales, asistencia técnica, manejo de recursos naturales, etc (ver organigrama No. 1).

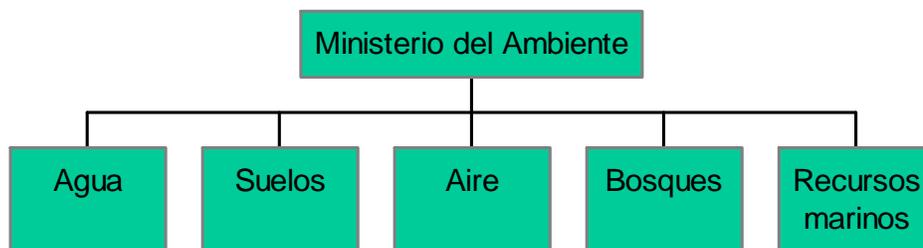
Organigrama No. 1 Agrupamiento del Ministerio del Ambiente con base en actividad



Las organizaciones cuya estructura esta dividida en grupos con base en actividad se caracterizan por tener objetivos, posiciones de influencia, recompensas, y sistemas de control basados el desempeño de tareas especificas. En esta caso el énfasis natural es en la calidad del trabajo mas que en el volumen y rapidez del servicio.

B. Agrupamiento basado en producto/servicio final. En este caso los miembros de la organización son agrupados de acuerdo al producto o servicio final que generan. Los miembros de estos grupos desarrollan diferentes tareas, tienen habilidades distintas y utilizan diferentes procesos, pero todos contribuyen a general el mismo producto o servicio final (Hanna 1988). En este caso por ejemplo el Ministerio del Ambiente podría estar dividido en los siguientes grupos de manejo y protección: Agua, aire, suelos, bosques, recursos costeros, etc.(ver organigrama No. 2).

Organigrama No. 2 Agrupamiento del Ministerio del Ambiente con base en producto servicio final.



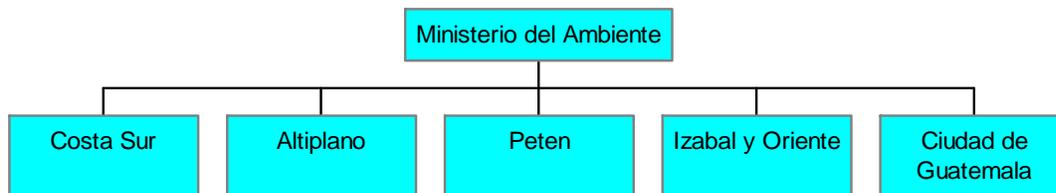
Otra manera de agrupación basada en el servicio o producto final divide a la organización con base diferentes proyectos. Por ejemplo el Ministerio del ambiente podría esta dividido en los siguientes proyectos: Protección del Lago de Amatitlan, Reducción de la Contaminación en la Ciudad de Guatemala, Implementación Conjunta, Canjes de Deuda por Naturaleza, Manejo de la Basura del Area Metropolitana, Cooperación con Empresas, etc. (ver Organigrama No 3).

Organigrama No. 3 Agrupamiento del Ministerio del Ambiente con Base en Proyectos



C. Agrupamiento con base en usuario final o área geográfica. En este caso la organización se divide en grupos en los que los individuos desarrollan diferentes tareas y producen diferentes productos finales pero atienden a los mismos clientes ya sea de una región geográfica o de grupo de la sociedad específico. Por ejemplo el Ministerio del Ambiente podría dividirse de acuerdo a diferentes regiones o cuencas hidrográficas: Altiplano, Costa Sur, Peten, Ciudad de Guatemala, Izaba ,etc. (ver Organigrama No. 4)

Organigrama No. 4 Agrupamiento del Ministerio del Ambiente con base en región geográfica



1.1.2.2 Fortalezas y Debilidades de las Diferentes Formas de Agrupamiento

Cada forma de agrupamiento tiene distintas fortalezas y debilidades de acuerdo con el enfoque en el que se dividen los diferentes grupos o departamentos de la organización. El criterio más importante para evaluar las distintas alternativas es siempre la estrategia de la organización. El tipo de agrupamiento que se ajuste más a la estrategia es el que debe considerarse más adecuado.

La estrategia establece las prioridades organizacionales y determina que aspectos y problemas deben ser administrados con más cuidado. Por ejemplo si la prioridad más importante es reducir costos y aumentar la eficiencia entonces el agrupamiento por actividad/función es el más adecuado porque este es el que genera un mayor grado de especialización y capacidad para aprovechar recursos comunes. Por otro lado si el ambiente político económico es incierto y las demandas de diferentes grupos son variadas, la agrupación por usuario o área geográfica es la

mas apropiada porque esta permite atender múltiples problemas e intereses simultáneamente. Si el la prioridad mas importante es en la innovación de servicios y productos entonces el mejor agrupamiento es con base en el producto/servicio o proyecto.

¿Como se puede decidir cual el agrupamiento estratégico mas adecuado para una organización? Claramente no hay una manera de agrupamiento que sea ideal.

Las consideraciones generales importantes que se deben tener en cuenta a la hora de evaluar diferentes alternativas de agrupamiento son las siguientes (Rumelt 1974; Miller 1993; Nadler and Tushman 1997; Galbraith 1977):

A. Como las alternativas de agrupamiento afectan la maximización del uso de recursos. El agrupamiento por actividad maximiza la utilización de recursos y genera economías de escala porque establece departamentos en los que individuos que desarrollan la misma función o actividad pueden compartir recursos y desarrollar una masa critica de experiencia en resolver problemas del mismo tipo. Si el objetivo estratégico mas importante es la reducción de costos entonces el agrupamiento por actividad ofrece ventajas claras. Por otro lado, los agrupamiento por región geográfica, producto/servicio final o usuario resultan en la duplicación de recursos que no ayudan a reducir costos.

B. Como el agrupamiento afecta la especialización de los miembros de la organización. Agrupamiento por actividad o función de nuevo ofrece claros beneficios al permitir que individuos entrenados en la misma área compartan conocimientos que ayuda a mejorar su nivel de especialización.

C. Como el agrupamiento afecta aspectos de medida y control de desempeño. Es este caso el agrupamiento por actividad es la alternativa para la cual es mas fácil diseñar medidas de control del desempeño de los miembros de la organización. Esto es debido a que los criterios de evaluación son mas sencillos cuando se basan en la labor de individuos enfocados en una función o actividad especializada.

D. Como el agrupamiento afecta el desarrollo de los miembros de la organización. Agrupamiento con base en el producto/servicio, usuario o área geográfica es mas adecuado para desarrollar individuos con una mejor capacidad para resolver problemas complejos que involucran no solo aspectos técnicos pero también aspectos políticos y económicos (Por ejemplo: problemas ambientales). La desventaja es que estos individuos no son tan especializados como los se pueden obtener de un agrupamiento por actividad o función.

E. Como el agrupamiento afecta la capacidad de respuesta de la organización a las demandas del entorno político y económico. Las organizaciones agrupadas con base en producto/servicio, usuario final o área geográfica son mas adecuadas para percibir y responder a las tendencias y demandas del entorno político-económico. Esto es gracias a que tienden a desarrollar individuos con capacidades generales que les permiten identificar de una mejor manera problemas y demandas complejas de la sociedad. Por otro lado, el agrupamiento por actividad o función no genera organizaciones que son capaces de responder rápidamente a las tendencias del entorno político económico. Esto es debido que la alto nivel de especialización de sus individuos hace mas difícil que estos puedan percibir las demandas generales del entorno.

Tabla 1.
Fortalezas y Debilidades de las Diferentes Formas de Agrupamiento

Tipo de agrupamiento	Fortalezas	Debilidades
1. Por actividad o función	1. Permite alta especialización técnica. 2. Facilita la alta eficiencia al generar economías de escala. 3. Fácil de medir y controlar desempeño	1. Dificulta la coordinación entre diferentes departamentos. 2. Decisiones generales se acumulan a nivel de la alta gerencia. 3. Dificulta la comprensión de problemas generales y complejos.
2. Por producto/servicio, usuario o área geográfica	1. Alta coordinación y comunicación entre diferentes especialidades. 2. Facilita la comprensión de problemas y demandas generales que combinan varias disciplinas	1. Requiere la duplicación de recursos. 2. Poca especialización técnica. 3. Mas costoso de implementar.

Finalmente a la hora de evaluar las diferentes alternativas de agrupamiento se debe recordar que todas las organizaciones son sistemas políticos en el que los intereses de poder e influencia juegan un papel importante. Las decisiones de agrupamiento por su propia naturaleza determinan la distribución de recursos, influencia y poder. Por esta razón durante su evaluación también se deben considerar intereses políticos para poder seleccionar alternativas con alta probabilidad de ser implementadas exitosamente (Mintzberg 1990; Pfeffer 1992).

1.1.2 Coordinación organizacional: Selección de enlaces estratégicos entre grupos

La selección de enlaces estratégicos involucra el diseño de canales formales de coordinación y comunicación entre los diferentes departamentos que han sido separados por las decisiones de agrupamiento. Mientras que las decisiones de agrupamiento están determinadas principalmente por la estrategia, la selección de enlaces está basada en la interdependencia de las tareas (Galbraith 1977; Hanna 1988). Diferentes niveles de interdependencia entre grupos requieren diferentes enlaces formales. Por ejemplo, altos niveles de interdependencia en las tareas requieren alto grado de coordinación y resolución conjunta de problemas.

El objetivo mas importante es diseñar mecanismos que permitan a cada grupo de la organización recibir de otros grupos la información y los recursos necesarios para desarrollar su trabajo y alcanzar sus objetivos (Galbraith 1977). Los enlaces que no permiten el flujo adecuado de información y recursos resultan inevitablemente en una pobre coordinación y desempeño organizacional.

1.1.2.1 Diferentes alternativas de enlaces estratégicos

La alternativa mas obvia de enlaces estratégicos es la *jerarquía*. En este caso los canales de comunicación son establecidos con base la distribución formal de poder y autoridad. La jerarquía es la forma mas simple y mas comúnmente utilizada para establecer enlaces entre los diferentes grupos de una organización. La coordinación y comunicación se logra a través de los jefes comunes compartidos por diferentes grupos o divisiones. La responsabilidad de los jefes es la de canalizar información, distribuir recursos y resolver conflictos entre grupos. Por ejemplo, si el ministerio del ambiente se divide en regiones geográficas (ver organigrama No. 5), el ministro del ambiente (o su viceministro) es quien se encarga de transferir información, distribuir recursos, y resolver conflictos entre las diferentes regiones.

Organigrama No. 5
Agrupamiento del Ministerio del Ambiente con base en región geográfica



Sin embargo esta alternativa es una mecanismo limitado para establecer enlaces que permitan una adecuada comunicación y coordinación (Galbraith 1977). Los funcionarios de alta nivel casi siempre terminas sobrecargados de trabajo al tratar de coordinar los diferentes grupos. Problemas de incertidumbre político económica, situaciones de crisis y problemas complejos que requieren de la cooperación inmediata de diferentes unidades son muy difíciles de enfrentar por los individuos que operan en una organización jerárquica. Por esta razón otros mecanismos de enlace deben ser utilizados. Estos mecanismos incluyen (Lorsch 1987; Nadler y Tushman 1997; Chandler 1990):

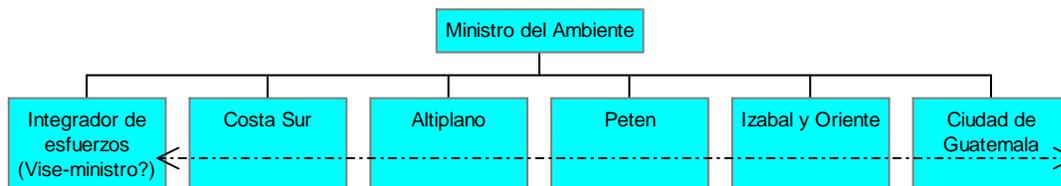
1. Asignación de oficiales de comunicación interdepartamental. Estas personas sirven como fuentes de información entre diferentes departamentos o instituciones. Son responsables de mejorar los flujos de información y la coordinación interdepartamental.

2. Grupos interdepartamentales. Estos son diseñados para enfocarse en problemas, regiones, o demandas que por su propia naturaleza requieren la atención de dos departamentos diferentes.

Por ejemplo, basandose en el Organigrama No. 5, la prevencion de la contaminación del Rio Samala requeriria la cordinacion de las regiones del Altiplano y la Costa Sur de Guatemala. Aunque estos grupos se crean con base en la necesidad de resolver problemas específicos, tiene sentido hacerlos parte de la estructura formal si los problemas que deben enfrentar son permanentes.

3. Funcionarios de integración de esfuerzos. En situaciones que requieren la coordinación de mas de dos grupos, Oficiales de Comunicación o Grupos Interdepartamentales enfrentan muchos problemas para lograr una adecuada coordinación (Daft 1986; Pfeffer 1992). Principalmente porque ningún individuo se siente responsable por el desempeño de las tareas interinstitucionales. Para poder resolver este tipo de situaciones de una manera eficiente y adecuada existe la alternativa de asignar un funcionario de alto nivel que es responsable de tomar una perspectiva general para integrar los esfuerzos de diferentes departamentos en la resolución de problemas conjuntos (ver Organigrama No. 6). Estos Funcionarios Integradores tiene la responsabilidad formal de lograr coordinación entre los diferentes grupos de la organización y reportan directamente al Ministro. Sin embargo, no tienen necesariamente una mayor autoridad que los jefes de los diferentes departamentos. Su capacidad de coordinación y convencimiento se origina en el control de recursos, experiencia, y/o habilidades políticas.

Organigrama No. 6
Funcionarios Integradores de Esfuerzos

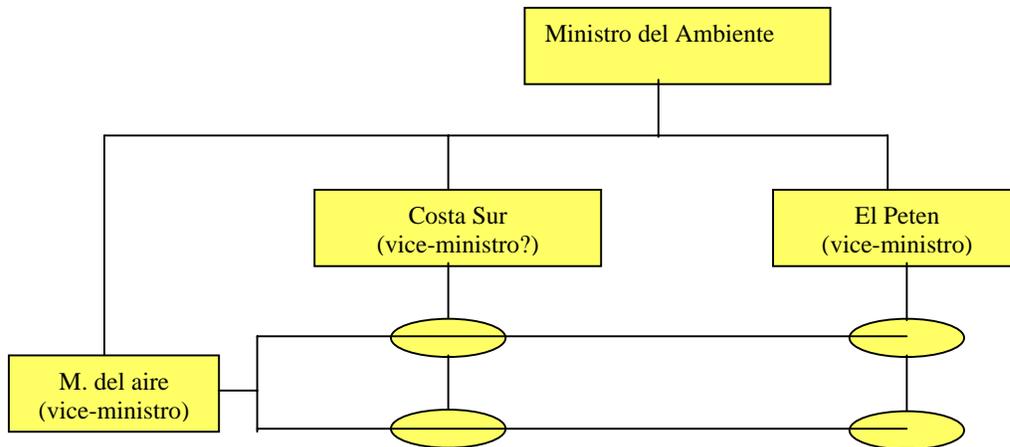


1.1.3 Estructuras matriciales

En muchas instituciones estatales es muy frecuente que se requiera un nivel de similar de atención a prioridades múltiples. Por ejemplo, en el caso del Ministerio del Ambiente puede ser que se requiera atención a diferentes regiones geográficas pero simultáneamente también sea prioritario poner atención a diferentes aspectos generales de protección ambiental: agua, suelos, bosques, aire. En estas situaciones la función de un funcionario encargado de promover la integración de esfuerzos no es suficiente, y se requiere el establecimiento de canales de enlace matriciales (Lorsch 1987; Barlett y Ghosal 1990).

Una organización matricial mejora la coordinación por medio del balance de la autoridad entre diferentes prioridades y mediante el establecimiento de sistemas y roles de trabajo diseñados para lograr múltiples objetivos (ver organigrama No. 6). En este caso los diferentes grupos dentro de la organización tienen dos jefes (Barlett y Ghosal 1990).

Organigrama No. 6 Ejemplo de una Estructura Matricial



El problema con las estructuras de coordinación matricial es que son muy complejas y requieren de sistemas de control y recompensas duales. Otro problema es que muy a menudo generan conflicto entre los diferentes funcionarios de mandos medios quedan atrapados respondiendo a dos jefes distintos al mismo tiempo (Barlett y Ghosal 1990). Al mismo tiempo la gran ventaja de este arreglo es que es la única estructura que esta diseñada para poder maximizar diferentes prioridades estratégicas al mismo tiempo (Naddler y Tushman 1997). Por ejemplo en el caso del organigrama anterior se esta maximizando el enfoque geográfico y el enfoque en el manejo de recursos simultáneamente.

1.1.4 Ventajas y desventajas de las diferentes alternativas de enlace estratégico.

La clave para escoger los mecanismo mas adecuados de enlace es seleccionar los que son mas consistentes con las necesidades de interdependencia de trabajo que existen entre los diferentes grupos de la organización. Mecanismos muy complejos (estructura matricial) son muy caros e ineficientes. Por otra parte mecanismos simples (estructura jerárquica) generan cuellos de botella que no permite realizar tareas complejas. Existen varios criterios fundamentales que se pueden utilizar para comparar los diferentes mecanismos de enlace entre los grupos de una organización (Barlett and Ghosal 1990; Naddler y Tushman 1997):

A. Costo de administración. Las estructuras jerárquicas y/o el uso de grupos interdepartamentales son poco costosas porque requieren el involucramiento de pocos individuos. Las estructuras matriciales por otro lado son mas costosas porque requiere el involucramiento de múltiples jefes y sistemas de incentivos y control.

B. Dependencia en arreglos organizacionales informales. Estructuras jerárquicas dependen poco en estructuras informales. Por otro lado, el uso de grupos interdepartamentales, funcionarios de integración y estructuras matriciales dependen en un alto grado de mecanismo

organizacionales informales. Mientras mas complejos son los enlaces la probabilidad de conflicto aumenta. Por esta razón las organizaciones matriciales son las mas difíciles de administrar.

C. Capacidad de manejo de información y enfrentamiento de problemas complejos.

Las estructuras jerárquicas tienen muy baja capacidad de manejo de información y les es muy difícil enfrentar problemas complejos rápidamente. Las organizaciones matriciales, por otro lado, tienen las mas alta capacidad para manejar información y enfrentar problemas complejos rápidamente.

Tabla 2.
Ventajas y desventajas de diferentes mecanismos de enlace

<u>Tipo de enlace</u>	Costo	Dependencia en arreglos informales	Capacidad de manejo de información
Jerárquico	<i>Bajo</i>	<i>Baja</i>	<i>Baja</i>
Oficiales de comunicación interdepartamental			
Grupos interdepartamentales			
Funcionarios de integración de esfuerzos			
Estructura matricial	<i>Alto</i>	<i>Alta</i>	<i>Alta</i>

Fuente: Pfeffer 1992; Nadler y Tushman, 1997.

1.2 Procesos de diseño organizacional: Pasos críticos

1.2.1 Proceso específico para el diseño organizacional: Pasos críticos

Después de haber revisado los conceptos mas importantes involucrados en la el diseño organizacional es importante describir y explicar los diferentes pasos que forman parte de los procesos de diseño que han demostrado ser exitosos. El valor mas importante de esto hacer énfasis en evitar “procesos de diseño” en los que se reestructura una organización con base en reuniones a puerta cerrada del Ministro con un grupo de consultores. Existe fuerte evidencia en la literatura de que estos “procesos de diseño a puerta cerrada” casi siempre fracasan o generan organizaciones poco exitosas (Mintzberg 1990; Pfefer 1992; Lorsch 1987).

Desde el principio es importante tener en mente que los procesos exitosos involucran a los individuos que son clave en la etapa de implementación de las ideas diseño acordadas. Esto no significa que los funcionarios de alto nivel deben renunciar a tener control sobre el proceso y decisiones finales. Lo que este implica es debe escucharse a los diferentes grupos que serán afectados por la nueva estructura organizaciones para poder identificar las fortalezas y debilidades de diferentes alternativas de diseño consideradas (Mintzberg 1990; Pfefer 1992; Lorsch 1987).

1.2.1.1 Secuencia de las decisiones de diseño.

En general la secuencia completa de actividades involucradas en los procesos de diseño organizacional puede ser dividida en cuatro etapas básicas (Nadler y Tushman 1997; Mintzberg 1990; Pfefer 1992; Lorsch 1987):

Primera etapa: Evaluación organizacional.

El primer paso que se debe completar en un proceso de diseño es la elaboración de una evaluación completa de la situación organizacional. En esta etapa es importante entender como han venido funcionando los diferentes componentes de la organización, y en donde existen áreas de muy pobre desempeño.

Este análisis de la situación organizacional debe comenzar con la recolección de información. Tres tipos de información son importantes: (A) Información a respecto de la estrategia pasada y sus objetivos. (B) información respecto a como las diferentes partes de la organización operaban (como se manejaba información, sistemas de incentivos y control, administración de recursos, etc.) y que obstáculos existían para una operación mas eficiente. (C) Elementos del entorno político-económico que afectan positiva y negativamente a la organización.

Segunda Etapa: Formulación Estratégica.

Una vez que se ha terminado el proceso de evaluación organizacional se debe iniciar la formulación de la estrategia general de la organización. La estrategia debe establecer: (A) la visión y las prioridades mas importantes de la organización. Esto implica tener una idea clara de cuales serán las áreas en las que la organización va a enfocar sus esfuerzos. (B) Objetivos estratégicos específicos que sirven como estándares para evaluar el desempeño de la organización en el corto, mediano y largo plazo. (C) Determinar la forma en la que estos objetivos van a ser alcanzados. Por ejemplo, si uno de los objetivos es reducir la contaminación del aire generado por las grandes industrias en la Ciudad de Guatemala, el Ministerio del Ambiente debe decidir si este objetivo será alcanzado a través de estándares ambientales, monitoreo estricto y multas o a través estándares flexibles y cooperación directa con las empresas.

Tercera Etapa: Diseño de la estructura organizacional.

Con base en la estrategia formulada se deben tomar decisiones de agrupamiento y enlace estratégicas que permitan alcanzar la visión y objetivos establecidos por la estrategia general de la organización. En esta etapa también se debe poner atención a aspectos operacionales que determinan entre otros los sistemas de incentivos, recompensas, y control que se utilizaran en la organización (Mintzber 1990).

Cuarta Etapa: Implementación.

Una de las razones mas comunes por la que los procesos de diseño fracasan es que la mayoría asumen que el proceso esta terminado una vez que se anuncia el nuevo diseño organizacional (Mintzber 1990). En realidad este es el momento donde el trabajo mas duro comienza. La implementación requiere de un planeamiento cuidadoso, inversión de recursos, y constante manejo político para lograr mantener el apoyo a las ideas establecidas en las primeras tres etapas.

Dado el enfoque de este documento, en lo que resta de esta seccion me concentrare en describir y explicar los diferentes pasos involucrados en la tercera etapa mencionada arriba (Diseño de la estructura organizacional).

1.2.1.2 Pasos del proceso del diseño de la estructura organizacional

Los diferentes pasos del proceso de diseño de la estructura organizacional involucran en general la identificación de los requerimientos de diseño, luego la generación de un amplio numero de alternativas. Esta alternativas deben ser evaluadas, modificadas y refinadas hasta que al final del proceso se ha seleccionado la alternativa mas adecuada. Este proceso general puede dividirse en 10 pasos específicos (Nadler y Tushman 1997; Mintzberg 1990; Pfefer 1992; Lorsch 1987):

Paso 1. Generación de criterios diseño. En este paso se desarrolla un grupo de criterios que sirven para evaluar las diferentes alternativas de diseño. Estos criterios deben

describir que es lo que el diseño de la estructura debe lograr. Los criterios mas útiles son bastante específicos, por ejemplo:

El diseño de la estructura organizacional debe:

1. Simplificar el trabajo y reducir la burocracia.
2. Descentralizar la toma de decisiones y tramites dentro del ministerio.
3. Aumentar la capacidad del ministerio para colaborar con el sector industrial en la protección del ambiente.
4. Mejorar la capacidad del ministerio para coordinar esfuerzos con otros ministerios y agencias del gobierno.
5. Maximizar la capacidad del ministerio para obtener ayuda exterior.

Es importante notar que cada uno de estos criterios empieza con un verbo seguido por objetivo muy específico. Estos criterios deben derivarse: primero, de las prioridades establecidas por la estrategia general de la organización. Segundo, de los retos y obstáculos enfrentados por la organización. Tercero, de los requerimientos de trabajo, recursos y coordinación necesarios para implementar la estrategia.

Paso 2. Generar alternativas de agrupamiento estratégico. Es este paso el grupo de diseño desarrolla un rango de alternativas de agrupamiento. El énfasis aquí es en la creatividad y es importante que estas alternativas sean substancialmente diferentes para poder obtener un claro espectro de las diferentes ventajas y desventajas de diferentes arreglos. Los miembros del grupo de diseño no deben sentirse restringidos por aspectos relacionados con limitaciones de recursos, implementación, y factibilidad a la hora de proponer diferentes posibilidades.

Paso 3. Evaluación de las diferentes alternativas de agrupamiento. Después de elaborar una amplia lista de alternativas de agrupamiento, estas deben ser evaluadas con base en como satisfacen los diferentes criterios de diseño. El objetivo básico de este paso es el de obtener una idea clara de las fortalezas y debilidades de cada agrupamiento y de los sacrificios involucrados por cada uno. Al final se deben poder modificar, refinar y descartar algunos diseños para seleccionar un grupo de las “mejores” alternativas. Es importante recalcar que no es recomendable, en este paso, tratar de seleccionar el “mejor” diseño.

Paso 4. Identificar las necesidades de coordinación. Para cada alternativa de agrupamiento se debe empezar a pensar en como los flujos de información y recursos pueden ser coordinados entre los diferentes grupos.

Paso 5. Desarrollar alternativas estructurales de enlace. Para cada alternativa de agrupamiento seleccionada en el Paso 3, se deben diseñar mecanismos estructurales de enlace que puedan satisfacer las necesidades de coordinación identificadas en el Paso 4. Este es un paso crucial porque en este punto se identifican alternativas de agrupamiento para las que es muy difícil establecer mecanismos de coordinación de trabajo, flujos de información y recursos.

Paso 6. Evaluación de las alternativas estructurales de enlace. En este paso se examinan las diferentes alternativas estructurales de enlace con base en los criterios de diseño y las necesidades de coordinación establecidas en el Paso 4.

Paso 7. Desarrollo de un análisis de impacto. Hasta este momento los objetivos estratégicos han determinado de una u otro forma las decisiones de diseño. En este paso las diferentes alternativas seleccionadas con base en las prioridades estratégicas se someten a un análisis de impacto que se enfoca en determinar el efecto positivo o negativo sobre: (1) los individuos que trabajan en la organización, (2) la organizacional informal, (3) la organización formal, y (4) los costos (ver tabla 2)

Tabla 2.
Análisis de impacto, preguntas claves

Elemento organizacional importante	Preguntas claves: En que medida el diseño:?
1. Individuos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reduce la calidad del ajuste entre los requerimientos de trabajo y las capacidades de los individuos? 2. Requiere habilidades administrativas o técnicas que no están disponibles entre los individuos de la organización? 3. Limita o reduce las oportunidades para satisfacer las necesidades de los individuos? 4. Limita o reduce la habilidad de la organización para motivar a los individuos?
2. Organización informal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Entre en conflicto con los siguientes factores:? 1 Lideres actuales 2 Cultura organizacional (valores y creencias) 3 Patrones actuales de comunicación e influencia 4 Otros arreglos informales de la organización (por ejemplo: oportunidades de corrupción).
3. Organización formal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presenta problemas con las tendencias económico políticas del entorno? 2. Requiere el aumento significativo de recursos humanos, materiales, tecnológicos, de equipo, etc.? 3. Requiere de la relocalización de recursos humanos, materiales, tecnológicos, de equipo, etc.? 4. Entra en conflicto con practicas administrativas pasadas?
4. Costo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incurrirá en costa significativos para su implementación?

Fuente: Nadler and Tushman, 1997.

Paso 8. Refinar y eliminar alternativas. En este paso se modifican las alternativas con base en el análisis de impacto y se eliminan las alternativas que presentan la mayor cantidad de desventajas. Típicamente este paso resulta en la selección de una alternativa de diseño

considerada la más adecuada. Sin embargo siempre es preferible identificar una “segunda mejor” alternativa.

Paso 9. Identificación inicial de requerimientos operacionales. En este momento se deben empezar a considerar los sistemas y procedimientos que serán utilizados para administrar la estructura organizacional propuesta. Entre otros esto involucra la consideración de alternativas para los sistemas de control, informática, incentivos y recompensas, contabilidad, etc.

Paso 10. Identificación de aspectos importantes para la implementación del diseño. Finalmente el equipo de diseño debe recolectar información acerca de los posibles problemas que puedan implementarse durante la implementación del diseño. Esta es una razón más por la que es sumamente importante involucrar en el proceso de diseño individuos que estarán a cargo de la implementación del mismo.

Bibliografía

Barlett, C. & S. Ghosal. 1990. Matrix management: not a structure, a frame of mind. Harvard Business Review, July-August, 1990.

Chandler, A. 1990. Strategy and structure. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Daft, R. 1986. Organization theory and design. 2nd. Ed. St. Paul, Minn.: West Press.

Galbraith, J. 1977. Organization Design. Reading, Mass.: Addison-Wesley.

Hanna, D. 1988. Designing organizations for high performance. Reading Mass.: Addison-Wesley.

Lorsch, J. 1987. Note on organization design. Harvard Business School.

Miller, D. 1986. Configurations of strategy and structure. Strategic Management Journal, Vol. 7, 233-49.

Miller, D. 1993. The architecture of simplicity. Academy of Management Review, Vol. 18, 116-138.

Mintzberg, H. 1990. The design school: Reconsidering the basic premises of strategic management. Strategic Management Journal, Vol. 11, 171-195.

Nadler, D. & M. Tushman. 1997. Competing by design: the power of organizational architecture. Oxford: Oxford University Press.

Pfeffer, J. 1992. Organization design. Arlington, Ill.: AHM Publications, 1978.

Rumelt, R. 1974. Strategy, structure, and economic performance. Boston, Mass.: Graduate School of Business, Harvard University.

Informe de Ligia Chinchilla

**Propuesta Conceptual de la Estructura
Organizacional del Ministerio
de Ambiente y Recursos Naturales**

1. Presentación

La creación del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales –MARN- solamente puede ser concebida dentro de un nuevo modelo de desarrollo, que ratifica la necesidad de buscar **el equilibrio y la sostenibilidad del crecimiento económico y social** del país. Su creación, es un hecho que evidencia que el Estado guatemalteco, en su conjunto, busca reformarse de conformidad con las nuevas tendencias mundiales, adaptando su aparato administrativo para alcanzar el bienestar común de largo plazo.

Bajo esta perspectiva, el MARN es un instrumento de gestión, y como tal debe ejecutar, y reforzar, las funciones indelegables de una Administración Pública **fuerte y moderna**, las cuales están predominantemente orientadas a mantener un rol: i) normativo, ii) regulador, iii) formulador de políticas y programas públicos, iv) facilitador ;v) financiador subsidiario; y vi) vigilante y supervisor.

Dentro del rol normativo, la Ley de creación del MARN establece el ámbito de acción y las funciones del nuevo ente, sin embargo se requiere establecer –además-, los principios y criterios bajo los cuales ejercerá la rectoría sectorial de una forma coherente. Principios como el sometimiento general a la Ley, la subsidiaridad, la solidaridad, la participación ciudadana, la sostenibilidad, el fomento de la competencia y la excelencia administrativa deberían orientar el qué hacer institucional, y el diseño de estructuras y mecanismos de coordinación y relación con todos los actores gubernamentales y privados del sector ambiental –CONAP, MAGA, INAB, INFOM, Municipalidades, ONG´s, Empresas-.

Como ente regulador, el MARN deberá emitir y/o contar con marcos legales modernos que establezcan las reglas del juego bajo las cuales los actores –reguladores y regulados- actuarán con la menor discrecionalidad posible. En este sentido el MARN deberá promover la revisión sistemática, la aprobación o la derogación de Leyes y reglamentos que simplifiquen, obstaculicen o complementen la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente –ley de borde sectorial- y la Ley del Organismo Ejecutivo –ley de borde funcional-.

Como formulador de políticas y programas, el MARN tiene la función de definir el rumbo de la actividad ambiental en el país. Elementos de planificación estratégica deberán establecer la visión de largo plazo, y dentro de ésta los aspectos que deberá reforzar el MARN a través de políticas, programas y planes.

Como facilitador, el MARN deberá establecer aquellas funciones que son delegables a los actores de sociedad y definir mecanismos para que las competencias y los recursos –rol de financiador subsidiario- sean administradas por éstas. Elementos de desconcentración y descentralización deberán establecerse y traducirse en su estructura organizacional.

Por último, el rol de vigilante y supervisor obliga al MARN a establecer la estructura organizacional, los mecanismos e instrumentos por medio de los cuales ejercerá el monitoreo, la supervisión, la aplicación de sanciones y la definición de incentivos para que la labor de

mejoramiento del ambiente y el manejo de los recursos naturales se lleve a cabo de forma adecuada.

Para garantizar que el MARN sea consecuente con las características de una entidad pública moderna, su estructura organizacional deberá ser un reflejo de esta visión. Por ello, se deberá garantizar que existan niveles jerárquicos, unidades, sistemas de gestión y recursos que permitan ofrecer “productos y servicios” de forma eficiente y eficaz a sus “clientes” en todo el país.

De esta cuenta la estructura organizacional deberá tener al menos 3 niveles funcionales: i) el alto nivel compuesto básicamente por el Ministro y Vice-Ministro, cuya funciones son la ejercer la rectoría sectorial y la definición de aspectos estratégicos; ii) el nivel intermedio, compuesto por Direcciones Generales (unidades) que serán los encargados de velar por el cumplimiento de funciones sustantivas, y la Gerencia General, unidad encargada de las funciones administrativas; y iii) el nivel operativo, compuesto por los departamentos (unidades), los cuales ejecutarán los aspectos procedimentales del Ministerio.

Las Direcciones Generales deberán ser diseñadas organizacionalmente para cumplir con las funciones establecidas en la Ley de creación. Las opciones de diseño están dadas por el ámbito de acción –Suelo, Agua, Aire, etc.-, o bien por competencias –formulación de políticas, control, promoción, etc.-

En cuanto a los sistemas de gestión, el MARN está sujeto a los MACROSISTEMAS HORIZONTALES que son básicamente: i) el sistema de recursos humanos; ii) el sistema de administración financiera; iii) el sistema de auditoría gubernamental; y el iv) sistema de adquisiciones. Estos sistemas están regulados en la Ley guatemalteca y los rectores de los sistemas –con excepción del sistema de adquisiciones- han emitido normas de cumplimiento general. La estructura organizacional debe contemplar las unidades y los mecanismos establecidos.

La estructura organizacional deberá contemplar además la forma en que el MARN administrará los sistemas de gestión VERTICALES, los cuales son básicamente: i) la desconcentración y descentralización; y ii) el traslado de competencias a entes ejecutores. Aspectos como unidades regionales y unidades de gestión financiera descentralizadas – FOGUAMA por ejemplo-, y unidades de coordinación deberán ser parte de la definición y el diseño de la estructura orgánica.

Por último, la estructura del MARN deberá contar con unidades de apoyo y soporte técnico –staff- a su gestión. Entre éstas, a priori se identifican la asesoría jurídica, planificación e información.

La labor de diseño de estructuras orgánicas no puede realizarse en el vacío. Cada organización está inmersa en un contexto –visión de país, recursos limitados, naturaleza y expectativas de los “clientes”- en el cual *lo ideal* debe contrastarse con *lo posible*. De esta forma el diseñador deberá orientarse por cuatro criterios básicos para facilitar su labor: eficacia, eficiencia, simplicidad, y desburocratización.

MINISTERIO
DE AMBIENTE
Y RECURSOS
NATURALES

Propuesta de Reglamento Orgánico
Interno para el Ministerio de
Ambiente y Recursos Naturales

Ciudad Guatemala
27 de Febrero de 2001

ACUERDO GUBERNATIVO EN CONSEJO DE MINISTROS
NUMERO XXX-2001
Reglamento Interno del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
Palacio Nacional: Guatemala, XX de XXXXX de 2001
El Presidente de la República,

CONSIDERANDO:

Que la Ley 90-2000 establece que corresponde a este Organismo elaborar y poner en vigencia el reglamento orgánico interno del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, en el que se deberá establecer su estructura interna, funciones, mecanismos de coordinación y otras disposiciones para el eficiente y eficaz cumplimiento de sus funciones;

CONSIDERANDO:

Que en cumplimiento a la disposición legal anteriormente citada, es procedente emitir las normas para la organización y funcionamiento del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales;

POR TANTO:

Con fundamento en lo que establece el artículo 183, inciso e) de la Constitución Política de la República de Guatemala, y el artículo 10 del Decreto 90-2000 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo,

ACUERDA:

Emitir el siguiente:

**REGLAMENTO ORGÁNICO INTERNO DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y
RECURSOS NATURALES**

**CAPÍTULO I
FUNCIONES Y ESTRUCTURA**

ARTÍCULO 1º. DENOMINACIÓN Y NATURALEZA. Al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, que en el presente reglamento también se denominará “el Ministerio”, le corresponde formular y ejecutar políticas relativas a su ramo: cumplir y hacer que se cumpla el régimen concerniente a la conservación, protección, sostenibilidad y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales del país y el derecho humano a un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado, debiendo prevenir la contaminación del ambiente, disminuir el deterioro ambiental y la pérdida del patrimonio natural.

Le corresponde la rectoría sectorial de las materias a que se refiere el párrafo anterior.

ARTÍCULO 2º. FUNCIONES. Son funciones del Ministerio las siguientes:

- a) Formular participativamente la política de conservación, protección, y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales y ejecutarla en conjunto con otras autoridades con competencia legal en la materia correspondiente, respetando el marco normativo nacional e internacional vigente en el país;
- b) Formular las políticas para el mejoramiento y modernización de la administración descentralizada del sistema guatemalteco de áreas protegidas, así como el desarrollo y conservación del patrimonio natural del país, incluyendo las áreas de reserva territorial del Estado;
- c) Formular en coordinación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, la política sobre la conservación de los recursos pesqueros y suelo, estableciendo los principios sobre su ordenamiento, conservación y sostenibilidad velando por su efectivo cumplimiento;
- d) En coordinación con el Consejo de Ministros, incorporar el componente ambiental en la formulación de la política económica y social del Gobierno, garantizando la inclusión de la variable ambiental y velando por el logro de un desarrollo sostenible;
- e) Diseñar, en coordinación con el Ministerio de Educación, la política nacional de educación ambiental y vigilar por que se cumpla;
- f) Ejercer las funciones normativas de control y supervisión en materia de ambiente y recursos naturales que por la ley le corresponden, velando por la seguridad humana y ambiental;
- g) Definir las normas ambientales en materia de recursos renovables;
- h) Formular la política para el manejo de recursos hídricos en lo que corresponda a contaminación, calidad y para renovación de dicho recurso;
- i) Controlar la calidad ambiental, aprobar las evaluaciones de impacto ambiental; practicarlas en caso de riesgo ambiental y velar porque se cumplan, e imponer sanciones por su cumplimiento;
- j) Elaborar las políticas relativas al manejo de cuencas hidrográficas, zonas costeras, océanos y recursos marinos;
- k) Promover y propiciar la participación equitativa de hombres y mujeres, personas naturales o jurídicas y de las comunidades indígenas y locales en el aprovechamiento y manejo sostenible de los recursos naturales;
- l) Elaborar y presentar anualmente el informe ambiental del Estado;
- m) Promover la conciencia pública ambiental y la adopción del criterio de precaución

ARTÍCULO 3º. ESTRUCTURA ORGÁNICA. Para el cumplimiento y realización de sus funciones, el Ministerio contará con la siguiente estructura organizativa:

I) FUNCIONES SUSTANTIVAS:

1. Despacho ministerial
 2. Dirección General
 3. Dirección General

II. FUNCIONES ADMINISTRATIVAS

1. Gerencia General
 - a) Subgerencia Financiera
 - b) Subgerencia de Recursos Humanos

- c) Subgerencia Administrativa
- d) Subgerencia de Informática y Estadística

III. FUNCIONES DE APOYO TÉCNICO

- 1. Asesoría Jurídica Ambiental ¿qué pasa con aspectos administrativos?
- 2. Oficina de Comunicación Social
- 3. Análisis Económico Social ¿quién va a ser responsable de la planificación institucional y POA?
- 4. Políticas y Normas ¿de cualquier tipo? Generalista?
- 5. Asuntos Internacionales

IV . FUNCIONES DE CONTROL INTERNO

- 1. Auditoría Interna

Ninguna otra dependencia de estos niveles podrá ser creada sin la modificación a este reglamento.

De los Viceministros dependerán directamente las direcciones y sus respectivos departamentos. No podrá crearse ningún nivel organizativo por debajo de éstos. Las direcciones estarán a cargo de un Director y los departamentos de un Jefe de Departamento.

De la Gerencia General dependerá directamente las subgerencias y Unidades. Ningún otro nivel organizativo podrá crearse debajo de éstas. Las Subgerencias estarán a cargo de un Subgerente y las Unidades por un Jefe de Unidad.

ARTÍCULO 4º. MECANISMOS DE COORDINACIÓN. Con el objeto de poder cumplir de manera eficiente y efectiva las funciones descritas en este Reglamento, se establecen como obligatorios los siguientes mecanismos de coordinación interna:

- a) **Consejo Consultivo:** El Consejo Ambiental estará presidido por el Ministro de Ambiente y Recursos Naturales y estará conformado por representantes del Ministerio de Agricultura, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y miembros de la Sociedad Civil. El Consejo de Ambiente se reunirá mensualmente para ...
- b) **Consejo Técnico:** Semanalmente el Despacho Ministerial se reunirá con los Directores Generales, Gerente General y Coordinadores de Proyectos Específicos para definir las prioridades del Ministerio. Las decisiones que se tomen en estas sesiones se operativizarán, tomando medidas en las entidades que corresponda, bajo la responsabilidad del respectivo funcionario.
- c) **Coordinación Departamental:** Con el fin de recibir retroalimentación, conocer situaciones que requieren de atención de los distintas unidades administrativas, definir prioridades y planificar estrategias y acciones, mensualmente se reunirán el Despacho Ministerial, los Delegados Departamentales y los Directores Generales que sea necesario.
- d) **Coordinación de Ejecución de Proyectos:** Mensualmente se reunirán el Gerente General y los Directores que tengan proyectos a su cargo para coordinar y dar apoyo y soporte a la ejecución de los proyectos.

ARTÍCULO 5º. MINISTRO. El Ministro es la máxima autoridad del Ministerio. Le corresponde la dirección y conducción política, técnica y administrativa de todos los negocios de

su cartera. En cumplimiento de las disposiciones de la Constitución Política de la República y de la Ley del Organismo Ejecutivo, tiene las siguientes funciones:

- a) Cumplir y hacer que se cumpla el ordenamiento jurídico en los diversos asuntos de su competencia.
- b) Participar en las sesiones del Consejo de Ministros, en la formulación de la política económica y social del Gobierno y en los planes, programas y proyectos de desarrollo de largo, mediano y corto plazo.
- c) Ejercer la rectoría de los sectores relacionados con el ramo bajo su responsabilidad y planificar, ejecutar y evaluar las políticas públicas de su sector, en coherencia con la política general del gobierno, salvaguardando los intereses del Estado, con apego a la ley.
- d) Desconcentrar y descentralizar las funciones y servicios públicos que corresponden a su ramo, y proponer los mecanismos para que el Estado asuma para sí, en plan subsidiario, el financiamiento de dichos servicios, cuando así corresponda; en su caso, delegar las funciones de gestión administrativa, ejecución y supervisión de conformidad con la Ley.
- e) En la ejecución de la política general del Gobierno, coordinar los esfuerzos de los órganos de la administración pública bajo su responsabilidad, con las gobernaciones departamentales, las municipalidades, el sector productivo, las entidades privadas y la comunidad, respetando en todo caso, la autonomía de los gobiernos municipales.
- f) Dirigir y coordinar la labor de las dependencias y entidades bajo su competencia, así como la administración de los recursos financieros, humanos y físicos bajo su responsabilidad, velando por la eficiencia y la eficacia en el empleo de los mismos.
- g) Gestionar la asignación presupuestaria de los recursos financieros necesarios para el funcionamiento del Ministerio y los programas de inversión del ramo, velando porque los mismos sean invertidos con eficiencia, transparencia y conforme la ley.
- h) Participar bajo la coordinación de la entidad rectora, en la negociación y concreción de la cooperación internacional correspondiente a su ramo.
- i) Velar por el registro de los bienes de las dependencias a su cargo y remitir al órgano correspondiente, certificación actualizada de los mismos, dentro de los primeros noventa días de cada ejercicio fiscal.
- j) Suscribir los acuerdos gubernativos emitidos por el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, de conformidad con la ley y refrendar las iniciativas de la ley presentadas al Congreso de la República y los decretos, acuerdos o reglamentos dictados por el Presidente de la República, relacionados con su despacho.
- k) Preparar y presentar al Presidente de la República para su aprobación, los proyectos de ley, acuerdos, reglamentos, informes y demás disposiciones relacionadas con el ramo bajo su responsabilidad.
- l) Dictar los acuerdos, resoluciones, circulares y otras disposiciones relacionadas con el Despacho de los asuntos de su ramo, conforme la ley.
- m) Presentar anualmente ante el Congreso de la República, dentro de los primeros diez días del mes de febrero de cada año, la memoria de las actividades de su ramo, que deberá contener además, la ejecución presupuestaria del Ministerio.
- n) Resolver sobre los informes que los gobernadores departamentales presenten a la Presidencia de la República, sobre las anomalías o deficiencias en el desempeño de las labores correspondientes a su ramo en los departamentos.
- o) Tomar las medidas que correspondan, según la ley, en casos de faltas, incumplimiento de deberes u otras infracciones análogas cometidas por los funcionarios y empleados públicos

bajo su autoridad, incluyendo los casos contenidos en los informes de los gobernadores departamentales.

- p) Resolver los recursos de revocatoria y reposición que se presenten por acuerdos y resoluciones de la administración a su cargo.
 - q) Celebrar y suscribir en nombre del Estado los contratos administrativos relativos a los negocios que se relacionen con su ramo.
 - r) Designar al responsable de seguimiento y supervisión de los servicios que se deleguen o contraten, salvo disposición expresa de ley o reglamento.
 - s) Participar en las Juntas Directivas que la ley establezca y delegar la participación, en los casos que corresponda, a los funcionarios del Ministerio encargados de los respectivos temas.
- El Ministro podrá tener los asesores específicos que necesite, quienes deberán ser de reconocida honorabilidad y poseer conocimientos especializados para la realización de las actividades que se les encomendarán. Para su contratación se deberán llenar los requisitos de ley.

ARTÍCULO 6°. VICEMINISTROS. Los viceministros del Ministerio tienen las siguientes funciones generales: ASUMIENDO QUE HAY MÁS DE UN VICEMINISTRO

- a) Sustituir al Ministro, por ausencia temporal, de acuerdo con el orden de prelación que establece la Ley del Organismo Ejecutivo.
- b) Preparar y presentar al Ministro proyectos de ley, acuerdos, reglamentos, informes, resoluciones, circulares y demás instrumentos para la gestión del ramo a su cargo.
- c) Dirigir y coordinar los aspectos técnicos, administrativos y de política de las dependencias bajo su cargo y promover la coordinación entre ellas.
- d) Velar porque las dependencias a su cargo cuenten con los recursos humanos, físicos, financieros e informáticos necesarios para su funcionamiento.
- e) Velar porque las dependencias a su cargo se coordinen adecuadamente y colaboren con el Departamento de Estadística en la creación, ingreso y actualización de información de los sistemas de información del Ministerio.
- f) Integrar planes de trabajo, indicadores e informes de labores de las dependencias a su cargo.
- g) Dirigir el análisis, diseño y programación de las actuaciones y procedimientos relativos de su competencia.
- h) Participar y/o presidir, cuando sea designado por el Ministro, los Comités, subcomités y grupos de trabajo, en donde se analicen y elaboren las normas y políticas que sean competencia del Ministerio;
- i) Dar seguimiento y supervisar el cumplimiento de convenios, contratos o acuerdos celebrados, mediante los cuales se haya delegado funciones de su competencia.

ARTÍCULO 7°. VICEMINISTERIO DE xx- El Viceministerio de xx tiene como función principal velar porque se de cumplimiento de las siguientes funciones:

- a) Ejercer la función registral que la ley someta a la jurisdicción del Ministerio, y las leyes relevantes

ARTÍCULO GERENCIA GENERAL. La Gerencia General es la autoridad superior en materia administrativa - financiera y de sistemas informáticos y depende directamente del Ministro. Sus funciones son las siguientes:

- a) Suscribir contratos por delegación del Ministro
- b) Coordinar y presentar al Ministro el anteproyecto de presupuesto del Ministerio.
- c) Velar por la utilización eficiente, eficaz y transparente de los recursos financieros, administrativos, de acuerdo a la normativa vigente.
- d) Supervisar la gestión de recursos humanos, de capacitación y desarrollo del personal.
- e) Supervisar las actividades de mantenimiento y demás servicios de apoyo y logística necesarios para el funcionamiento del Ministerio.
- f) Supervisar que la gestión de adquisiciones de bienes materiales, suministros y servicios, se realice de una forma eficiente y eficaz.
- g) Asignar y coordinar el personal de apoyo administrativo y logístico a las distintas unidades administrativas del Ministerio y el requerido para la realización de eventos en el mismo.
- h) Supervisar la adquisición, creación, implantación, administración y mantenimiento de sistemas y equipos informáticos y de comunicaciones y la introducción de tecnología en los procesos del Ministerio.
- i) Supervisar las operaciones de la Secretaría del Ministerio.
- j) Velar por que las Subgerencias provean soporte financiero, administrativo y de sistemas a todas las dependencias del Ministerio.
- k) Asesorar a las autoridades del Ministerio en las materias de su competencia.
- l) Crear los mecanismos de coordinación necesarios para el efectivo y eficaz desempeño de las labores administrativas del Ministerio, bajo su responsabilidad.

La Gerencia General estará integrada por las siguientes Subgerencias y Unidades:

1. Subgerencia de Recursos Humanos
 - 1.1. Unidad de Administración de Recursos Humanos
 - 1.2. Unidad Desarrollo de Recursos Humanos no docentes.
2. Subgerencia Financiera
 - 2.1. Unidad de Presupuesto y Análisis Financiero
 - 2.2. Unidad de Contabilidad
 - 2.3. Unidad de Tesorería
 - 2.4. Unidad de Cooperación Internacional
3. Subgerencia de Adquisiciones y Logística
 - 3.1. Unidad de Adquisiciones, Bienes y Almacén
 - 3.2. Unidad de Servicios Generales
4. Subgerencia de Informática
 - 4.1. Unidad de Desarrollo Informático
 - 4.2. Unidad de Mantenimiento de los Sistemas Informáticos

ARTÍCULO °. SUBGERENCIA FINANCIERA. La Subgerencia Financiera tiene como objetivo facilitar el desempeño eficiente y ágil del Ministerio a través de la administración óptima y transparente de sus recursos financieros en el marco de la legislación vigente. Son funciones específicas de esta subgerencia las siguientes:

- a) Establecer sistemas de gestión de recursos financieros, que con el uso de sistemas informáticos adecuados, atienda las necesidades sustantivas del Ministerio y realizar todos los procesos y transacciones financieras en una forma eficiente, segura y ágil.
- b) Llevar y mantener actualizados los registros del Sistema Integrado de Administración Financiera
- c) Formular, implementar y actualizar periódicamente manuales de procedimientos, guías de trabajo y otros instrumentos que se requieran para que los procesos financieros sean ágiles, transparentes y documentados
- d) Elaborar el anteproyecto de presupuesto del Ministerio
- e) Ejecutar y evaluar el presupuesto del Ministerio en función de sus políticas, planes, programas y proyectos, en concordancia con los instrumentos legales que regulan la materia.
- f) Cumplir con los requerimientos de normas aplicables.

ARTÍCULO °. SUBGERENCIA DE RECURSOS HUMANOS. La Subgerencia de Recursos Humanos tiene como propósito la gestión de recursos humanos y la capacitación del personal de Ministerio. Sus funciones específicas son:

- a) Establecer normas y procedimientos de gestión de recursos humanos, con sus correspondientes sistemas informáticos, de una forma eficiente y eficaz para atender las necesidades sustantivas del Ministerio
- b) Administrar los recursos humanos, llevando a cabo los procesos de reclutamiento, selección, nombramiento, inducción y remoción del personal, velando por el correcto cumplimiento de la Ley de Servicio Civil y su Reglamento y gestionando ante la Oficina Nacional de Servicio Civil las acciones administrativas necesarias que corresponden a esta instancia.
- c) Elaborar las políticas y planes de capacitación, coordinar las acciones de capacitación de las dependencias del Ministerio y proponer, coordinar y desarrollar las acciones administrativas necesarias para ejecutar los planes de capacitación para especializar y capacitar al recurso humano en las materias que sean de interés para el Ministerio.
- d) Dar seguimiento a donde corresponda a los expedientes del personal permanente y planificar, coordinar y dirigir la contratación del personal que presta servicios por contrato
- e) Coordinar y dirigir el seguimiento y control de asistencia, inasistencia, licencias y permisos a todo el personal del Ministerio
- f) Participar y coordinar, como representante del Ministerio, en asuntos de relaciones laborales.

ARTÍCULO °. RECLUTAMIENTO, PRESELECCIÓN Y SELECCIÓN DE PERSONAL. El Ministerio contratará los servicios de empresas especializadas en reclutamiento y selección de personal para realizar el reclutamiento y preselección del mismo, tanto para ocupar plazas presupuestadas, como para la contratación de servicios profesionales y técnicos. El reclutamiento, preselección y selección de personal tendrá el siguiente modelo de funcionamiento:

- a) La selección del candidato la realizará Ministerio y posteriormente la Subgerencia de Recursos Humanos enviará el expediente del candidato debidamente firmado por el Ministro a la Oficina Nacional de Servicio Civil.
- b) La Subgerencia de Recursos Humanos establecerá un banco de candidatos preseleccionados por la empresa especializada en reclutamiento y preselección de personal. El banco de datos deberá ser actualizado periódicamente. Las personas que hayan estado en el banco de candidatos más de dos años, se les cambiará de estatus activo para la preselección a estatus inactivo.
- c) Cuando exista una posición disponible, se podrá utilizar exclusivamente a los candidatos preseleccionados, salvo lo establecido en el numeral d) del presente artículo y siempre que estos estén en disposición de participar en el proceso nuevamente, para la realización de entrevistas finales para la preselección.
- d) Cuando existan menos de tres candidatos preseleccionados disponibles en el banco de datos para el tipo de puesto que se trate, la Subgerencia de Recursos Humanos deberá solicitar el servicio a la empresa seleccionada para que ésta: i) reclute candidatos mediante búsqueda en sus bancos de datos y por anuncios de prensa y otros medios, y ii) preseleccione a tres candidatos para ocupar cada puesto, mediante las pruebas e investigaciones que se determinen y de acuerdo con la ley.

ARTÍCULO °. SUBGERENCIA ADMINISTRATIVA. La Subgerencia Administrativa tiene como objetivo facilitar el desempeño eficiente y eficaz del Ministerio a través de la administración óptima y transparente de sus recursos físicos en el marco de la legislación vigente. Son funciones específicas de esta Subgerencia las siguientes:

- a) Establecer procedimientos de gestión de recursos administrativos, logísticos, de adquisiciones de bienes y contrataciones de servicios que, mediante el uso de sistemas informáticos, atienda las necesidades sustantivas del Ministerio y realice todos los procesos y transacciones administrativas de una forma eficiente, segura y ágil.
- b) Llevar a cabo el proceso legal, técnico y administrativo que conlleve a la adquisición de bienes y contratación de servicios necesarios para el funcionamiento del Ministerio.
- c) Establecer sistemas informáticos para el control de almacén e inventarios y mantener actualizados los registros de los suministros y bienes del Ministerio.
- d) Planificar, coordinar y ejecutar las actividades de mantenimiento, reparaciones, transporte y demás servicios generales de apoyo y logística necesarios para el buen funcionamiento del Ministerio.
- e) Velar por el cuidado y resguardo de las instalaciones, equipo y maquinaria, vehículos y demás bienes del Ministerio, así como de las condiciones ambientales para la protección de las personas.
- f) Organizar y ejecutar los procesos de atención e información al cliente; de orientación al público; recepción, registro, control, seguimiento y egreso de expedientes que requieran de acciones del Ministerio, velando porque se dé el trámite correcto y cuidando que estén debidamente ordenados y revisados, así como que tenga los antecedentes e informes que fuesen necesarios; y de notificación de resoluciones; llevando en forma ordenada los controles necesarios y con el uso de herramientas informáticas adecuadas, el archivo de todos los expedientes, documentación y Libro de Actas del Ministerio y gestionando la agilización de la resolución de las solicitudes, expedientes y correspondencia que se reciba en el Ministerio y su distribución entre las diversas dependencias, según corresponda.

- g) Formular, implementar y actualizar periódicamente manuales de procedimientos, guías de trabajo y otros instrumentos que se requieran para que los procesos administrativos sean ágiles, transparentes y documentados.
- h) Dar posesión, juntamente con el Ministro, a funcionarios de entidades descentralizadas de conformidad con la ley.

ARTÍCULO °. SUBGERENCIA DE INFORMÁTICA Y ESTADÍSTICA. La Subgerencia de Informática tiene como responsabilidad facilitar el desempeño eficiente y eficaz del Ministerio a través de la creación, implantación, administración y mantenimiento de los sistemas y equipos informáticos y la introducción de tecnología a los procesos del Ministerio y a las comunicaciones. También es responsable de crear y mantener actualizados los sistemas de información estadísticos necesarios para su divulgación y disponibilidad para el sector público y privado, instituciones y demás usuarios nacionales e internacionales.

Son funciones específicas de esta Subgerencia las siguientes:

- a) Definir, coordinar, comunicar y evaluar la estrategia informática del Ministerio, de acuerdo a los más altos estándares tecnológicos y de seguridad operativa.
- b) Diseñar, implantar, crear especificaciones, administrar y mantener los equipos, sistemas informáticos y sistemas de comunicación necesarios para ejecutar los procesos del Ministerio.
- c) Realizar las acciones necesarias para garantizar el mantenimiento del equipo, los sistemas informáticos y los sistemas de comunicación;
- d) Velar por el servicio de los sistemas de comunicación e informática del Ministerio; acogiendo las necesidades, sugerencias y opiniones de los usuarios;
- e) Diseñar, preparar y evaluar especificaciones técnicas para adquirir equipos y contratación de servicios informáticos, así como de sistemas de comunicaciones y su mantenimiento para todos los sistemas del Ministerio
- f) Asesorar a las dependencias administrativas y sustantivas del Ministerio a su requerimiento en el diseño, ejecución, contratación, supervisión y/o monitoreo de proyectos de introducción tecnológica a las operaciones del Ministerio y participar en la preparación de los términos de referencia para la adquisición del equipo, software y comunicaciones y la contratación con empresas proveedoras y consultoras y hacer las recomendaciones pertinentes para su adjudicación.
- g) Identificar y proponer los servicios informáticos que se podrían subcontratar y controlar el cumplimiento de los contratos que se haya suscrito con empresas.
- h) Dar asistencia técnica a los usuarios tanto en los sistemas informáticos como de telefonía y velar por la ejecución oportuna de las políticas de respaldo de información por parte de los usuarios del sistema.
- i) Diseñar y ejecutar en su caso, los planes de contingencia.
- j) Implantar en coordinación con las Dependencias sustantivas, los sistemas de registro estadísticos a nivel central y de delegaciones
- k) Mantener actualizados los sistemas estadísticos, integrar la información en materias de la competencia del Ministerio
- l) Proporcionar información gerencial estadística al Despacho Ministerial y a las Direcciones Generales y divulgar, de manera coordinada con otros organismos, entidades e instituciones del Gobierno, información y estadísticas oficiales y colaborar con las demás dependencias

sustantivas del Ministerio en la preparación y divulgación de información específica que sea de interés para usuarios de éstas.

ARTÍCULO °. ASESORÍA JURÍDICA. La Asesoría Jurídica está a cargo de un Director y contará con los Asesores que sean necesarios. Sus funciones son las siguientes:

- a) Prestar asesoría jurídica al Ministro, Viceministros y demás funcionarios del Ministerio en asuntos relacionados con el Ministerio y sus funciones;
- b) Emitir los dictámenes que le sean requeridos por el Ministro y los Viceministros;
- c) Evacuar las consultas que por escrito o verbalmente requieran el Ministro o los Viceministros del Ramo;
- d) Efectuar estudios en las materias legales que conciernen al Ministerio y revisar, dictaminar u opinar sobre proyectos de leyes, acuerdos, reglamentos y otros instrumentos legales u otras disposiciones, relacionados con las funciones del Ministerio.
- e) Revisar los convenios, contratos y demás actos jurídicos de las distintas dependencias del Ministerio;
- f) Iniciar a petición de las Dependencias del Ministerio, el procedimiento de rescisión de los contratos y convenios, tramitar sus etapas procesales y proponer la resolución correspondiente;
- g) Someter a conocimiento del Ministro los expedientes que estén en estado de resolver, con el proyecto de resolución pertinente
- e) Participar en materia jurídica y legal en negociaciones especializadas, a requerimiento de los Viceministros o Ministro.
- f) Coordinar técnicamente con los asesores legales específicos que atienden materias especializadas en otras dependencias del Ministerio.

ARTÍCULO °. OFICINA DE COMUNICACIÓN SOCIAL. La Oficina de Comunicación Social es la unidad responsable de la comunicación del Ministerio con los distintos medios de comunicación, instituciones de los sectores público y privado y público en general.

Funciones específicas:

- a) Diseñar y ejecutar la estrategia de comunicación social del Ministerio;
- b) Propiciar y mantener relación con los medios de comunicación social;
- c) Coordinar con las unidades sustantivas del Ministerio, la preparación de material informativo para comunicación pública en las materias que corresponden al Ministerio.
- d) Elaborar los materiales de apoyo necesarios para las actividades de comunicación pública que realicen las autoridades del Ministerio;
- e) Realizar la coordinación de las actividades de relaciones públicas y eventos públicos del Ministerio;
- f) Mantener monitoreo de la opinión pública y medios de comunicación social sobre los temas de interés para la Ministerio;
- g) Coordinar toda actividad de comunicación social u opinión pública que se realice en el Ministerio.
- h) Preparar la memoria de labores del Ministerio
- i) Apoyar en el diseño de instrumentos y estrategia de comunicación e información a las dependencias que brindan servicios al comercio y la inversión.

ARTÍCULO °. OFICINA DE PLANIFICACION Y ANALISIS ECONÓMICO SOCIAL. *Esta oficina es responsable de la planeación y mejoramiento institucional y de realizar los estudios macroeconómicos.*

Funciones específicas:

- a) Diseñar un sistema de planeamiento institucional que sirva para establecer claramente los objetivos, estrategias y acciones institucionales para el mediano y corto plazos.
- b) Diseñar un sistema de indicadores de productividad institucional que sirva para la toma de decisiones gerenciales, aplicarlo, monitorearlo y promover el análisis y utilización de sus resultados.
- c) Integrar el Plan Operativo Anual del Ministerio;
- d) Realizar en coordinación con las Direcciones Generales investigaciones sobre la situación económica y social del sector, que suponga implicaciones para el proceso de protección ambiental y aprovechamiento de los recursos naturales.
- e) Evaluar las acciones, políticas y programas sectoriales en materia ambiental y recursos naturales;
- f) Evaluar los costos y beneficios de las acciones, programas y políticas del Ministerio
- g) Contribuir al diagnóstico de la situación ambiental y preparar el Informe Ambiental.

ARTÍCULO °. UNIDAD DE ASUNTOS INTERNACIONALES. *Esta Unidad será responsable de:*

- a) Proponer al Ministro, con la colaboración de las dependencias sustantivas y administrativas, la política general del Ministerio en materia de asuntos internacionales;
- b) Ser el conducto formal del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, entidades extranjeras y organismos internacionales, para la suscripción de acuerdos, aprobación de programas y proyectos, participación de eventos y foros internacionales y en general de la gestión de las actividades internacionales del Ministerio;
- c) Promover y participar con las dependencias sustantivas, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Finanzas Públicas en las negociaciones para obtener financiamiento externo que requiera el Ministerio

ARTÍCULO °. AUDITORÍA INTERNA. *La Auditoría Interna es responsable del ejercicio preventivo de la fiscalización administrativa, contable y financiera del Ministerio, supervisando, asesorando, evaluando y sugiriendo las acciones que sean procedentes para la buena gestión financiera, contable y administrativa. Estará a cargo de un Auditor Interno.*

Son funciones específicas de esta oficina:

- a) Establecer el sistema de control interno que incluirá, entre otros elementos, los instrumentos, las acciones, actos o documentos específicos que serán sujetos de control permanente, periódico y casuístico. Este sistema deberá contar con las aplicaciones informáticas necesarias para su eficaz y eficiente utilización.
- b) Dar seguimiento y producir informes mensuales sobre los resultados de la aplicación del sistema de control interno.
- c) Orientar a las autoridades del Ministerio para enmendar las desviaciones de normativa y procedimientos que se establezcan mediante la aplicación del sistema de control interno.

- d) Evaluar cada seis meses la gestión financiera institucional, presentar a las autoridades del Ministerio correspondientes los informes y sugerencias para corregir los problemas que se detecten.
- e) Colaborar con las dependencias del Ministerio que requieran de servicios externos de auditoría por ejecución de convenios o contratos de cooperación o financiamiento internacional, en la definición de los alcances de trabajo y especificaciones técnicas para su contratación y facilitar a dichos auditores externos, la realización de sus trabajos.
- f) Investigar, sin perjuicio de las funciones de la Contraloría General de Cuentas, contando con el apoyo de la asesoría jurídica, las presunciones de corrupción que se detecten durante la aplicación del sistema de control interno, o las denuncias de corrupción que se presenten al Ministerio y trasladar el resultado de las mismas al Ministro, proponiendo el curso de acción que debe seguirse para sancionar la falta o perseguir el delito.
- g) Las demás funciones que determinen las leyes de control gubernamental.

CAPÍTULO II DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS

ARTÍCULO °. FACULTAD Y RESTRICCIONES PARA DELEGAR Y SUBCONTRATAR. El Ministerio podrá celebrar y suscribir contratos en nombre del Estado con personas individuales o jurídicas para que presten servicios de facilitación de información, administrativos, financieros, jurídicos y de cualquier otro tipo de servicios profesionales y técnicos, en los casos que sea necesario para el mejor funcionamiento de las funciones que le competen. Sin embargo, en ningún caso podrá delegar a terceros las funciones de control del Ministerio, de creación de las políticas y normativas del sector ambiental, ni de la administración total ni permanente de sus dependencias. Tampoco serán delegables las facultades para realizar negociaciones internacionales.

ARTÍCULO °. PLAZO PARA LA ELABORACIÓN DE MANUALES. En el plazo de un año, contado a partir de la publicación de este Reglamento, el Ministro del Ramo deberá haber dispuesto las acciones necesarias para que el Ministerio cuente con manuales de los procedimientos sustantivos y administrativos mediante los cuales ejercerá sus funciones.

ARTÍCULO °. PUBLICACIÓN. El presente Acuerdo empieza a regir quince días después de su publicación en el Diario Oficial.

COMUNÍQUESE,

ALFONSO PORTILLO

FIRMAS DE TODOS LOS MINISTROS DE ESTADO

Informe de Enma Díaz

1. Introducción

Guatemala inició el proceso de incorporación de áreas protegidas a partir de 1893 cuando se definió la Finca La Aurora, como una extensa área de conservación. Un segundo intento más definido fue en mayo de 1955 cuando se declararon las primeras áreas protegidas, la mayoría bajo la categoría de Parques Nacionales, las cuales se incorporaron dentro de la estructura del Ministerio de Agricultura. En la década de los años setenta se tienen dentro del Ministerio de Agricultura estas áreas, bajo al responsabilidad del Instituto Nacional Forestal.

Posteriormente se realizan cambios y se crea la Dirección General de Bosques en el año 1988, dentro del Ministerio de Agricultura, a quien le correspondía en su momento, la administración de Áreas Protegidas. Luego se incorpora la Universidad de San Carlos de Guatemala través del Centro de Estudios Conservacionistas CECON en este proceso con los Biotopos.

Luego, a través de la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, Decreto 68-86 del Congreso de la República de Guatemala, fue creada la Comisión Nacional de Medio Ambiente, dentro de la cual se establece por objeto, velar por el mantenimiento del equilibrio ecológico y la calidad del medio ambiente para mejorar la calidad de vida de los habitantes del país.

Con esta ley se crea el marco legal ambiental macro que incluye el Sistema Atmosférico, Sistema Hídrico, los Sistemas Lítico y Edáfico, de la Prevención y Control de la Contaminación por ruido o audial, de la prevención y control de la contaminación visual de la Conservación y protección de los sistemas bióticos.

Así mismo en el año 1989 se establece la Ley de Áreas Protegidas, Decreto 4-89 cuyos objetivos son: Asegurar el funcionamiento óptimo de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas naturales vitales para el beneficio de todos los guatemaltecos; lograr la conservación de la diversidad biológica del país; alcanzar la capacidad de una utilización sostenida de las especies y ecosistemas en todo el territorio nacional; defender y preservar el patrimonio nacional; establecer las áreas protegidas necesarias en el territorio nacional con carácter de utilidad pública e interés nacional.

De igual manera se crean instancias de importancia como la Secretaría de Recursos Hídricos cuya función era el ser el ente regulador de tan importante recurso.

Dentro del Ministerio de Agricultura se continúa la administración de valiosos recursos como son el suelo, actividades agrícolas, agroforestales y silvopastoriles así como pesca.

El Ministerio de Energía y Minas por su lado tiene a su cargo, la administración de los recursos naturales no renovables, (hidrocarburos y minas) según la Ley de Hidrocarburos, Decreto 109-83 y sus reformas, artículo 4. Propiedad de los yacimientos. Son bienes de la

Nación, todos los yacimientos de hidrocarburos que se encuentran en el territorio de la República de Guatemala, su plataforma continental y su zona económica exclusiva en la forma establecida en las leyes del país o en los convenios internacionales ratificados por Guatemala. Así mismo el recurso mineral se encuentra definido en su ley marco.

En tal sentido como puede observarse, la administración de los recursos naturales (Renovables y no Renovables) está distribuido en diferentes instituciones del Estado, sin una coordinación adecuada y no se cuenta con una política ambiental de observancia nacional, que defina un modelo de desarrollo que permita una adecuada administración y conservación de los recursos naturales.

1.1 Justificación

El mandato legal establecido a través de la Constitución Política de la República de Guatemala, define las líneas de acción sobre la ejecución de determinadas acciones en materia de conservación de los recursos naturales, a través de los entes establecidos para ese fin.

Sin embargo la falta de una política nacional ambiental que integre los componentes económicos, ecológicos, sociales, políticos, de materia de salud, educación y otros sectores, que tienen relación con la administración de los recursos naturales del país, con la calidad de vida de los habitantes y el desarrollo integral ha provocado que las prioridades u objetivos establecidos en las leyes específicas imperen ante otras acciones medulares como son la protección y conservación de los recursos naturales y la biodiversidad provocando serios impactos ambientales, pérdida de recursos genéticos, deterioro de ecosistemas, y contaminación ambiental.

La creación del nuevo Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales es una gran oportunidad de coordinar esfuerzos en materia de conservación de los recursos naturales y la biodiversidad, e impulsar un desarrollo sustentable a través de políticas de gobierno claras, con el deseo de buscar entre todos los actores hacer compatible sus responsabilidades, de hacer crecer nuestra patria en el tema de la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales y la protección ambiental.

2. Objetivo General

Desarrollar el reglamento orgánico del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales a través de acciones participativas y con la misión clara de coordinar esfuerzos por lograr la conservación, protección y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales.

2.1 Objetivos Específicos:

- i. Desarrollar un reglamento claro, compendioso que permita ser una herramienta para el Ministerio, de directrices definidas y establecer claramente la delimitación de competencias del Ministerio y otros entes que desarrollan actividades conexas y afines al mismo.
- ii. Desarrollar una estructura organizativa ágil, capacitada, de alto nivel gerencial y de enlace interinstitucional y la sociedad civil
- iii. Ser el ente rector normativo en aspectos ambientales y capaz de controlar la calidad ambiental

3. Proceso Metodológico

En primer lugar se estableció la urgente necesidad de establecer una Política Nacional relativa a la Conservación, Protección de los Recursos Naturales y Mejoramiento y Calidad Ambiental como una demanda de la sociedad, como un mandato legal y una necesidad pública.

Se inició un proceso de consulta al nivel de instituciones del Estado sobre la importancia y necesidad de contar con un modelo de desarrollo que permita la conservación de los recursos naturales y la protección ambiental, así como una institución rectora en velara por el cumplimiento de este tema. De igual manera se realizó el mismo procedimiento con organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y asociaciones ambientalistas a fin de contar con un consenso sobre la importancia de definir un marco legal técnico y político que aglutine la coordinación administración de los recursos naturales en este país.

Posteriormente se revisó toda la documentación existente sobre instituciones que trabajan en pro de los recursos naturales y el ambiente, de instituciones que tienen bajo su responsabilidad la administración de los recursos naturales y la protección ambiental.

Esto permitió contar con elementos de juicio basados en experiencias reales sobre la importancia de contar con una institución rectora al nivel de Ministerio que establezca políticas ambientales y de conservación de los recursos naturales; que mantenga la estrecha coordinación de las instituciones que tienen bajo su cargo la administración de los recursos naturales y vele por que se cumpla con los mandatos legales de conservación de los recursos naturales y protección del ambiente bajo una modalidad de desarrollo y de respeto de la delimitación de competencias.

La revisión del aspecto legal permitió también definir normas y procedimientos que deben de seguirse, aplicarse y moni toreadse para una buena administración de los recursos naturales. Sin embargo estos procesos legales en momentos se traslapan en competencias institucionales asegurándose cada vez mas la urgente necesidad de definir un ente rector con una jerarquía alta como lo es un Ministerio que logre este gran reto que es Coordinación Institucional con la misión de velar por la conservación de los recursos naturales y vele por la protección ambiental.

3.1 Procedimientos Definidos

Se perfilaron para este fin que según la política a seguir dentro de este ente rector es imperativo establecer:

Implantar, coordinar y supervisar que se incorpore al más alto nivel, en todas las instituciones del país, el componente ambiental en la formulación de la política

económica, política, social de educación y de salud, del Gobierno de Guatemala, a fin de lograr un desarrollo equilibrado, y el derecho humano a un ambiente sano.

De allí se desprenden acciones específicas a seguir a través de:

- Formular y Desarrollar e implantar las políticas nacionales en materia de conservación, protección y el mejoramiento del medio ambiente y ejecutarla en conjunto con las otras autoridades con competencia legal en la materia correspondiente, con una clara y definida delimitación de competencias.
- Propiciar, apoyar e impulsar la aplicación de la Estrategia Nacional para la Biodiversidad de Guatemala, con el objetivo de orientar, coordinar y ordenar las acciones de los actores principales relacionados a la misma con el fin de lograr en conjunto la conservación y el uso sostenible de los recursos vivos.
- Emitir las normas, reglamentos y demás disposiciones legales que garanticen la conservación de los recursos naturales y del ambiente del país así como el efectivo control y supervisión.
- Formular en Coordinación con el Ministerio de Agricultura las políticas relativas a la conservación y manejo de las cuencas hidrográficas los recursos hidrobiológicos y recursos pesqueros del país,.
- Formular las políticas con las instancias correspondientes relativas a la conservación y manejo de los recursos forestales la conservación protección y manejo de zonas costeras, océanos y recursos marinos.
- Formular las políticas relativas a la aplicación de incentivos económicos a través de los servicios ambientales que se generan a través de las diversas acciones institucionales, con el fin de crear conciencia ciudadana por dichos servicios y establecer un fondo revolvente para la gestión ambiental y de los recurso naturales del país.
- Impulsar o promover en forma eficiente la descentralización económica y administrativa, con el objeto de lograr un adecuado desarrollo y fortalecimiento regional en materia de conservación, protección y el mejoramiento del medio ambiente y de los recursos naturales
- Formular, diseñar en coordinación con el Ministerio de Educación la Política Nacional de Educación Ambiental e impulsar a través del ente Rector, la gestión de la educación ambiental como un instrumento práctico para lograr resultados en la actitud de la población estudiantil
- Todas Aquellas Acciones Necesarias Que Garanticen La Conservación De Los Recursos naturales del país, la protección del ambiente y el derecho humano a un ambiente sano y

ecológicamente equilibrado. Previniendo la contaminación ambiental, respetando el marco normativo nacional e internacional vigente en materia ambiental.