INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS · OEA

SUB DIRECCION GENERAL ADJUNTA DE PLANIFICACION

DIRECCION DE EVALUACION

INFORME DE EVALUACION DEL PROYECTO:

FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE PLANIFICACION AGROPECUARIA EN REPUBLICA DOMINICANA

Germán Uribe
Alberto Franco

Noviembre, 1979

INFORME Nº. 5

CIRCULACION RESTRINGIDA

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS
OEA

FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE PLANIFICACION AGROPECUARIA EN REPUBLICA DOMINICANA

Germán Uribe
Alberto Franco

Noviembre, 1979

5

INFORME DE LA EVALUACION

I. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA EVALUACION DEL PROYECTO VIIXLD 1.2 "Fortalecimiento del Sistema de Planificación Agropecuaria en República Dominicana".

1. RECOMENDACION EN CUANTO A CONTINUACION DEL PROYECTO

El proyecto de "Fortalecimiento del Sistema de Planificación Agropecuaria en República Dominicana" podría continuar financiado con recursos del Fondo Simón Bolivar si:

- Se modifican sus objetivos y actividades;

- Puede concretarse el interés del país en objetivos y actividades diferentes a las realizadas hasta la fecha.

La modificación de los objetivos implica, básicamente retornar a los propósitos iniciales establecidos en el Convenio firmado entre IICA y la Secretaría de Estado de Agricultura (SEA), o sea:
dar énfasis a la elaboración de programas y proyectos de fomento de la producción de alimentos. Esto puede hacerse, tanto al nivel nacional como al nivel regional, enmarcándose en este último caso, dentro de programas de desarrollo rural. En términos de esos objetivos habrán de ajustarse las nuevas actividades del proyecto.

La razón para esta recomendación es variada. Hay demandas de los organismos nacionales en ese sentido. Sigue vigente como antes la necesidad de aumentar la producción agropecuaria en un país que importa parte sustancial de los rubros de consumo popular (leche, grasas y aceites, habichuelas - frijol - en algunos años, además de otros productos). Es necesario así mismo procedimientos técnicos de formulación y ejecución de acciones a nivel regional. De momento se presenta la coyuntura favorable de concentrar recursos obtenidos por IICA del Gobierno Suizo, y asignados por la Junta Directiva en la región más devastada por el Huracán "David" y la Tormenta "Federico" (U.S.$103.000 y $40.000)

Además, un proyecto financiado con recursos del Fondo Simón Bolivar (FSB) debe ajustarse a los propósitos que busca la operación del Fondo. Esto no ha ocurrido hasta la fecha.

Concretar el interés del país en objetivos y actividades diferentes a las desarrolladas hasta la fecha, quiere decir que la Subsecretaría de Planificación de la SEA (SEAPLAN) y otras contrapartes del proyecto aceptan el apoyo a la formulación de programas y proyectos en el campo de la producción como ingredientes prioritarios de programas de desarrollo regional y no en una amplia gama de acciones coyunturales.

El Gobierno del país ha indicado su preferencia por un enfoque de ésta naturaleza (cooperación del IICA centrado en el apoyo de acciones al nivel regional) asegurando que los resultados de tipo metodológico y de capacitación puedan fluir a otras regiones del país.

El impacto del proyecto del F. S. B. orientado en el sentido expuesto quizás tenga mayores posibilidades de éxito que las conseguidas hasta la fecha. En el país existen recursos financieros institucionales y humanos que pueden usarse en forma más eficiente para tales propósitos.

Lo anterior no implica negar que la oficina del IICA en República Dominicana, con recursos de cuotas pueda y hasta deba mantener el andaje en el Sistema de Planificación Sectorial procurando su desarrollo permanente.

2. RECOMENDACION EN CUANTO A LOS OBJETIVOS DEL PROYECTO

Resulta necesario, entonces, modificar los objetivos del proyecto actual. El objetivo general del proyecto puede enunciarse en términos de ayudar al sistema de planificación agrario a crear la capacidad regional y fortalecer la capacidad nacional para formular planes regionales de desarrollo rural y programas y proyectos de fomento de la producción de alimentos, enmarcados dentro de los primeros. Este objetivo general puede descomponerse así:

- Crear capacidad en una Dirección Regional para la formulación y ejecución de un plan regional de desarrollo rural y de programas y proyectos de producción de alimentos;

- Crear capacidad en SEAPLAN para extender los mecanismos institucionales y las metodologías usadas con éxito en el objetivo anterior a otras direcciones regionales de la SEA;

- Promover en otros organismos del sistema público agrario (en especial en INESPRE y el Banco Agrícola) el fortalecimiento y coordinación de sus acciones regionales con aquellas desarrolladas por la SEA, en las áreas de interés de éste proyecto.

El Instituto de Estabilización de Precios (INESPRE) y el Banco Agrícola son entidades que poseen una sólida estructura institucional y el tipo de políticas que tienen a su cargo influyen decididamente en la producción agraria.

Para cumplir estos objetivos, el proyecto debería extenderse por períodos sucesivos de un año renovables de acuerdo con los avances que se logren y el interés y posibilidades del país y del IICA.

3. RECOMENDACIONES EN CUANTO A CAMBIOS EN LA ESTRATEGIA DEL PROYECTO

Para implementar los objetivos propuestos, las metas (que no se enuncian aquí porque ellas requieren consulta con técnicos e instituciones nacionales), y las actividades del proyecto deberán también ser modificadas.

Si por actividades se entiende lo que el Plan General del IICA denomina instrumentos (o sea: cursos, seminarios, capacitación en servicio, capacitación recíproca, investigación y estudios, etc.), el proyecto debe contemplarlas en una nueva secuencia y relacionarlas en forma específica con cada objetivo y meta. Por ejemplo: el primer objetivo propuesto podría descomponerse así:

OBJETIVOS	METAS (s)	ACTIVIDADES
Crear capacidad en una Dirección Regional para la formulación y ejecución de un plan regional de desarrollo rural y de programas y proyectos de producción de alimentos	Fortalecer el equipo técnico de la Unidad Regional de Planificación y Economía (URPE) de la Dirección Regional en aspectos relacionados con elaboración de un plan regional de desarrollo agrario y de programas y proyectos de fomento de la producción de alimentos.	-Adiestramiento en servicio -Cursos cortos -Seminarios -provisión de material bibliográfico -cooperación directa

4. RECOMENDACIONES EN CUANTO A LA ASIGNACION DE RECURSOS

Los recursos técnicos del proyecto requieren una nueva asignación. Sujeta a consulta con el Director de la oficina del IICA en República Dominicana se propone aquí que se cambie al actual especialista en administración rural del proyecto por un experto en desarrollo regional (con base, además, en producción agropecuaria). La ubicación de los técnicos y el tiempo dedicado a implementar los objetivos propuestos sería, aproximadamente, lo siguiente:

- Técnico 1 (especialista en elaboración yevaluación de proyectos): mitad del tiempo, aproximadamente, trabajando con SEAPLAN en el apoyo de éste organismo a las acciones de planificación regional a todas las Direcciones Regionales del país, tratando de consolidar un sistema y la otra mitad en apoyo a la formulación del plan de desarrollo rural de una Dirección Regional y en la formulación de programas y proyectos de producción de alimentos (que incluyan los componentes de crédito y comercialización, entre otros) que permita ajustar el sistema que deba consolidarse para todas las regiones.

- Técnico 2 (especialista en desarrollo rural regional): por lo menos tres cuartas partes del tiempo en la Dirección Regional apoyando las acciones de formulación del plan, de los programas y proyectos que lo componen y cooperando en la ejecución de las acciones respectivas en el terreno. El tiempo restante se empleará para apoyar a SEAPLAN en las funciones de consolidación del sistema y de difusión a que se refiere uno de los objetivos del proyecto, así como a INESPRE y el Banco Agrícola en los propósitos señalados en el otro objetivo.

Se espera que de ésta manera, la ubicación de los técnicos y su distribución de tiempo permitirá un mejor cumplimiento de los objetivos del proyecto, mayor contribución a resolver el problema nacional que trata de atender y, mayor vinculación con el campo y el productor.

5. RECOMENDACIONES EN CUANTO A CAMBIOS EN LA ORGANIZACION DEL PROYECTO

Es importante que la responsabilidad del proyecto siga en manos del Director de la oficina del IICA en República Dominicana. Es necesario mejorar la programación del proyecto para asegurar, en parte, mayor claridad a los objetivos y acciones que se contemplan y una complementación óptima del trabajo de los dos técnicos del proyecto. Sería deseable, además, que otros técnicos de la oficina del IICA tengan actividades dentro del proyecto, sobre todo en lo que se refiere a comercialización de la producción y cooperación con INESPRE y el Banco Agrícola.

El proyecto del F. S. B. puede proveer el técnico que cooperaría en el Plan de Desarrollo del área geográfica San Cristobal Bani, Ocoa, que es la más azotada por los fenómenos meteorológicos ocurridos en el país. Para esta área, el IICA posee recursos de preinversión de $143.000 que unidos a los recursos del F.S.B. puede fortalecerse la Dirección Regional Central (que cubre el área geográfica descrita) cumpliendo los objetivos formulados en éste proyecto.

Lo anterior requiere a su vez el regreso del Ing. H. Stagno al financiamiento de cuotas para que en su lugar, el IICA con recursos del Fondo, asigne el "Especialista en Desarrollo Rural Regional" indicado anteriormente.

6. RECOMENDACIONES SOBRE VINCULACION CON LAS INSTITUCIONES NACIONALES

A nivel nacional las contrapartes del proyecto del F.S.B. no requieren ser cambiadas. Con todo, a este nivel, las acciones de apoyo a la planificación regional deberán canalizarse por la unidad respectiva dentro de SEAPLAN.

A nivel regional los dos técnicos del proyecto tendrán como contrapartes al Director Regional y el Jefe de la URPE.

II. PERSONAS ENTREVISTADAS

-Lcdo. José Enrique Lois Malkum, Subsecretario de Planificaicón de la Secretaría de Estado de Agricultura (SEAPLAN)

-Ing. Samuel Encarnación, Director del Departamento de Programas y Proyectos de SEAPLAN.

-Ing. Fermín Tirado, Director de Recursos Externos del SEAPLAN

-Ing. Adán Méndez, Director oficina de cooperación Internacional de SEAPLAN.

-Ing. Gustavo Omar Sánchez, Director General del Instituto Nacional de Estanilización de Precios (INESPRE)

-Ing. Próspero Jiménez, Director Regional de Agricultura para la Regional Norte (Santiago).

-Ing. Germán Pimentel, Subdirector de la Regional del Norte y Jefe de la Unidad de Planificación y Economía (URPE).

-Ing. Jaime Antonio Castillo, Encargado de la Sección de Administración Rural de la URPE de la Regional del Norte.

-Ing. Julián Sepúlveda, Encargado de la Sección de Análisis Sectorial (URPE Norte).

-Lic. Virginia López, Encargada de la Sección de Evaluación y Elaboración de Proyectos.

-Lic. Saadia Rodríguez, Encargada de la Sección de Mercadeo.

-Ing. Civil, Jefe de la Unidad de Control de Obras de Infraestructura del PRYN.

-Ing. Rubén Gámez, En comisión de servicio del Banco Agrícola al PRYN.

-Ing. N. Abreu, Jefe de la Unidad Agrícola del PRYN.

-Dr. Michael Montoya, Director IICA/República Dominicana.

-Dr. Carlos Fonck, Especialista en Formulación y Evaluación de Proyectos (F.S.B.).

-Ing. Horacio Stagno, Especialista en Planificación Agrícola (F.S.B.).

Para poder medir y/o auscultar la posición del Gobierno (SEAPLAN) se visitaron la Regional del Norte de la SEA y parte del área de influencia de la Presa Tavera del Proyecto de Riego Yaque del Norte (PRYN) y parte del área Bani-San CRistóbal principal afectada por los ciclones David y Federico.

III. DOCUMENTOS CONSULTADOS

La misión de evaluación conjuntamente con el personal del IICA en República Dominicana relacionado con el proyecto, revisó los siguientes documentos:

-Convenio entre el Gobierno Dominicano y el IICA para la ejecución del proyecto del F.S.B. y su anexo.

-Proyecto sobre "Fortalecimiento de los mecanismos de planificación sectorial agrícola para el Programa Operativo 77/78 adjunto al memorando ZL/DD-1491 del 31 de octubre de 1977.

-Proyecto "Fortalecimiento del Sistema de Planificación Agropecuaria (VIIXLD 1.2) de mayor 1978 y revisado en junio de 1979 que ha estado en vigencia desde julio de 1978 a la fecha.

-Informe de avance anual del Proyecto presentado por Carlos Fonck en julio de 1979.

-Porgreso del Proyecto de Fortalecimiento del Sistema de Planificación Agropecuaria, elaborado por Carlos Fonck el 5 de noviembre para esta evaluación.

IV. ANEXOS: Los siguientes anexos fueron preparados por el equipo de evaluación y el personal del IICA/República Dominicana.

Anexo 1.- Revisión del diseño del proyecto

Anexo 2.- Análisis de la vigencia actual de los objetivos del proyecto, y

Anexo 3.- Análisis del progreso del proyecto y sus factores causales.

Preparado por: Germán Uribe y Alberto Franco
Santo Domingo 16 de noviembre de 1979

REVISION DEL DISEÑO DEL PROYECTO

El Proyecto cuyo diseño se revisa aquí, tiene el título de "Fortalecimiento de Planificación Agropecuaria", en su versión del 1º de junio de 1979. Este proyecto es diferente (en sus objetivos y actividades) al acordado el 18 de mayo de 1977. Este último dió origen al "Convenio entre el Gobierno Dominicano y el IICA para la ejecución de un proyecto financiado por el Fondo Simón Bolivar para el Fortalecimiento de la Subsecretaría Técnica de Planificación Sectorial Agropecuaria de la SEA".

Originalmente el proyecto pretendía:

- Colaborar con SEAPLAN en la elaboración de programas y proyectos sectoriales que principalmente contemplen el incremento de la producción de alimentos.
- Cooperar a nivel regional en la elaboración y evaluación de programas y proyectos de desarrollo agrícola.
- Cooperar en la coordinación institucional.
- Capacitar a unidades de planificación del SPA en la elaboración de sus respectivos programas y proyectos con énfasis en la producción de alimentos.

1.1 La Problemática nacional.

El problema que trata de atender el proyecto actual de "fortalecimiento del sistema de planificación agropecuaria" aparece con relativa claridad en las páginas 9 a 13 del documento del proyecto.

El problema parece ser el siguiente:

- falta de definición de los objetivos y rol de la planificación;
- falta de determinación de las funciones y de los pro-productos necesarios para que se cumpla el objetivo y el rol de la planificación agropecuaria;
- incipiente desarrollo de la estructura interna del sistema de planificación agropecuaria;
- Las variables o flujos de entrada al sistema de planificación agropecuaria son débiles (se entiende por flujos de entrada, la información, la asignación de recursos y las demandas o lineamientos que definan los productos operados del sistema).

Dada la naturaleza del proyecto es difícil establecer la magnitud del problema.

El proyecto es instrumental para conseguir otros objetivos. El documento intenta amarrar (con éxito limitado), los bajos niveles de ingreso de la mayoría de la población rural con las deficiencias detectadas en el sistema de planificación del sector público-agrario.

En el documento del proyecto se citan las acciones que adelanta el país para superar el problema. Entre ellas:

- Creación de ONAPLAN y SEAPLAN con funciones específicas aunque "incompletas";

- acciones de SEAPLAN en la elaboración de planes operativos, en la generación de información, en la preparación de planes de desarrollo y proyectos de fomento de la producción por rubros;

- Creación de las Unidades Regionales de Programación y Economía (URPE);

- realización de encuestas de presupuesto familiar.

Es difícil decir que exista un ordenamiento de las acciones nacionales como para que ellas constituyan un "proyecto nacional".

1.2 Análisis de las instituciones nacionales.

Como el "problema del país" se establece para SEAPLAN, a este organismo se refiere el análisis de las "instituciones nacionales".

El análisis de la situación institucional (i.e. estado de las variables institucionales) es muy parcial en el documento del proyecto. No se mencionan aspectos de liderazgo, doctrina, programas, recursos ni estructura interna, aunque sobre algunos de ellos se dice que son inadecuados. Sobre el producto de SEAPLAN, se habla de que se limita casi exclusivamente a la elaboración de planes.

Se plantea la necesidad de apoyar a través de SEAPLAN a INESPRE y por lo menos promover a través de SEAPLAN, el reforzamiento de los subsistemas del Banco Agrícola y del INDRHI, pero sobre ellos no existe ninguna clase de análisis de su situación institucional.

1.3 Objetivos y metas del proyecto del IICA.

Los objetivos específicos están redactados en forma de una "secuencia" donde se propone un modelo de planificación sectorial que incluye organización, metodologías y sistemas para obtener los productos, requisitos de personal y definición de un subsistema de planificación regional.

La naturaleza y magnitud de los "problemas" institucionales por resolver no se hace explícita. Por ello no se sabe si los objetivos del proyecto reconocen o no la dimensión de los problemas. La manera como están redactados los objetivos permitiría una cuantificación global de los logros que eventualmente fueran obtenidos.

1.4 El plan de trabajo del proyecto.

Como plan de trabajo del proyecto aparece un listado de actividades dentro de cada objetivo específico. Estas actividades parecen enmarcarse dentro del espíritu de trabajo del IICA, a pesar de que están redactadas en términos imprecisos como "participar", "apoyar", "colaborar", etc.

No aparece en el documento del proyecto vigente, la asignación de recursos financieros y humanos, ni el carácter técnico del personal, ni los recursos, aspectos que en el proyecto original sí constaban.

En cuanto a la acción anterior del proyecto pueden señalarse algunos aspectos:

a) el proyecto fue concebido originalmente (1976-77) bajo los lineamientos del Fondo Simón Bolivar para cooperar con

el sistema de planificación en la elaboración de proyectos dirigidos al incremento de la producción de alimentos. Como beneficiarios principales se señalaron SEAPLAN e INESPRE.

b) en el período 1977-78 se cooperó en la elaboración de planes y programas sectoriales; en la elaboración y evaluación de proyectos específicos y en el fortalecimiento de los mecanismos de planificación regional. Las instituciones colaboradoras y beneficiarias fueron SEAPLAN la Oficina de Planificación y Evaluación del Consejo Estatal de Azúcar (CEA), el Instituto de Desarrollo de Recursos Hidráulicos (INDRHI), Instituto de Estabilización de Precios (INESPRE) y la Unidad de Programación del Proyecto del Yaque del Norte (PRYN).

c) en Febrero de 1978 se reformuló el proyecto con el fin de que "el mismo incida con mayor intensidad en el logro de la institucionalización de un sistema de planificación eficiente" (aparte tomado del Informe de Proyecto, Período 4 Sept. 1977-30 Junio 1978, p.4).

El papel que se esperaba del personal nacional, fué la participación directa en el trabajo. En la práctica, la participación de los nacionales fué esporádica debido en parte a la necesidad de atender situaciones coyunturales o rotación de personal.

Se esperaba que las actividades del proyecto, contribuirían significativamente a las labores de las instituciones nacionales (por la calidad de los productos obtenidos). Los logros han sido importantes pero no en la secuencia programada.

Las actividades del proyecto fueron presentadas a los nacionales. Sobre ellas no hubo discusiones previas con ese personal. Puede decirse que se produjo una aprobación tácita de parte de los nacionales a las actividades propuestas.

En el proyecto que se revisa no hay descripción de metas (o productos esperados).

1.5 Organización del proyecto.

El responsable del proyecto ha sido el Director de IICA en el país. El Director ha delegado aspectos específicos del proyecto en los técnicos que lo ejecutan.

Las modificaciones en el carácter de las actividades han sido propuestas por los técnicos al Director y éste decide sobre ellas.

Las actividades técnicas se manejan por los técnicos a cargo del proyecto.

Hay reuniones semanales y diálogo relativamente constante entre los técnicos y el Director. El Director da más la orientación general (política y organizativa) antes que técnica.

Inicialmente, los técnicos asignados por el IICA al proyecto, tenían una buena coordinación, caso que actualmente no se observa dando la impresión de que cada técnico tiene a cargo un proyecto diferente.

1.6 Relaciones de trabajo con las instituciones nacionales.

Inicialmente los técnicos del proyecto fueron adscritos a una unidad de asesoría formada por expertos internacionales, bajo la coordinación de un especialista de FAO. Después se orienta la acción hacia Directores de Departamento y menos frecuente de lo deseable con el Subsecretario de Planificación.

Los técnicos del proyecto buscan promover las actividades programadas. Los técnicos nacionales sujetos a la presión de acción coyunturales se vinculan al proyecto dentro de ciertos márgenes de tiempo y responsabilidad.

ANALISIS DE LA VIGENCIA ACTUAL DE LOS OBJETIVOS DEL PROYECTO

2.1 Revisión de los cambios ocurridos en la problemática nacional

La prioridad del problema (apoyo al incremento de la producción de alimentos) sigue vigente. Pero lo que ha ocurrido es que la Oficina del IICA utilizó el proyecto como un instrumento de entrada a los niveles de decisión y apoyo. Con el conocimiento y aprobación de niveles superiores del IICA. De aquí que la situación problema (necesidad de aumentar la producción de alimentos) con que plantea el proyecto inicialmente no se refleja significativamente en las acciones realizadas.

Los problemas identificados en 1978 (que aparece en la versión actual del proyecto) se han modificado. (Véase pgs. 2, 3, y 4 del informe "Fortalecimiento del Sistema de Planificación Agropecuaria: proceso del proyecto"). Se ha consolidado el rol de la planificación en cuanto a que los organismos deben ajustarse a programas y presupuestos. En cuanto a la estructura interna en SEAPLAN se ha producido una reorganización para seguir los conceptos de a) formulación y b) control. Se han reforzado los órganos de planificación del INESPRE y del IAD, en menor grado tal como había sido programado. Se han creado mecanismos de coordinación. Las URPE'S se han orientado de un enfoque de proveedoras de estadísticas hacía formulación de programas y presupuestos, control y seguimiento. Así, el problema actual se ve en una dimensión más englobante ("comprensiva").

No se contó inicialmente con un proyecto "país". Ahora ese proyecto es menos vago.

2.2 Identificación de los cambios ocurridos en los programas nacionales y en las instituciones.

Hay un cambio en política institucional. El Gobierno decide buscar el medio legal para coordinar las instituciones. Las asignaciones presupuestarias se canalizan principalmente a través de los mecanismos sectoriales (y no directamente desde la Presidencia de la República). Se ha incrementado el número de beneficiarios de las acciones del Gobierno. Quizás no ha habido cambios en los objetivos agrarios. Los recursos financieros internos y externos para el sector se han incrementados notablemente. No se han creado nuevas instituciones; pero se está reforzando la Sección de Agricultura de ONAPLAN.

2.3 Identificación de los cambios en los recursos disponibles para las instituciones nacionales.

El aumento relativo y absoluto de recursos es positivo y absoluto. El PIDAGRO III llega a cerca de $100 millones de dólares (contra $9 millones de PIDAGRO II y $26 millones de PIDAGRO I). De AID, existen $20 millones en nuevos compromisos para el sector. El FIDA ha destinado $12 millones para la reforma agraria. El personal de SEAPLAN se ha incrementado, sobre todo en cómputo y administración rural. En las URPE'S el personal técnico ha crecido grandemente en función de la política de descentralización de SEAPLAN.

La decisión del incremento de recursos globales tiene su base en el deseo de dar mayor peso a los servicios a la población. Hay una decisión gubernamental de "sacar" recursos humanos de la capital. Los estragos del huracán han sido un factor coadyuvante en el cambio de recursos.

El uso de recursos incrementados para el sector ha coincidido con una más seria consideración de utilización. A la par, las instalaciones internacionales han exigido un mayor control del uso de los fondos pero aún hay insuficiencia de personal capacitado para llevarlo a cabo. Pero, globalmente, parece que el país no ha aumentado su capacidad para manejar los recursos ni, quizás, para institucionalizarlos.

2.4 Actualización del análisis institucional.

SEAPLAN sigue siendo la institución clave de atención del proyecto. Sin embargo, debe ponerse atención a ONAPLAN y FEDA por su actual peso político y técnico y a las URPE'S (como parte, además, del esquema de apoyo al sistema de planificación).

El problema "mayor" del sistema de planificación es el de la conexiones entre los integrantes del sistema (por ejemplo: no existen "reglas del juego" para el efecto). Algunos organismos descentralizados tiennen una naciente descentralización regional (IAD, INESPRE, Banco Agrícola) pero no en el área de planificación.

Se han superado algunos problemas (definición de funciones de SEAPLAN) pero subsisten -o se han hecho más evidentes- otros problemas como el de las conexiones.

Cualquier mejoría en los componentes del sistema reduce el efecto del problema.

2.5 Identificación de las diferencias de opiniones entre el personal del proyecto IICA y el personal nacional.

SEAPLAN es receptiva al proyecto del IICA.

Hay en ella una percepción similar a la que tiene el IICA sobre el proyecto. Pero las instituciones nacionales no explicitan las limitaciones sobre las que se trata de influir y es posible que le dan un distinto peso (importancia) al que le asigna el IICA.

2.6 Análisis de los objetivos del proyecto IICA.

Los objetivos siguen vigentes pero ha cambiado la fase de desarrollo en que se encuentra la institución (SEAPLAN).

Existe una posición favorable del personal nacional hacía una reordenación de secuencias del proyecto que implique, por ejemplo, un mayor énfasis a trabajo de tipo regional.

Se aprecia que en la actualidad el problema de país se concentraría en los siguientes campos:

- Falta de consolidación del sistema de planificación agropecuaria formado por las unidades de las instituciones del sector.

- Falta de coordinación institucional a nivel de planes, programas y proyectos.

- Falta de liderazgo de SEAPLAN dentro de la SEA para obtener acción más coordinada a nivel de departamentos ejecutores y definición del marco de acción de la planificación.

- Falta de un sistema de evaluación, control y seguimiento de planes, programas y proyectos.

- Necesidad de fortalecer el sistema de planificación a nivel regional.

- Necesidad de capacitar personal en identificación, elaboración y mayormente en la gestión y ejecución de planes, programas y proyectos que permitan al país absorber y utilizar eficientemente recursos financieros nacionales y/o internacionales.

ANALISIS DEL PROGRESO DEL PROYECTO Y SUS FACTORES CAUSALES

3.1 Diseño de las actividades del proyecto.

A continuación se tratará de exponer en forma esquemática las actividades ejecutadas por el proyecto, así, como los productos logrados tanto aisladamente como en conjunto, esto relacionandolo con los objetivos específicos y metas del proyecto.

En el cuadro anexo, se exponen las actividades que se planearon y ejecutaron para tratar de lograr cada objetivo específico del proyecto, no se relaciona con metas porque los objetivos específicos no fueron implementados a través de las mismas; esto ocurrió tanto en el diseño del proyecto original (anexo del convenio) como en la versión vigente de mayo 78 y revisada en junio de 1979.

Del análisis de lo programado con relación a lo ejecutado se desprende que solamente una actividad (VII XLD 12.8) de las 32 no ha sido ejecutada. Así también las actividades 3, 11, 12, 24, 25 y 27, fueron iniciadas y aún están en ejecución.

En cuanto a la oportunidad de ejecución, se debe indicar que la mayoría de las actividades iniciaron su ejecución en el período programado ó con muy poco desface.

Es de anotar que se ejecutó una actividad no programada que se denominó "Elaboración del Proyecto Nacional de Consolidación de la Reforma Agraria en la República Dominicana" cuya relación con objetivo específico y producto obtenido se expone en el cuadro que se anexa.

77/78

1. Asesorar a la Subsecretaría Técnica de Planificación para que elabore programas y proyectos sectoriales, en particular aquellos que se deban derivar de los lineamientos y metas establecidas en la Estrategia y el Plan de Desarrollo para el sector.

vinculación de las actividades con los objetivos; esta deficiencia pareciera nacer de la falta de determinación de metas anuales para implementar cada objetivo específico. Así también, se aprecia que los productos obtenidos, en muchos casos no están acordes con lo que expone el título de la actividad ni con el producto esperado.

3.2 Impacto de las actividades y metas del proyecto del IICA sobre las instituciones nacionales.

Al tratar de medir el impacto del proyecto a través de la eliminación de las restricciones institucionales se encuentra que el proyecto no hizo un análisis institucional a fondo que permita identificarlas; no obstante en el capítulo de factores que inciden en el problema, se vislumbran estas variables.

Así, en general el proyecto ha tenido productos importantes que pueden catalogarse como impactos y son los siguientes:

a) Existe una definición y aceptación de las instituciones del sector acerca del rol y de las funciones de la planificación, esto especialmente en la SEA, en el INESPRE y en el IAD.

b) Hay una idea más clara de la estructura que debe tener el sistema (para atender al SPA) y de cada subsistema institucional. Esto en especial es importante debido a que al proponer una estructura nueva del sector surgió a su vez un proyecto de ley sobre integración del mismo que contempla ya aspectos de coordinación, de liderazgo, de sistema, etc.

Este proyecto de ley ha pasado ya la primera revisión dentro de la Cámara de Diputados y está siendo objeto de un segundo análisis lo que le permitirá pasar a los pasos siguientes que son la Camara de Senadores y luego al Ejecutivo.

c) El grado de uso de los planteamientos preliminares sobre estructura y funciones de SEAPLAN y URPE'S es alto, esto ha permitido una mayor participación de personal de las regionales de la SEA en la preparación de una metodología para la regionalización del Plan Operativo para 1980; como un producto adicional se encuentra el interés de INESPRE de un apoyo por parde de SEAPLAN y un inicio de sistematización de la programación del PRYN.

d) La acción del proyecto en la elaboración del plan agropecuario 80-82, se considera importante en su conjunto, el impacto del plan en sí es lo que se destaca, pues constituye el único plan sectorial aprobado y dado a publicidad por el ejecutivo (ninguno de los otros sectores presentó).

e) Dentro de la SEA el proyecto logró el interés y uso de instrumentos para la elaboración del programa operativo, estos instrumentos fueron utilizados por todas las reparticiones de la SEA y por primera vez (para 1980) se logró una programación a nivel regional.

f) En lo relativo a planes, programas y proyectos específicos, el proyecto ha logrado impacto en términos de uso e interés de los 12 proyectos que conforman el PIDAGRO III y su reglamentación, el programa operativo de emergencia de la SEA después de los huracanes David y Federico, el programa conjunto, para el Departamento de Economía e Investigaciones para transferencia de tecnología a través de fincas de comprobación y

demostrativas.

g) Como un producto importante de impacto por su uso se tiene la actividad no programada y ejecutada que se tituló "Elaboración del Proyecto Nacional de Consolidación de la Reforma Agraria", que constituye en la actualidad el objetivo primordial y la guía primaria de la acción del IAD a nivel nacional.

h) En lo relativo a capacitación de personal nacional, se anotan como productos la capacitación de un número determinado de técnicos pero no hubo imformación a cerca del uso que el país o el sector hace de los mismos, razón por la que su impacto aparece como relativo.

Así también, la capacitación que debió recibir el personal nacional de contraparte es relativa en virtud de que esta asignación no fué en forma permanente y no se efectuó con las mismas personas o fué consistente.

i) En lo relativo al objetivo VIII sobre definición del subsistema de planificación a nivel regional y su correspondiente componente de información, se debe indicar que aún está en proceso habiéndose efectuado acciones de motivación e inicio de compilación de información básica del área de influencia de la Presa de Tavera.

Resumiendo, se puede decir, tal como lo reconocen algunas autoridades nacionales y el pripio IICA en Dominicana, que

el impacto total del proyecto aún no se ha obtenido, que esto se dará como culminación de un proceso que aún está en marcha y que es necesario consolidar. Existen productos que se podrán institucionalizar y/o consolidar después que se apruebe el proyecto de ley sobre "Integración del Sector" que está en el poder legislativo.

3.3 Revisión de los Factores Externos que han Afectado la Ejecución y Logro de las Metas del Proyecto.

Desde el inicio del proyecto las facilidades operaciones para su desarrollo se consideran limitados, por un lado las facilidades de contrapartes asignados por el Gobierno no fueron permanentes ni completas habiéndose registrado cambios; en cuanto a facilidades físicas, estas pueden considerarse modestas, en consonancia con las limitaciones de la Oficina del IICA en Dominicana y de SEAPLAN.

Los cambios de directivas y de situaciones políticas han afectado el proceso normal del proyecto, así se considera que de enero a junio de 1978, no había una visión lo suficientemente clara que permitiera orientar el proyecto, fué necesario conocer el resultado de las elecciones de mayo para poder iniciar acciones más coherentes que respondan a objetivos o lineamientos del Gobierno más claros.

En algunas ocasiones han surgido actividades de tipo coyuntural que ha sido necesario atender, y aunque han formado parte del proyecto, han afectado a su progreso por cambios de prioridad de acciones y asignación de recursos técnicos.

Los cambios producidos en el proyecto en lo relativo a objetivos como se indicó en el 3.1 anterior han sido aceptados conciente o inconcientemente por las autoridades nacionales, esto seguramente porque respondían a los cambios políticos operados a partir de mayo de 1978; esto también a nivel de SEAPLAN ha generado mayor interés por el proyecto.

Las comunicaciones del proyecto con los organismos nacionales en general han sido aceptables, por celos institucionales o de grupo se ha visto al IICA muy apegado o comprometido con la SEA y así la imagen actual del IICA con el IAD ha mejorado poco y ante FEDA no parece ser la más deseable lo que puede determinar escaza aceptación de su eventual colaboración en el PIDAGRO III.

Pareciera también que las comunicaciones con otros organismos internacionales no han sido muy adecuadas aunque no se ha llegado a tener conflictos pero tampoco una suficiente coordinación o complementación.

LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS

SEA	Secretaría de Estado de Agricultura
SEAPLAN	Subsecretaría Técnica Sectorial de Planificación Agropecuaria
URPE	Unidad Regional de Planificación y Economía de la SEA
INESPRE	Instituto de Estabilización de Precios
IAD	Instituto Agrario Dominicano
PRYN	Proyecto de Riego del Yaque del Norte
SPA	Sector Público Agropecuario
ONAPLAN	Oficina Nacional de Planificación
INDRHI	Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos
AID	Agencia Internacional para el Desarrollo (EE.UU.)
PIDAGRO	Programa Integrado para el Desarrollo Agropecuario
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (N.U.)
FEDA	Fondo Especial para el Desarrollo Agropecuario (Rep. Dominicana)

IICA

DIRECCION DE INFORMACION PUBLICA