ANALISIS INSTITUCIONAL DEL SECTOR AGROPECUARIO

Manuel Colón

DIAGNOSTICO Y ESTRATEGIA SECTORIAL AGROPECUARIA
República Dominicana
SEA, JAD, IICA

ANALISIS INSTITUCIONAL DEL SECTOR AGROPECUARIO

Manuel Colón

DIAGNOSTICO Y ESTRATEGIA SECTORIAL AGROPECUARIA

Santo Domingo, D. N.
Noviembre, 1992.

INDICE

ANALISIS INSTIUCIONAL DEL SECTOR AGROPECUARIO DOMINICANO

RESUMEN EJECUTIVO

El análisis institucional que sobre el sector agropecuario dominicano se ha realizado consta de tres aspectos básicos: Un enfoque de la secretaria de Estado de Agricultura como organismo rector del sector agropecuario que contiene la caracterización de su entorno institucional base legal y funciones, estructura, recursos, limitaciones, conclusiones parciales y recomendaciones.

Caracterización de las instituciones vinculadas al sector público agropecuario, sus debilidades, y la recomendaciones para su mejor desenvolvimiento. En el análisis se incluyen al INDRHI, Banco Agrícola, IAD, INESPRE Y OGF.

Y por último, un análisis de los organismos del sector agropecuario privado y en cual se hace énfasis en las asociaciones u organizaciones rurales de pequeños productores, cooperativas, así como en organizaciones empresariales diversas, destacando la acción que desarrollan y los inconvenientes que enfrentan.

Un cuarto tema se destina a las conclusiones y recomendaciones de las instituciones públicas agropecuarias y de otra a los organismos privados.

Acompaña como corolario al presente estudio, una matriz de políticas para el análisis institucional donde se reflejan de manera sintética los problemas institucionales, las sugeridas para su mejoramiento o readecuación así como las medidas de políticas a ejecutar y los comentarios o medios de verificación para alcanzar los objetivos propuestos.

La bibliografía consultada junto a los anexos correpondientes, cierran la presentación del estudio.

La Secretaria de Estado de Agricultura constituye el organismo rector del sector agropecuario dominicano según lo establece la base legal que la sustenta (ley 8 de 1965).

Su desempeño como institución se rige por un entorno legal a nivel macro establecido por instancias como la ley Orgánica de Secretarías de Estado que fungen como órganos oficiales de comunicación ente el Presidente del Ejecutivo y los funcionarios respectivos de todas las secretarias y por un sistema de planificación del desarrollo cuyo objetivo es lograr una buena administración pública. Este sistema lo integran el Consejo Nacional de Desarrollo, el Secretariado Técnico de la Presidencia y las oficinas institucionales de programación de cada organismo o secretaria en particular.

A lo interno, la SEA se rige por una estructura orgánica conformada por unos de 35 departamentos, 6 subsecretarias y 8 direcciones regionales además de los órganos de asesoría y consultaría como son el Consejo Nacional Agropecuario. Acompañan a dicha estructura 26 funciones generales las cuales se orientan hacia tres áreas básicas: funciones rectoras sectoriales (formulación y dirección de la política agropecuaria, elaboración de planes, coordinación de programas, realización de estudios etc.); funciones de regulación y de control (preservación de los recursos naturales y reglamentación de su uso; prevención y control de plagas y enfermedades; recomendaciones y regulaciones para la fijación de precios, exonerar impuestos a equipos, maquinarias e insumos agropecuarios, control de calidad de dichos insumos etc.) y funciones de la SEA como ente promotor del desarrollo agropecuario (promoción mejoramiento de la tecnología agropecuaria, capacitación del personal, servicios de asistencia técnica, formato de la investigación y la extensión, etc.)

Del análisis de diagnóstico realizado se desprende que en primer término la SEA no está cumpliendo con el rol de liderazgo que la ley le asigna;

* Se verifica una excesiva asignación de funciones que la institución o no cumple o sólo lo hace de manera parcial y deficiente. Al fenómeno mencionado se agrega la duplicidad de esfuerzos con otras instituciones y la concentración de responsabilidades. Actualmente varias de las funciones de la SEA la están desempeñando otros organismos.

* Estructura orgánica excesiva que dificulta el manejo y funcionamiento interno de la entidad.

* Escasa coordinación a lo interno y a nivel de las demás instituciones que conforman el sector público agropecuario.

* Recursos presupuestarios y financieros limitados y bajo nivel en lo que respecta a la ejecución presupuestaria; orientación del gasto hacia las partidas corrientes.

* Abultamiento excesivo de la planilla de personal administrativo y de apoyo en desmedro del personal técnico-profesional.

* Ausencia de una política expresa de selección, capacitación evaluación y promoción del personal.

* Bajo salarios al personal técnico y administrativo, precarias condiciones de trabajo y éxodo masivo del personal calificado hacia otras áreas, especialmente hacia el sector privado.

* Falta de continuidad en las acciones, planes, programas y proyectos la cual se deriva fundamentalmente del limitado tiempo de permanencia de los incumbentes en los puestos de dirección (aproximadamente un año como promedio durante la última década) y de la falta de confianza en el sistema de planificación-programación.

* Ausencias de programas y planes específicos de fortalecimiento y desarrollo institucional.

Como medidas y recomendaciones para mejorar el marco institucional de la Secretaria de Estado de agricultura se señalan entre los más importantes: El readecuamiento de la legislación vigente y modificación de la ley 8; reducir las funciones de la institución y traspasar oficialmente varias de ellas a otros organismos que de hecho vienen desempeñándolas; reducir la estructura orgánica a niveles manejables y eficientes; crear los mecanismos idóneos para mejorar las relaciones tanto a la interno de la propia SEA como con las demás instituciones públicas y privadas que se desenvuelven en el sector agropecuario; Elaborar y ejecutar una política de personal que propicie la reducción de la plantilla, el mejoramiento de la condiciones laborales, la capacitación y promoción del mismo. En el plano presupuestal, además de un mayor flujo de recursos, se precisa de una buena ejecución y administración del gasto orientado hacia actividades prioritarias y haciendo énfasis en la inversión productiva.

Repecto a las demás instituciones tanto públicas como privadas que inciden en el sector agropecuario dominicano, las conclusiones y recomendaciones son las siguientes:

INDRHI

El Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos -INDRHI- como entidad autónoma y autoridad máxima sobre el dominio de las aguas superficiales subterráneas del país, presenta en buena medida deficiencias similares a las de la Secretaria De Estado de Agricultura. Los principales puntos débiles se evidencian en las áreas orgánicas (excesiva estructura de departamentos y dependencias); funciones (también excesivas y duplicativas); recursos humanos (personal supernumerario, especialmente en la esfera administrativa y obreros no calificados), baja remuneración del personal técnico y ausencia de programas de capacitación a lo interno de la institución. En la esfera presupuestal y financiara, aun cuando en los últimos años la institución ha sido beneficiada con la inyección de recursos financieros externos, a lo interno no disfruta de un adecuado presupuesto estatal. en lo organizativo - administrativo, se evidencian debilidades de gestión, establecimiento de controles y evaluación de las actividades. No existen mecanismos idóneos para el cobro de las tarifas de uso de agua para riego siendo considerando el monto que por concepto de este servicio a los usuarios se ha acumulado en los últimos años.

Como recomendaciones para mejorar la situación institucional del INDRHI se señalan: Ejecutar las acciones recomendadas por el Programa de Fortalecimiento Institucional del año 1991 que prevé correctivos en las áreas de organización, gestión, financiera, de personal y técnicas. Crear mecanismos para el ajuste y cobro efectivo de las tarifas de uso de agua para riego; fortalecer la organización y operación de los diferentes Distritos de Riego así como las Juntas Asociaciones y Núcleos de Regantes en todo el territorio nacional.

Otras recomendaciones se desprenden del Proyecto de Desarrollo Agrícola sostenible en San Juan de la Maguana, elaborado durante el presente año 1992 que prevé un reordenamiento institucional de la entidad.

BANCO AGRICOLA

Los problemas organizativos, de gestión y de personal en esta institución del sector público agropecuario dominicano son menos pronunciados que en los demás organismos. Sin embargo el organismo crediticio presenta una gran restricción en los que se refiere a la disponiblidad de recursos para el financiamiento a las actividades agropecuarias.

La demanda de crédito de los productores esta colocada por encima de la capacidad del Bagricola siendo la misma de alrededor de un 20% de la demanda total. En la actualidad la institución no dispone de inyección de recursos importantes vía los organismos de financiamiento y ayuda técnica externos y la asignación que recibe del presupuesto al sector agropecuario es muy reducida.

La necesidad de auxiliar a la institución con fuentes externas de recursos, el manejo adecuado y racional de los mismos así como su orientación prioritaria, constituyen recomendaciones atendibles para que el Bagrícola pueda desempeñar su rol de apoyo a la agricultura dominicana. De igual modo resulta necesario realizar ajustes organizativos para que los organismos internacionales de préstamos acudan en apoyo a la institución.

INSTITUTO AGRARIO DOMINICANO

Esta institución, de acuerdo a las evidencias del diagnóstico realizado, presenta restricciones y deficiencias en las esferas organizativas, funcionales, legislación, recursos, personal y de gestión.

La legislación por la cual se rige data de tres décadas sin que se hayan producido cambios importantes en la misma. Además muchas de las leyes no se cumplen en la práctica y resultan repetitivas, yuxtapuestas y en ocasiones contradictorias.

Se produce en el IAD lo que ocurre en la SEA y otros organismos: exceso de funciones, escasez de recursos financieros y materiales y un excesivo personal que creció en los últimos 4 años un 34 por ciento.

Como sugerencias para mejorar y fortalecer la institución se proponen medidas como:

La actualización, adecuación y modernización de la legislación que la rige; reducir en la medida de su viabilidad, las funciones y estructura orgánica; mejorar los instrumentos de gestión y coordinación institucional; dotar a la institución de un presupuesto que le permita incrementar los niveles de inversión, consolidar los asentamientos y mejorar las condiciones salariales del personal técnico; establecer un programa sostenido de capacitación y adiestramiento permanente en el país y en el exterior en las áreas de mayor impacto en las funciones del IAD.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTABILIZACION DE PRECIOS -INESPRE

De acuerdo con el diagnóstico realizado, esta institución presenta como principal problema el haber perdido y/o desvirtuado en buena medida, las funciones para las que fue creada: estabilizar los precios de los productos agropecuarios.

En la actualidad el organismo se dedica a la adquisición de algunas excedentes de producción como son los casos de la cebolla la habichuela y la papa, misión limitada para la cual ni dispone de los recursos financieros suficientes ni de la infraestructura básica de almacenamiento y conservación para garantizar una oferta futura a la población consumidora.

En el plano social, sus programas de asistencias alimentarias tienen escasa cobertura así como un surtido restringido. En el plano de la gestión, organización, recursos financieros, etc. la institución tiene problemas similares a las analizadas anteriormente.

Las medidas que se recomiendan para mejorar la situación de los demás organismos analizados institucional son por tanto validas para el INESPRE.

DIRECCION GENERAL FORESTAL - DGF-

La Dirección General Forestal como otro de los organismos vinculados al sector agropecuario y al área de los recursos naturales presenta varias debilidades entre la cuales merecen señalarse por su importancia: la presencia y acción de varios organismos similares cuyas funciones son repetitivas o yuxtapuestas a la OGF no cumpliendo ninguno de ellos con las obligaciones que se le asignan; la ausencia de coordinación entre estos diferentes organismos; inadecuación presupuestaria para la operación de la

DGF, organización y administración deficiente sobre todo en el plano regional (distrito forestales); la falta de personal técnico profesional tanto numérica como cualitativamente.

Las sugerencias para la DGF se orientan hacia: el agrupamiento de todos los organismo existentes en uno sólo; la unificación de la legislación del subsector forestal; la asignación de un mayor presupuesto a la unidad u organismo que sea creado; elaboración y ejecución de un plan único de investigación y desarrollo forestal; la adopción y ejecución de una política de selección, capacitación y evaluación del personal haciendo énfasis en la especialización y mejoramiento de la gestión y organización administrativa.

ORGANIZACIONES DEL SECTOR AGROPECUARIO PRIVADO

Las organizaciones del sector agropecuario privado de la República Dominicana tienen una composición variada o diversa agrupando en su seno a organismos con fines y sin fines de lucro así como a diferentes áreas del agropecuario: movimientos cooperativos y asociativos, organizaciones de apoyo a la juventud rural, organizaciones de generación y transferencia de tecnología, asociaciones o empresas exportadoras, importadoras, transferencias de tecnología y organizaciones no gubernamentales etc.

La mayoría de las federaciones, asociaciones de productores cooperativas, etc, presentan por lo general una débil estructura organizativa, una limitada capacidad gerencial y una inestabilidad en lo que respecta a la permanencia de su membresía y a la disponibilidad de recursos operativos así como sus relaciones con el Estado son casi nulas.

Dadas esta deficiencias se recomiendan entre otras medidas para estos organismos: la implementación de una política institucional pública que promueve la consolidación y expansión de los mismos; el establecimiento de mecanismos adecuados para establecer vínculos de colaboración y acción común entre dichos organismos y el sector público agropecuario; fortalecer los mecanismos de gestión, organización y administración y explorar las posibilidades para darle apoyo de crédito, transferir tecnología en diferentes áreas y el desarrollo conjunto de acciones concretas como son las campañas de control y erradicación de plagas y enfermedades.

MATRIZ DE POLITICA PARA EL ANALISIS INSTITUCIONAL DEL SECTOR AGROPEC[illegible]NICANO

AREA	PROBLEMA	SUGERENCIA	ACCION	COMENTARIO
DESARROLLO INSTITUCIONAL	Acentuando proceso de centralizacion y exceso de funciones en las instituciones del sector publico agropecuario, duplicación de esfuerzos.	Descentralizar la CEA y otros organismos del sector publico agropecuario, transfiriendo parte de sus funciones a organismos privados y/o mixtos especializado.	- Toma de decision a nivel legislativo de reglamentacion interna.	Una comision que se nombre a los efectos de elaborar un estudio serio importante en este aspecto.
	- Legislacion inadecuada dispersa, duplicacion, yuxtaposicion y desactualización.	- Adecuar la actual legislacion a los nuevos tiempos y unificar criterios en su formulación.	Aprobación por el Congreso Nacional de una nueva legislacion.	Contactos, discusiones y concientizacion a nivel de las organizaciones politicas representadas en el Congreso.
	- Ausencia de una politica de desarrollo institucional que privilegie la accion en el aspecto organizativo operativo, la gestion y la administracion en el sector público agropecuario.	- Establecer medidas tendentes a fortalecer la gestion y la administracion de los organismos gubernamentales agropecuarios.	- Medidas internas para promover y fortalecer el desarrollo institucional.	Se deben establecer mecanismos de operacionalizacion, coordinación de las actividades conjuntas.
	- Escasa coordinacion interinstitucional de los organismos publicos del sector agropecuario y de estos con los organismos privados.	-Establecer mecanismos que garanticen una efectiva coordinacion gubernamentales agropecuarios y de éstos con las entidades privadas.	Crear organismos agiles y eficientes de coordinación de acciones.	Ajustarse a los presupuestos y los programas.
	- Limitaciones presupuestarias y financieras en los organismos del sector publico agropecuario e ineficaz mecanismo de ejecucion presupuestaria.	- Readecuar los presupuestos y fuentes financiera de las instituciones para que puedan cumplir las funciones y establecer fuente alternativa de financiamiento.	Elaboracion presupuestos que contemplen montos adecuados para el buen desenvolvimiento de las instituciones publicas así como velar por su ejecucion segun lo previsto.	Recaudar y/o crear las unidades de organizacion y método fortalecer los departamentos de recursos humanos.

MATRIZ DE POLITICA PARA EL ANALISIS INSTITUCIONAL DEL SECTOR AGROPECUARIO D:

AREA	PROBLEMA	SUGERENCIA	ACCION	COMENTARIO
	- Inexistencia de una política relativa a la selección, evaluación, capacitación, promoción y permanencia de personal, bajos salarios y condiciones precisas de trabajo para el mismo en las instituciones publicas.	-Establecer una efectiva política de personal, mejorar los niveles salariales, condiciones de trabajo y garantizar la permanencia del personal técnico calificado.		
	- Débil servicio de transferencia de tecnología y de asistencia técnica. - Ausencia de una política dirigida hacia la consolidación, fortalecimiento y/o expansión de los organismos privados por parte del sector.	- Fortalecimiento institucional y material de los centros de investigación, generación y transferencia de tecnología y transferencia al sector privado de aquellos servicios que no sean manejados de manera eficiente por las instituciones públicas.	- Crear organismos mixtos de transferencia de tecnología; dedicar recursos suficientes para los servicios manejados por las instituciones en el área de investigación y tecnología; transferir al sector privado parte de estos servicios.	Poner en operación el instituto de investigaciones Agropecuarias -ADA- para unificar las acciones referentes a la investigación agropecuaria.
	- Debilidad organizativa, dispersión y falta de permanencia de la juventud rural y de los movimientos cooperativos de producción y comercialización.	- Incentivar y promover mecanismos para el fortalecimientoy creación de las organizaciones de productores de la juventud y movimientos cooperativos.	- Crear estructuras de capacitación y asistencia técnica a las organizaciones rurales existentes.	Crear en las instituciones unidades específicas para estos fines.
	- Escasas posibilidades de acceso al crédito, la tecnología, la investigación de los organismos privados (asociaciones, cooperativas y otras).	- Búsqueda de alternativas para promover el acceso al crédito de las asociaciones y organizaciones existentes.	- Desarrollar mecanismos para que las asociaciones organizaciones agropecuarias puedan disponer créditos.	Se podrían crear fondos especializados en las instituciones de crédito paa estos fines con sus propias regulaciones.

ANALISIS INSTITUCIONAL DEL SECTOR AGROPECUARIO DOMINICANO

0. Introducción

El presente estudio tiene como objetivo fundamental, determinar la situación actual de las principales instituciones que se desenvuelven en el sector agropecuario dominicano, detectar las limitaciones y debilidades de las mismas y recomendar acciones que aumenten su eficiencia operativa.

El contenido y los alcances del trabajo sobre las instituciones agropecuarias dominicanas son abordados a través del análisis de tres grandes componentes: La Secretaría de Estado de Agricultura (SEA) como institución rectora del sector público agropecuario; las demás instituciones públicas que actúan en el sector de manera autónoma y descentralizada y las organizaciones del sector privado.

Para el primer caso (la Secretaría de Estado de Agricultura) se ha decidido una mayor profundización en el análisis y comprensión temáticas debido al rol determinante que dicha institución desempeña en el sector agropecuario nacional, orientándose el énfasis analítico en los aspectos de su base jurídica, estructura organizacional, misiones y funciones básicas, recursos presupuestarios, financieros y humanos, caracterización del proceso de toma de decisiones, así como lo referente al grado de concertación y coordinación de medidas en su propio accionar y en lo que compete a las demás organizaciones agropecuarias del sector público y privado.

Como resultado del análisis e interpretación de los diferentes tópicos señalados, se extraen las conclusiones específicas prestando atención especial a la capacidad de la institución para ejecutar las políticas sectoriales y realizando sobre el particular las recomendaciones pertinentes para adecuar su acción a las demandas y exigencias de una estrategia de desarrollo agropecuario.

En lo que respecta a los organismos descentralizados y autónomos del sector público agropecuario, el alcance del trabajo se limita a ofrecer una síntesis analítica de la base legal, las misiones y funciones así como de los niveles de coordinación y de los principales puntos débiles de su operación de las siguientes instituciones: Instituto Agrario Dominicano, Instituto Nacional de Estabilización de Precios, Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos, Banco Agrícola y la Dirección General Forestal.

El análisis referido a las organizaciones del sector privado, aborda en una apretada síntesis los aspectos sobre caracterización de las principales instituciones u organizaciones existentes, prestando mayor atención al movimiento cooperativista, organizaciones de apoyo a las Juventud Rural y asociaciones de productores, destacando para cada una de ellas la naturaleza de los

servicios fuentes de captación de ingresos, capacidad gerencial y otros elementos. En el plano de las políticas relativas a esas organizaciones se analizan las medidas existentes para su promoción y consolidación y se evalúa el nivel de concertación entre ellas y el sector oficial. Para esta parte del análisis también se refieren conclusiones y recomendaciones específicas.

Importante es destacar que para la realización del presente trabajo se afrontaron algunos problemas sobre todo en lo que concierne a la falta de información actualizada tanto en las instituciones públicas como privadas del sector agropecuario.

1.0 ENTORNO MACRO INSTITUCIONAL DE LA SEA Y OTRAS DEPENDENCIAS DEL SECTOR PUBLICO AGROPECUARIO

La Secretaria de Estado de Agricultura así como otras instituciones públicas centralizadas está sujeta a la ley que establece un sistema de planificación del desarrollo y el logro de una buena administración pública. Dicho sistema lo integran: El Consejo Nacional de Desarrollo, el Secretariado Técnico de la Presidencia y las oficinas institucionales de programación.

El Consejo Nacional de Desarrollo es el organismo responsable de la formulación de la política económica y social del gobierno y de vigilar la instrumentación de esta política a través de los planes, programas así como proyectos de desarrollo y de los proyectos de presupuesto anual del gobierno nacional y de las instituciones autónomas. Aprueba las propuestas que formulen las oficinas nacionales de planificación, presupuesto y estadísticas.

El secretario Técnico de la presidencia constituye por su parte el órgano técnico de la presidencia que le corresponde estudiar y preparar todo lo relativo al manejo técnico en que se desenvuelve el Consejo Nacional de Desarrollo, así como la coordinación de los programas de crédito ayuda financiera y asistencia técnica exterior.

Esta función la realiza el secretariado a través de cuatro oficinas nacionales: Oficina Nacional de Planificación - ONAPLAN- Oficina Nacional de Presupuesto -ONAPRES-, Oficina Nacional de Estadísticas -ONE- y la Oficina Nacional de Administración de Personal -ONAP-.

En lo que respecta a las oficinas institucionales de programación, las mismas constituyen mecanismos asesores para los ejecutivos de ministerios e instituciones autónomas para que éstos puedan participar mejor en las acciones de desarrollo de sus instituciones; asímismo, preparan supervisan y evalúan la ejecución de los programas y la formulación del presupuesto.

Es a partir del entorno señalado que la Secretaria de Estado de Agricultura y los demás organismos establecen sus nexos para llevar a cabo las funciones y actividades que la ley le otorga.

I. ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA

1.1 Base Legal

La Secretaría de Estado de Agricultura es la institución rectora del sector agropecuario dominicano.

Su base jurídica se sustenta en la Ley 8, de septiembre de 1965 y en un Reglamento que la rige del 28 de abril de 1966, publicado en la Gaceta Oficial No. 1142 del mencionado mes.

La institución cuenta con un aval de antecedentes referido a Legislación General que incide en su actual marco legal de manera directa o indirecta y que deben mencionarse aunque sea brevemente: La Ley Orgánica de Secretarías de Estado como órganos oficiales de comunicación con el Presidente de los funcionarios, instituciones y empleados así como establecer las facultades de incumbentes para supervigilar el funcionamiento de las mismas y de los servicios a su cargo; la ley 55 de 1965 que establece el sistema de planificación del desarrollo y el sistema para lograr una buena administración pública; la ley que crea la Contraloría General de la República y la Dirección General de Aprovisionamiento del Gobierno; La Ley Orgánica del Banco Central y la Constitución Política de 1854 que crea lo que es hoy la SEA y que aparecía incorporada o formando parte del Ministerio de Interior y Policía. En el transcurrir de las décadas la ley que crea a la institución ha sido modificada en varias ocasiones siendo la última la que tuvo lugar en el año de 1965 ya señalado.

Como aspectos principales de la Ley No. 8 de abril de 1965 pueden señalarse los que se refieren a: las autoridades de la SEA, al Consejo Nacional de Agricultura , al Fondo de Fomento Agropecuario, a las entidades vinculadas y a las funciones y naturaleza de las mismas.

Respecto a sus autoridades los artículos señalan 25 funciones del Ministerio siendo los que se refieren a la Dirección los artículos 1 y 2 que establecen la función de la SEA respecto a la coordinación con otras entidades o por medio de las entidades vinculadas así como que la Dirección del Ministerio estará a cargo del Ministro el que la ejerce con la colaboración de los vice-ministros y Directores Departamentales.

Las funciones del Ministro están enumeradas en el artículo 3 donde se señala aparte de las mencionadas, otras disposiciones legales que se le confieren.

El período de permanencia de la gestión de los ministros ha sido de un año promedio durante la década del ochenta.

Otras instancias la constituyen en el nivel consultivo y normativo el Consejo Nacional de Agricultura y el Fondo de Fomento Agropecuario.

Son funciones del Consejo Nacional de Agricultura, asesorar al Secretario en la formulación de la política de desarrollo agrícola, pecuaria y de los recursos naturales; hacer recomendaciones sobre coordinación con las actividades de desarrollo agrícola; dictar su propio reglamento. El mismo está compuesto por nueve (9) miembros

incluyendo del Secretario de Estado de Agricultura que funge como su Secretario Ejecutivo. Con posterioridad a la Promulgación de la Ley 8, y a través de resoluciones ministeriales, se han incorporado más miembros al organismo. Adscrito al C.N.A. opera un organismo técnico que es la Unidad de Estudio de Política Agropecuaria -UEPA- fundada a mediados de la década del ochenta.

En cuanto al Fondo de Desarrollo Agropecuario establecido en el artículo 13 de la Ley No. 8, son funciones del mismo: captar los pagos que se reciban por la prestación de servicios técnicos así como los valores recaudados por concepto de venta de semillas, estancas, frutas, alevines, venta de madera confinada, alquiler de maquinaria, control de plagas y cualesquiera otros fondos.

En lo que respecta a la Administración del Fondo ésta funciona mediante una Junta integrada por tres (3) miembros: el Secretario de Estado de Agricultura, que la preside, por los subsecretarios y por los Directores Departamentales. La Junta tiene como funciones: dictar el Reglamento que rija el funcionamiento del Fondo; organizar los servicios generales y especiales que a su juicio corresponden a los objetivos del Fondo; estudiar las solicitudes que se formulen para el caso de dichos fondos y establecer tarifas para el cobro de los valores que ingresen al Fondo.

En lo que respecta a las 26 funciones de la SEA establecida en la Ley No. 8, las mismas se corresponden con 3 naturalezas fundamentales: Funciones Rectoras Sectoriales, Funciones de Regulación o de Control. Además están las funciones que se refieren al papel del desarrollo agropecuario.

Al primer grupo de funciones corresponden las de:

- Formular y dirigir la política agropecuaria del país, de acuerdo a los planes generales de desarrollo; estudiar en colaboración con ONAPLAN la situación agropecuaria del país y presentar a consideración del Gobierno el Plan Global a corto y largo plazo; coordinar los programas a corto y largo plazo de las entidades relacionadas; aprobar los presupuestos anuales del IDECOOP e IAD; estudiar los aspectos económicos y sociales de la producción, distribución y consumo de los productos agropecuarios; formular recomendaciones sobre políticas crediticia; estudiar las posibilidades de exportación y de sustitución de importaciones de productos agropecuarios y formular la política al respecto,conocer todos los aspectos relacionados con el desarrollo agropecuario de la nación; realizar estudios sobre mercadeo de productos agropecuarios y proponer medidas y reglamentaciones necesarias; establecer y unificar un sistema de pesos y medidas en todo el país para el mercadeo de productos agropecuarios; cooperar en todo lo

concerniente a conferencias y reuniones internacionales sobre las materias antes enumeradas.

En lo que se refiere a las funciones de control o de regulación las mismas se resumen a continuación:

- Preservar los recursos naturales, reglamentar su uso, incrementarlos y fomentar su racional aprovechamiento; racionalizar de acuerdo con la leyes técnicas el uso de las tierras; aprobar y supervisar los programas de las escuelas agrícolas; prevenir y controlar las plagas y enfermedades de los animales y de las plantas; reglamentar la conservación de las aguas; establecer y unificar un sistema de pesos y medidas en todo el país para el mercadeo de productos agropecuarios; hacer recomendaciones pertinentes para la fijación de precios de los alimentos para aves y ganado; hacer recomendaciones pertinentes para la fijación de precios; exoneraciones de impuestos a los equipos y productos utilizados en la agropecuaria así como controlar su calidad.

Por último entre las funciones de la SEA como ente promotor del desarrollo agropecuario se destacan:

- Promover el mejoramiento de la tecnología agropecuaria y capacitar al personal profesional y no profesional; prestar asistencia técnica; fomentar y realizar investigaciones científicas en el campo agropecuario; fomentar la producción agropecuaria; colaborar con el organismo correspondiente en el uso y distribución de las aguas de irrigación así como dar recomendaciones sobre la rehabilitación de áreas regables; determinar y señalar a los organismos correspondientes la construcción de caminos vecinales; hacer recomendaciones pertinentes para la fijación de los alimentos para aves y ganado así como controlar su calidad; promover, recolectar y difundir las investigaciones agropecuarias-climatológicas en todo el territorio nacional.

  Es importante destacar que varias de la funciones que teóricamente le corresponden a la SEA están siendo desempeñadas hoy día concomitantemente por otras instituciones y organismos. En tal sentido basta con citar los casos de las funciones de fomento a la producción, la asistencia técnica y los que tienen que ver con los recursos naturales. La Dirección General Forestal la Dirección Nacional de Parques, la Comisión Nacional Técnica forestal y el INDRHI organismos que tienen como funciones entre otras la preservación, reglamentación formento, e incremento de los recursos

naturales. De igual manera la función de fomento de la producción agropecuaria y asistencia técnica, la comparte también con instituciones como el Banco Agrícola, el IAD, las comisiones Nacionales por cultivos, el INESPRE, el INDRHI y otras.

De esta situación surge una duplicación de esfuerzos y la dispersión en las acciones institucionales.

1.2 Estructura Organizacional

De acuerdo con su último organigrama vigente a la fecha, la Secretaría de Estado de Agricultura está estructurada en función de las siguientes dependencias o instancias orgánicas:

- Formando parte de la estructura orgánica intermedia, aparecen 6 subsecretarías con sus respectivos departamentos dependientes, divisiones y secciones. Dichas Subsecretarías son: Administrativa Técnica y Financiera; Planificación Sectorial Agropecuaria, Producción y Mercadeo; Investigación y Extensión; Recursos Naturales y Dirección General de Ganadería que funge también con el rango de Subsecretaría. En estas seis subsecretarías se agrupan un total de 28 departamentos.

- A nivel Nacional Regional, la Secretaría de Estado de Agricultura está conformada por 8 Direcciones Regionales Agropecuarias con sus respectivas zonas, subzonas y áreas. Estas regionales son: la Norte, Noroeste, Norcentral, Sur, Suroeste, Central y Este. Asimismo, para cada regional existen dos subdirecciones: una agrícola y una pecuaria a las cuales corresponden entidades o unidades específicas atendiendo a las características de sus funciones.

En la figura anexa puede observarse el organigrama general de la SEA con sus dependencias.

1.3 Recursos Presupuestarios y Financieros de la SEA

Los recursos financieros con que cuenta la SEA para llevar a cabo sus actividades provienen fundamentalmente del Presupuesto General de la Nación el cual se configura en base a los ingresos fiscales internos, los préstamos externos y las donaciones.

Como institución pública centralizada, la SEA, al igual que las demás Secretarías de Estado, formula un anteproyecto de presupuesto de gastos de acuerdo con los procedimientos que establece la Ley No. 531 del año 1969 para los organismos centralizados y descentralizados del Gobierno Dominicano. Dicho

presupuesto que representa el capítulo 210 de la Ley de Ingresos y Gastos Públicos se estructura en base a 6 programas: los 5 primeros corresponden a la propia SEA (Administración superior, Desarrollo de la Producción, Desarrollo Rural, Desarrollo de los Recursos Pecuarios y Desarrollo de los Recursos Naturales), en tanto que el último (programa VI) se destina al financiamiento a instituciones, es decir, aquellos organismos públicos vinculados al sector agropecuario del país.

Un breve esbozo del proceso de formulación presupuestaria en la SEA permite identificar una serie de pasos y de pautas que rigen al mismo. Las pautas sobre la formulación son trazadas por la Oficina Nacional de Presupuesto -ONAPRES- organismo dependiente del Secretariado Técnico de la Presidencia, el cual establece las políticas y procedimientos que norman el proceso. En ese tenor se destacan como pautas básicas el recomendar a la SEA mantener los gastos corrientes en los niveles de ejecución del año presente, un acondicionamiento en la clarificación de los gastos por programa, una selección de los proyectos ya iniciados y cuya ejecución deberá continuar -como prioridades- y luego incluir los posibles nuevos proyectos. Luego de establecidos los pasos en el orden administrativo, y conociendo el anteproyecto preparado y enviado por la SEA, la ONAPRES envía el expediente debidamente terminado al Secretariado Técnico para su conocimiento y posterior aprobación en el Congreso Nacional. Cumplida esta fase, la ONAPRES comunica a la SEA, el monto global aprobado por programas, actividades y fuentes de fondos, con todos los cambios, ajustes, recortes, modificaciones, operados durante el proceso de su conocimiento en las diferentes instancias.

En lo que respecta al proceso de ejecución presupuestaria este se realiza a través de las asignaciones mensuales que la ONAPRES prevé para la SEA de los Fondos Generales desglosados por programa y objeto de gasto. Ya conocida en la SEA dicha asignación, la cual se conoce los primeros 10 días de cada mes, en la institución (División de Ejecución Presupuestaria de la SEA) se procede a realizar la programación de gastos, la cual generalmente se ajusta al monto asignado previamente y en el caso de que exceda el monto, explicar los motivos que lo indujeron. En los casos en que se precise de recursos de una cuenta agotada o sin apropiación de fondos, se solicita a ONAPRES una Coordinación de Fondos, que podrá ser autorizada por esta Oficina siempre que esté consignada dentro de un mismo programa.

Otros recursos, aunque más reducidos con que cuenta la SEA son los generados por sus actividades internas las cuales no aparecen consignados en el presupuesto ni en la contabilidad central de la misma tales como: ventas de semillas e insumos, plántulas y los provenientes de la prestación de otros servicios.

Al analizar el ejercicio presupuestario de la SEA en los últimos años en términos de monto ejecutado versus monto asignado se observa una variación porcentual de consideración siendo los años 1984 y 1985 los únicos en que lo ejecutado superó a lo aprobado con 105% en cada año en los demás años, el promedio de ejecución osciló entre 63 y 81% siendo el promedio para el período 1983-1988 de 78 por ciento.

En cuanto a la clasificación económica del presupuesto ejecutado por la Secretaría de Estado de Agricultura durante el período de 1983-1988, los gastos de capital oscilaron entre 46.3 y 58.7% respecto al gasto total, en tanto que los gastos corrientes representaron porcentajes oscilantes entre 53.7 y 41.3% del gasto total. La ejecución del gasto de capital respecto al gasto corriente registra por tanto una tendencia de mejoramiento aunque estos últimos siguen teniendo durante el período una ponderación elevada.

Por su parte, durante los seis años de referencia, los orígenes o fuentes de los Fondos de la SEA fueron fundamentalmente provenientes de recursos nacionales (en más de un 80% promedio) exceptuando el año de 1984 cuando los recursos externos representaron el 31% del total de recursos utilizados por la institución.

Durante el último ejercicio presupuestal (el correspondiente al año de 1991 lo ejecutado respecto de lo asignado por Ley representó el 74% al recibirse un monto de RD$120.2 millones y aprobarse RD$162.2 millones dando un pendiente por ejecutar un balance de 42 millones de pesos. Como se muestra en la tabla siguiente, el programa más afectado con los montos dejados de ejecutar fueron el de Desarrollo de la Producción con un total de 27.3 millones de pesos y el de Administración Superior con 7.7 millones de pesos. (ver cuadro 1).

Es importante destacar que la SEA, a través de la cuenta 1401 recibió de la Presidencia de la República recursos financieros por un valor de 237.1 millones de pesos, monto que representó el 66.4% del total recibido por la institución durante 1991. Al mes de octubre del presente año 1992 la institución ha recibido por esta vía un monto de 211 millones de pesos. Esta modalidad en la percepción de recursos es una práctica que se produce muy frecuentemente en la institución y en otras dependencias del sector agropecuario.

Para el presente año 1992, en los cincos programas que conforman el presupuesto de la SEA se consigna un monto aprobado de 401.7 millones de pesos los cuales representan el 26.4% del total del presupuesto asignado al sector agropecuario en su conjunto. De dicho monto, 178.4 millones representando el 44.4% del total están destinados a gastos corrientes y 160.7 millones, representando el 40.0% están destinados a gastos de capital. Los montos restantes

corresponden a Recursos Externos y representan el 15.6% del total asignado a la SEA, es decir, 62.5 millones de pesos. (ver cuadro 2).

Es importante destacar que en el monto asignado a la SEA en el ejercicio presupuestal del presente año los dos programas más favorecidos son el de Desarrollo de la Producción (191.9 millones) y un peso relativo de 47.8% y el de Administración Superior con 114.6 millones, representando el 28.5% del presupuesto aprobado. El monto restante está repartido en los demás programas (Desarrollo Rural, Recursos Pecuarios y Recursos Naturales).

No se dispone de información actualizada acerca de la ejecución presupuestar de la SEA para los primeros 6 meses del presente año, datos que podrían reflejar al menos la tendencia de dicha variable.

1.4 Recursos Humanos de la Secretaría de Estado de Agricultura

La nómina o plantilla de personal de la Secretaría de Estado de Agricultura está conformada por cuatro categorías básicas: profesionales, técnicos medios, administrativo y servicios de apoyo y otros.

Se dispone de información sobre personal de la SEA de 1984 y 1989 (año del primer censo nacional) los cuales aportan una idea acerca de la evolución y tendencia de esta variable.

Para el año 1984 la institución tenía una nómina de 11,203 personas, pasando a 12,678 personas en 1989 con una variación absoluta de 1475 y porcentual de 13.2 porciento. Para el año que transcurre (agosto 1992) no se dispone de datos actualizados pero se supone que la plantilla de personal se ha mantenido alrededor de 11 a 12 mil personas.

Entre los años de 1984 y 1989 los profesionales se incrementaron en 1224 personas (16.2%). Cabe destacar además que ese total para el año 1984 y 1989 el personal administrativo representó el 78.2 y el 80.4% respectivamente, mientras los profesionales el 12.4 y el 11.9% respectivamente para los años señalados (ver cuadro 3). Por otra parte para el año 1989 el 53.6% del personal se concentraba en la Oficina Central de Santo Domingo, el 10.1% en los laboratorios e institutos y el 36.3% restante en las Direcciones Regionales Agropecuarias.

Las fuentes de pago para la renumeración de personal fijo de la SEA provienen del Fondo General (Fondo 100) fundamentalmente, aunque algunos técnicos son remunerados a través de Fondos Especiales y por Recursos Externos. Los denominados Fondos Especiales son atribuidos a las Comisiones de Café y Cacao en tanto que los recursos fueron o son ingresos provenientes de Programas como FIDA, PIDAGRO, 2030-DO y otros.

El personal que labora en la SEA no se corresponde con la existencia de una verdadera política de selección de personal. No existen en la actualidad manuales de organización y de definición de puestos y funciones, ni tampoco instrumentos metodológicos para el reclutamiento, evaluación y promoción de personal. Las políticas de capacitación se llevan a cabo de manera dispersa y limitada sin tomar en cuenta contenidos, necesidades y otros aspectos. Los centros de capacitación a nivel regional (8 en total) así como las áreas de capacitación a nivel central, no disponen de las condiciones mínimas para operar; además de que están afectadas por la falta de coordinación entre ellas y la escasez de recursos materiales para operar.

Otro aspecto restrictivo relativo al personal es el de la movilidad y el éxodo de los profesionales de la SEA motorizado fundamentalmente por los bajos salarios pagados, las malas condiciones materiales de trabajo y el bajo nivel de promoción interna.

1.5 Caracterización del Proceso de Organización, Liderazgo y Toma de Decisiones en la SEA

Las principales funciones de la Secretaría de Estado de Agricultura se definen y ejecutan a través de un Manual de Organización que data del año 1983. Hasta la fecha no se han realizado ajustes ni modificaciones importantes a este instrumento para garantizar un buen funcionamiento de la institución. Los manuales y procedimientos que fijan normas para las diferentes actividades, función y subfunciones son prácticamente inexistentes por lo que no hay definiciones claras de métodos de trabajo.

La planificación-programación aunque existe en términos teóricos, es solo perceptible en la Sede Central manifestando serias debilidades a nivel regional por zonas y subzonas y áreas. En términos de controles no existe supervisión adecuada de las diferentes operaciones que realiza la institución y en el plano de la coordinación de acciones tanto a lo interior como a nivel inter-institucional se refleja una considerable debilidad. El sistema de información es deficiente tanto en lo que respecta a la calidad como también al criterio de oportunidad y flujo. Tales limitaciones son propias de la esfera operativa (producción y actividades de las diferentes dependencias) así como en la esfera financiera. Por demás, no hay una adecuada integración entre las diferentes partes que componen dicho sistema. En el plano de la comunicación la misma tampoco opera adecuadamente ni a lo interno de la institución ni en lo relativo a las relaciones con los demás organismos agropecuarios vinculados (públicos y privados).

En lo que respecta al liderazgo, teóricamente la SEA debería fungir como organismo guía, rector y orientador de todo el sector agropecuario dominicano. Sin embargo, a lo largo de los últimos años ese rol no se ha concretizado debido a la incidencia de

diferentes factores tales como: la inestabilidad de la permanencia de los estamentos de Dirección, la falta de objetivos institucionales sectoriales en el ejercicio de cada incumbente, la falta de identidad de la institución con los intereses sectoriales más generales, la inadecuación en los mecanismos operacionales de las diferentes dependencias que la integran y muy particularmente la poca operancia de los organismos formuladores de políticas (Consejo Nacional de Agricultura, CONAPROPE, Consejos Regionales, Comisiones Nacionales y Programas de Especialización, etc.)

En este contexto se incrementan las dificultades para la toma de decisiones y para el cumplimiento de los objetivos esbozados en los planes, programas y proyectos de desarrollo agropecuario a nivel de la institución y en la esfera sectorial y regional.

1.6 Limitaciones y Debilidades de la SEA

Las principales limitaciones y debilidades que confronta la SEA cubren o afectan diferentes áreas de su accionar y entre las mismas merecen señalarse las que se refieren a su estructura funcional, su marco legal, recursos, capacidad gerencial y coordinación inter-institucional e intra-institucional.

En el plano funcional-operativo las principales limitaciones tienen que ver con la existencia de un abultado aparato administrativo caracterizado por el gigantismo de sus dependencias tanto a nivel central como regional a tal punto que hace inmanejable su accionar y tortuosa su organización. La existencia en la SEA de seis subsecretarias, más de 35 Departamentos, ocho direcciones regionales y otras dependencias, hace prácticamente imposible un adecuado desenvolvimiento de la institución. Otra restricción se relaciona con el escaso tiempo de permanencia de los ministros (un año).

En lo que respecta a la legislación que sustenta la base legal de la institución la misma, además de sobrecargada en cuanto a las funciones que se le atribuyen se caracteriza además por su duplicación y su indadecuación al momento que vive la agricultura dominicana. En cuanto a los reglamentos, la mayoría de ellos datan de la década del ochenta y hoy en día prácticamente no tienen validez o vigencia práctica.

La institución también está afectada por una evidente escasez de recursos tanto en lo que respecta a la esfera financiera y presupuestar (limitado presupuesto e inadecuación en su ejecución así como escaso acceso a recursos financieros) como en lo que respecta a los recursos humanos y físicos. A pesar de lo abultado que se encuentra la nómina de personal no se puede decir lo mismo de su calidad. Hay un evidente contraste entre el personal profesional y el administrativo con una mayor ponderación de estos últimos en la composición del mismo y un proceso de éxodo hacia las

empresas privadas o hacia centros de trabajo en el caso de los primeros, debido a los bajos salarios percibidos y a las deterioradas condiciones generales de trabajo.

La crisis en el plano de la disponibilidad de recursos se agudiza con la escasez de recursos físicos (materiales) para que la institución opere adecuadamente. Las restricciones son evidentes en lo que se refiere a condiciones físicas y ambientales, materiales y equipos y otros recursos de apoyo logísticos.

Con las debilidades expresas en términos de recursos humanos y materiales, aparece el fenómeno de la inadecuada capacidad gerencial y la deficiencia de la coordinación de la SEA con las demás instituciones y organismos vinculados al sector agropecuario. En el primer caso la incapacidad de gerencia se hace cada vez más evidente en tanto que en lo referente a la coordinación no solo es deficiente a nivel inter-institucional sino también a lo interno de la SEA, especialmente con las propias dependencias a nivel regional.

1.7 Recomendaciones

Las propuestas de acción para remediar o solucionar las deficiencias detectadas en la SEA se orientan en las siguientes esferas de su accionar:

- En el plano legal, adecuar la legislación vigente a las condiciones de nuestra época, modificando la Ley 8 y el Reglamento para su aplicación así como evitar la duplicación de funciones asignadas por ley a varias instituciones además de la SEA.

- Reducir a niveles operativos la actual estructura organizacional de la SEA, procediendo a un proceso gradual de descentralización de varias de sus dependencias.

- Establecer una política de manejo y utilización de recursos humanos que privilegie la reducción gradual de la nómina, el mejoramiento de los salarios y las condiciones de trabajo, la capacitación, evaluación, promoción y permanencia del personal técnico.

- El incremento de la capacidad gerencial y organizativa.

- El acceso a recursos materiales y financieros tanto vía presupuestar como haciendo acopio de la utilización de otras fuentes de recursos, privilegiando su uso para la inversión reproductiva y gastos de operación en áreas prioritarias así como mejorar el ejercicio de ejecución presupuestaria.

- Mejoramiento de los vínculos inter-institucionales y a lo interno de la Secretaría, en particular con las direcciones regionales.

- La adopción de medidas ejecutivas para la promoción, consolidación, expansión y acción conjunta con los organismos privados involucrados en el desarrollo del sector agropecuario sin menosprecio de las acciones que como institución estatal le toca desempeñar.

- Concertación de medidas con los demás entes involucrados en la actividad agropecuaria (instituciones vinculadas, sector privado y acción de política estatal).

- Acción de convencimiento en las esferas políticas de toma de decisión para que se creen las condiciones de cumplimiento de las estrategias y planes de desarrollo agropecuario.

II. OTRAS ORGANIZACIONES VINCULADAS AL SECTOR PUBLICO AGROPECUARIO

Además de la SEA, que funge teóricamente como organismo rector del sector agropecuario dominicano, al marco institucional se incorporan otros organismos vinculados a la esfera pública.

Par los fines del presente estudio interesa destacar entre dichos organismos al: Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos, el Instituto Agrario Dominicano, el Banco Agrícola de la República Dominicana, Instituto Nacional de Estabilización de Precios y la Dirección General Forestal.

Las acciones de la SEA con el conjunto de instituciones públicas centralizadas o descentralizadas que tienen por ley actividades comunes con la primera son abundantes a nivel directivo, sin embargo, en razón de los cambios de dirección que a menudo ocurren en dichos organismos, la institucionalización de dichas relaciones se establece más por excepción que como regla general.

Para cada una de las instituciones señaladas, se ofrece una síntesis contentiva de su base legal, estructuras orgánicas, mecanismos operativos, fuentes de recursos y principales puntos débiles así como las recomendaciones para solucionar o mejorar su accionar.

2.1 Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI)

Base Legal y Funciones Institucionales

El Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI) se crea mediante la Ley No. 6 del 8 de septiembre de 1965 como una entidad

con carácter autónomo, patrimonio propio e independiente, duración ilimitada y personería jurídica.

Desde el punto de vista institucional, es la máxima autoridad sobre el dominio de las aguas superficiales y subterráneas en el país, quedando facultada para controlar y reglamentar su uso.

Un Reglamento, el número 1558 de junio de 1966 es el que rige para la aplicación de la Ley. En dicha base legal y sus reglamentos están definidas las funciones de la institución, las cuales pueden resumirse en las siguientes: estudiar, proyectar y construir las obras pluviales, de hidráulica, agrícola y de naturaleza similar; estudiar proyectar y programar todas las obras hidráulicas y energéticas necesarias para el desarrollo integral de las cuencas hidrográficas; organizar y manejar la explotación y conservación de los sistemas nacionales de riego; administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento, manantiales y aguas nacionales, los trabajos de hidrología en fuentes superficiales y subterráneas; realizar los estudios de suelo para fines hidráulicos, los geológicos relacionados con el aprovechamiento de estos mismos fines; coordinar las actividades de le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

Estructura Organizacional

En lo que se refiere a la estructura organizacional, los niveles considerados en la estructura de Dirección del INDRHI son: Un Consejo de Administración, una Dirección Ejecutiva, una Subdirección Administrativa, doce Departamentos con sus respectivas Divisiones y Secciones así como los Distritos de Riegos con las zonas y subzonas que lo conforman.

El último organigrama vigente de la estructura operacional Departamental fue aprobado por el Consejo de Administración (ver figura 2) en el año 1988, habiendo sufrido adecuaciones atendiendo a las necesidades internas en el desenvolvimiento de la institución. Los cambios ejecutados respecto a la estructura original, involucran a la Dirección Ejecutiva; la creación de Departamentos, Proyectos y otras dependencias.

El Consejo de Administración es el organismo superior del INDRHI que se encarga de trazar la política a seguir para el logro de los objetivos y/o propósitos de la institución según lo establece el artículo 10 de la Ley No. 6. Entre sus funciones básicas se señalan: Dictar las disposiciones relativas a la organización interna; acordar los financiamientos necesarios para las operaciones; aprobar el presupuesto anual y velar por su fiel ejecución; fijar las remuneraciones a los empleados y funcionarios exceptuando al Director Ejecutivo; designar y renovar los funcionarios y empleados previa recomendación del Director Ejecutivo; disponer la contratación de técnicos nacionales y extranjeros y reglamentar las condiciones de prestación de

servicios fijando las tarifas correspondientes; crear zonas, distritos, secciones y divisiones, departamentos, unidades y otras dependencias que sean necesarias para el buen funcionamiento de la institución.

La composición del Consejo de Administración es como sigue: El Secretario de Agricultura que funge como Presidente, el Director de la Oficina Nacional de Planificación (vicepresidente), Administrador General del Banco Agrícola, Director del Instituto Agrario Dominicano, tres representantes del sector privado (que actúan como vocales) y el Director Ejecutivo del INDRHI que funge como Secretario del organismo.

En lo que respecta a la Dirección Ejecutiva, el Director Ejecutivo es el representante legal y autoridad ejecutiva del INDRHI, nombrado por el Poder Ejecutivo, según lo establece el artículo 12 de la Ley No. 6.

Las funciones del Director Ejecutivo están definidas en los artículos del 13 al 17 de la Ley No. 6 y se resumen en las siguientes: Hacer las recomendaciones correspondientes para el nombramiento, cancelación o remoción de todo personal del INDRHI, de acuerdo a las normas establecidas en el Reglamento; ejecutar obras y compras directamente siempre que no excedan un determinado monto de dinero; autorizar a cualquier funcionario o empleado calificado, en ejercicio de sus funciones a penetrar en terrenos, ríos, manantiales o cuerpos de agua en general, con la finalidad de hacer mensuras, sondeos, estudios, etc.; recibir un arriendo de compra, inmuebles, equipos y maquinarias así como aportaciones que envuelven cargas o que teniéndolas resulten compensadas con el valor de cambio de las donaciones; gestionar y mantener vigente un seguro para proteger al INDRHI de riesgos por concepto de manejo de fondos y bienes pertenecientes al mismo.

En lo que se refiere a la composición actual de la Dirección Ejecutiva la misma está integrada por: Un Consejo Técnico, una Consultoría Jurídica, una Oficina de Relaciones Públicas, una Oficina de Auditoría, una Asesoría Financiera y un Comité Permanente de Licitaciones y el Proyecto Jiguey-Aguacate. En esta composición se incluyen los cambios operados durante el proceso de transición con la aplicación de las recomendaciones del Proyecto de Fortalecimiento Institucional de mayo de 1991.

Durante los últimos 10 años, el período de permanencia de los Directores Ejecutivos del INDRHI promedia un total de 18 meses en el cargo.

En lo que respecta a la estructura operacional-departamental la misma presenta actualmente una configuración sustentada en un Manual de Funciones vigente desde el año de 1982, el cual se ha modificado y ampliado por un Manual de Puestos Clasificados elaborado por la Consultora Gómez Santos y Asociados/SERCITEC/

NEDECO de 1991. En la misma aparecen dos subdirecciones (Ejecutiva y Técnica Administrativa) y 12 Departamentos con sus respectivas Divisiones, Secciones, Unidades y Distritos de Riego.

A partir del año de 1991, con los cambios introducidos por el Programa de Fortalecimiento Institucional, se viene procediendo a una descentralización operativa del organismo. La acción de descentralización fue concebida como un mecanismo para fortalecer la administración y el desarrollo de las operaciones de riego, con dichos fines, se crearon las Juntas y Asociaciones de Riego, se consolidaron y crearon Consejos de Administración, las Comisiones Consultivas así como la creación de Sistemas de Apoyo. Hasta la fecha, y aunque los cambios se vienen ejecutando con lentitud, se han alcanzado a pesar de ello importantes avances en este sentido.

Recursos Financieros del INDRHI

En lo que respecta a los recursos financieros del INDRHI los mismos provienen de las contribuciones que al mismo hace el Estado Dominicano a través del Presupuesto Nacional, de las asignaciones especiales por leyes, de la contribución de organismos internacionales y nacionales previsto por Ley o de particulares y de las provenientes de la administración, operación, explotación u otra forma de negociación jurídica, así como de la facturación a los beneficios de las obras dentro de sus atribuciones.

El INDRHI formula su anteproyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos de acuerdo a los procedimientos que establece la Ley 531 del año de 1969 para los organismos centralizados y descentralizados del Gobierno Dominicano la cual establece que el presupuesto de la nación estará conformado por capítulos que representan a una Secretaría de Estado o a un organismo que por sus características constituye un tema importante.

El Presupuesto del INDRHI esta representado por la actividad 02 de la Función 332 y está integrado por 6 programas: Dirección y Administración, Proyectos, Planificación, Distritos de Riego, Pequeñas Presas e Hidrología. Estos programas son ejecutados por las dependencias correspondientes en el seno de la institución. La formulación presupuestaria tiene un procedimiento similar al de la SEA y demás dependencias estatales, tomando en cuenta criterios de estandarización, nomenclatura de clasificaciones de gastos así como la fijación de metas alcanzables de acuerdo al nivel y monto de los recursos disponibles en el Gobierno Central.

La estructura de los Ingresos y Gastos en el presupuesto del organismo se basa en un estimado de Ingresos y Gastos Mensuales tanto corrientes como de capital.

Los ingresos corrientes están conformados por: Entradas propias corrientes, aportes fiscales corrientes del Gobierno Central y otros ingresos del sector público así como de otros

aportes e ingresos corrientes (Fondos de terceros y donaciones). En cambio, los ingresos de capital lo constituyen las entradas propias de capital, los aportes fiscales de capital del Gobierno Central y otros ingresos de capital del sector público, los préstamos externos y otras entradas de capital (donaciones, otras) y los saldos iniciales de Caja y Bancos.

En lo que respecta a la estructura del gasto, la misma está conformada por dos grandes renglones: Gastos Corrientes y Castos de Capital. Del primer grupo forman parte las partidas de gastos de operación, aportes corrientes, los intereses de la deuda, el pago diferido de Gastos en tanto que de los gastos de capital forman parte las partidas de Inversión Real, Adquisición de Activos Existentes, los Aportes de Capital, la Amortización de la Deuda y los Desembolsos Financieros.

En las tablas 4 y 5 se ofrece un detalle de la evolución de ejecución de Ingresos y Gastos reales a precios corrientes del INDRHI para el período 1989-1991. De acuerdo con los datos mostrados, la ejecución de los ingresos reales del INDRHI creció a una tasa acumulativa anual de 92.4 por ciento con un comportamiento diferenciado para los Ingresos Corrientes que registraron un ritmo más dinámico con 98.9% acumulativo anual, constituyendo los aportes fiscales de capital la partidas de mayor crecimiento durante el período con 117.6% junto a los préstamos externos que se incrementaron en 38.3% en igual período.

En lo referente a los gastos (corrientes y de capital) las cifras de ejecución para el período 1988-1991 muestran un crecimiento acumulativo anual de 19.4% para los gastos corrientes entre cuyas partidas el rol más dinámico lo experimentaron materiales y suministros con 34.8% y los aportes corrientes con 28.8%.

Por su parte, los gastos de capital se incrementaron a un ritmo acumulativo anual de 88.8% siendo las partidas de construcciones (93.4%) y la inversión real (89.7%) las que registraron un ritmo de mayor crecimiento.

Para el período señalado, los gastos corrientes y de capital registraron un crecimiento acumulativo anual de 82.15% durante el período 1988-1991.

Por otro lado, al comparar los ingresos ejecutados con los ingresos presupuestados en términos porcentuales durante los años 1989-1991 se muestra (ver cuadro) que para los ingresos corrientes la ejecución superó la programación en tanto que para los Ingresos de Capital la ejecución fue de 74.5, 56.4 y 77.6% en los 3 años del período respecto a lo programado.

Para el presente año 1992, el INDRHI tiene una asignación presupuestaria de 924.7 millones de pesos de los cuales 180.5

millones equivalente al 19.5% provienen del Fondo General y el restante 81.5% (744.2 millones) provienen de Recurso Externos (Donaciones y prestamos). Es importante destacar que el INDRHI recibe asignaciones especiales de la Presidencia de la República, recursos con las cuales se compensa en parte los aparentes bajos ingresos provenientes del Fondo General.

Recursos Humanos del INDRHI

Las reglamentaciones vigentes referidas a los recursos humanos del INDRHI se encuentran establecidas en el Reglamento No. 1558 de junio de 1966, elaborado para la aplicación de la Ley No. 6 y en regulaciones que se derivan de la implementación del Programa de Fortalecimiento Institucional de 1991. Dichos instrumentos trazan las pautas a seguir en lo que respecta a nombramientos y ascensos, deberes y derechos de personal; responsabilidad disciplinaria, horarios, vacaciones, licencias y viáticos.

A lo interno, el Manual de Funciones de 1982, en lo que compete al área administrativa fija las funciones para la unidad de personal que organiza procedimientos para la tramitación, registro y archivo de acciones de personal, registro de aspirantes a prestar servicios en la institución, normas para la clasificación de cargos y puestos, determinación de las necesidades de adiestramiento, archivos de expendientes de empleados, etc. Con la aplicación del Programa de Fortalecimiento Institucional de 1991 se elaboraron 4 instructivos adicionales, referidos a la política de personal: una Guía de Funciones Básicas de Recursos Humanos; una Reglamento Interno de Personal, un Manual de Puestos Clasificados y un Sistema de Evaluación de Personal, los cuales se esperaba que comenzaran a operar en el presente año de 1992. De igual manera con el Programa señalado se recomendaron acciones para el reclutamiento de personal.

Al mes de diciembre de 1991 el INDRHI contaba con una planilla de personal de 4,779 personas incluyendo 3388 correspondientes a personal permanente (71% en total) y 1391 de personal temporero (29%).

Respecto a 1985, esta nómina de personal se incrementó en 137.2 en los últimos 6 años, ya que en 1985 el total era de 2015 personas.

Para el último año disponible (1991) a profesionales les correspondió apenas el 11.1% del total de empleados fijos, al área de administrativa el 23% y a la categoría de obreros el 62%. Los técnicos medios representan tan solo el 4% del total de personal permanente (ver cuadro 6).

Los detalles de personal por especialidad y por programas se ofrecen en los cuadros 8 y 9 para el personal nombrado, y temporero destacándose el fenómeno de la inexistencia de profesionales en lo

que respecta a este último el cual se conforma básicamente de obreros y de técnicos medios.

La capacitación del personal del INDRHI en el año de 1991 comprende becarios en el país y a nivel externo. En este plano los beneficiarios fueron en las áreas de riego, planificación, topografía, hidrología y manejo de cuencas. Un total de 476 personas se benefició del programa implementado y cubrió además las áreas de organización y métodos, contabilidad, computación, relaciones humanas, diseños de presas de tierra, análisis de costos de obras hidráulicas, entre otras, en los cursos implementados a nivel interno. Es evidente que los niveles de capacitación de personal son exiguos, muy especialmente a lo interior de la propia institución.

No se dispone de información sobre los rangos salariales del personal del INDRHI, pero en términos generales los salarios son bajos, al igual que en las otras dependencias del sector público agropecuario.

Limitaciones y Debilidades del INDRHI; Recomendaciones

Los principales puntos débiles detectados en la operación del INDRHI se relacionan con las siguientes áreas: Excesiva estructura organizacional y duplicación de funciones, excesiva planta de personal especialmente en la esfera administrativa y en la categoría de obreros a lo que se suma un elemento crítico que requiere revisión como es el relativo a la baja renumeración del personal. Escaso presupuesto estatal y debilidades en lo organizativo particularmente en los aspectos de manejo administrativo, controles y evaluación. Otra área de debilidad está referida al cobro de tarifas por servicios de riego, los cuales acumulan atrasos considerables. A diciembre de 1991 los atrasos por concepto de tarifas atrasadas por uso de agua para riego de los usuarios superaba los 10 millones de pesos.

Como recomendaciones se consideran: la implementación definitiva del Programa de Fortalecimiento Institucional para el Proyecto de Desarrollo Agrícola Sostenible en San Juan de la Maguana (PRODAS) de 1992 en lo que toca al reordenamiento institucional, el cobro de tarifas y el Fortalecimiento y Desarrollo de las Juntas y Asociaciones de Usuarios de Riego en todo el territorio nacional.

2.2 Banco Agrícola de la República Dominicana

Base Legal y Funciones Principales

A pesar de que funciona como institución desde el 1º de junio de 1945, es la Ley de Fomento Agrícola No. 6186 del 12 de febrero de 1963 la que establece su actual denominación, funciones,

organización, objetivos, operaciones y procedimientos. Adjunto a la Ley existe un Reglamento General Interno aprobado por el Directorio Ejecutivo en virtud de los artículos 19 y 31 de la ley que rige el funcionamiento del Banco.

Entre las funciones generales que la ley le confieren se señalan: Otorgar las facilidades crediticias necesarias para el fomento y diversificación agrícola de la producción a fin de elevar el régimen de vida de los agricultores y contribuir al desarrollo económico de la nación, dar ayuda crediticia a las nuevas empresas agrícolas que se creen al amparo de la Ley de Reforma Agraria para lo cual se asignará parte de sus recursos del fondo para las operaciones especiales en la proporción que determine el Directorio Ejecutivo; crear servicios especiales para propiciar una explotación agrícola sobre base racionales; facilitar mediante asistencia técnica y financiera la organización cooperativa de los agricultores; contribuir a la estabilización agrícola destinando los fondos que a este fin le asigne el Estado u otros organismos nacionales e internacionales; captar recursos mediante el sistema de Cuenta de Ahorro para el aumento de la producción; fomentar el desarrollo agrícola del país mediante la realización de aportes recuperables y no recuperables para financiar total o parcialmente, proyectos y programas específicos de desarrollo agropecuario en diferentes áreas; examinar, aprobar o rechazar el plan anual de cada uno de los proyectos a financiar de las instituciones que realizan actividades dentro del sector agropecuario.

Organismos de Dirección y Sistema Organizacional

De acuerdo con el Reglamento General Interno y según consta en el organigrama que define la estructura orgánica, el Banco Agrícola de la República Dominicana tiene una estructura de Dirección Superior y una estructura operativa funcional.

La Dirección Superior está conformada por el Director Ejecutivo y por la Administración General en tanto que la estructura operativa funcional la conforman los Departamentos Sucursales y otras dependencias.

El Director Ejecutivo es el máximo organismo que ejerce la Dirección y Administración del Banco y está integrado por el Administrador General y seis (6) miembros titulares con sus respectivos suplentes designados por el Poder Ejecutivo. Las atribuciones y deberes del organismo son las siguiente: Establecer la organización interna del Banco y aprobar los reglamentos generales del mismo; formular la política crediticia y evaluar su cumplimiento; conocer y resolver sobre las solicitudes de crédito y/o delegar sus decisiones en los organismos de crédito y/o funcionarios que considere oportuno; revisar y aprobar la memoria anual de Gastos del Banco, acordar la publicación de los estados financieros y revisar la composición de la cartera de crédito; aprobar las políticas relativas a los programas de compra y venta

y procesamiento de arroz así como aquellas de emisión de valores; acordar la obtención de financiamiento y servicios con organismos naciones y extranjeros y otras funciones establecidas en el Reglamento Interno.

En lo que respecta al Administrador General, el mismo funge como el representante legal del Banco y tiene como deberes y atribuciones entre otros los siguientes: Cumplir y hacer cumplir las resoluciones del Directorio Ejecutivo; informar a este organismo sobre los aspectos más importantes de sus gestión; disposiciones y propuestas que reciba sobre asuntos que deben ser de conocimiento del dicho Directorio; velar por la buena marcha de los negocios y preparar los balances y el Estado de Ganancias y Pérdidas del Banco; controlar los técnicos nacionales o extranjeros por el período y bajo las condiciones que consideren necesarios; manejar las relaciones públicas de la institución en la forma que considere oportuna, para la buena marcha de los asuntos y negocios del Banco; propiciar la coordinación de las actividades del banco con los demás organismos del sector agropecuario. Por último, el Administrador General tiene la facultad para dictar todas las medidas de carácter interno que considere pertinentes para la mejor organización y funcionamiento de la institución, siempre que las mismas no sean contrarias a la Ley y al Reglamento que rige el Banco.

El organigrama actual del Banco Agrícola está vigente o rige desde 1988. El mismo ha sido modificado por el Directorio Ejecutivo en varias oportunidades atendiendo a las necesidades y requerimientos de su propio desarrollo y desenvolvimiento (ver organigrama actual).

La organización del BAGRICOLA persigue como propósito principal, promover y administrar el crédito agropecuario, la captación de recursos por medio de las cuentas de ahorros y depósitos a plazos y certificados financieros en todo el territorio nacional. La oficina principal está organizada por Departamentos, Secciones, Unidades y Programas y su propósito es orientar, apoyar, supervisar y controlar las operaciones de crédito, la captación de recursos, la comercialización del arroz y el manejo de almacenes generales de depósito que se lleva a cabo en las sucursales. Cada programa, sección o unidad tiene adscritas diferentes dependencias a ellas inherentes tal como se muestra en el organigrama y con las funciones específicas a cada una atribuidas.

Entre departamentos pueden señalarse: Procesamiento de Datos, Recursos Humanos, Programación, Operaciones de Crédito, Recuperación, Contraloría, Servicios Administrativos, Captación de Ahorros y Valores, Comercialización, Técnico Operativo y Almacenes Generales de Depósitos. Asimismo, para el e mejor cumplimiento de sus funciones el Banco tiene organizadas en el interior las Gerencias, Subgerencias y Agencias las cuales funcionan tanto en el aspecto operativo como administrativo.

Recursos Financieros y Humanos del Banco Agrícola

Los recursos financieros del Banco Agrícola provienen de la asignación presupuestaria del Gobierno central, de los organismos internacionales a través de préstamos y de sus propias operaciones, así como de fuentes nacionales. Una parte importante de la cartera de préstamo se destina a los asentamientos de la Reforma Agraria, (alrededor del 33%) especialmente al cultivo del arroz, en tanto que otras actividades que tienen importancia son la pecuaria y la avícola. El presupuesto ejecutado durante el año de 1991 alcanzó el monto cercano a los mil cien millones de pesos mientras que el presupuestado para este año es de 1300 millones de pesos. Sin embargo de ese total solamente se ha considerado un aporte de 47.5 millones vía presupuesto nacional de los cuales sólo 10 millones provendrán del Fondo General y 37.5 millones y donaciones y préstamos externos. (Para pequeños productores de la región suroeste).

Para la aplicación de la política de personal, el Banco Agrícola dispone de un Departamento de Recursos Humanos. Dicha entidad tiene a su cargo mantener las informaciones necesarias sobre personal, ejecución de las políticas al respecto aprobadas por la Dirección Ejecutiva vinculada al reclutamiento, selección ingreso, designación, evaluación, renumeración y capacitación de los recursos humanos, así como diseñar y recomendar medidas orientadas a la correcta administración de dichos recursos.

Aunque no se dispone de información actualizada sobre la nómina del personal del Banco Agrícola, de su composición y estructura, es conocido que es de las instituciones del sector público agropecuario donde mayormente se respetan las normas relativas a personal y donde relativamente la estructura salarial alcanza mayor nivel de adecuación a los requerimientos de los empleados y técnicos sin que ello signifique que la renumeración se adecue a las necesidades del personal.

Limitaciones Detectadas y Recomendaciones

La principal limitación que enfrenta el Banco Agrícola es la relativa a la estrechez de los recursos financieros para enfrentar la demanda de crédito. Se estima en un 25% la capacidad de la institución para atender las necesidades de crédito que exige el sector agropecuario. Otra limitante se relaciona con la dificultad de recuperación de los préstamos, área en la cual, a pesar de haber mejorado, todavía no son suficientemente eficientes los mecanismos operativos del Banco, aunque los índices de recuperación se sitúan actualmente en alrededor de un 70%.

La inyección de recursos frescos, el manejo adecuado de los mismos, así como su orientación prioritaria, constituyen recomendaciones atendibles para que la institución pueda desempeñar adecuadamente su rol de apoyo a la agricultura nacional. De igual

manera, es recomendable, en base a determinados ajustes organizativos, que los organismos internacionales de préstamos acudan en auxilio de la institución e igualmente que el Gobierno Central destine una mayor partida dentro de la estructura de la Ley de Ingresos y Gastos Públicos, ya que como se ha podido comprobar el monto recibido vía presupuesto nacional es muy restringido a pesar de que el Gobierno Central inyecta en ocasiones recursos operativos a través de fondos especiales.

2.3 Instituto Agrario Dominicano

Base Legal y Funciones Principales

El Instituto Agrario Dominicano tiene como base legal a la Ley No. 5879 del 27 de abril de 1962 y la Ley No. del 8 de septiembre de 1965 que traspasa a esta dependencia la Dirección General de Colonización. Otras leyes posteriores y anteriores tales como la No. 197, así como la No. 283 del 20 de marzo, facultan a esta institución para llevar a cabo el proceso de reforma agraria en la República Dominicana.

Las funciones generales que la ley le otorga pueden resumirse en las siguientes: Adquirir y distribuir tierras del Estado que serán asignadas en tamaño y facilidades que permitan construir unidades familiares para el asentamiento de agricultores de escasos recursos; establecer hogares adecuados para agricultores y obreros agrícolas de escasos recursos como fundamento apropiado para una reforma agraria permanente y efectiva; fomentar, ayudar a establecer y operar servicios de crédito agrícola supervisado para los nuevos parceleros, fomentar y ayudar a establecer facilidades para la obtención de semillas selectas, materiales y equipos de labranza; programar y dirigir los cultivos de modo que los nuevos agricultores inviertan su energía y su dinero en las cosechas que más puedan beneficiarlos; enseñar y dirigir la clasificación, almacenamiento y mercadeo de las cosechas, estimulando la creación de cooperativas; promover y estimular el establecimiento de industrias agrícolas que puedan utilizar las cosechas de los agricultores; establecer programas de orientación y adiestramiento entre los agricultores y obreros agrícolas y familiares.

Estructura Organizacional del IAD

De acuerdo con el organigrama preparado por la Oficina Nacional de Administración de Personal -ONAP- de mayo de 1979, (ver organigrama) el IAD presenta una estructura en la que aparece como autoridad máxima de dirección el Directorio, a la que en el nivel jerárquico le sigue una Dirección y una Subdirección General. De estas instancias dependen la Oficina de Consultores y la Secretaría General, así como el Comité de Coordinación General y la Oficina de Auditoría.

Son funciones del Directorio: Determinar y autorizar la organización administrativa y personal con que operará el Instituto; delegar en la Dirección general aquellos poderes y funciones que juzgue propios y necesarios para el buen desarrollo de los programas de la reforma agraria sujetos a la aprobación del Ejecutivo; aprobar los reglamentos que fueren necesarios para regir los destinos de la Institución; dictar pautas y la política general para el establecimiento y desarrollo de la reforma agraria; aprobar un reglamento interno para regir el funcionamiento del propio directorio; reunirse según lo disponga dicho reglamento, etc.

Por su parte, son funciones y deberes del Director General: ser el Ejecutivo del IAD; recibir poderes que en él delegue el Directorio; ejecutar las órdenes, instrucciones y autorizaciones del Directorio; firmar contratos, escrituras y otros documentos que fueren necesarios para ejecutar las acciones delegadas por el Directorio; preparar el presupuesto anual de los programas a ejecutar, el cual someterá a aprobación del Directorio; preparar todas las actividades y funciones necesarias y propias para efectuar las funciones que le delegue y ordene el Directorio y todas las otras funciones para llevar a feliz término los propósitos de la ley.

A nivel de alta dirección y en lo operativo-funcional, el IAD se rige por un conjunto de dependencias entre las cuales deben señalarse las siguientes: La Dirección General y de los órganos consultivos y de coordinación que son: el comité de coordinación General y de la comisión de enlace ente las FF.AA. la P.N. y el IAD. a nivel de dirección intermedia se encuentran las oficinas nacionales encabezadas por la Consultoría Jurídica, la oficina de planificación con sus respectivas direcciones, la oficina de auditoría, la de Inspección y el Departamento de Relaciones Públicas e Información.

El ámbito de manejo administrativo esta adscrito a la subdirección administrativa, dependencia que tiene a su cargo la tutela del comite de compras y los Departamentos de Recursos Humanos, Financieros Administrativos y de Mantenimiento y Reparación.

Otros departamentos son los de Estudio y Captación de Tierras, Distribución de Tierras, Desarrollo social, Producción e Ingeniería, todo ellos con sus respectivas direcciones.

A nivel Regional, el Instituto Agrario dominicano está estructurado por once (11) Gerencias y 7 Sugerencias así como por cinco (5) Proyectos descentralizados. Las Gerencias son: San Cristobal, Dajabón, San Francisco de Macorís, Nagua, Higuey, Barahona, San Juan de la Maguana, Mao Valverde, Santiago, Bonao y Cotuí mientras que los proyectos descentralizados son: La Estrella, Bajos Yaque del Norte, Limón de Yuna, Ysura y Villa Bao.

Se hace notorio en este aspecto orgánico, el vicio que afecta a las instituciones públicas del sector agropecuario que es el gigantismo que hace difícil sus niveles operativo-funcionales y abulta enormemente la planta de personal.

Recursos financieros y humanos del IAD

El Instituto Agrario Dominicano percibe sus recursos financieros de tres fuentes básicas: presupuesto Nacional, Asignaciones Especiales realizadas por la Presidencia de la República y aquellos recursos provenientes de instituciones de financiamiento externo para el desarrollo de programas y proyectos específicos. Las partidas asignadas vía la ley de Ingresos y gastos públicos (presupuesto nacional), han constituido a lo largo de los años la fuente principal de percepción de ingresos de la institución. Sin embargo los montos asignados son tan exiguos que no le permiten a la entidad solventar adecuadamente sus necesidades de inversión para llevar a cabo sus funciones.

De acuerdo con las informaciones disponibles sobre la asignación y ejecución presupuestaria de los últimos 5 años se puede observar que durante el período 1987-1991 al IAD se han asignado tan sólo 500.2 millones de pesos es decir un promedio de 100 millones por año siendo la asignación particularmente baja en los últimos 2 años del período (78.8 millones). Estos montos asignados están colocados muy por debajo de las necesidades de la institución. En lo que se refiere a la ejecución presupuestaria la misma alcanza un monto global de 435.2 millones es decir un promedio de 85 millones por año y un porcentaje de ejecución respecto de lo programado de un 85% por ciento. Este último dato lógicamente está afectado por el hecho de que en el año 1991 lo ejecutado superó en 2.02 veces al presupuesto programado pero en los demás años los niveles de ejecución fueron menores al 82% y particularmente muy bajo en 1989 con tan sólo un 40% aproximadamente.

Lo anterior refleja que la institución no sólo está afectada por un presupuesto anual exiguo sino también que la capacidad de ejecutar lo asignado presenta una limitante importante.

Otro aspecto de relevancia que merece señalarse es el relativo al destino del gasto ejecutado: de ese modo y viendo el aspecto de ejecución a través de un período de tiempo mas largo, se observa que durante la década 1980-1990 los gastos totales de capital crecieron a un ritmo acumulativo anual de tan sólo 11.3% al pasar de 6.8 millones en 1980 a 19.95 millones de pesos en 1990 mientras que en oposición los gastos corrientes experimentaron un crecimiento que supera en muchas veces lo acordado para inversiones reales.

Durante el año 1991 para confirmar la tendencia, los gastos corrientes superaron en una proporción de casi 2 por uno a los

gastos de capital ya que del total de gastos (129.9 millones), 82.4 millones se destinó a gastos corrientes (64.4%) y sólo el 35.6% (45.5 millones) a gastos de capital. De la partida de gastos de capital, 24.9 millones representando el 54% de dicho total constituyeron inversión real en tanto que 14.6 millones (32%) constituyeron aportes de capital y 6 millones (14%) se destinó a inversión financiera (préstamos internos).

En lo que se refiere a la percepción de los ingresos corrientes y de capital por parte del IAD los mismos totalizaron un monto de 133.4 millones de pesos correspondiendo a los ingresos corrientes 60.1 millones (45.2%) y 73.2 , millones (54.8%) a ingresos de capital). La fuente fundamental de percepción de ingreso la constituyen los aportes del gobierno central (92.2%) en tanto que las entradas propias están constituidas por partidas de escasa significación.

para el presente año 1992, el IAD dispone de una asignación presupuestaria de 78.1 millones de pesos (casi igual a la asignada el año anterior), montos tales que en su totalidad provienen del Fondo General (fondo 100 del Presupuesto Nacional) siendo nula la partida de recursos externos (donaciones y financiamiento externo). De dicho total se ha asignado a gastos corrientes una suma de 65.4 millones (83.8% del total) mientras que a gastos de capital tan sólo 12.6 millones o sea un 16.2%.

Como puede observarse se acentúa la tendencia histórica de un mayor peso específico de los gastos corrientes y concomitantemente una menor ponderación de los gastos de capital. estos últimos serán sumamente exiguos a menor que la institución no reciba partidas de fondos especiales de la Presidencia de la República para destinarlos a aportes de capital.

La situación para la institución en términos de disponibilidad de recursos financieros se tornará en el presente año aún menos halagadora si se toma en cuenta que no existe en la actualidad ninguna actividad de inversión que se esté ejecutando con fondos de recursos externos.

En lo que respecta a la plantilla de personal y su dinámica de los últimos años, se dispone de información para los años 1988, 1991 y 1992. La misma refleja que el total de personal pasó de 4,418 personas en 1988 a 5156 en 1991 y 5919 en 1992, conformado el mismo de la siguiente manera: (ver cuadro 10).

Como se nuestra en la tabla el incremento absoluto fue durante el período de 1501 personas es decir de 34 durante los 4 años y la tasa acumulativa anual del registró un 7.6%, destacándose en su composición al alto peso específico de la nómina interna(94.2%) vs el escaso porcentaje de la categoría nombrado (2.9%). No se pudo obtener la clasificación por categoría técnica y administrativa del personal de referencia para los años hasta 1991. Sin embargo en el

presente año 1992, de loa 5919 empleados 600 corresponden a la categoría de técnicos (10.1%) y 5319 (89.9%) al área administrativa y de apoyo.

Es notorio el exceso de personal en el IAD y su crecimiento de 34% en los últimos cuatro años, más aun cuando dicho incremento se concentra en la esfera administrativa y de apoyo a expensa o en desmedro del personal técnico, cuyo peso especifico es apenas de 10%.

Aunque no se dispone de datos concretos, el personal del IAD debe estar afectado también por la falta de una política de programación y evaluación de personal, bajo nivel de capacitación y de bajos salarios y condiciones inadecuadas de trabajo al igual que ocurre en la SEA, el INDRHI y otras dependencias del sector público agropecuario.

PRINCIPALES LIMITANTES DETECTADAS EN EL DIAGNOSTICO DEL IAD

Los principales problemas que confronta el Instituto Agrario Dominicano afectan a sus diferentes esferas: legislación, organización, recursos, personal y gestión.

La legislación existente por la cual se rige o atañe al IAD se caracteriza por ser tan diversa como duplicada y anárquica. Parte de dicha legislación se remonta a décadas anteriores y hoy no tienen aplicación en la práctica, otras sencillamente se yuxtaponen o duplican.

En el plano organizativo-funcional, el IAD le ocurre algo similar a las demás instituciones del sector agropecuario: funciones excesivas y duplicada, multiplicidad de dependencia en la estructura orgánica, deficiente gestión y escasa coordinación con los demás organismos públicos del sector.

A nivel de los recursos disponibles, el IAD depende en lo fundamental de las asignaciones presupuestarias las cuales, según se ha observado, son muy exiguas, desatinándose en su mayor parte a los gastos corrientes y en desmedro de los gastos de capital. En ocasiones, el poder ejecutivo transfiere los últimos años se han mostrado ausente los recursos provenientes de fuentes externas (préstamos y donaciones). Esto se traduce en una franca incapacidad de la entidad para encauzar inversiones hacia el área reformada, especialmente en el área de la puesta en producción de nuevas tierras así como en la consolidación de los asentamientos ya realizados.

En lo que respecta al personal además de un exceso de la plantilla (la cual creció un 34% en los últimos 4 años), su estructura o composición privilegia al personal administrativo (casi 90%) por encima del personal técnico (10%) lo que unido a los bajos salarios y a la falta de una política de selección,

promoción, capacitación y adiestramiento de personal hace muy precaria tan importante área.

SUGERENCIAS PROPUESTAS PARA EL MEJORAMIENTO DEL IAD

De acuerdo con los resultados preliminares del diagnóstico del IAD, se precisa que en la institución se promuevan y ejecuten medidas tendentes a:

* Actualizar, adecuar y modernizar la legislación que lo sustenta, evitando su duplicación y precisando los ámbitos concretos de su acción;

* Reducir en la medida de su viabilidad, las funciones y estructura orgánica a niveles manejables y operativos.

* Mejorar los instrumentos de gestión y coordinación institucional.

* Dotar a la institución de un presupuesto que le permita incrementar los niveles de inversión, consolidar los asentamientos y mejorar las condiciones salariales de sus personal después que el mismo haya sido debidamente depurado y reducido sensiblemente.

* Recuperar en la institución la captación de recursos externos que privilegien la inversión y el desarrollo de las áreas vitales de la reforma agraria (puesta en producción de las tierras, desarrollo social, fortalecimiento de la organización, financiamiento etc).

* Establecer un programa sostenido de capacitación y adiestramiento permanente del personal tanto en servicio activo en el país como en el exterior, dándole prioridad a aquellas áreas formativas de mayor impacto en las funciones del IAD.

2.4 Instituto Nacional de Estabilizacion de Precios (INESPRE)

Base Legal y Funciones Principales

El Instituto Nacional de Estabilización de Precios (INESPRE) fue creado mediante la Ley No. 526 del 11 de diciembre de 1969.

Entre sus funciones principales se mencionan: Seleccionar los productos agrícolas y ganaderos cuyos precios serán objeto de regulación; establecer sus propios precios de compra y venta de los productos con que opere; comprar y vender dichos productos agropecuarios cuando lo considere oportuno a su política estabilizadora a los precios que previamente se hayan fijado; procurar que la diferencia entre sus precios de compra y venta

ofrezca un marco de amplitud suficiente que estimule la participación y el desarrollo del sector privado en el negocio de los productos de que se trate, asegurándose, hasta donde sea posible la recuperación de sus inversiones; regular todas las actividades tendentes al mejoramiento del mercado de los productos agrícolas y ganaderos, su clasificación en grados, de acuerdo con la calidad, presentación y estandarización de los mismos para el mercado nacional y el de exportación; mantener a través de la prensa y la radio un servicio periódico de información a los productores acerca de los precios que el mismo Instituto garantice a fin de orientar sus decisiones para la producción agrícola y 2ganadera; crear y operar Almacenes Generales de Depósitos cuando fuere necesario; importar productos de origen agropecuario cuando la producción nacional sea insuficiente y exportar productos agropecuarios cuando se produzcan excedentes; llevar a cabo por cuenta del Gobierno, programas de sustentación de precios de productos agrícolas y pecuarios; administrar los fondos especializados que previamente le sean asignados del presupuesto nacional para los programas de sustentación de precios y velar por el fiel cumplimiento de los convenios internacionales que se relacionen con sus actividades.

Estructura Organizacional

El INESPRE presenta una estructura orgánica integrada por un Staff de Dirección: El Directorio Ejecutivo y la Dirección Ejecutiva y una Subdirección.

De la Dirección Ejecutiva depende la Consultoría Jurídica y Asesoría y de la Subdirección dependen la Contraloría y el Departamento de Servicios Administrativos con sus correspondientes unidades así como el Departamento de Ingeniería. Otros departamentos son el de Estudio de Mercadeo, Inspección y Clasificación, Contabilidad, Almacenes de Depósitos. A nivel regional operan las gerencias (ver organigrama). Cada una de estas instancias tienen definidas sus funciones y obligaciones para que la entidad desenvuelva sus operaciones.

Fuentes de Recursos Financieros

El INESPRE obtiene sus recursos de las siguientes fuentes: de sus propias operaciones de compra y venta de productos agropecuarios; del presupuesto nacional y de préstamos de organismos internacionales y nacionales de financiamiento. Los recursos correspondientes al presupuesto nacional son limitados y se destinan fundamentalmente a la sustentación de precios a los productores. En la actualidad el organismo depende de sus propias operaciones fundamentalmente o de asignaciones especiales para operar programas sociales (canastas alimentarias) y de sustentación de precios a los productores.

Principales deficiencias detectadas y medidas para enfrentarlas.

El principal problema del INESPRE ha sido haber perdido parte de las funciones para las que fue creado y desvirtuar en buena medida estas responsabilidades. En la actualidad el organismo descentralizado realiza muy parcialmente sus tareas de sustentador de precios a los productores limitándose a adquirir de estos algunos excedentes como son los casos de la cebolla, habichuela y papa. En el plano social sus programas de asistencia alimentaria tienen escasa cobertura, y además no dispone de infraestructura básica para la conservación y almacenamiento de productos agrícolas altamente perecederos.

En ese contexto la institución precisa de mayores recursos para auxiliar a los productores nacionales sobre todo aquellos medianos y pequeños, precisa también de una infraestructura de almacenamiento para garantizar una oferta futura a una importante porción de la población que exige un surtido básico de productos agrícolas a precios asequibles.

En el marco de gestión, organización y política de personal, las recomendaciones hechas para las demás instituciones del sector público agropecuario, también se hacen plausibles y necesarias para que el INESPRE pueda desempeñar más adecuadamente sus funciones.

2.5 Dirección General Forestal

Base Legal y funciones Principales

La Dirección General Forestal fue creada mediante la ley 5865 de 1962 como una dependencia (Departamento Forestal) de la Secretaria de Estado de Agricultura. Posteriormente y mediante la ley 206 del Año 1967, este organismo pasó a depender de la Secretaría de Estado de la Fuerzas Armadas para evitar el amplio proceso de deterioro experimentado en el área forestal del país.

La misión principal de este organismo es la de conservación, restauración y utilización de la foresta nacional, incluyendo los aspectos de comercialización de los productos forestales. En función de ello, la Dirección General Forestal desarrolla los proyectos de reforestación del carbón vegetal, la prevención y control de incendios, vigilancia y conservación de bosques, aprovechamiento y conservación de suelos, extensión, investigación y capacitación a nivel forestal.

Estructura Organizacional y Operativa

La Dirección General Forestal presenta en su estructura actual de mando (ver organigrama) a un Director General del cual dependen la Consultoría Jurídica, Relaciones Públicas y una ayudantía en tanto que en su esfera intermedia se colocan dos divisiones: la

técnica, que tiene a su cargo la Escuela Nacional Forestal y la División de Formulación y Evaluación de Proyectos. Para cada una de estas instancias existen secciones especializadas (5 para cada división).

A nivel regional (ver mapa) operan las Agencias o Distritos Forestales que totalizan ocho: Santo domingo, Jarabacoa, Barahona, San Juan de la Maguana, Dajabón, San Francisco de Macorís Higuey y San José de la Matas. Estos organismos tienen como misión, la protección, vigilancia y control de los recursos forestales y están ubicados en lugares estratégicos de las cordillera central septentrional así como en las sierras de Neiba y Bahoruco.

Esta estructura formal en su conjunto no se adecua a las condiciones de funcionamiento operativo de la entidad debido a que se aprecia el fenómeno de que no se respeta la jerarquización y las relaciones indicadas en el organigrama. En muchos casos, las decisiones dependen directamente del Director General rompiendo de esa manera con la línea de cuando en los niveles medios y con el flujo adecuado de información.

En lo que respecta a los Distritos Forestales se evidencia en ellos la ausencia de planes y de mandatos definidos para impulsar el desarrollo dentro de sus áreas de acción. Las iniciativas para la acción son prácticamente nulas especialmente en lo que respecta a la incorporación y/o participación en las actividades de las comunidades locales.

En lo que respecta a la legislación, varios organismos además de la OGF, se ocupan del problema de la foresta nacional dándose el caso de superposiciones en las funciones.

Recursos Financieros de la DGF.

Los recursos financieros de la D.G.F. provienen de tres fuentes: las asignadas en el presupuesto nacional, los recursos generados internamente por concepto de multas y otorgamiento de permisos y los recursos obtenidos para proyectos específicos.

A pesar de que los primeros son los más importantes de que dispone el organismo tanto por su monto como por la estabilidad de su flujo, los mismos son exiguos y no permiten enfrentar ni siquiera adecuadamente las necesidades de la entidad, especialmente en lo que refiere al desarrollo de acciones de investigaciones e inversiones. De ese modo, entre 1982 y 1985 la Dirección General Forestal dispuso apenas de 18.5 millones de pesos es decir de un promedio de 4.6 millones por año, los cuales se destinaron a gastos corrientes en un promedio anual de 86.8%. (ver cuadro 12).

Durante el período 1989-1992, la Dirección General Forestal una aprobación-ejecución presupuestaria como se muestra en los datos que siguen: (cuadro 13).

Como podrá notarse la tasa acumulativa anual de crecimiento durante los últimos tres años es de un 11.8% para el presupuesto aprobado y de 11% para el monto ejecutado, lo que implica que los recursos percibidos por la institución no han crecido al ritmo que demanda la institución para llevar a cabo sus actividades.

Es importante destacar además que en la ejecución del presupuesto la DGF forestal destina en promedio de los últimos 4 años el 97.4% de sus ingresos al gasto de servicios personales (sueldos y salarios) lo que está expresando que la institución no dispone de recursos para dedicarlos a la inversión (maquinarias y equipos, construcciones, investigación y desembolsos financieros).

Aun más exiguos son los ingresos percibidos por la entidad de sus propias operaciones (permisos y multas, venta de carbón y leña así como venta de madera) los cuales reportaron a la institución un monto promedio de 600 mil pesos anuales aproximadamente durante el período 1982-1985 (2.4 millones). Para el período 1988-1991 los ingresos totales por este concepto fueron de 12.97 millones de pesos promediando anualmente 3.2 millones y una tasa acumulativa anual de crecimiento de 33.7%. Sin embargo, y a pesar de que mejora la recaudación, los montos percibidos siguen siendo relativamente bajos.

Recursos Humanos de la D.G.F.

Para el año de 1986, la DGF contaba con una plantilla de 2055 personas incluyendo las siguientes categorías: Técnicas forestales (42) técnicos no forestales (16), personal auxiliar forestal (1639) y otro personal (administrativo y de servicios varios) con un total de 358. (ver cuadro 14).

Sobre esta composición, es importante destacar el exiguo peso específico de los técnicos forestales con apenas un 2% del total y de los técnicos no forestales (0.78%) el cual contrasta grandemente con el personal administrativo y de servicios varios (17.4%) y del personal auxiliar forestal -vigilantes y obreros (79.8%). Cabe señalar además que de dicha planta de personal sólo 590 (28.7%) es nombrado por el poder Ejecutivo mientras que 1064 (51.8%) era personal nominal, mientras que el restante porcentaje correspondía al programa de PIDAGRO II.

Las informaciones más recientes sobre el personal de la DGF (1992) dan cuenta de que en la institución existe una plantilla de empleados de 2030 personas, es decir 25 empleados menos que en el año de 1986. Sin embargo se ha producido una readecuación favorable al número de técnicos tanto forestales como no forestales respecto a la situación existente en 1986 cuando solo existían 58 técnicos mientras que ahora en 1992 la cantidad es de 115 duplicándose en ese sentido la disponibilidad de esa categoría de personal. No obstante se redujo el número de vigilantes forestales de 1035 en 1986 a tan sólo 748 en 1992 lo que podría estar afectando a la

institución en términos de la misión importante2 que tiene de preservar y supervigilar la foresta nacional. (ver cuadro 15).

La centralización de funciones, el peso especifico de los técnicos ubicados en la sede central y la falta de controles adecuados y de definición específica de funciones en el personal del interior, hace que el mismo sea subutilizado. A ello se une otra limitante que es la relacionada con los bajos salarios pagados a dicho personal.

Relaciones de la DGF con otros organismos similares.

Junto a la DGF existen otros organismos vinculados al sector forestal. Los mas importantes son la Comisión Nacional Técnica Forestal -CONATEF-, la Dirección Nacional de Parques y la subsecretaría de Recursos Naturales, dependencia de la Secretaria de Estado de Agricultura. La CONATEF surge en 1982 como medio para dar respuesta a la ineficiencia de la DGF y como un organismo asesor del Poder Ejecutivo en materia de política y planes forestales. Sus funciones son las de hacer recomendaciones para el ordenamiento forestal, supervisar y coordinar las actividades que tengan que ver con la foresta y autorizar el corte y transporte de madera. En tal sentido esta entidad tiene funciones similares de la DGF y en consecuencia se produce entre ambos una duplicación de acciones. Hasta la fecha la CONATEF no cuenta con la infraestructura y el equipo técnico necesario para incidir de manera apreciable en la foresta nacional ni tiene la adecuada coordinación con la DFG.

En lo que respecta a la Dirección Nacional de Parques, constituye un organismo semi-autónomo que depende de la Presidencia de la República y cuya función básica es la proteger y administrar las cinco áreas definidas como parques nacionales, es decir, el José Armando Bermúdez, José del Carmen Ramírez, Los Haitíses, Isla Cabritos y Parque Nacional del Este. Este organismo tiene también funciones superpuestas tanto con la DGF como con la CONATEF sin que entre las tres se establezcan los mecanismos de coordinación para la acción forestal común.

En lo referente a la Subsecretaria de Recursos Naturales SURENA sus acciones se limitan a actividades dispersas para evitar la degradación de los recursos naturales, especialmente tierra y agua y al inventario de los mismos, y esta afectada por la falta de objetivos y metas cuantificables así como por la ausencia de mecanismos para el fortalecimiento institucional y por escasez de recursos para implementar programas específicos a nivel forestal y de manejo de cuencas.

DEBILIDADES DETECTADAS EN LA D.G.F.

La Dirección General Forestal al igual que los demás organismos vinculados a la foresta nacional, presenta varias debilidades que es preciso identificar:

- La presencia y la acción de varios organismos cuyas funciones son repetitivas o yuxtapuestas y que ninguno de ellos los cumple a cabalidad.

- La ausencia de coordinación entre los diferentes organismos existentes y ausencia de delimitación de funciones intrainstitucional e interinstitucional.

- Dualidad de mando en el sector forestal (DGF-CONATEC-DNP).

- Inadecuación presupuestaria para su operación.

- Organización administrativa deficiente y debilidad en la organización regional.

- Centralización de funciones.

- Falta de personal técnico-profesional especializado así como la ausencia de programas de capacitación del mismo.

SUGERENCIAS PROPUESTAS:

- Agrupar todos los organismos que se ocupan de la foresta en uno sólo y unificar la legislación sobre dicho sector.

- Asignación de un mayor presupuesto a la nueva entidad que se cree que garantice su nivel de operacionalidad y funcionamiento.

- Elaboración de un plan único de investigación y desarrollo forestal.

- Adopción e implementación de una política de selección, capacitación y evaluación del personal haciendo énfasis en la especialización.

- Mejoramiento de las condiciones salariales y de trabajo del personal.

- Mejoramiento de la organización administrativa.

III. INSTITUCIONES U ORGANISMOS DEL SECTOR AGROPECUARIO PRIVADO.-

3.1 Organismos existentes y sus características.

Junto a las instituciones públicas centralizadas, descentralizadas y/o autónomas a las que hemos dedicado parte de este análisis, actúan también dentro del sector agropecuario dominicano otros organismos de carácter privado con o sin fines de lucro en el se agrupan: Movimientos Cooperativos, Asociaciones de Productores, Organizaciones de apoyo a la juventud rural, Bancos de Desarrollos Agropecuario, Juntas y Asociaciones de Regantes, Empresas Proveedoras de Insumos, Transformadoras e Importadoras, Organismos de Generación y Transferencias de Tecnología, organismos de Seguro Agropecuario, asociaciones de exportadores, Asociaciones de comerciantes de mercaderías agropecuarias, Juntas Agroempresariales, Asociaciones Fundaciones y patronatos de desarrollo y en fin, otros organismos no gubernamentales. A ellos se agregan también Organismos mixtos como las comisiones consultivas nacionales para la promoción y desarrollo de determinados cultivos como el café, el cacao y otros en las que participa el sector público y el sector privado como es el caso del Consejo Nacional de Producción Pecuaria -CONAPROPE-.

En el contexto de los organismos que operan con fines de lucro se señalan entre los más importantes:

- Los proveedores de insumos que adquieren la SEA y los productores agropecuarios (para semillas: Productora de Semillas Dominicanas CXA -PROSEDOCA-, Semillas sureñas S.A., Productora de Semillas del Caribe, S.A., las casas o empresas comerciales proveedoras de agroquímicos: Fertilizantes Santo Domingo - FERSAN- Fertilizantes Químicos Dominicano - FERQUIDO-, Brugal y Cia, Ketle y Almanzar S.A, Hoechst Dominicana S.A.; Abbtott Laboratorio Internacional Co, etc.

  Las casas comerciales que mercadean equipos y maquinarias agrícolas tales como: Santo Domingo Motors Company, CXA.; Sociedad Importadora y Exportadora Dominicana, S. A. Agroquímicos del Caribe (PRODELCA), Delta Comercial, etc.

- Las casas comerciales transformadoras de materias primas de origen agropecuario en productos procesados (Tomate; Barceló, Porcela, y otras); (leche: Compañía Dominicana de Alimentos Lácteos- CODAL- Frutas: (varias).

- Las compañías Importadoras y de productos de origen agropecuario, materia primas y productos terminados o semi- elaborados (varias).

En el marco de las instituciones del sector privado que inciden en el sector agropecuario y que operan con fines lícitos de lucro, se señalan también.

- El Consejo Nacional de Hombres de Empresas (CNHE) fundado en el año 1962 y el cual propicia el fortalecimiento de las condiciones ciudadanas de cada empresario y sirve de coordinador entre las organizaciones afiliadas.

- La Fundación de Desarrollo Agropecuario, creada en 1987 y cuyo propósito es el de contribuir a la búsqueda de soluciones a los problemas del sector agropecuario, especialmente en lo relativo a la investigación y transferencia de tecnología y capacitación.

- La Asociación Dominicana de Hacendados y Agricultores, fundada en 1962 y cuyo objetivo es estudiar, coordinar, canalizar fomentar y sostener los intereses de la economía rural, representada tanto por los propietarios como por los trabajadores de la tierra.

- La Asociación Dominicana de Exportadores -ADOEXPO- fundada en junio de 1992 y cuyos propósitos son fomentar las exportaciones dominicanas y velar por los intereses de los exportadores nacionales.

- La Asociación Dominicana de productores de leche -APROLECHE-, fundada en 1978, su objetivo básico es el fomento y desarrollo de la producción lechera a fin de lograr el abastecimiento del mercado nacional y sustentar la defensa de los intereses de este sector.

- La Asociación de Productores de Productos Tradicionales - APROTEX-, fundada en 1984 y cuyo objetivo es contribuir a la producción y exportación de nuestros cultivos tradicionales (Café, Cacao, tabaco ..).

- La fundación Dominicana de Desarrollo -FDD- creada en 1966 que y presta asistencia técnica y financiera a medianos y pequeños artesanos, empresarios y agricultores así como servicios para la formulación y evaluación de proyectos.

En lo que concierne a la operación de organismos privados sin fines de lucro se señalan:

- La Junta Agroempresarial Dominicana -JAD-, organismo que agrupa a la mayoría de las agroempresas privadas del país. Su objetivo principal es el de promover la modernización y diversificación del sector agropecuario dominicano en sus diferentes ramas, (producción, investigación, comercialización etc). Con este propósito,

el organismo financia operaciones con recursos aportados por los empresarios afiliados mediante cuotas anuales, pagos por servicios ofrecidos y donaciones tanto de organismos internacionales como del gobierno dominicano. La entidad opera mediante la integración de comités de trabajo que analizan los problemas del agro, las posibles soluciones y recomendación de acciones que se deben ejecutar. Ofrece asimismo una variedad de servicios relacionados con: la asesoría técnica, laboratorio agrícola, manejo de plagas, información de mercados, promoción de agronegocios y agroempresarial, reformas de políticas agropecuarias y otras.

- Fundaciones, Asociaciones, Juntas y patronatos de desarrollo nacionales regionales y provinciales varios. Como ejemplos: Asociación para el Desarrollo de San José de Ocoa (o la Junta) que promueve la formulación y ejecución de proyectos y programas de desarrollo y establece vínculos con organismos técnicos y financieros internacionales y nacionales; el Patronato Nacional de ganaderos, organismo con carácter y cobertura nacional que organiza ferias ganaderas, registros genealógicos, susbastas, y administra la Cuidad Ganadera con sede en Santo Domingo; la Fundación para el Desarrollo de la Juventud Rural - FUNDEJUR- que promueve y provee la educación, adiestramiento y asesoramiento técnico jóvenes productores, cooperativas, clubes culturales y deportivos y además promueve la participación de los mismos en proyectos reproductivos ganaderos de ingresos.

- Otros organismos que operan a nivel agropecuario sin fines de lucro son las Juntas y Asociaciones de Regantes, las Asociaciones y federaciones de productores y cooperativas de producción y comercialización de productos agropecuarios así como los institutos y asociaciones de profesionales y técnicos agropecuarios.

- En lo que se refiere a los organismos de regantes, operan actualmente en el país con el auspicio y apoyo del Instituto nacional de Recursos Hidráulicos -INDRHI- pero con amplia autonomía y descentralización, las Juntas de regantes de Santiago, Azua y Bani. De igual manera, se promueve en San Juan de la Maguana un Organismo que se encarga de establecer los mecanismos organizativos para ampliar la cobertura de estas formas nuevas de utilización del recurso agua en la agricultura en el suroeste del país.

Respecto a las organizaciones y/o asociaciones de productores existe en el país un gran número de ellas y su estructura se caracteriza por su debilidad organizativa, la inestabilidad en su permanencia temporal, la dispersión de sus acciones y la

inestabilidad de si membresía. Sobre las organizaciones campesinas existentes en el país se han realizado 3 censos en las últimas dos décadas uno en enero de 1976 auspiciado por la SEA y el IICA fortalecido posteriormente por una encuesta durante los meses de noviembre - diciembre de ese mismo año; otro en el año 1979 (SEA/IICA) y el último en el año de 1987.

Para la fecha del 1er censo o inventario, existían en el país 1,124 organizaciones representativas de los principales modelos localizados en las distintas regiones del país de las cuales la mayor parte la constituyen las asociaciones campesinas en la que se distinguen tanto las cooperativas de la reforma agraria. Dichas agrupaciones se formaron con participación voluntaria y para aglutinar sobre todo a pequeños productores minifundistas.

En cuanto al movimiento cooperativo este es promovido por el instituto de Crédito Cooperativo -Idecoop-, entidad que desarolla acciones en pro de la creación y desarrollo de cooperativas de producción y comercialización de productos agropecuarios y pesqueros.

Por otra parte, el sector agropecuario dominicano cuenta con un número importante de gremios de técnicos y profesionales como son la Asociación Nacional de profesionales Agrícolas - ANPA-, la Asociación de Ingenieros Agrónomos - ADIA-, la Asociación Nacional de Médicos Veterinarios -ANMV- y el Colegio de Ingenieros, Agrónomos y Agrimensores -CODIA- que a pesar de que agrupa fundamentalmente a las áreas de Ingeniería, dispone en su estructura de un núcleo para Ingenieros agrónomos.

3.2 Capacidad Gerencial -Administrativa y nivel de concertación y colaboración entre las entidades privadas y públicas del sector Agropecuario.

La mayoría de los organismos existentes a nivel privado que operan o están vinculados al sector agropecuario tienen como característica básica una débil estructura organizativa, una limitada capacidad gerencial-administrativa y una inestabilidad en cuanto a la composición y permanencia de su membresía, especialmente el caso de las asociaciones de productores.

No existe una comunicación adecuada entre dichos organismos, la mayoría operando en un contexto de aislamiento e independencia para lograr sus objetivos. Las relaciones de colaboración con el sector oficial agropecuario son prácticamente inexistentes o muy mínimas y no hay políticas de promoción por parte de este último para la consolidación y/o expansión de los primeros. De hecho las actividades conjuntas son nulas o casi nulas en lo que toca al quehacer agropecuario.

3.3 Medidas Propuestas

Dadas las deficiencias existentes a nivel de los organismos privados que inciden en el sector agropecuario dominicano se propone:

- Implementar una política institucional pública que promueva la consolidación y expansión de estas instituciones.

- Establecer los mecanismos adecuados para establecer vínculos de colaboración y acción común entre dichos organismos y el sector público agropecuario.

- Mejorar y/o fortalecer los mecanismos de gestión, organización y administración de estas entidades privadas.

- Explorar las facilidades de apoyo que el sector oficial puede ofrecer a estas entidades en áreas como las de crédito, investigación y transferencia de tecnología, desarrollo y administración de sistemas de producción y de riego, participación conjunta en acciones concretas como son las campañas de control erradicación de plagas y enfermedades, etc.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

4.1. Conclusiones

El análisis - diagnóstico realizado sobre los aspectos institucionales del sector agropecuario dominicano, permite identificar una gama de problemas que afectan a los diferentes organismos que los integran tanto en el ámbito de su sustentación legal como en el referente al marco de políticas institucionales y la estructura y mecanismos operativo-funcionales.

Constituye un elemento común a todas las instituciones del sector agropecuario:

* Una base legal caracterizada por su inadecuación a la realidad que vive hoy el país.

* Una abultada estructura orgánica que llega a los limites del "gigantismo".

* Excesiva concentración y duplicación de funciones.

* Inadecuación de los mecanismos operativo-funcionales.

* Abultamiento de personal, baja calificación del mismo, así como ausencia de una política de reclutamiento, promoción, capacitación e inadecuada remuneración de personal.

* Inadecuada relación y/o coordinación intra institucional.

* Debilidad en la gestión y administración.

* Limitación en los recursos financieros y bajo nivel de ejecución de los presupuestos asignados.

* Orientación de los presupuestos en buena medida al gasto corriente (pago de personal y servicios administrativos) en desmedro de los gastos de capital (inversión real, aporte de capital, trasferencia de capital).

* Debilidad organizativa y funcional de las organizaciones del sector privado especialmente de la asociaciones y coopertivas de productores donde el aspecto gerencial administrativo es casi nulo.

Estas áreas restrictivas válidas para todas las instituciones del sector público agropecuario se combinan con problemas específicos de instituciones en especial y pueden ser resumido de la manera que sigue:

En el caso de la Secretaria de Estado de Agricultura la base legal que la sustenta data del año 1965, es decir que pronto cumplirá las tres décadas y en el momento en que fue promulgada, la ley que la creó las condiciones del país eran muy distintas a la que rigen hoy en día en la nación. Dicha legislación surge en un momento en que apenas se daba apertura a la democratización de la nación y se pensó en la configuración de una institución que abarcara todo lo relativo a la agropecuaria, los recursos naturales, la comercialización, la investigación, la extensión y la economía agropecuaria. Hoy día, todas esas áreas se han tornado tan complejas y variadas que ameritan una descentralización y especialización para garantizar su adecuado funcionamiento, operatividad y eficacia.

El conjunto de las 26 funciones que la ley 8 le asigna a la SEA y que tienen una cobertura que abarca las áreas de rectoría o dirección del sector agropecuario, las normativas, las de regulación y control y la de constituirse, en agente promotor del desarrollo agropecuario del país a través de las acciones de investigación, extensión, transferencia de tecnología, capacitación, etc, no permiten hoy ser cumplidas a cabalidad por una sola institución, mas aun si en ellas se constatan debilidades en el orden organizativo y de gestión, escasez de recursos y otras restricciones.

El solo hecho de que en una institución de un país pequeño como la República Dominicana haya una estructura orgánica conformada por al rededor de 40 departamentos, 6 subsecretaría y 8 Direcciones Regionales y que en agregación a ello tenga que regir y coordinar las acción de instituciones y/o organismos similares, ofrece una idea de la dificultad o imposibilidad real de manejo eficiente de tan voluminoso y complicado aparato.

El argumento es válido además de la SEA para la demás instituciones como el IAD, el INDRHI, INESPRE, DGF, entidades caracterizadas por estructuras abultadas y exceso de funciones que en la practica no se cumplen cabalmente.

Otro aspecto que afecta a las instituciones del sector público agropecuario es el exceso de personal.

Los datos confirman un número cada vez más creciente de empleados en cada una de dichas entidades superando entre la SEA, IAD, y el INDRHI una plantilla de personal las dos decenas de miles en la actualidad.

Al fenómeno de exceso de personal se agrega el hecho de que en su gran mayoría estos empleados corresponden a la categoría administrativa y de apoyo, con bajo nivel de calificación, en desmedro del personal técnico-profesional calificado. Como elemento importante se destaca también la ausencia en estas instituciones de una política de personal que tenga en cuenta la selección

capacitación, evaluación, promoción y adecuada remuneración del personal ello conduciendo o incidiendo a un flujo cada vez mayor de éxodo del técnicos calificados hacia otros organismos y la sustitución de los mismos por un personal que no llena las exigencias mínimas recomendadas para el desempeño de sus funciones.

En lo que respecta a la disponibilidad de recursos financieros y presupuestarios, en todas las instituciones de referencia se verifica una marcada insuficiencia y serias dificultades para ejecutar los limitados presupuestos asignados por ley. En la mayoría de ellas se refleja asimismo la disminución y/o la falta de inyección de recursos frescos vía la participación de organismos internacionales (préstamos, donaciones) y de igual manera son muy exiguos los recursos percibidos vía la asignación de fondos especiales del ejecutivo.

La capacidad de gestión se ve resquebrajada en la medida que transcurren los años debido entre otros factores a la debilidad organizativa imperante, la inadecuada administración y la limitada permanencia de los incumbentes en las instancias de dirección de las instituciones. Casos particulares respecto a esta última restricción se verifican en el INDRHI donde el período promedio de permanencia del Director Ejecutivo es de 18 meses, 1 año en la SEA y alrededor de 10 meses en el caso del IAD, factor este que impide dar seguimiento a medidas de políticas, planes y programas así como a mecanismos de implementación de acciones anteriormente emprendidas.

En lo referente a los organismos privados involucrados en la actividad agropecuaria dominicana varias de estas entidades sobre todo las vinculadas a la actividad empresarial, fundaciones, asociaciones de empresarios, comerciantes etc. se han abierto camino a pesar de varias restricciones que actúan sobre su desenvolvimiento. Sin embargo, en el caso de las asociaciones de productores, las cooperativas y otras entidades, las mismas atraviesan por una situación de estancamiento en su desarrollo así como una debilidad orgánica.

A pesar de que los nexos de las instituciones públicas agropecuarias con relación a las asociaciones y organismos privados empresariales han experimentado cierta mejoría, aún falta mucho por lograr para que en las mismas sean fortalecidos e institucionalizado. En lo que se refiere a las asociaciones de pequeños productores y cooperativas agropecuarias las relaciones de las empresas agropecuarias públicas evidencian un mayor grado de debilidad debido a la ausencia de una política expresa y definida para que se fortalezcan dichas relaciones así como por la falta de mecanismos adecuados para que operen dichas relaciones con efectividad.

En torno a la capacidad de gestión se verifican avances en las organizaciones privadas empresariales mientras que en cambio, en

las asociaciones de pequeños y medianos productores, cooperativas, etc, dicha capacidad o no existe o se reduce a su mínima expresión.

Los niveles de concertación y colaboración entre las entidades del sector privado y entre estas y la del sector oficial son reducidos e ineficientes. El fenómeno obedece fundamentalmente a la falta de una política en el sector oficial para que dicha concertación se lleve a cabo y a la falta de mecanismos adecuados para promover las consolidación y expansión de los organismos privados. A lo interno, la debilidad organizativa y de gestión de las asociaciones y cooperativas de productores impide una relación más activa con las organizaciones empresariales agropecuarias existentes.

4.2 RECOMENDACIONES PARA MEJORAR EL MARCO INSTITUCIONAL AGROPECUARIO

Del análisis institucional realizado sobre el sector agropecuario dominicano y de las conclusiones que del mismo se derivan, se extraen las siguientes recomendaciones generales como marco de acción específica para mejorar la situación existente en tan importante sector de la economía dominicana.

Dichas acciones se orientan en dos direcciones básicas: hacia las instituciones que conforman el sector público agropecuario y las que se orientan a los organismos privados agropecuarios.

A) INSTITUCIONES DEL SECTOR PUBLICO AGROPECUARIO

* En todas y cada una de las instituciones del sector público agropecuario es necesario readecuar y/o modificar tanto su base legal como la legislación en su conjunto de tal manera que esta pueda responder a los cambios que se han experimentado en la economía y sociedad dominicana en estas últimas 2 décadas.

* Asimismo es conveniente la creación de una sola institución que agrupe a los organismos que funcionan en el área de recursos naturales tales como la DGF, SURENA, DNP, CONATEF y otras, con el fin de homogenizar la legislación que la sustenta y alcanzar una organización y acción común en dicho subsector.

* Reducir las funciones institucionales a niveles manejables y que garanticen la operatividad de las mismas y transferir varias de las asignadas actualmente a organismos especializados que se creen o que ya existen tanto de carácter mixtos como privados. Con tal medida se evitará además la duplicación de esfuerzos y/o yuxtaposición de funciones.

* Disminuir sensiblemente el número de unidades, dependencias en las instituciones llevándola al nivel estricto de las necesidades operativas y funcionales de la estructura orgánica de cada una.

* Incrementar sustancialmente los recursos presupuestarios y financieros por parte del gobierno y buscar fuentes alternas de recursos tanto en el plano interno como institucional.

* Establecer un orden estricto de prioridades en la ejecución del gasto logrando niveles adecuados de ejecución con la inserción e implementación de mecanismos idóneos y orientándolos hacia actividades de desarrollo.

* Implementar una política de gasto que privilegie las inversiones de capital y reduzca los gastos corrientes.

* Formular y ejecutar una política de personal que tienda hacia la reducción de la plantilla de empleados, privilegie la recomposición de profesionales y técnicos vs. personal administrativo y de apoyo.

* Adoptar una política de selección, evaluación, promoción capacitación y permanencia del personal técnico calificado y mejorar los niveles salariales percibidos así como las condiciones generales de trabajo.

* Aplicar en toda su extensión la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

* Fortalecer las áreas de organización y capacidad de gestión en todas las áreas institucionales del sector público agropecuario con la implementación de mecanismos efectivos de dirección, el desarrollo de procesos de capacitación permanentes y el mejoramiento de la estructura administrativa.

* Crear mecanismos idóneos para mejorar las relaciones inter-institucionales como a lo interno de cada organismo así como con las entidades del sector privado agropecuario.

* Garantizar un mayor tiempo de permanencia de los incumbentes en los puestos de dirección de manera que se logre dar continuidad y sistematización a los planes, programas, proyectos y acciones emprendidas en cada una de las instituciones del sector público agropecuario.

B.- ORGANISMOS AGROPECUARIOS PRIVADOS.

Las recomendaciones y acciones para mejorar la estructura institucional de los organismos privados agropecuarios se orientan en las siguientes direcciones y áreas.

* Adopción e implementación de una política del sector público agropecuario que promueve la consolidación y expansión de la entidades involucradas en la acción privada del desarrollo agropecuario.

* Promover la colaboración y acción común pública y privada para el desarrollo agropecuario nacional.

* Creación de organismos mixtos (estatal-privados) para el desempeño de determinadas funciones (investigación, extensión, transferencia de tecnología, campañas agropecuarias especiales, etc.). Dejándole a la SEA aquellos servicios que se consideran estratégicos.

* Creación de mecanismos para fortalecer la organización, gestión administración y capacitación de las organizaciones de pequeños productores (asociaciones, federaciones, cooperativas etc).

BIBLIOGRAFIA

- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA-RD. Estudio para el análisis y Fortalecimiento Institucional y Operacional de la Secretaria de Estado de Agricultura (SEA). Santo Domingo, noviembre 1989.

- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA-RD. (Francisco área, Manuel Colón, Pablo Cabrera y wilfrido Isidor). Análisis Institucional de la Subsecretaria Técnica de Planificación Sectorial Agropecuaria. Santo Domingo. Junio de 1989.

- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA-RD. Proyecto de Desarrollo Agrícola Sostenible en San Juan de la Maguana (Oscar Ghersi, Manuel Colón. Análisis Institucional- Financiero) Santo Domingo, Marzo de 1992.

- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA-RD. (Jerry La Gra y otros). Informe Final del Proyecto de Comercialización Integrado Julio 1973- Septiembre 1979. Santo Domingo, Publicación Miscelánea Nº 221, 1980.

- Junta Agroempresarial de Consultoría y Coinversión, Inc.-JACC-. Agroempresa Dominicana 1990, Santo Domingo, 1990.

- Junta Agroempresarial Dominicana -JAD-. Memoria Anual 1991 Santo Domingo, 1992.

- Consejo Nacional de Agricultura, Unidad de Estudio de Política Agropecuaria -UEPA-. Compendio de Estudios sobre políticas Agropecuarias en R.D. 1985-1988, Vol. II. Editora Corripio, Santo Domingo, 1989.

- Consejo Nacional de Agricultura, Unidad de Estudio de Política Agropecuaria -UEPA-. Reorganización Institucional del Sector Público Agropecuario (J.L. Malkun y otros). Santo Domingo, 1987.

- Informe Nacional para la conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Brasil 192. Versión preliminar. Santo Domingo, 1991.

- Instituto Agrario Dominicano -IAD- Boletín Estadístico Santo Domingo, 1991.

ANEXO A

Cuadros

CUADRO 1

PRESUPUESTO POR PROGRAMA DE LA SEA PARA 1991

TOTAL AGRICULTURA	ANTEPROYECTO DE PRESPUESTO 1992 1/	PRESUPUESTO 1991 (F-100)		
		ASIGNADO	RECIBIDO ENE-DIC	BALANCE PENDIENTE
	647,295,297	162,232,404.04	120,192,345.02	42,040,059.02
PROG. I ADMINISTRACION SUPERIOR	196,858,378	52,913,605.00	45,178,454.82	7,735,150.18
PROG. II DESARROLLO DE LA PRODUCCION	294,966,967	63,708,180.00	36,408,200.00	2,729,979.80
PROG. III DESARROLLO RURAL	67,602,693	20,472,120.00	19,233,252.00	1,238,868.00
PROG. IV DESARROLLO DE LOS RECURSOS PECUARIOS	36,650,400	15,366,354.00	12,411,759.40	2,954,594.64
PROG. V DESARROLLO DE LOS RECURSOS NATURALES	51,216,859	9,772,145.00	6,960,678.60	2,811,466.40

Fondos recibidos a través de la Presidencia
Con cargo a la cuenta 1401 durante el año 1991 RD$237,177,218.00

Total Recibido por la SEA en 1991. RD$357,369,563.02

1/ Los datos que presente ONAP no necesariamente van a coincidir con estos debido a los ajustes que ellos realizan

CUADRO NO. 2

LEY PRESUPUESTO 1992

LEY DE ESTADO DE AGRICULTURA CAP-210

(RD$)

CONSOLIDADO DEL CAPITULO

OBJETO CUENTA	TOTAL CAPITULO	SUB-TOTAL (I-V) SUPERIOR	PROGRAMA I ADMINISTRACION SUPERIOR	PROGRAMA II DES. PROD. FIN. Y MERCAD.	PROGRAMA III DESARROLLO RURAL	PROGRAMA IV DES. RECURSOS PECUARIOS	PROGRAMA V DES. REC. NATURALES
TOTAL A+B+C+D	1,522,244,035	401,685,015	114,630,335	191,866,120	36,297,460	21,759,365	37,131,735
TOTAL A+B (F-100)	678,054,395	339,185,015	82,630,335	167,866,120	36,297,460	21,759,365	30,631,735
A. GASTOS CORRIENTES	297,026,055	178,440,355	75,050,300	47,448,890	28,187,460	16,190,365	11,563,340
01-Servicios Personales	137,660,585	137,660,585	52,023,980	38,032,925	24,642,885	14,875,610	8,085,185
011-Sueldos Para Cargos Fijos	107,867,740	107,867,740	43,713,315	25,081,845	21,620,820	10,611,535	6,840,225
014-Jornales	18,607,680	18,607,680	3,921,840	9,912,240	1,095,120	3,070,080	608,400
015-Honorarios	293,370	293,370	293,370	---	---	---	---
017-Gastos Representación	42,245	42,245	42,245	3,695	4,435	5,435	4,435
018-Gratificaciones y Bonificaciones	10,825,550	10,825,550	4,047,210	3,035,145	1,922,510	1,188,560	632,125
019-Otros Servicios Personales	24,000	24,000	24,000	---	---	---	---
02-Servicios No Personales	18,599,330	18,599,330	10,646,845	3,401,615	1,993,700	661,255	1,895,915
021-Servicios de Comunicaciones	1,158,355	1,158,355	874,450	112,700	20,400	92,055	58,750
022-Servicios Básicos	7,139,660	7,139,660	6,960,770	52,745	27,600	93,545	5,000
023-Publicidad, Impresión y Encuadernación.	1,245,200	1,245,200	55,200	213,000	51,000	35,000	891,000
024-Viáticos	819,000	819,000	18,000	172,000	220,000	179,000	230,000
025-Transporte y Almacenaje	478,915	478,915	11,000	244,000	29,700	28,215	166,000
026-Alquileres	4,721,240	4,721,240	1,514,500	207,770	---	55,600	---
027-Seguros	1,128,390	1,128,390	17,890	295,000	190,000	535,000	
Menores y Const. Temporales	1,128,390	1,128,390	17,890	295,000	190,000	90,000	535,000
029-Otros Servicios No Personales	131,300	131,300	20,000	37,000	55,000	9,135	10,165

CUADRO NO. 2

LEY PRESUPUESTO 1992

LEY DE ESTADO DE AGRICULTURA CAP-210

(RD$)

CONSOLIDADO DEL CAPITULO

OBJETO CUENTA	TOTAL CAPITULO	SUB-TOTAL (I-V) SUPERIOR	PROGRAMA I ADMINISTRACION SUPERIOR	PROGRAMA II DES. PROD. FIN. Y MERCAD.	PROGRAMA III DESARROLLO RURAL	PROGRAMA IV DES. RECURSOS PECUARIOS	PROGRAMA V DES. REC. NATURALES
03-Materiales y Suministros	8,635,815	8,635,815	2,112,575	3,179,615	1,306,925	618,500	1,418,200
031-Alimentos y Productos Agroforestales	1,215,825	1,215,825	30,000	434,000	131,825	45,000	575,000
032-Minerales, Excepto Hidrocarburos	167,000	167,000	5,000	85,000	2,000	35,000	40,000
033-Textiles y Vestuarios	598,600	598,600	113,000	155,100	136,100	60,000	134,400
034-Productos de Papel, Cartón e Impresos	1,599,925	1,599,925	547,425	435,000	350,000	48,500	219,000
035-Productos de Cuero y Caucho	1,623,415	1,623,415	59,000	1,153,015	165,000	123,000	123,400
036-Productos Químicos y Conexos	1,322,000	1,322,000	185,000	613,000	250,000	150,000	124,000
037-Productos de Minerales No Metálicos	197,400	197,400	5,000	10,000	95,000	63,000	24,000
038-Productos Metálicos	340,000	340,000	---	159,000	52,000	59,000	70,000
039-Productos Varios y Utiles Diversos	1,571,650	1,571,650	1,168,150	135,500	125,000	35,000	108,000
07-Aportes Corrientes	118,765,700	180,000	180,000	---	---	---	---
074-Subvenciones a Instituciones del Sector Privado.	660,000	180,000	180,000	---	---	---	---
075-Aportes a Instituciones del Sector Público.	118,105,700	---	---	---	---	---	---
09-Deuda Pública	10,000,000	10,000,000	10,000,000	---	---	---	---
095-Pagos Diferidos de Gastos Corrientes.	2,000,000	2,000,000	2,000,000	---	---	---	---
097-Cuotas Atrasadas	8,000,000	8,000,000	8,000,000	---	---	---	---

CUADRO NO. 2

LEY PRESUPUESTO 1992

LEY DE ESTADO DE AGRICULTURA CAP-210

(RD$)

CONSOLIDADO DEL CAPITULO

OBJETO CUENTA	TOTAL CAPITULO	SUB-TOTAL (I-V) SUPERIOR	PROGRAMA I ADMINISTRACION SUPERIOR	PROGRAMA II DES. PROD. FIN. Y MERCAD.	PROGRAMA III DESARROLLO RURAL	PROGRAMA IV DES. RECURSOS PECUARIOS	PROGRAMA V DES. REC. NATURALES
11-Asociaciones Globales	3,364,625	3,364,625	86,900	2,834,735	243,950	35,000	164,040
111-Suspensos	12,000	12,000	12,000	---	---	---	---
112-Unidades Ejecutoras Muy Específicas	3,352,625	3,352,625	74,900	2,834,735	243,950	35,000	164,040
08- GASTOS DE CAPITAL	381,028,340	160,744,660	7,580,035	120,417,230	8,110,000	5,569,000	19,068,395
04-Maquinarias y Equipos	22,488,445	22,488,445	1,962,000	7,058,455	7,960,000	2,909,000	2,599,000
041-Maquinarias y Equipos de Producción.	6,015,000	6,015,000	40,000	2,950,000	900,000	1,325,000	800,000
042-Equipos Educaciones y Recreativos.	350,000	350,000	---	---	260,000	---	90,000
043-Equipos de Transporte, Tracción y Elevación.	8,188,775	8,188,775	1,430,000	491,775	5,640,000	---	627,000
044-Equipos de Operaciones Auxiliares.	2,596,680	2,596,680	440,000	506,680	780,000	160,000	710,000
045-Equipos Médicos-Sanitarios	586,000	586,000	---	---	---	489,000	97,000
046-Equipos Varios	695,000	695,000	10,000	---	200,000	400,000	85,000
047-Herramientas y Repuestos Mayores.	1,498,000	1,498,000	8,000	750,000	180,000	475,000	85,000
048-Adiciones y Reparaciones Extraordinarias de Maquinarias y Equipos.	2,559,000	2,559,000	34,000	2,360,000	---	60,000	105,000
06-Construcciones de Obras y Plantaciones Agrícolas.	112,226,110	112,226,110	60,000	103,705,000	150,000	266,000	5,571,110

CUADRO NO. 2

LEY PRESUPUESTO 1992

LEY DE ESTADO DE AGRICULTURA CAP-210

(RD$)

CONSOLIDADO DEL CAPITULO

OBJETO CUENTA	TOTAL CAPITULO	SUB-TOTAL (I-V) SUPERIOR	PROGRAMA I ADMINISTRACION SUPERIOR	PROGRAMA II DES. PROD. FIN. Y MERCAD.	PROGRAMA III DESARROLLO RURAL	PROGRAMA IV DES. RECURSOS PECUARIOS	PROGRAMA V DES. REC. NATURALES
062-Obras de Acondicionamiento de Suelos y Plantaciones.	100,000,000	100,000,000	---	95,860,000	---	1,600,000	2,540,000
064-Obras Hidráulicas y Sanitarias	2,051,110	2,051,110	20,000	100,000	---	---	1,931,110
065-Edificaciones.	5,710,000	5,710,000	---	4,025,000	100,000	585,000	1,000,000
066-Instalaciones	340,000	340,000	---	---	---	240,000	100,000
067-Adiciones y Reparaciones Extraordinarias de Obras e Instalaciones.	4,125,000	4,125,000	40,000	3,800,000	50,000	235,000	---
08-Aportes de Capital	220,283,680	---	---	---	---	---	---
081-Aportes de Capital al Sector Privado.	4,900,000	---	---	---	---	---	---
082-Aportes de Capital al Sector Público.	215,383,680	---	---	---	---	---	---
10-Desembolsos Financieros	---	---	---	---	---	---	---
11-Asignaciones Globales	26,030,095	26,030,095	5,558,035	9,573,775	---	---	10,898,285
113-Contrapartida de Préstamos	26,030,095	26,030,095	5,558,035	9,573,775	---	---	10,898,285
C. FONDOS ESPECIALES	---	---	---	---	---	---	---
D. RECURSOS EXTERNOS	844,189,690	62,500,000	32,000,000	24,000,000	---	---	6,500,000
Donaciones y Préstamos	844,189,690	62,500,000	32,000,000	24,000,000	---	---	6,500,000
- Desarrollo Rural Integrado Pedernales (NA-80-36)	32,000,000	32,000,000	32,000,000	---	---	---	---
- Pesca Artesanal Zona Sur (No. OEJ-42950)	6,500,000	6,500,000	---	---	---	---	6,500,000
- La Vigía-Dajabón (16-12-88)	24,000,000	24,000,000	---	24,000,000	---	---	---
- Pequeños Productores Región Suroeste (216-DO)	37,493,765	---	---	---	---	---	---
- Riego de Sabaneta (570-SF-DR)	8,587,500	---	---	---	---	---	

CUADRO NO. 7

LEY PRESUPUESTO 1992

LEY DE ESTADO DE AGRICULTURA CAP-210

(RD$)

CONSOLIDADO DEL CAPITULO

OBJETO CUENTA	TOTAL CAPITULO	SUB-TOTAL (I-V) SUPERIOR	PROGRAMA I ADMINISTRACION SUPERIOR	PROGRAMA II DES. PROD. FIN. Y MERCAD.	PROGRAMA III DESARROLLO RURAL	PROGRAMA IV DES. RECURSOS PECUARIOS	PROGRAMA V DES. REC. NATURALES
- Programa Pequeños Proyectos Hidroeléctricos (No. 19-9-80)	2,500,000	---	---	---	---	---	---
- Proyecto Manejo de Aguas a Nivel de Fincas (517-T-042)	10,592,710	---	---	---	---	---	---
- Fortalecimiento del INDRHI, Región Suroeste (PN-83-2120-0)	4,270,000	---	---	---	---	---	---
- Optimización de los Recursos Hídricos del Yaque del Sur y Mejoramiento de la Red Hidroeléctrica Nac. (DOM-87-004)	1,000,000	---	---	---	---	---	---
- Proyecto Hidroeléctrico Río Blanco (PR-RD-13-141)	611,000,000	---	---	---	---	---	---
- Pequeños Aprovechamientos Hidroeléctricos (PR-RD-17-156)	11,245,715	---	---	---	---	---	---
- Jigüey-Aguacate (EXP-AID-89-019)	95,000,000	---	---	---	---	---	---

Cuadro 3

PERSONAL DE LA SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA

CATEGORIAS	CANTIDAD 1984	PERSONAL 1989	VARIACION ABSOLUTA	%
Profesionales	1,395	1,511	116	8
Técnicos medios	1,033	923	(110)	(11)
Administrativos y Servicio de Apoyo	8,767	10,191	1,424	16
Otros	8	53	45	563
Total	11,203	12,678	1,475	13

Cuadro 3a

PERSONAL DE LA SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA POR ESPECIALIDAD Y DEPENDENCIA (SEPTIEMBRE 1989)

ESPECIALIDAD	DEPENDENCIAS										TOTAL	
	OFICINA CENTRAL	LABORATORIOS, INSTITUTOS, CENTROS	NORTE	NORCENTRAL	NOROESTE	NORDESTE	CENTRAL	SUR	SUROESTE	ESTE	CANTIDAD	%
Profesionales	739	133	100	51	70	101	100	79	70	68	1,511	11.9
Técnicos Medios	253	102	96	74	82	67	89	54	83	24	924	7.3
Estudiantes							1		1		2	0.0
Administrativos y	5,792	1,031	639	446	384	489	407	337	358	308	10,191	80.4
Servicios Generales											0	
Obreros	3	1			1						5	0.0
Otros	6	10	2	3	19	2	2		1	1	46	0.4
Total	6,793	1,277	837	574	556	659	599	470	513	401	12,679	100.0
%	53.6	10.1	6.6	4.5	4.4	5.2	4.7	3.7	4.0	3.2	100.0	

CUADRO 4

RELACION EJECUTADO - PRESUPUESTADO

(Expresado en %)

	DENOMINACION	1989	1990	1991
A	INGRESOS CORRIENTES	105.6	111.8	108.7
	A1. Entradas Propias	101.9	93.4	124.7
	A2. Aportes Fiscales Corrientes	106.1	115	102.5
	A3. Otros Ingresos de Sector Público			
	A4. Otros Ingresos Corrientes			
B.	INGRESOS DE CAPITAL	74.5	56.4	77.6
	B1. Entradas Propias			
	B2. Aportes Fiscales	296.8	227.5	84.4
	B3. Otros Ingresos de Sector Público			
	B4. Prestamos Externos	20.7	12.2	45.7
	B5. Otros Ingresos de Capital	5216	---	261.8

(Cuadro 5)

RESUMEN EJECUCION PRESUPUESTARIA A NIVEL ANUAL

(miles US$ corrientes)

DETALLE	1988	%	1989	%	1990	%	1991	%	TACC 1998/1991
A. GASTOS CORRIENTES	6,371.1	13.7	5,823.2	11.87	3,856.3	5.31	5,035.9	3.87	(7.54)
A.1 Gastos de Operación.	5,919.3	12.8	5,605.1	11.43	3,721.5	5.12	4,796.4	3.68	(6.77)
A.1.1 Personales.	4,359.0	9.4	4,777.9	9.74	308.3	0.42	3,912.3	3.00	(3.54)
A.1.2 Servicios no personales.	1,128.6	2.4	483.1	0.98	345.1	0.48	392.6	0.30	(29.67)
A.1.3 Materiales y Suministros.	431.7	0.9	344.2	0.70	293.1	0.40	491.6	0.38	4.43
A.2 Aportes Corrientes.	241.1	0.5	218.2	0.44	134.9	0.19	239.5	0.18	(0.22)
A.3 Intereses deuda.	210.7	0.5	0.0	0.00	0.0	0.00	0.0	0.00	
B. GASTOS DE CAPITAL.	39,999.1	86.3	43,226.9	88.13	68,798.9	94.69	125,216.1	96.13	46.29
B 1 Inversión Real.	39,219.4	84.6	42,430.0	86.50	68,291.7	93.99	124,508.0	95.59	46.97
B.1.1 Maquinarias y Equipos.	2,330.8	5.0	1,656.1	3.38	1,536.3	2.11	460.2	0.35	(41.77)
B.1.2 Construcciones.	36,888.6	79.6	40,773.9	83.13	66,755.4	91.88	124,047.8	95.24	49.82
B 3 Desembolsos Financieros.	779.7	1.7	796.8	1.62	507.1	0.70	708.1	0.54	(3.16)
TOTAL GENERAL	46,370.2	100.0	49,050.1	100.00	72,655.1	100.00	130,252.0	100.00	41.10

CUADRO 6

PORCENTAJE DE PARTICIPACION DEL PERSONAL POR ESPECIALIDAD DEL PERSONAL DEL INDRHI PARA 1991 Y 1985

ESPECIALIDAD	PERSONAL PERMANENTE		PERSONAL NOMINAL	
	1991	1985	1991	1985
Profesionales	11.10	27.84	---	---
Técnicos Medios	4.55	5.40	2.26	6.12
Administrativos	22.67	3.82	12.58	---
Obreros	61.68	62.94	85.26	93.88
Total Personal	3,338	1,035	1,391	980

FUENTE: Departamento de Planificación, INDRHI

CUADRO 7

ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO REAL DEL INDRHI

(en 000 Pesos corrientes) 1988-1992

DENOMINACION	1998	1989	1990	1991	1992 1/	TASA DE CREC. ACUMULATIVA ANUAL
A. INGRESOS CORRIENTES		35.161	38.4	62.851	105.276	33.7
A1. Entradas Propias		4.393	4.999	20.078	19.324	113.8
A2. Aportes Fiscales Corrientes		30.768	33.349	42.773	85.952	17.9
A3. Otros Ingresos de Sector Público		---	---	---	---	---
A4. Otros Ingresos Corrientes		---	52			
B. INGRESOS DE CAPITAL		266.298	463.42	1053.484	2529.955	98.9
B1. Entradas Propias		---	---	---	36	
B2. Aportes Fiscales		196.429	368.681	930.371	1789.333	117.6
B3. Otros Ingresos de Sector Público		4.508	---	---	---	---
B4. Prestamos Externos		60.144	80.096	115.023	736.224	38.3
B5. Otros Ingresos de Capital		5.213	14.643	8.091	4.361	24.5
TOTAL		301.459	501.82	1116.335	2635.231	

1/ Previsto para el ejercicio presupuestal 1992.

FUENTE: INDRHI; Ejecución presupuestaria 1988-1991

PERSONAL TEMPORERO DEL INDRHI A DICIEMBRE DE 1991

CUADRO 6

	PROGRAMAS (1)								
ESPECIALIDAD	1	2	3	4	5	6	7	TOTAL	%
PROFESIONALES:									
Ingeniero Civil									
Ingeniero Agrónomo									
Ingeniero Electromecánico									
Ingeniero Topográfo									
Ingeniero Sistema									
Ingeniero Geólogo									
Agrimensor									
Licenciado Economía									
Licenciado Contabilidad									
Licenciado Química									
Lic. Administ Empresas									
Otros Profesionales									
TECNICOS MEDIOS									
Técnicos Programación									
Cartógrafo									
Técnico Mecánico				10				10	0.72
Técn. Analista Químico									
Dibujante									
OTROS TECNICOS MEDIOS				20				20	1.44
PERSONAL ADMINISTRATIVO									
OBREROS			25	1161		175		1361	97.84
TOTAL	0	0	25	1191	0	175	0	1391	100.00

/1 DESCRIPCION DE LOS PROGRAMAS

PROG. 1 : Dirección y Administración

PROG. 2 : Proyectos

PROG. 3 : Planificación

PROG. 4 : Distritos de Riego

PROG. 5 : Pequeñas Presas

PROG. 6 : Hidrología

PROG. 7 : Desarrollo Hidroeléctrico

CUADRO 9
INSTITUTO AGRARIO DOMINICANO
PRESUPUESTO TOMADOS Y EJECUTADOS
AÑOS 1987-1991

AÑOS	PROGRAMADO	EJECUTADO	% EJEC.
1	RD$	RD$	3/2
1987	52,855,620	43,263,089	81.9
1988	126,734,192	93,092,780	73.4
1989	162,871,824	64,756,192	39.8
1990	78,871,824	94,112,366	119.3
1991	78,871,824	159,386,787	138.0
TAAC 1987-1991	10.5%	31.6%	
	500,205,284	129,900,000	

* El presupuesto de éste año fue igual al del año 1990 debido a que el Congreso no lo aprobó por lo tanto, según la ley cuando ocurran casos como este el presupuesto que rige es el del año anterior

CUADRO 10

PERSONAL IAD AÑOS 1988, 1991, y 1992

AÑO	TOTAL	NOMBRADO	NOMINA INTERNA	OTROS PROGRAMAS*
1988	4418	190	4098	130
1991	5156	150	4896	110
1992	5919	N.D.	N.D.	N.D.
TASA DE CREC(%) 88-92	7.6			

* Incluye al FEDA y otros.
Fuente, IAD

CUADRO 11 RELACION ENTRE LOS INGRESO DE LA DIRECCION GENERAL FORESTAL PROVENIENTES DEL PRESUPUESTO NACIONAL Y LOS GASTOS EN SERVICIOS PERONALES.

Año	presupuesto (En RD$)	Gastos en Servicios Personales	Relación Porcentual Presupuesto-Gastos Servicios Personales
1982	3,655,689	3,145,442	86.0%
1983	3,792,110	3,245,923	85.6%
1984	5,110,572	4,402,010	86.1%
1985	5,963,155	5,290,136	88.7%
Total	18,521,526	16,083,511	86.8%

Fuente: Dirección General Forestal: Fuentes de Recursos Financieros, 1985.

CUADRO 13

PRESUPUESTO PROGRAMADO Y EJECUTADO DE LA DGF DURANTE LOS AÑOS 1989-1992 EN RD$

Año	Aprobado	Ejecutado	% de Ejecución	% Servicios personal sobre gasto total
1989	14,743.745	13,837.586	93.9	94.5
1990	18,422.460	17,961.307	97.5	95.4
1991	18,422.460	17,057.350	92.6	99.7
1992*	31,401.205	21,145.639*	67.3	99.8
Total	82,889.870	70,001.882	84.3	X=97.4
TAAC 89/91	11.8%	11.0%		

Fuente: Dirección General Forestal

* Ejecución hasta el mes de agosto de 1992.

CUADRO 14

CANTIDAD, COMPOSICION Y DISTRIBUCION DEL PERSONAL DE LA DGF PARA 1986

Titulo o Función	Oficina Central	Interior	Total	%
Técnicos Forestales	**6**	**36**	**43**	**2.04**
Ing. Forestales	1		1	
Agrónomos	3	17	20	
Peritos forestales	1	19	20	
Técnicos no Titulados	1		1	
Técnicos no Forestales	**6**	**10**	**16**	**0.78**
Ing. Agrónomos		4	4	
Otros Profesionales Universitarios	6		6	
Agronómos		6	6	
Personal Auxiliar Forestal	**30**	**1,609**	**1,639**	**79.76**
Vigilanes Forestales	10	1,025	1,035	
Controles de Madera		64	64	
Obreros (incendios y viveros)	20	520	540	
Otro Personal	**174**	**184**	**358**	**17.42**
Personal Administrativo	119	134	253	
Personal Servicios Varios	55	50	105	
totales	216	1,839	2,055	100.00

Fuente: Dirección General Forestal, Santo Domingo, R.D. 1986.

CUADRO 15

RELACION NUMERICA DEL PERSONAL DE LA DGF EN 1992

Categoría	Cantidad	%
Técnicos	115	5.66
Choferes	22	1.08
Obreros	783	38.57
Mecánicos	15	0.74
Oficinistas	347	17.10
Vigilantes forestales	748	36.85
Totales	2,030	100.00

Fuente: DGF

ANEXO B

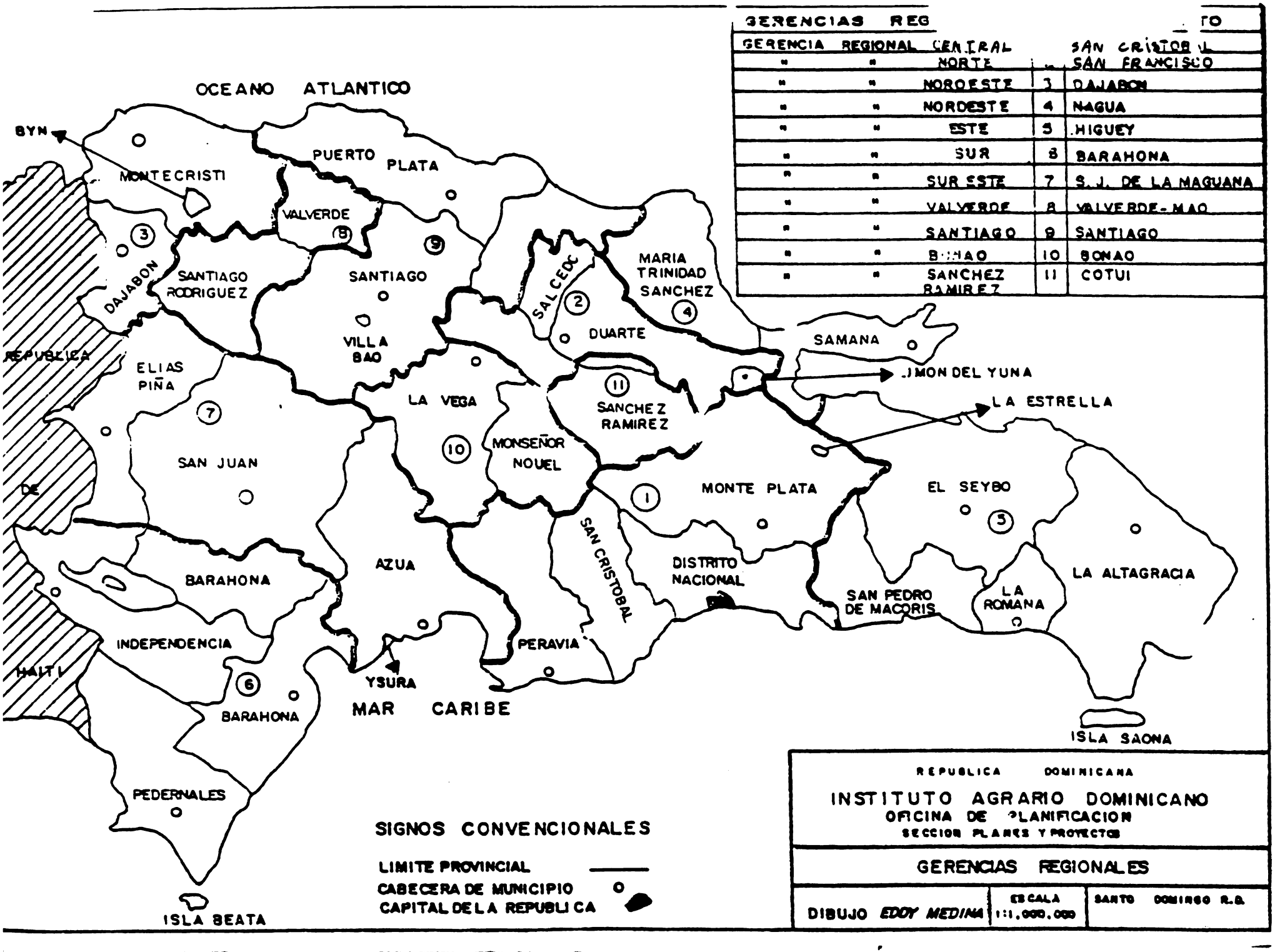
Figuras

Leyenda: _____ Límite Distrito Forestal
..... Límite Subdistrito Forestal

Gráfico No. 2.3: Organización Regional de la DGF
Fuente .: Dirección General Forestal, 1986

DISTRITOS FORESTALES

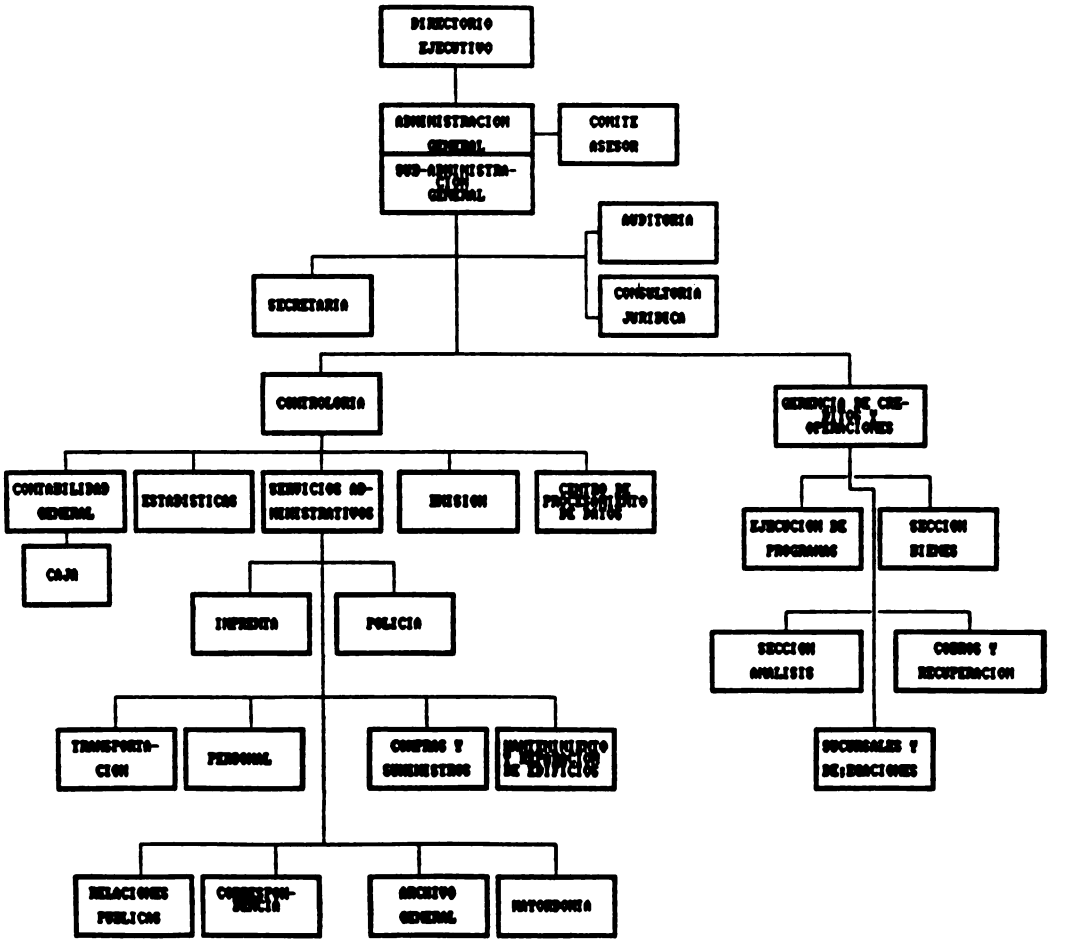
1. JARABACOA
   1.1 La Vega
   1.2 Constanza
   1.3 Bonao
2. SAN JOSE DE LAS MATAS
   2.1 Jánico
   2.2 Monción
   2.3 Santiago
   2.4 Imbert
   2.5 Mao
3. DAJABON
   3.1 Restauración
   3.2 Santiago Rodríguez
4. SAN JUAN DE LA MAGUANA
   4.1 Elías Piña
   4.2 Pedro Las Casas
5. BARAHONA
   5.1 Pedernales
6. CENTRAL DE SANTO DOMINGO
   6.1 San José de Ocoa
   6.2 San Cristóbal
   6.3 Bayaguana
7. HIGUEY
   7.1 Sabana de la Mar
8. SAN FRANCISCO DE MACORIS
   8.1 Samaná



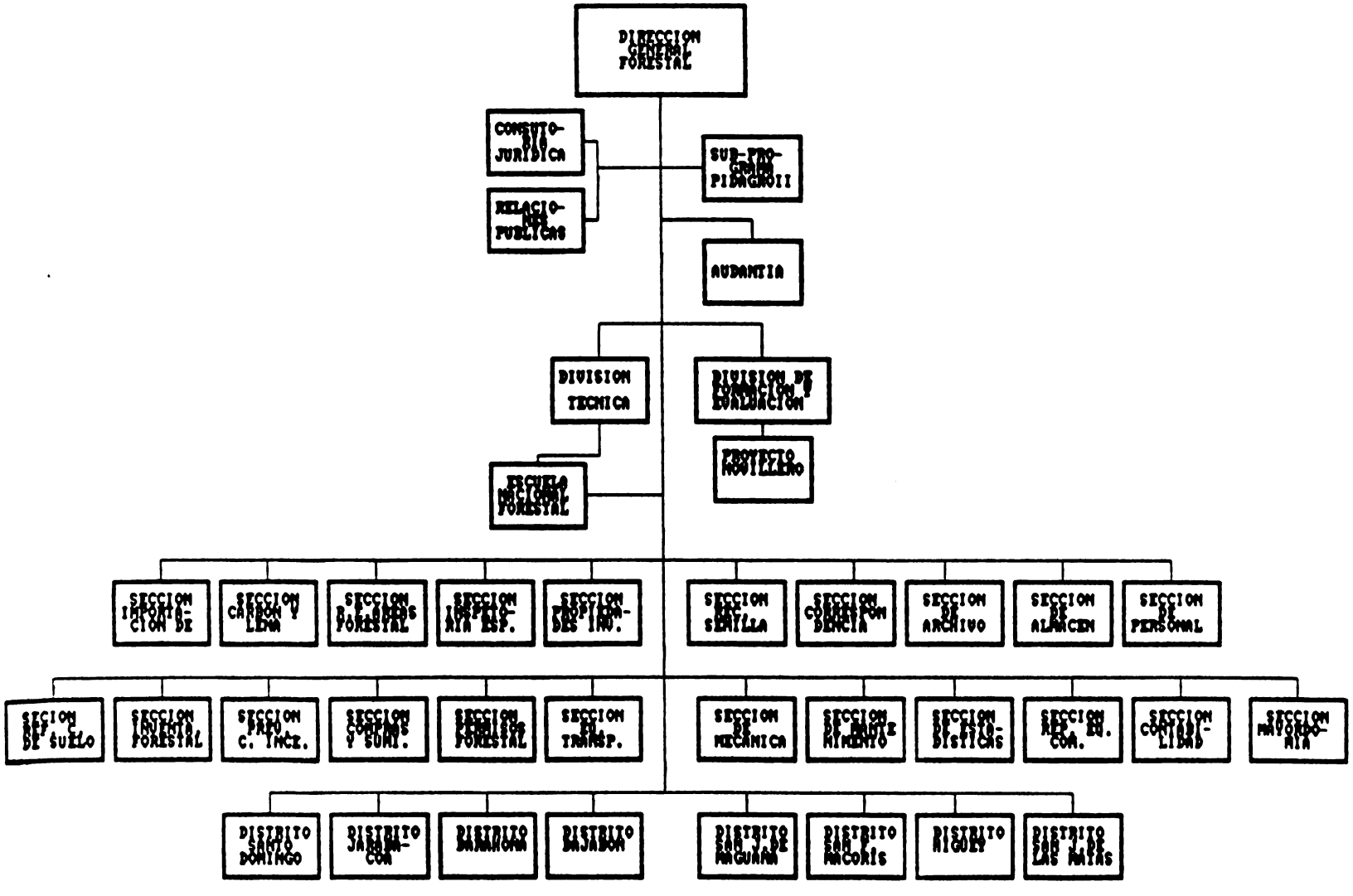
GERENCIAS REG TO

GERENCIA	REGIONAL	CENTRAL		SAN CRISTOBAL
"	"	NORTE		SAN FRANCISCO
"	"	NOROESTE	3	DAJABON
"	"	NORDESTE	4	NAGUA
"	"	ESTE	5	HIGUEY
"	"	SUR	6	BARAHONA
"	"	SUR ESTE	7	S. J. DE LA MAGUANA
"	"	VALVERDE	8	VALVERDE-MAO
"	"	SANTIAGO	9	SANTIAGO
"	"	BONAO	10	BONAO
"	"	SANCHEZ RAMIREZ	11	COTUI

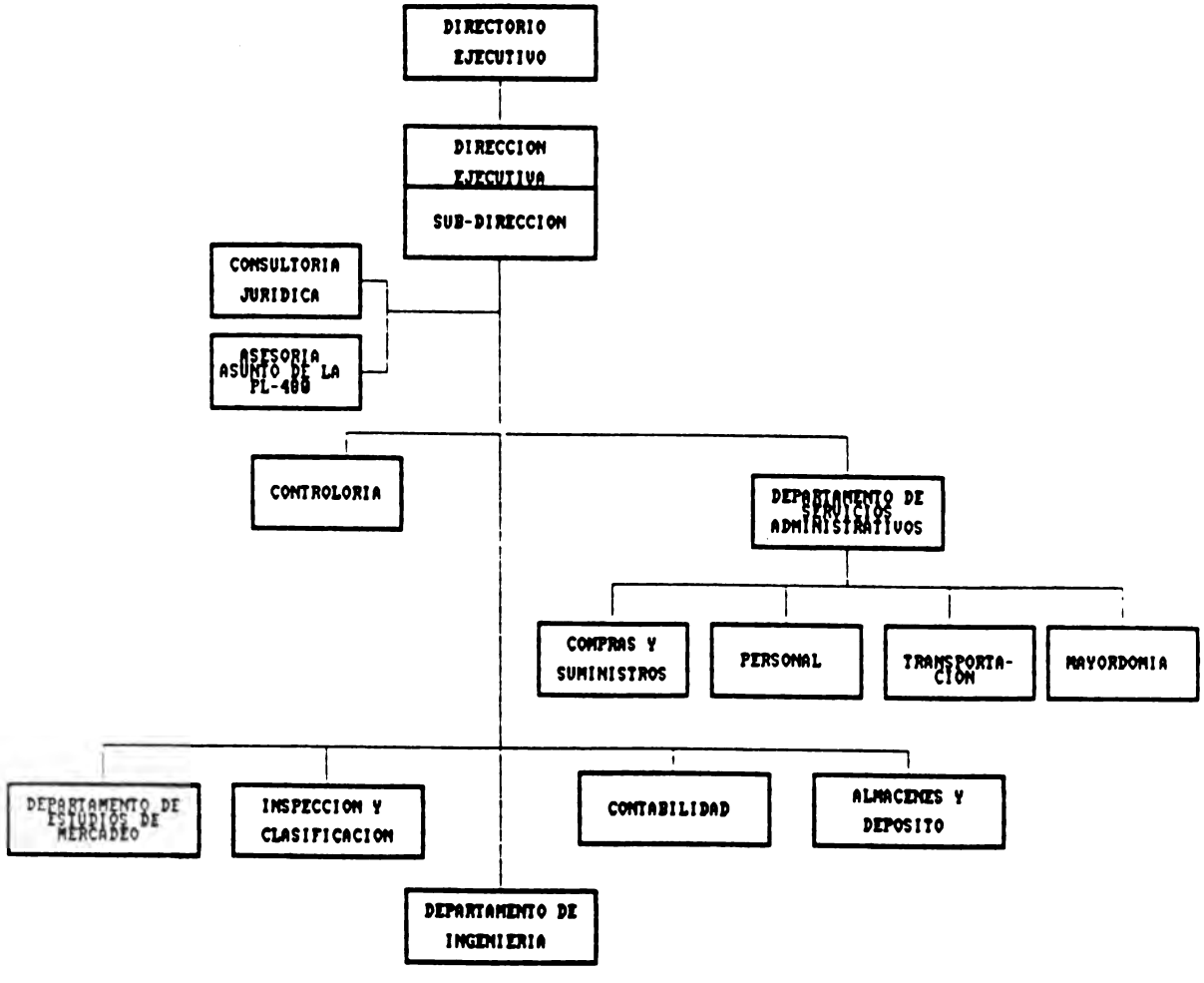
ORGANIGRAMA DEL BANCO AGRICOLA DE LA REPUBLICA DOMINICANA



ORGANIGRAMA DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA DIRECCION GENERAL FORESTAL



ORGANIGRAMA DEL INSTITUTO DE ESTABILIZACION DE PRECIOS



ORGANIGRAMA DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA