



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

GOBIERNO DE LA REPUBLICA DOMINICANA

**PROGRAMA DE COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO PRODUCTIVO DE LA
PROVINCIA DE SAN JUAN
(DR-L1068)**

**ANALISIS INSTITUCIONAL DE LA OFICINA DE EJECUCION DE PROYECTOS DEL
MINISTERIO DE AGRICULTURA**

INFORME BORRADOR

**ANDRES GARRETT
CONSULTOR INSTITUCIONAL Y FINANCIERO**

OCTUBRE DE DE 2013

REPUBLICA DOMINICANA
“PROGRAMA DE COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO PRODUCTIVO DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN
(DR-L1068)

ANALISIS INSTITUCIONAL DE LA OFICINA DE EJECUCION DE PROYECTOS DEL MINISTERIO DE
AGRICULTURA

INFORME FINAL

INDICE

I. OBJETIVOS Y ALCANCE DEL INFORME

- A. Objetivos
- B. Ambito de Aplicación y Alcance

II. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

- A. Objetivos
- B. Componentes
 - 1. Componente 1: “Acceso al Crédito”
 - 2. Componente 2: “Inversiones Habilitantes para la Mejora Productiva”

III. OFICINA DE EJECUCION DE PROYECTOS DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA

- A. Antecedentes
- B. Estructura Organizacional y Personal

IV. ANALISIS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL

- A. Metodología y Alcance del Análisis
- B. Componentes del SECI
 - 1. Capacidad de Programación y Organización (CPO)
 - 2. Capacidad de Ejecución (CE)
 - 3. Capacidad de Control (CC)

cont.

REPUBLICA DOMINICANA
“PROGRAMA DE COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO PRODUCTIVO DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN
(DR-L1068)

ANALISIS INSTITUCIONAL DE LA OFICINA DE EJECUCION DE PROYECTOS DEL MINISTERIO DE
AGRICULTURA

INFORME FINAL

INDICE CONT.

V. DIAGNOSTICO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LA OFICINA DE EJECUCION DE PROYECTOS

- A. Sistema de Programación de Actividades (SPA)
- B. Sistema de Organización Administrativa (SOA)
- C. Sistema de Administración de Personal (SAP)
- D. Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABS)
- E. Sistema de Administración Financiera (SAF)
- F. Sistema de Control Interno (SCI)
- G. Sistema de Control Externo (SCE)

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- A. Capacidades Institucionales y Técnicas
- B. Estructura de Ejecución del Programa

REPUBLICA DOMINICANA
“PROGRAMA DE COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO PRODUCTIVO DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN
(DR-L1068)

ANALISIS INSTITUCIONAL DE LA OFICINA DE EJECUCION DE PROYECTOS DEL MINISTERIO DE
AGRICULTURA

INFORME FINAL

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ANR	Aportes No Reembolsables
BCRD	Banco Central de la República Dominicana
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CC	Capacidad de Control
CCEP	Consejo de Coordinación Estratégica Programa
CE	Capacidad de Ejecución
CGR	Contraloría General de la República
CPO	Capacidad de Programación y Organización
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
GdRD	Gobierno de República Dominicana
IDIAF	Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales
INDHRI	Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos
IFI	Institución Financiera Intermediaria
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
MA	Ministerio de Agricultura
MAP	Ministerio de Administración Pública
MH	Ministerio de Hacienda
MIPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
MOP	Manual de Operaciones del Programa
OCCPRE	Oficina Coordinadora General de Proyectos con Recursos Externos
OEP	Oficina de Ejecución de Proyectos
PATCA	Programa de Apoyo a la Transición Competitiva Agroalimentaria
POA	Programa Operativo Anual
RD\$	Peso de la República Dominicana
SABS	Sistema de Administración de Bienes y Servicios
SAF	Sistema de Administración Financiera
SAP	Sistema de Administración de Personal
SCE	Sistema de Control Externo
SCI	Sistema de Control Interno
SECI	Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional
SGP	Sistema de Gestión de Proyectos

cont.

REPUBLICA DOMINICANA
“PROGRAMA DE COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO PRODUCTIVO DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN
(DR-L1068)

ANALISIS INSTITUCIONAL DE LA OFICINA DE EJECUCION DE PROYECTOS DEL MINISTERIO DE
AGRICULTURA

INFORME FINAL

SIGLAS Y ABREVIATURAS CONT.

SIGEF	Sistema Integrado de Gestión Financiera
SUAI	Sistema de Unidades de Auditoría Interna
SOA	Sistema de Organización Administrativa
SPA	Sistema de Programación de Actividades
SUAI	Sistema de Unidades de Auditoría Interna
UCC	Unidad Central de Coordinación
UEPEX	Unidades Ejecutoras de Proyectos de Financiamiento Externo
US\$	Dólar de los Estados Unidos de Norteamérica

REPUBLICA DOMINICANA
“PROGRAMA DE INVESTIGACION Y DESARROLLO AGROPECUARIO”
(DR-L1054)

ANALISIS INSTITUCIONAL Y FINANCIERO

INFORME FINAL

I. OBJETIVOS Y ALCANCE DEL INFORME

A. Objetivos

- 1.1 El objetivo del presente informe es describir los resultados del análisis institucional de la Oficina de Ejecución de Proyectos (OEP) del Ministerio de Agricultura (MA) del Gobierno de la República Dominicana (GdRD). El mismo se llevó a cabo a través de una aplicación limitada del Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con miras a su participación en la ejecución del “Programa de Competitividad y Desarrollo Productivo de la Provincia de San Juan” (DR-L1068).
- 1.2 La evaluación busca presentar, de manera objetiva, las fortalezas y debilidades de la OEP, tomando en cuenta sus características institucionales, como instancia institucional interna del MA y no así como institución pública independiente de la Administración Central del Estado. En dicho contexto, los objetivos específicos del informe de consultoría incluyen: (a) presentar la evaluación de la capacidad institucional de la OEP como dependencia ejecutora del Programa bajo delegación del MA; (b) presentar recomendaciones sobre acciones de fortalecimiento institucional que podrán ser parte del diseño del Préstamo o incorporadas gradualmente por la OEP en el curso de sus funciones; (c) presentar recomendaciones concretas para el diseño de la estructura y mecanismo de ejecución del Programa.

B. Ambito de Aplicación y Alcance

- 1.3 El informe es el resultado de la evaluación de la capacidad institucional en base a las reuniones sostenidas con funcionarios de la OEP, las cuales se llevaron a cabo durante la semana del 18 de agosto de 2013 en Santo Domingo, República Dominicana, así como la información y documentos de respaldo provistos al consultor por los funcionarios de la OEP. Según se indica arriba, el alcance del SECI para el presente análisis es limitado debido a que la OEP forma parte integral de la estructura organizacional del MA y, de esta manera, no representa una institución descentralizada adjunta al Ministerio. No obstante, los principios conceptuales así como los subsistemas del SECI se aplican plenamente de manera cualitativa permitiendo no solo un análisis institucional de la OEP, sino la elaboración de recomendaciones de fortalecimiento institucional que contribuyan tanto a la ejecución del presente Programa como a las capacidades internas con una visión de mediano plazo.
- 1.4 Los resultados del análisis reflejan, de manera objetiva, las características y capacidades institucionales de la OEP, como insumo directo a su participación en la ejecución del Programa y, específicamente, tomando en consideración aspectos procedimentales, organizacionales, de planificación, fiduciarios, gestión financiera, control y de capacidad técnica y sistemas, entre

otros.

- 1.5 Finalmente, como insumo al diseño del mecanismo de ejecución del Programa y, de acuerdo a la multisectorialidad de los componentes y actividades contenidos en el mismo, se sostuvieron reuniones con funcionarios del Departamento de Construcción y Reconstrucción de Caminos Rurales del MA, y del Gabinete del Ministro del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), donde además se recabaron documentos varios de carácter institucional y presupuestario. Los resultados de los mismos contribuyeron de manera directa a las conclusiones y recomendaciones contenidas en el presente informe.

II. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

A. Objetivos

- 2.1 El objetivo general del Programa es contribuir al desarrollo productivo y la capacidad exportadora de la Provincia de San Juan en la República Dominicana. Los objetivos específicos del mismo incluyen: (a) el mejoramiento de las condiciones de acceso a crédito por parte de actores económicos de la Provincia incluyendo productores y empresas; (b) el mejoramiento de su acceso a mercados y la reducción de costos de transporte en la red vial provincial; y (c) la optimización del uso de los recursos hídricos disponibles.

B. Componentes

- 2.2 En base a dichos objetivos, el Programa se estructurará en torno a dos componentes que se describen a continuación.

1. Componente 1: “Acceso al crédito”

- 2.3 El objetivo del componente es facilitar el acceso a crédito por parte de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYME) de la Provincia de San Juan. lo cual permitirá introducir nuevos productos y procesos, así como una mayor adopción tecnológica y su articulación con cadenas globales de valor. Con este objetivo, el Programa constituirá un fondo de financiamiento de segundo piso que facilitará el acceso a crédito en condiciones adecuadas con las necesidades de las MIPYME de San Juan o de aquellas que vayan a realizar inversiones en la Provincia, tanto para proyectos de inversión como capital de trabajo que contribuyan al establecimiento de encadenamientos productivos. Asimismo, se financiarán actividades de asistencia técnica complementarias con el objetivo de mitigar los problemas de información asimétrica, mejorar la calidad de información sobre los proyectos financiables y reducir la percepción de riesgo de los oferentes de crédito.

2. Componente 2: “Inversiones habilitantes para la mejora productiva”

- 2.4 El objetivo de este componente es la provisión de bienes de carácter público que mejoren el entorno y generen procesos de mejora productiva en San Juan, para lo cual se financiará los siguientes subcomponentes y actividades:

- (a) *Subcomponente 2.1: Mejora, adecuación y mantenimiento de infraestructura de caminos.* Se financiarán estudios de preinversión, inversiones en la puesta a punto y rehabilitación de caminos vecinales y productivos, así como las actividades de mantenimiento subsecuentes y de carácter recurrente. Los caminos a apoyar serán seleccionados en base a los siguientes criterios: (i) la existencia de una concentración geográfica y masa crítica de productores con potencial de reconversión (acceso a agua para riego y calidad de suelo); y (ii) contribución de tramos para completar recorridos con accesibilidad a mercados.
- (b) *Subcomponente 2.2: Optimización del uso de los recursos hídricos disponibles.* El apoyo del Programa se concentrará en las siguientes actividades: (i) fortalecimiento institucional de las Juntas de Regantes con el propósito de lograr un uso más eficiente de los recursos hídricos disponibles; (ii) mejoramiento de infraestructura en puntos críticos de la Red. En particular, se establecerían condiciones mínimas de funcionalidad de la obra de riego que permita articular la gestión delegada del recurso agua por parte de las Juntas de Regantes y, asimismo, se atenderán aquellas obras o partes de obras cuyo estado de deterioro esté impactando negativamente en la funcionalidad del servicio de riego, tanto para drenajes como canales; y (iii) estudios de prefactibilidad y factibilidad para el diseño de un proyecto de modernización integral de riego en el Valle de San Juan.
- (c) *Subcomponente 2.3: Otras inversiones habilitantes complementarias.* Se financiarán proyectos de inversión para la rehabilitación y puesta a punto de infraestructura existente de alto impacto, principalmente de caminos y de riego, así como los estudios de pre-inversión necesarios para su preparación, dimensionamiento y los servicios relacionados con su mantenimiento.

III. OFICINA DE EJECUCION DE PROYECTOS DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA

A. Antecedentes

- 3.1 Durante abril de 2002, el Banco aprobó la operación de préstamo “Apoyo a la Transición Competitiva Agroalimentaria” (1397/OC-DR), denominado PATCA I. El monto total del Programa alcanzó a US\$62.5 millones, de los cuales US\$55.0 millones correspondieron al préstamo del BID y US\$7.5 millones a la contrapartida del GdRD. La implementación del Programa concluyó en 2009 y su cierre se dio en 2010. Para la ejecución del mismo, el Banco y el Gobierno de la República Dominicana (GdRD) financiaron la creación de la “Unidad Central de Coordinación” (UCC), responsable de la administración técnica y financiera del Programa, así como de la supervisión y evaluación del mismo.¹

¹ Específicamente, se asignaron a la UCC las siguientes responsabilidades, entre otras: (a) velar por eficiencia y transparencia en la ejecución financiera y técnica del Programa; (b) llevar a cabo la supervisión y monitoreo de la implementación de los componentes de la iniciativa; (c) liderar las funciones de coordinación intra e interinstitucional a nivel de MA y otras instancias públicas y privadas relevantes al Programa; (d) actuar como nexo ante el Banco y garantizar el cumplimiento con los acuerdos contractuales del Préstamo; y (e) llevar a cabo la planificación de las actividades del Programa y traducir la misma en planes estratégicos y planes operativos anuales.

- 3.2 Durante noviembre de 2010, el Banco aprobó la iniciativa de Préstamo “Programa de Apoyos a la Innovación Tecnológica Agropecuaria” (2443/OC-DR), denominado PATCA II--actualmente en ejecución--, por un monto de US\$34.3 millones, de los cuales US\$30 millones corresponden al préstamo del BID y US\$4.3 millones a los recursos de contrapartida nacional del GdRD. Para su ejecución, así como de otros proyectos sectoriales, *el Ministerio de Agricultura (MA) emitió la Resolución Ministerial No. 14-2010 bajo la cual establece la “Oficina de Ejecución de Proyectos” (OEP)*, sobre la plena base institucional y técnica de la UCC.
- 3.3 Durante julio de 2011, el Banco aprobó el Préstamo “Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria” (2551/OC-DR), denominado PATCA III por un monto de US\$11 millones, de los cuales el financiamiento del BID alcanza a US\$10 millones y la contrapartida del Gobierno Nacional a US\$1 millón. La responsabilidad de ejecución del mismo también fue asignada a la OEP.
- 3.4 En noviembre de 2012, el Banco aprobó el Préstamo “Programa de Investigación y Desarrollo Agropecuario” (2837/OC-DR) por US\$29.6 millones, de los cuales US\$22.0 millones corresponden al financiamiento del BID y US\$7.6 millones a aportes varios de contrapartida nacional. El Préstamo se encuentra pendiente de ratificación por parte del Congreso Nacional. Su ejecución fiduciaria se llevará a cabo a través de acciones compartidas entre la OEP y el Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias (IDIAF).
- 3.5 Por otra parte, durante 2011, la OEP ha iniciado la ejecución del “Proyecto de Desarrollo para Organizaciones Económicas de Pobres Rurales de la Frontera”, financiado con recursos del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) por US\$10 millones.

B. Estructura Organizacional y Personal

- 3.6 La ejecución de los proyectos arriba descritos ha requerido de la conformación de la OEP bajo una estructura organizacional de orden funcional, caracterizada por la presencia un equipo gerencial, administrativo y financiero base y un equipo técnico que se adapta y/o que es asignado a cada proyecto bajo responsabilidad de la OEP. En particular, en materia gerencial y administrativa, la OEP cuenta con: (a) un Director General; (b) un Gerente Administrativo y Financiero; (c) un Contador General; (d) un Encargado de Adquisiciones; (e) un Analista de Gestión; (f) un Encargado de Redes/Sistemas; (g) un Encargado de Servicios Informáticos; y (h) un Encargado de Control y Revisión. A ellos se suma el personal de apoyo contable, administrativo y otros. En materia técnica, la OEP cuenta a nivel central con cuatro expertos/coordinadores técnicos asignados a la iniciativa PATCA II y cuatro expertos/coordinadores asignados a la iniciativa PATCA III, a lo que se suma el apoyo administrativo y contable.

IV. ANALISIS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL

A. Metodología y Alcance del Análisis

- 4.1 El presente análisis toma como base los componentes y lineamientos del Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI) del BID. El SECI es una metodología aplicada a la evaluación de la capacidad institucional de un organismo o agencia ejecutora de proyectos financiados con recursos del Banco, y comprende principalmente la evaluación de capacidades y procedimientos internos en materia administrativa y de control.
- 4.2 El SECI comprende siete componentes agrupados en tres áreas que se describen a continuación.

1. Capacidad de Programación y Organización (CPO)

- 4.3 Representa la capacidad institucional para llevar a cabo procesos de planificación, y la correspondiente asignación de recursos para la ejecución de las actividades establecidas para el logro de los objetivos institucionales. Comprende dos sistemas:

- (a) Sistema de Programación de Actividades (SPA). Establece la capacidad de planificación de la institución y de traducir la misma en objetivos y planes estratégicos, así como tareas específicas a ejecutar para el logro de resultados concretos a alcanzar en el corto y mediano plazo. Incluye la capacidad de traducir dichos planes en procesos de programación de recursos.
- (b) Sistema de Organización Administrativa (SOA). Establece las características o estructura organizacional, incluyendo la distribución de los recursos institucionales para atender las necesidades del organismo en materia de programación, ejecución y control, así como para llevar a cabo sus responsabilidades y actividades hacia el logro de los objetivos institucionales.

2. Capacidad de Ejecución (CE)

- 4.4 Representa la capacidad de la institución para llevar a cabo las actividades programadas, y alcanzar los resultados esperados de acuerdo al plan y objetivos institucionales estratégicos. Comprende tres sistemas:

- (a) Sistema de Administración de Personal (SAP). Establece la existencia de normas y procedimientos relacionados a la búsqueda, selección, contratación, desarrollo, inducción y evaluación de los recursos humanos de la institución, así como las estructuras de incentivos, remuneración y retiro.
- (b) Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABS). Establece la existencia de normas y procedimientos técnicos y administrativos relacionados a la gestión y control de los bienes y servicios de la institución, desde su solicitud hasta la disposición final de los mismos. De esta manera, abarca los procesos de solicitud, autorización, cotización, contratación, verificación de existencias, administración, control y salvaguarda, y baja de los bienes y servicios.
- (c) Sistema de Administración Financiera (SAF). Establece la existencia de normas,

procedimientos y sistemas que hagan a la administración de los recursos financieros de la institución incluyendo los sistemas presupuestarios, contables, de tesorería, administración de activos y otros, incluyendo la operatividad e integración de los sistemas y mecanismos de registros.

3. Capacidad de Control (CC)

4.5 Representa la capacidad de la institución de generar eficiencia y transparencia en la gestión de los recursos que le son asignados, así como de generar y dotar de información confiable y precisa sobre la administración de los mismos, y rendir cuenta oportuna sobre los resultados de la gestión.

(a) Sistema de Control Interno (SCI). Establece la existencia de una administración basada en el cumplimiento de normas orientadas a la eficiencia, eficacia y transparencia operacional, la capacidad de generar información oportuna y confiable sobre su gestión, y de cumplir con las normas, leyes y regulaciones que hacen al manejo de los recursos del Estado.

(b) Sistema de Control Externo (SCE). Hace a la contratación de auditorías independientes e imparciales para examinar las operaciones o actividades ya realizadas por la institución, a fin de calificar la eficacia de los sistemas de administración y control interno, dar constancia de la confiabilidad de los registros contables y operativos, y la razonabilidad de los estados financieros.

4.6 Como resultado del SECI se obtienen indicadores cuantitativos sobre el nivel de desarrollo institucional y respectivo nivel de riesgo, los cuales se relacionan de manera inversa. No obstante y, según se indica arriba, debido a las características de la OEP como “unidad ejecutora de proyectos” y no como “institución” en sí, el análisis a continuación describe cada uno de los componentes no siendo posible la aplicación tradicional de la herramienta SECI en base a cuestionarios.

V. **DIAGNOSTICO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LA OFICINA DE EJECUCION DE PROYECTOS**

A. Sistema de Programación de Actividades (SPA)

5.1 La OEP ha creado una base sólida de conocimiento sobre los instrumentos de planificación, gestión, implementación, monitoreo y evaluación de proyectos de préstamo y cooperación técnica financiados por el Banco. En particular, en el desarrollo y aplicación de marcos/matrices de resultados, planes operativos anuales, planes de adquisiciones, planes de ejecución, y planes de seguimiento físico y financiero.

5.2 No obstante, debido a la naturaleza de la OEP, la función y actividades de planificación han tenido un matiz de carácter operativo a nivel de proyectos y no así estratégico a nivel institucional. Si bien las herramientas de planificación y gestión de proyectos están presentes y plenamente implementadas para dar cumplimiento a los requerimientos de las operaciones individuales y sus organismos financiadores, se observa la ausencia de un sistema de

planificación corporativa de mediano y largo plazo que delimite los objetivos y acciones estratégicas de la OEP, que permita dar seguimiento y medir el cumplimiento del mandato que le ha otorgado en MA, y realizar evaluaciones periódicas de los recursos que le son asignados-- tanto en monto como calidad y efectividad en su uso--.

B. Sistema de Organización Administrativa (SOA)

- 5.3 En base a lo establecido anteriormente, el sistema de organización administrativa de la OEP se fundamenta en dos pilares principales: (a) la dirección, administración, gestión financiera y control fiduciario asignado a una planta de consultores de carácter “permanente” pero financiados con recursos de los distintos programas bajo gerenciamiento de la OEP; y (b) la gestión técnica de personal asignado en carácter exclusivo a los proyectos individuales para propósitos de coordinación y seguimiento de los mismos.
- 5.4 En este contexto, la gobernabilidad y organización de la OEP aún reflejan aquellas de una dependencia típicamente ejecutora de proyectos, con carácter temporal y, de esta manera, carente de políticas o procedimientos institucionales que delimiten claramente el organigrama institucional, las estructuras jerárquicas, los procesos internos de toma de decisiones, la delegación de funciones y la repartición de responsabilidades.

C. Sistema de Administración de Personal (SAP)

- 5.4 A la fecha, la totalidad del personal gerencial, administrativo y técnico es financiado con los recursos de los organismos financiadores (v.gr. BID y FIDA) bajo un esquema de compartimiento de costos por proyecto. Por su parte, el personal de apoyo es cubierto en parte con recursos de los financiamientos externos, y en parte con fondos de contrapartida nacional. En el caso de los expertos técnicos (Coordinador de Proyecto y Coordinadores de Componentes), sus costos son asignados a los proyectos en los que participan y son cubiertos plenamente con recursos externos.
- 5.5 La totalidad del personal administrativo y técnico presenta contratos de consultoría o de provisión de servicios profesionales y, de esta manera, no representan personal de carrera administrativa en el marco de la Ley de Función Pública (Ley No. 41-08) y, específicamente, del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). En este sentido, su contratación y/o renovación de contratos se lleva a cabo bajo las normas de la Ley de Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones (Ley No.340-06) y, en el caso de los proyectos financiados con recursos del BID, las contrataciones se han dado en pleno cumplimiento con las normas y procedimientos de contratación del Banco.

D. Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABS)

- 5.6 La OEP ha generado un conocimiento pleno en la aplicación de las normas del Banco en los procesos de adquisiciones y, concretamente, con las “Políticas para la Adquisición de Obras y Bienes Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo” (Documento GN-2349-9) y “Políticas para la Selección y Contratación de Consultores por el Banco Interamericano de Desarrollo” (Documento GN-2350-9). Asimismo y, cuando la circunstancia particular así lo requiere, presenta un pleno conocimiento y capacidad de cumplimiento con las normas

nacionales de adquisiciones contenidas en la “Ley de Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones”(Ley No.340-06) del Estado Dominicano.

E. Sistema de Administración Financiera (SAF)

- 5.7 La OEP cuenta con los mecanismos y procedimientos fiduciarios y de administración presupuestaria, contable, financiera, de tesorería y de administración de activos de acuerdo a los lineamientos del BID y concordancia con las normas nacionales de administración financiera integrada. Esto incluye, entre otros, el desarrollo de estados financieros, la aplicación de procedimientos fiduciarios aptos, así como la preparación de solicitudes de desembolso, justificaciones de gastos y anticipos, evaluaciones intermedias y finales, y contratación de auditorías externas independientes en cumplimiento con las normas del Banco.
- 5.8 Asimismo, la OEP ha adoptado dos plataformas tecnológicas paralelas incluyendo: (a) el Sistema de Administración Financiera (SAF) desarrollado de acuerdo a los lineamientos de contabilidad integrada del Ministerio de Hacienda (MH) y el BID; y (b) el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) del MH y, concretamente, el módulo de Unidades Ejecutoras de Proyectos de Financiamiento Externo (UEPEX). La aplicación de ambas plataformas permite en la actualidad a la OEP la utilización plena de sistemas nacionales tanto para propósitos presupuestarios, elaboración de estados de ejecución, así como para el desarrollo de los estados financieros requeridos por el Banco, a lo que se suman los controles contables, financieros y de administración de activos.

F. Sistema de Control Interno

- 5.9 En materia de control interno institucional, la OEP se encuentra en cumplimiento con la legislación nacional en materia de control interno posterior. En particular, con las normas establecidas en el Decreto Presidencial No. 121-01, el cual establece que dichas responsabilidades corresponden a la CGR, a través del establecimiento de las Unidades de Auditoría Interna en las instituciones del GdRD, siendo este el caso en la OEP. Las funciones de la misma se rigen bajo las normas y lineamientos contenidos en la Ley No. 10-07 "Que Instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República" y su "Reglamento de Aplicación" No. 491-07. La misma realiza sus funciones bajo los lineamientos de control interno posterior aplicados por la Dirección de Contabilidad Gubernamental de la CGR en el marco de dicha Ley y en el marco del funcionamiento del Sistema de Unidades de Auditoría Interna (SUAI). Dicha Unidad participa en el control de los distintos procesos de, entre otros, compras y contrataciones y revisión de los registros de respaldo de gastos y otras transacciones presupuestarias, contables y de tesorería.
- 5.10 Asimismo, la OEP cuenta con los controles internos necesarios y relacionados a la presencia de procesos, documentos de respaldo, registros, firmas y otros como soporte a las distintas transacciones presupuestarias/financieras (pagos) y en concordancia con los requerimientos de los organismos financiadores, el MH, el MA y la CGR.

G. Sistema de Control Externo

- 5.11 Debido a las características, funciones y mandato de la OEP, los estados financieros de cada programa son auditados anualmente por firmas externas independientes que dictaminan la veracidad y confiabilidad de los estados financieros y registros contables. Se ha tomado conocimiento que a la fecha no existen dictámenes con reservas o aspectos sin resolver en relación a los estados financieros y los controles internos correspondientes para su elaboración. De esta manera, la OEP y, correspondientemente, el MA se encuentran en cumplimiento con los requerimientos del Banco en materia de control externo.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Capacidades Institucionales y Técnicas

- 6.1 Indudablemente, la ejecución de la iniciativa PATCA I, la preparación de las iniciativas PATCA II y PATCA III, así como el apoyo prestado a la preparación del Programa de Investigación Agropecuaria, han determinado la existencia al interno de la OEP de, entre otros: (a) una estructura de personal contratado que ha desarrollado y cuenta con amplio conocimiento de los procedimientos de gestión técnica, administración financiera, adquisiciones, desembolsos, control interno y de preparación de estados financieros consistentes con los requerimientos del BID; (b) plataformas tecnológicas efectivas que soportan dichos procedimientos; y (c) la presencia de una estructura organizacional adecuada y flexible que le permite cumplir con los requerimientos técnicos, administrativos y de control que le son asignados en el marco de desarrollo del sector agropecuario y de acuerdo a los requerimientos del GdRD y el BID.
- 6.2 No obstante, a continuación se presentan algunas observaciones y consideraciones que hacen tanto a la gobernabilidad como a la capacidad instalada de la OEP para asumir nuevas responsabilidades de administración de proyectos de inversión bajo delegación del MA:
- (a) Si bien la OEP ha cumplido satisfactoriamente con los requisitos del Banco en materia fiduciaria, administrativa, gestión financiera y control de proyectos, esta se ha dado principalmente a través de la aplicación de reglamentos operativos individuales para cada operación, hecho que en el tiempo ha derivado en la generación y consolidación de un conocimiento profundo sobre los procedimientos específicos del Banco en la OEP. Sin embargo, esto ha su vez ha incidido en la concentración de conocimiento, experiencia y dependencia en un número de profesionales, y en la ausencia de manuales de normas y procedimientos internos a nivel de OEP--y no así de proyecto--. En particular, no se cuenta con manuales de organización, administración de personal, planificación y gestión financiera, entre otros, los cuales no solo fortalezcan al sistema de control interno pero a su vez permitan llevar a cabo una gestión adecuada de riesgos y la correspondiente institucionalización de procedimientos internos. A esto se suma la necesidad de una mayor delimitación y delegación de funciones a nivel administrativo, de adquisiciones y en la toma de decisiones.
 - (b) Asimismo, no se han implementado flujogramas de actividades, funciones y controles que permitan determinar, de manera efectiva, la capacidad de respuesta de las

instancias administrativas/financieras y de adquisiciones a los requerimientos y solicitudes de las instancias técnicas responsables de la gestión de los proyectos.

- (c) En lo que respecta a las condiciones de espacio físico y laborales del personal profesional de la OEP, se observa una creciente situación de hacinamiento que sin duda podría estar afectando: (a) la productividad de sus funcionarios; (b) la seguridad y control en el manejo y flujo de la información; (c) el manejo y archivo de documentos; y (d) la separación e independencia de las funciones.
- (d) En los últimos dos años la OEP ha añadido a su cartera de proyectos nuevas iniciativas más allá de su ámbito de experiencia en materia de sanidad animal, sanidad vegetal e inocuidad agroalimentaria, como es el caso de la investigación agropecuaria. La presente operación representará nuevas líneas no tradicionales de acción para la OEP como es el caso de caminos rurales, riego y crédito productivo. Esto implicará la adición de capacidades y recursos humanos técnicos necesarios al interno de la OEP conjuntamente con los mecanismos de coordinación y soporte técnico en sitio.
- (e) Asimismo y, en relación al punto anterior, de ratificarse la operación de Investigación Agropecuaria durante la presente gestión, la cartera de proyectos bajo administración de la OEP alcanzaría a US\$84.9 millones (BID y FIDA), a lo que se sumaría un monto de aproximadamente US\$35.0 millones del presente Programa y US\$27.0 millones del nuevo “Programa de Desarrollo Económico Rural en el Centro y Este” financiado con recursos del FIDA y del Fondo Español de Cooperación. No obstante, una evaluación y programación inicial por parte de la Gerencia Administrativa y Financiera de la OEP prevé contar con la capacidad institucional instalada necesaria para llevar a cabo la gestión fiduciaria de dicha cartera en los siguientes cinco años, con solo adiciones marginales de personal competente. Esto debido a las características técnicas y de ejecución de los programas en curso cuyo impacto administrativo, especialmente en materia de adquisiciones podría ser absorbido de manera satisfactoria.
- (f) En materia organizacional, se observa como favorable la reorganización que se ha venido dando en la OEP con el objeto de separar la administración fiduciaria de las operaciones financiadas con recursos del BID de aquellas financiadas con los recursos del FIDA, asignando personal financiero/contable independiente para ambas fuentes, aunque manteniendo una visión sectorial y estratégica integrada para todos los programas que le son asignados a la OEP por el MA.

- 6.3 Un aspecto que requiere de atención es el reducido nivel de ejecución financiera de los proyectos bajo administración de la OEP en los dos últimos años, especialmente el PATCA II y el FIDA I. No obstante, el análisis de las cifras contenidas en los Programas Operativos Anuales (POA), los presupuestos aprobados y los montos efectivamente desembolsados por el MH, conllevan a determinar que limitaciones de espacio fiscal han venido afectando de sobremanera los programas de inversión del MA y la OEP, tanto en los recursos de crédito externo como de contrapartida. En promedio en los últimos tres años, la relación del presupuesto ejecutado/desembolsado a POA ha sido de aproximadamente el 20%, afectando tanto a los recursos de crédito externo como de la contrapartida local. Esta situación conlleva a lo siguiente: (a) el encarecimiento en los costos administrativos de los proyectos bajo administración de la OEP por extensión en los períodos de ejecución; (b) la necesidad de

traspasos de recursos de contrapartida entre proyectos para hacer frente a gastos administrativos y, de menor manera, gastos de inversión; (c) disrupciones en los procesos de planificación interna de la OEP, tanto en materia de inversión y operación como financiera; y (d) encarecimiento general de las operaciones de Préstamo del Estado por la extensión de plazos y correspondientes comisiones de crédito.

- 6.4 En este contexto, la adición de operaciones de préstamo a la OEP, incluyendo la presente deberá tomar en cuenta gestiones internas sólidas ante: (a) el MH de manera que garantizar el presupuesto anual para la totalidad de proyectos aprobados, en ejecución y al presente de acuerdo a los planes de operaciones anuales; (b) el MA de manera de realizar una distribución adecuada de los recursos sectoriales de inversión que le son asignados anualmente; (c) ambos ministerios de manera que el presente Programa no afecte adversamente el cumplimiento de metas de este y de los proyectos existentes por limitaciones presupuestarias globales y que, de esta manera, se concrete una planificación integrada de corto y mediano plazo que haga frente a los compromisos adquiridos en los distintos programas de inversión del MA, incluidos los que se encuentran bajo administración de la OEP.

B. Estructura de Ejecución del Programa

- 6.5 A continuación se describen conclusiones y recomendaciones iniciales para el esquema de ejecución del Programa, fruto del análisis y puntos arriba descritos.
- 6.6 *Primero*, la OEP se encuentra capacitada institucionalmente para hacerse cargo de la ejecución técnica, administrativa y fiduciaria del Programa. No obstante, requiere de refuerzos concretos en materia de recursos humanos que hagan frente a las necesidades técnicas y administrativas incrementales. Para tal efecto, se recomienda que, con cargo al presupuesto administrativo del Programa se lleve a cabo la contratación del siguiente personal/consultores a tiempo completo y durante el período de duración del Programa: (a) un Contador Senior; (b) un Especialista en Adquisiciones; (c) un Especialista en Planificación y Gestión; (d) un Coordinador General del Programa; (e) un Coordinador Técnico; (v) un especialista en gerenciamiento crediticio; y (vi) un supervisor de campo.
- 6.7 *Segundo*, en base a la diversidad de los componentes del Programa así como el número de actores/instituciones públicas con potestad sectorial y técnica que se enmarcan en el apoyo al contexto productivo, la implementación comprendería una estructura de coejecución incluyendo: (a) el MA a través de la OEP con responsabilidad de la coordinación general así como de ejecución técnica, administrativa, adquisiciones y fiduciaria correspondientes al Componente 1 de Programa así como de las actividades comprendidas en el Componente 2 del Programa en materia de inversiones habilitantes de la infraestructura de riego; y (b) el MOPC a través de la Oficina Coordinadora General de Proyectos con Recursos Externos (OCGPRE) con responsabilidad de ejecución técnica, administrativa, adquisiciones y fiduciaria correspondientes al Componente 2 del Programa en materia de inversiones habilitantes de infraestructura de caminos vecinales y productivos. En este contexto, tanto la OEP como la OCGPRE llevarán la administración financiera independiente de los componentes y subcomponentes que les correspondan, para lo cual utilizarán el sistema UEPEX, incluyendo la generación de estados financieros y de ejecución presupuestaria para el Banco.

- 6.8 En relación al punto anterior, la OCGPRE aportará su experiencia y conocimiento sobre las políticas y procedimientos fiduciarios del BID adquiridos a través de la ejecución del “Programa Multifase de Rehabilitación y Mantenimiento de Infraestructura Vial (1939/OC-DR), así como del manejo de las herramientas de planificación y gestión del Banco. Para tal efecto es recomendable: (a) la contratación de un Coordinador Técnico con base permanente en la OCGPRE así como de un Supervisor de Campo; (b) la utilización plena del personal administrativo, financiero y de adquisiciones existente en la OCGPRE y, en particular, de su Departamento Administrativo de Recursos Externos (DARE); y (c) la ejecución de las actividades de planificación técnica y programación, así como de monitoreo físico y financiero por parte del personal de la OCGPRE con la participación del Coordinador Técnico del presente Programa.
- 6.9 *Cuarto*, la contratación de las obras de mejoras de caminos vecinales y rurales/productivos con un carácter de integralidad y con la participación técnica conjunta del MOPC y en coordinación con el Departamento de Construcción y Reconstrucción de Caminos Rurales del MA. Bajo este esquema, la OCGPRE llevaría a cabo la ejecución de las obras bajo el insumo técnico de ambas instituciones así como la participación en los procesos de licitación, contratación y supervisión, proveyendo los insumos necesarios de acuerdo a sus respectivas normas y procedimientos técnicos institucionales internos. Los contratos de obra serán firmados con la OCGPRE la que a su vez llevará a cabo los desembolsos correspondientes según lo establezca el Manual Operativo del Programa (MOP).
- 6.10 *Tercero*, el Banco Central de la República Dominicana (BCRD) actuaría como agente financiero del Componente 1 del Programa, con responsabilidad en la subasta de los recursos del mismo para su adjudicación a las Instituciones Financieras Intermediarias (IFIs), y su respectiva canalización de los préstamos a los beneficiarios finales. Esto con cargo a la cuenta establecida por la OEP en el BCRD para este propósito.
- 6.11 *Quinto*, la utilización de la capacidad técnica de la OEP en materia de transferencia tecnológica agropecuaria, de su presencia local y su experiencia sectorial, generada desde la ejecución del PATCA I.
- 6.12 *Sexto*, en base a dicho esquema de ejecución y de distribución de responsabilidades, se recomienda la administración fiduciaria y de adquisiciones así como de rendición de cuentas al Banco de manera independiente por cada uno de los dos organismos coejecutores del Programa (v.gr. MA/OEP y MOPC/OCGPRE). No obstante, con el objeto de garantizar la integralidad de las acciones de cada uno de los subcomponentes así como el logro integral de los objetivos estratégicos y operativos del Programa, es recomendable que se le asigne a la OEP la función de coordinación general del Programa y, de esta manera, actúe como facilitador de las acciones de inversión, asistencia técnica y seguimiento por parte de los distintos actores, tomando como punto focal la participación estratégica/sectorial del MA.
- 6.13 *Séptimo*, se recomienda una administración centralizada en Santo Domingo por parte de la OEP y la OCGPRE para propósitos fiduciarios, de adquisiciones y gerenciamiento financiero, tomando en cuenta tanto la capacidad instalada de las mismas en el Distrito Nacional, como del propio MA, MOPC, MH e INDHRI, así como la presencia de la Representación del Banco. Por otro lado, se recomienda una administración descentralizada en materia técnica--y mínima en materia administrativa--en la Provincia de San Juan y, específicamente, con la instalación de una oficina local de la OEP/MAS en San Juan de la Maguana. Esto requiere además el establecimiento de

los mecanismos de coordinación central y regional de la OEP y la OCGPRE, dotando además de los medios necesarios para garantizar la presencia permanente del personal técnico y de coordinación en San Juan de la Maguana, y su movilización a Santo Domingo cuando así se requiera.

- 6.14 *Octavo*, se recomienda el establecimiento de un Consejo de Coordinación Estratégica del Programa (CCEP) el cual provea una guía estratégica y política al MA y al MOPC, facilite la coordinación intra e interinstitucional, y vele por el cumplimiento de metas y objetivos del Programa. El mismo sería presidido por el MA y contaría con la participación de delegados dicho Ministerio, la OEP, representantes del MOPC, el BCRD, el INDHRI y el MH, así como representantes locales de la Provincia de San Juan. Una de las funciones principales del CCEP se debería dar como motor para garantizar la dotación eficiente y efectiva de recursos financieros del Préstamo y la contrapartida local al Programa.
- 6.15 *Noveno*, ante el crecimiento del volumen de operaciones, recursos y actividades técnicas previstas para la OEP en los siguientes cinco años, se constituye una prioridad el fortalecimiento de las funciones de planificación, monitoreo y seguimiento, tanto a nivel estratégico como operativo.
- 6.16 *Décimo*, tanto por limitaciones de espacio físico, las condiciones de hacinamiento, su impacto en la productividad de los funcionarios de la OEP y, sobretodo, la necesidad de adoptar una mayor integralidad de las acciones de la OEP con el MA, es recomendable la utilización de las instalaciones adaptadas para al OEP en el recinto central del MA en Santo Domingo. Esto a su vez facilitará la coordinación intrainstitucional a nivel político, técnico y directivo, así como la gestión administrativa y financiera de las varias iniciativas de inversión sectorial.