



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

GOBIERNO DE LA REPUBLICA DOMINICANA

**“PROGRAMA DE DESARROLLO AGROFORESTAL SOSTENIBLE”
(DR-L1120)**



EVALUACION DEL MARCO DE GOBERNABILIDAD Y EJECUCION DEL PROGRAMA

INFORME FINAL

**ANDRES GARRETT
CONSULTOR INSTITUCIONAL Y FINANCIERO**

JUNIO DE 2017

REPUBLICA DOMINICANA
PROGRAMA DE DESARROLLO AGROFORESTAL SOSTENIBLE
(DR-L1120)

EVALUACION DEL MARCO DE GOBERNABILIDAD Y EJECUCION DEL PROGRAMA

INFORME FINAL

INDICE

I.	OBJETIVOS Y ALCANCE DEL INFORME.....	1
A.	Objetivos.....	1
B.	Alcance.....	1
II.	EL PROGRAMA.....	2
A.	Objetivos.....	2
B.	Componentes.....	2
1.	Componente 1: “Apoyo Directo a la Adopción Agroforestal y Reforestación de tierras Públicas”	2
2.	Componente 2: “Preparando el Entorno para la Adopción de Tecnología”	3
C.	Costo y Financiamiento.....	3
III.	MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL.....	3
A.	Marco Legal.....	3
B.	Marco Institucional.....	5
1.	Ministerio de Agricultura.....	5
2.	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.....	6
3.	Ministerio Administrativo de la Presidencia.....	8
IV.	UNIDAD TECNICA EJECUTORA DE PROYECTOS DE DESARROLLO AGROFORESTAL.....	9
A.	Creación y Objetivos.....	9
B.	Gobernabilidad y Estructura.....	9
1.	Gobernabilidad.....	9
2.	Estructura Institucional.....	10
3.	Personal Actual.....	13
V.	PROGRESO EN LA EJECUCION DE PROYECTOS DE DESARROLLO AGROFORESTAL.....	13
A.	Base de Proyectos y Presupuesto.....	13
B.	Montos Ejecutados.....	14
C.	Arreglos Institucionales para la Ejecución.....	14
VI.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	15
A.	Conclusiones.....	15
B.	Recomendaciones.....	17

REPUBLICA DOMINICANA
PROGRAMA DE DESARROLLO AGROFORESTAL SOSTENIBLE
(DR-L1120)

EVALUACION DEL MARCO DE GOBERNABILIDAD Y EJECUCION DEL PROGRAMA

INFORME FINAL

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
GdRD	Gobierno de la República Dominicana
MA	Ministerio de Agricultura
MAP	Ministerio de la Administración Pública
MAPRE	Ministerio Administrativo de la Presidencia
MARENA	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MH	Ministerio de Hacienda
OTCA	Oficina de Tratados Comerciales Agrícolas
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
RD\$	Peso de la República Dominicana
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
US\$	Dólar de los Estados Unidos de Norteamérica
UCEPDA	Unidad Coordinadora de Proyectos de Desarrollo Agroforestal
UTEPDA	Unidad Técnica Ejecutora de Proyectos de Desarrollo Forestal

REPUBLICA DOMINICANA
PROGRAMA DE DESARROLLO AGROFORESTAL SOSTENIBLE
(DR-L1120)

EVALUACION DEL MARCO DE GOBERNABILIDAD Y EJECUCION DEL PROGRAMA

INFORME FINAL

I. OBJETIVOS Y ALCANCE DEL INFORME

A. Objetivos

- 1.1 El objetivo general del informe es presentar los resultados del análisis del marco de gobernabilidad e institucional sobre el cual se asienta el diseño y la preparación del “Programa de Desarrollo Agroforestal Sostenible” (DR-L1120) que llevan a cabo de el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Gobierno de la República Dominicana (GdRD).

B. Alcance

- 1.2 El informe es el resultado de las reuniones y sesiones de trabajo sostenidas por el consultor con representantes y funcionarios del GdRD, las cuales se llevaron a cabo en Santo Domingo, República Dominicana durante la semana del 24 de abril de 2017 y que abarcó a las siguientes instituciones y dependencias: el Viceministerio de Producción y Desarrollo Comunitario del Ministerio Administrativo de la Presidencia; el Viceministerio de Planificación Sectorial Agropecuario del Ministerio de Agricultura; el Viceministro de Recursos Forestales del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y la Unidad Técnica Ejecutora de Proyectos de Desarrollo Agroforestal de la Presidencia de la República.
- 1.3 El informe abarca el análisis de documentos institucionales, así como de los proyectos individuales que forman parte del paquete de inversiones físicas del Programa y se constituyen en base de su formulación técnica. Asimismo, el informe incorpora distintos aspectos y comentarios que emanaron durante la Misión de Orientación del Banco, que tuvo lugar en la semana del 12 de junio de 2017, y de la cual emanaron mayores definiciones técnicas e institucionales, entre otras, relevantes a la preparación del Préstamo y el diseño del mecanismo y estructura de ejecución del Programa.
- 1.4 El consultor desea expresar su más elevado agradecimiento a las autoridades del GdRD, quienes prestaron total dedicación y tiempo profesional al consultor, así como por la amable preparación y entrega de los documentos solicitados para el presente análisis.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos

- 2.1 El objetivo general del Programa es contribuir al mejoramiento de la productividad y la sostenibilidad ambiental de los pequeños agricultores, así como la restauración de tierras públicas degradadas. Específicamente, para el logro del dicho objetivo, el Programa busca: (a) aumentar la adopción de paquetes tecnológicos agroforestales climáticamente inteligentes; (b) restaurar las tierras públicas degradadas en las cuencas altas; (c) mejorar la capacidad técnica de los agricultores para adoptar los paquetes tecnológicos agroforestales; y (d) rehabilitar la infraestructura productiva crítica. El Programa beneficiará a los pequeños agricultores ubicados en las laderas de las regiones de Enriquillo, El Valle y Valdesia, regiones seleccionadas por sus elevados niveles de degradación de la tierra y pobreza rural.
- 2.2 Se espera que el Programa resulte en: (a) el aumento en la productividad de los pequeños agricultores; (b) la reducción de la erosión del suelo y de la lixiviación de nutrientes a nivel de finca; (c) la restauración de las tierras públicas ubicadas en la parte alta de las cuencas hidrográficas seleccionadas; y (d) una mayor resiliencia de los pequeños agricultores al cambio climático.

B. Componentes

- 2.3 El Programa comprende dos componentes principales que se describen a continuación.
1. Componente 1: “Apoyo directo a la adopción agroforestal y reforestación de tierras públicas”
- 2.4 Este componente proporcionará apoyo directo a los pequeños agricultores para cubrir parte del costo de la adopción de tecnologías agroforestales (bienes y servicios), reduciendo así sus limitaciones de liquidez y de capital de trabajo. Dichos paquetes tecnológicos comprenderán elementos fundamentales para su adopción en materia de: (a) evaluación del impacto en la productividad y sostenibilidad ambiental; (b) recomendaciones para la adaptación de las tecnologías propuestas a las condiciones del terreno; (c) el cronograma de implementación y costos; (d) la cuantificación de los apoyos directos; y (e) los medios de verificación de la adopción de tecnología.
- 2.5 La asignación de paquetes tecnológicos se llevará a cabo en base a montos máximos por hogar, y sobre la base de diagnósticos socioeconómicos y los correspondientes esquemas individuales de intervención. Por su parte, las acciones en las partes altas de las cuencas hidrográficas, en las cuales las tierras son principalmente públicas, se llevará a cabo a restauración de las mismas y se aplicarán políticas de restricción del acceso abierto a tierras forestales (v.gr. restauración ecológica, vigilancia y aplicación de marco legal).

2. Componente 2: “Preparando el entorno para la adopción de tecnología”

- 2.6 Este componente busca mejorar la prestación de asistencia técnica a los agricultores, así como su acceso a los insumos agroforestales y forestales. Dicha asistencia técnica tendrá un doble enfoque para apoyar efectivamente la adopción de la tecnología agroforestal. *Primero*, el financiamiento de actividades de asociación, organización y capacitación de agricultores para adquirir los conocimientos necesarios sobre las tecnologías propuestas, así como reducir los costos de transacción y aumentar el poder de negociación de los productores en los mercados de insumos y productos. Asimismo, se financiarán actividades de encadenamiento de los agricultores con mercados potenciales, tomando en cuenta la adopción y viabilidad de largo plazo de las tecnologías propuestas. *Segundo*, el financiamiento de actividades de mejora de los actuales sistemas de suministro de insumos para la agroforestería y reforestación. En particular, el fortalecimiento de la red existente de suministro de insumos agroforestales, prioritariamente privadas. Asimismo, se financiará el mejoramiento de la infraestructura rural incluyendo, entre otros, caminos rurales sobre la base de diagnósticos de situación y necesidades en las zonas del Programa.

C. Costo y Financiamiento

- 2.7 El costo total del Programa, a ser estructurado como un préstamo de inversión alcanza a US\$150 millones, a ser financiados plenamente con recursos del Capital Ordinario (CO) del Banco.

III. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

A. Marco Legal

- 3.1 El marco legal macro correspondiente al presente Programa está dado por el Decreto Presidencial No. 10-17 del 19 de enero de 2017 que establece:
- (a) La Unidad Coordinadora de Proyectos de Desarrollo Agroforestal para coordinar y supervisar la implementación de proyectos de reforestación y desarrollo sostenible aprobados por el Presidente de la República. Dicha Unidad estará integrada por el Ministro Administrativo de la Presidencia, el Ministro de Agricultura y el Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
 - (b) La Unidad Técnica Ejecutora de Proyectos de Desarrollo Agroforestal de la Presidencia de la República para ejecutar y supervisar la implementación de proyectos de desarrollo forestal aprobados por el Presidente de la República. La misma contará con un Director Ejecutivo designado por el Presidente de la República y estará integrada por el Viceministro de Producción y Desarrollo

Comunitario del Ministerio Administrativo de la Presidencia (MAPRE), el Viceministro de Recursos Forestales del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARENA) y el Viceministro de Planificación Sectorial Agropecuaria del Ministerio de Agricultura (MA).

3.2 De dicho marco legal se desprenden una serie de aspectos que reflejan de manera directa la alta prioridad que en la actualidad el GdRD viene asignando al desarrollo de la actividad agroforestal en el país como medio de protección de los recursos naturales, y al mismo tiempo generar oportunidades de mejoramiento de las condiciones socioeconómicas a nivel local. En particular, a través de un uso sostenible de los suelos, la protección de los recursos hídricos y el mejoramiento de las condiciones de vida. *Primero*, la necesidad de revertir el actual proceso de tala y/o quema indiscriminada de árboles y, de esta manera, contrarrestar la deforestación, la pérdida/erosión de los suelos y la degradación de las cuencas hidrográficas. *Segundo*, la prioridad establecida por el propio Presidente de la República en relación a la promoción y orientación de las actividades agroforestales con el objeto de maximizar la producción agropecuaria, manteniendo un balance adecuado entre la protección medioambiental y la generación de sostenibilidad y seguridad alimentaria económica en las poblaciones de mayor pobreza del país. *Tercero*, sobre la base del punto anterior, la coordinación de las acciones de desarrollo agroforestal sostenible en el ámbito de las labores presidenciales de desarrollo local y de apoyo directo a las comunidades a lo largo del territorio nacional.

3.3 De esta manera, este marco legal toma en cuenta:

- (a) Que la protección y manejo sostenible de los recursos naturales en las cuencas hidrográficas presenta una dualidad en: (i) las actividades de promoción de la actividad agroforestal productiva, las cuales corresponden al MA; y (ii) las actividades de conservación de la cobertura forestal a través de acciones de protección y regeneración de bosques, las cuales corresponden al MARENA.
- (b) Que la implementación de acciones integradas de desarrollo y protección agroforestal y forestal, respectivamente, requieren de un marco de coordinación institucional en la Administración Central del Estado, las cuales se enmarquen los esquemas de liderazgo institucional ejercidos actualmente por la propia Presidencia de la República a través del MAPRE, para la atención de las necesidades de desarrollo económico y social sostenible local, a través de proyectos de inversión de distintas escalas.
- (c) Que la administración del diseño, ejecución y seguimiento de los proyectos de inversión requieren de instancias institucionales dedicadas y con plena facultad para llevar a cabo la ejecución técnica, administrativa y financiera de dichos proyectos, con la participación especializada de los ministerios facultados en el ámbito forestal (v.gr. el MAPRE y el MARENA). En particular, con la creación de

la Unidad Técnica Ejecutora de Proyectos de Desarrollo Forestal.

- 3.4 A continuación se presenta una breve descripción del ámbito de gobernabilidad arriba descrito.

B. Marco Institucional

1. Ministerio de Agricultura

- 3.5 El MA es un organismo integrante de la estructura orgánica del Gobierno Central de República Dominicana y cuya misión es crear las condiciones normativas, técnicas y políticas que faciliten el desarrollo del sector agropecuario del país y, con este propósito, buscando fortalecer su capacidad de definición y monitoreo de estrategias, generación de incentivos y del marco jurídico e institucional que soporte el crecimiento y el mejoramiento de la competitividad del sector.

- 3.6 La Ley No. 8 del 8 de septiembre de 1965 define las funciones específicas del Ministerio, las cuales incluyen, entre otras:

- (a) Formular y dirigir la política agropecuaria del país de acuerdo a los planes nacionales de desarrollo.
- (b) En colaboración con la Junta Nacional de Planificación y Coordinación, presentar el plan global agropecuario de corto y largo plazo.
- (c) Coordinar los programas de las entidades vinculadas al sector.
- (d) Aprobar los presupuestos anuales de las entidades públicas vinculadas al sector.
- (e) Analizar los aspectos económicos y sociales de la producción, distribución y consumo de los productos agropecuarios.
- (f) *Preservar los recursos naturales renovables, reglamentar su utilización y fomentar su uso sostenible.*
- (g) *Normar el uso de la tierra de acuerdo a la legislación vigente y dentro de sus competencias.*
- (h) *Promover el mejoramiento de la tecnología agropecuaria y dotar la capacitación y asistencia técnica necesarias.*
- (i) Formular recomendaciones sobre política crediticia para el sector agropecuario.
- (j) Prevenir y controlar las plagas y enfermedades de los animales y de las plantas.

- (k) Fomentar la investigación científica aplicada en el sector.
- (l) Fomentar y coadyuvar la producción agropecuaria.
- (m) Reglamentar la conservación del agua y contribuir al organismo correspondiente sobre el uso y distribución de las aguas para irrigación.
- (n) Controlar la calidad de los alimentos y los insumos para su producción.
- (o) Dar recomendaciones de política fiscal pertinente al desarrollo del sector agropecuario.

3.7 El *Viceministerio de Planificación Sectorial Agropecuaria* es responsable del desarrollo de políticas, planes, programas y proyectos necesarios para el desarrollo sectorial e institucional. Es responsable de la preparación del plan estratégico del sector agrícola dominicano como parte del marco de desarrollo sectorial y del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Asimismo, el Viceministerio es responsable de coordinar la preparación del Plan Operativo Anual (POA) del Ministerio y traducir el mismo en el presupuesto institucional anual. Sus atribuciones comprenden también el monitoreo y evaluación del desempeño sectorial e institucional.

3.8 El Viceministerio se encuentra conformado por cinco dependencias incluyendo al Departamento de Economía Agropecuaria, el Departamento de Seguimiento, Control y Evaluación, el Departamento de Gestión de Riesgos y Cambio Climático, el Departamento de Planificación y la Oficina de Tratados Comerciales Agrícolas (OTCA).

2. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales

3.9 El MARENA es el organismo de la Administración Central del Estado encargado de elaborar, ejecutar y fiscalizar las políticas nacionales sobre medio ambiente y recursos naturales y, en este contexto, de promover y estimular las actividades de preservación, protección, restauración y uso sostenible de los mismos.

3.10 La Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales (Ley No. 64-00) del 18 de agosto de 2000 establece, entre otras, las siguientes funciones del Ministerio:

- (a) Elaborar la Política Nacional sobre medio ambiente y recursos naturales del país.
- (b) Ejecutar y fiscalizar la política nacional sobre medio ambiente y recursos naturales.
- (c) Administrar los recursos naturales de dominio del Estado que les hayan sido asignados.

- (d) Velar por la preservación, protección y uso sostenible del medio ambiente y los recursos naturales.
- (e) Procurar el mejoramiento progresivo de la gestión, administración y reglamentación relativas a la contaminación del suelo, aire y agua, para la conservación y mejoramiento de la calidad ambiental.
- (f) Controlar y velar por la conservación, uso e investigación de los ecosistemas costeros y marinos y sus recursos, de los humedales.
- (g) *Promover y garantizar la conservación y el uso sostenible de los recursos forestales y vigilar por la aplicación de la política forestal del Estado y las normas que regulan su aprovechamiento.*
- (h) Elaborar normas, revisar las existentes y supervisar la aplicación eficaz de la legislación, para garantizar la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales y mejorar la calidad del medio ambiente.
- (i) *Propiciar la integración de la sociedad civil y las organizaciones comunitarias a los planes, programas y proyectos destinados a la preservación y mejoramiento del medio ambiente.*
- (j) Elaborar y garantizar la correcta aplicación de las normas para la conservación, preservación y manejo de las áreas protegidas y la vida Silvestre.
- (k) Controlar y prevenir la contaminación ambiental en las fuentes emisoras, establecer las normas ambientales y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente.
- (l) Impulsar la incorporación de la dimensión ambiental y de uso sostenible de los recursos naturales al Sistema Nacional de Planificación.

3.11 El *Viceministerio de Recursos Forestales* es responsable de promover y garantizar la repoblación forestal en el marco de la política forestal del Estado. Sus funciones incluyen, entre otras: (a) fomentar las plantaciones en las cuencas altas con fines de conservación de aguas y suelos; (b) prestar asistencia técnica para la formulación y ejecución de planes de trabajos relativos a la protección, conservación, aprovechamiento e industrialización de los recursos forestales; (c) aprobar, evaluar y fiscalizar los planes de manejo forestal en terrenos privados; (d) formular y ejecutar planes de trabajo relativos a la protección, conservación y aprovechamiento de los recursos forestales en terrenos de propiedad pública; (e) coordinar las acciones para el control forestal con las comunidades, los municipios, las asociaciones de productores forestales y las organizaciones sin fines de lucro con interés en los recursos naturales; (f)

promover, en coordinación con los ayuntamientos, el establecimiento y manejo adecuado de la arborización urbana en el territorio nacional; (g) actualizar los criterios, normas y estándares para la formulación e implementación de proyectos forestales; y (h) conocer y aprobar los proyectos y programas forestales a implementarse en el territorio nacional.

3. Ministerio Administrativo de la Presidencia

- 3.12 El MAPRE fue creado en fecha 26 de junio de 1927 mediante Ley No. 885, como Secretaría de Estado de la Presidencia. Con la modificación de la Constitución Dominicana 2010 y la correspondiente promulgación del Decreto Supremo No. 144-10 del 13 de marzo de 2010, se modifica su designación a Ministerio Administrativo de la Presidencia.
- 3.13 El Ministerio es la entidad responsable de proveer apoyo administrativo y logístico a la ejecución de los planes de la Presidencia de la República. En particular, de coordinar todas las actividades de apoyo administrativo a las actividades que conlleve el Despacho de la Presidencia de la República, así como de asegurar el buen funcionamiento de las dependencias a su cargo.
- 3.14 Sus responsabilidades específicas incluyen, entre otras:
- (a) Optimizar el proceso de asignación de recursos del Poder Ejecutivo a las instituciones del Estado y coordinar la asignación de fondos especiales para cubrir necesidades de contingencia.
 - (b) Fiscalizar las operaciones contables de las instituciones dependientes del MAP.
 - (c) Garantizar el soporte operativo, informático y administrativo a la Casa de Gobierno y velar por su buen funcionamiento y provisión de sus servicios.
 - (d) *Desarrollar programas sociales y ejecutorios para las gobernaciones provinciales y sociedad civil.*
 - (e) Promover las relaciones del Gobierno con el sector empresarial.
 - (f) Dirigir, coordinar y realizar seguimiento de los proyectos especiales y visitas sorpresas del Presidente de la República.
 - (g) Programar, dirigir y ejecutar los programas de ayudas humanitarias de la Presidencia de la República.
- 3.15 El *Viceministro de Producción y Desarrollo Comunitario* es precisamente la dependencia interna responsable del diseño, coordinación y ejecución de los proyectos de desarrollo

social y económico local que surgen del Despacho de la Presidencia de la República. Dichas iniciativas surgen principalmente del programa de visitas del Presidente, aunque de manera creciente abarca el desarrollo de actividades de inversión en sectores y poblaciones que el Despacho determine su prioridad estratégica y necesidades socioeconómicas locales, respectivamente. En este contexto, el Viceministerio lidera las actividades de concertación y coordinación con los distintos actores (v.gr. beneficiarios, juntas comunitarias locales, sociedad civil y entidades gubernamentales) para el desarrollo e implementación de las inversiones y su correspondiente monitoreo y seguimiento.

IV. UNIDAD TECNICA EJECUTORA DE PROYECTOS DE DESARROLLO AGROFORESTAL

A. Creación y Objetivos

- 4.1 Según se indica en las secciones anteriores, la Unidad Técnica Ejecutora de Proyectos de Desarrollo Forestal (UTEPDA) fue establecida bajo el Decreto Presidencial No. 10-17 del 19 de enero de 2017. En el marco de su responsabilidad general de ejecutar y supervisar al implementación de proyectos de desarrollo agroforestal aprobados por el Presidente de la República, la Unidad tiene las siguientes funciones específicas:
- (a) Diseño, formulación, evaluación y seguimiento de proyectos de acuerdo a las normas técnicas establecidas por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).
 - (b) Coordinación interinstitucional a fin de lograr la convergencia de las instituciones participantes en proyectos agroforestales.
 - (c) Gestión del desarrollo sostenible de las comunidades involucradas en la ejecución de estos proyectos a fin de conseguir mejoría en la calidad ambiental.

B. Gobernabilidad y Estructura

1. Gobernabilidad

- 4.2 La estructura de gobernabilidad de la UTEPDA presenta dos características únicas que se describen a continuación.
- 4.3 *Primero*, la creación de la Unidad Coordinadora de Proyectos de Desarrollo Agroforestal (UCPDA) bajo el Decreto Presidencial No. 10-17, establece el marco estratégico para coordinar y supervisar la implementación de proyectos de reforestación y desarrollo sostenible. El mismo reconoce la multisectorialidad de las actividades forestales/agroforestales de protección y productivas y, de esta manera, asigna dichas responsabilidades al más alto nivel de acuerdo a los mandatos institucionales de los tres

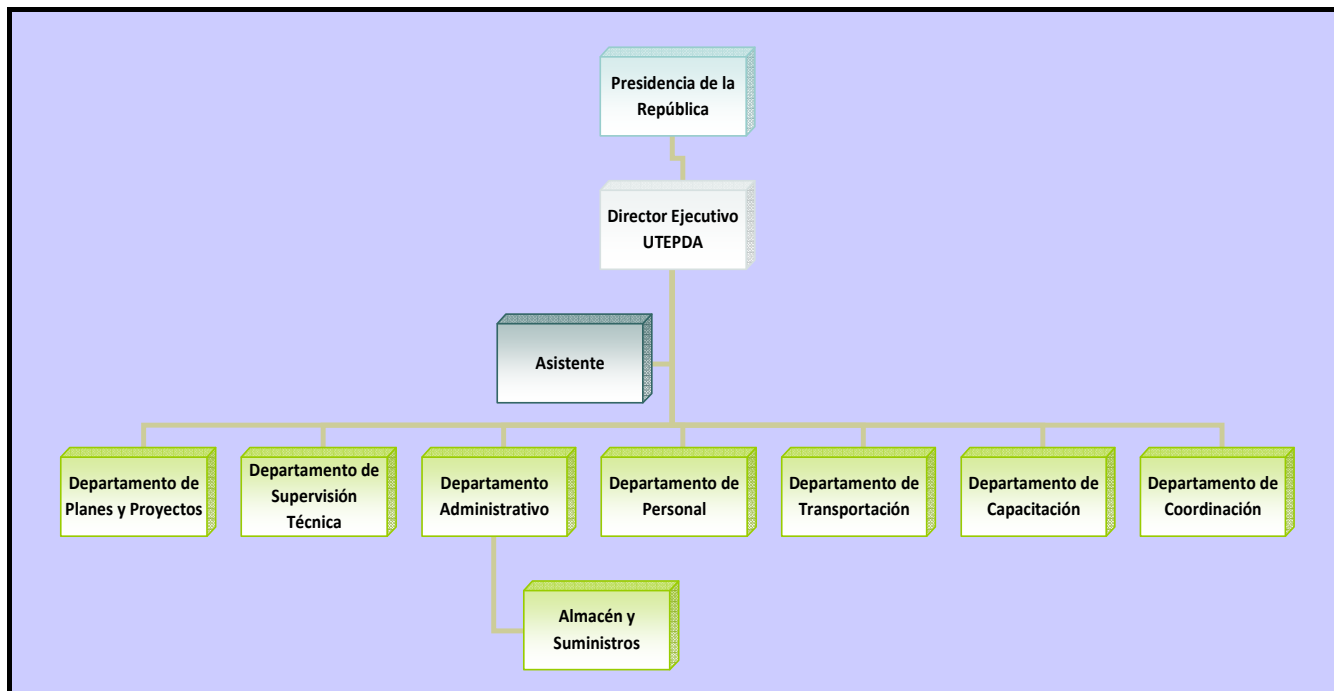
ministerios. Es decir, al Ministro Administrativo de la Presidencia, al Ministro de Agricultura y al Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Si bien aún no se han desarrollado los reglamentos que hagan al desempeño o desenvolvimiento de las responsabilidades de la UCPDA, en la práctica dicha Unidad tiene el carácter de un “consejo o comité ministerial”. Por otra parte, el Decreto no especifica el ministerio que presidiría el mismo. En la práctica, esto correspondería al Ministro Administrativo de la Presidencia.

- 4.4 *Segundo*, el Decreto Presidencial No. 10-17 establece que la estructura de la UTEPDA se encuentra conformada por el Viceministro de Producción y Desarrollo Comunitario del MAPRE, el Viceministro de Recursos Forestales del MARENA y el Viceministro de Planificación Sectorial Ministerio de Agricultura (MA). En la práctica, se desprenden dos aspectos que hacen a la estructura organizacionales/institucional de la UTEPDA: (a) a nivel técnico/estratégico, la Unidad cuenta con un “comité técnico” que vela por el buen diseño, desarrollo y ejecución de la cartera de proyectos priorizados con la participación continua de los tres viceministerios, así como por el Director Ejecutivo de la Unidad; y (b) a nivel ejecutivo y operacional, la Unidad cuenta con una estructura característica de una entidad desconcentrada adscrita a una institución de la Administración Central del Estado, con todas las dependencias, técnicas, administrativas y financieras que le permitan su funcionamiento pleno.

2. Estructura Institucional

- 4.5 En el contexto arriba descrito, el GdRD ha dado pasos concretos para el establecimiento de la UTEPDA como institución de carácter permanente. El primer paso ha sido la promulgación del Decreto Presidencial No. 12-17 del 1 de febrero de 2017, el cual designa al Director Ejecutivo de la Unidad. El segundo paso ha sido el desarrollo de la estructura organizacional de la Unidad y su respectiva presentación al Ministerio de la Administración Pública para su consideración y aprobación. La Figura No. IV-1 muestra dicha propuesta.

FIGURA NO. IV-1
UNIDAD TECNICA DE EJECUCION DE PROYECTOS DE DESARROLLO AGROFORESTAL
ESTRUCTURA ORGNAIZACIONAL PROPUESTA



FUENTE: Unidad Técnica Coordinadora de Proyectos de Desarrollo Agroforestal.

- 4.6 Dicha estructura muestra una relación jerárquica directa del Director Ejecutivo de la UTEPDA al Presidente de la República. No obstante, en la actualidad existiría una dualidad de reporte y supervisión ya que el Unidad ha sido conformada con adscripción directa al MAPRE, al cual remitirá sus reportes periódicos de desarrollo y avance. Asimismo, dicha estructura no refleja las funciones de los ministros y viceministros que conforman UCPDA y UTEPDA, tanto desde el punto de vista estratégico como técnico, respectivamente.
- 4.7 De acuerdo a la estructura y descripción organizacional actual, el Director Ejecutivo es responsable de velar por el cumplimiento de los objetivos de la Unidad y, de tal manera, de la ejecución eficiente los proyectos de desarrollo agroforestal, con la coordinación interinstitucional necesaria. Asimismo, dará seguimiento y supervisión del cumplimiento de cada una de las atribuciones y responsabilidades de los diferentes departamentos que conforman la Unidad (v.gr. la Institución). Estos incluyen:
- (a) Departamento de Planes y Proyectos. Responsable de la ejecución y seguimiento de los proyectos de acuerdo a las líneas programáticas y llevar los registros individuales del avance físico y financiero de cada proyecto así como de los beneficiarios de los mismos. Velará por el cumplimiento de las Normas Técnicas del Sistema Nacional de Inversión Pública.

- (b) Departamento de Supervisión Técnica. Responsable de asegurar el cumplimiento con los componentes, variables y estándares técnicos en la ejecución de los proyectos, de acuerdo a las evaluaciones correspondientes. Asimismo, velará por la aplicación de adecuadas tecnologías, procedimientos y otros aspectos que hagan a un buen desarrollo, protección y desarrollo agroforestal.
- (c) Departamento Administrativo. Responsable de, entre otros la gestión financiera integrada (presupuesto, contabilidad, tesorería de la Unidad de acuerdo a normas nacionales de contabilidad gubernamental, la administración de las compras y contrataciones de acuerdo a la Ley y normativas vigentes, así como de la implementación de los controles internos correspondientes y la emisión de estados financieros/ejecución.
- (d) Departamento de Personal. Responsable de llevar a cabo la administración de recursos humanos de acuerdo a las estipulaciones del MAP, tanto para personal permanente como de contrato.
- (e) Departamento de Capacitación. Responsable del desarrollo e implementación de un Plan de Capacitación dirigido a la concientización dirigido a las poblaciones beneficiarias de los proyectos sobre los aspectos y beneficios ambientales, sociales y económicos de las actividades agroforestales, así como la capacitación de los potenciales beneficiarios sobre prácticas de conservación y producción sostenible.
- (f) Departamento de Coordinación. Responsable de mantener una efectiva coordinación interinstitucional con los distintos actores de los proyectos, incluyendo a los “Comités Locales de Coordinación y Ejecución”, a ser establecidos para cada proyecto con el fin de dar seguimiento continuo a la elaboración de planes, la ejecución física y financiera, la incorporación de aspectos de integración comunitaria, y el control de personal de jornal contratado para los proyectos bajo aval de las comunidades.
- (g) Departamento de Transportación. Responsable de llevar a cabo el registro, control y mantenimiento de vehículos, maquinaria pesada, equipos y otros que sean asignados a los proyectos.

4.8 Indudablemente, dicha estructura, una vez aprobada, corresponde a una institución pública formal con todos los elementos, funciones, características y capacidades que le permitirán una gestión financiera y técnica independiente de los recursos que le sean asignados, tanto para propósitos de inversión como de administración.

3. Personal Actual

- 4.9 Debido a que la estructura organizacional de la UTEPA no ha sido aún aprobada oficialmente por el MAP, su presupuesto 2017 ha sido inscrito como parte de la estructura programática del MAPRE, lo que ha permitido la contratación inicial del personal base. A la fecha de la presente evaluación, la UTEPA contaba con un total de 32 funcionarios contratados con carácter permanente o por designación, y que hoy se constituyen en el pilar inicial para la conformación plena de la Institución. En particular: (a) 3 funcionarios en la Dirección Ejecutiva; (b) 3 funcionarios en capacitación; (c) 10 funcionarios de administración y finanzas; (d) 3 funcionarios en transportación; (e) 4 funcionarios en planes y proyectos; (f) 4 funcionarios en coordinación institucional; y (g) 6-7 representantes o técnicos asignados a la ejecución de cada uno de los proyectos agroforestales ya identificados (ver Capítulo V).
- 4.10 Dicha planilla representa un compromiso mensual del MAPRE y el Ministerio de Hacienda (MH) de aproximadamente US\$28,000, a lo que se suman los costos administrativos y operativos de la Unidad que hoy están siendo cubiertos bajo el presupuesto de operaciones del MAPRE.

V. PROGRESO EN LA EJECUCION DE PROYECTOS DE DESARROLLO AGROFORESTAL

A. Base de Proyectos y Presupuestos

- 5.1 Según puede apreciarse en el Cuadro No. V-1, la propuesta de financiamiento presentada por el GdRD al el Banco se basa en seis proyectos de desarrollo sostenible integral que comprende acciones de reforestación, conservación, producción agroforestal, capacitación y otros, repartidos en seis provincias de la República Dominicana. El monto de dichos proyectos alcanza a aproximadamente US\$119.2 millones, a los cuales se estima la solicitud de financiamiento adicional para maquinaria, equipos, caminos de acceso, y sistemas integrales de irrigación entre otros.

CUADRO NO. V-1
LISTA DE PROYECTOS DE DESARROLLO FORESTAL DEL PROGRAMA
(en US\$)

Proyecto	Provincia(s)	Monto
Desarrollo Sostenible de Los Fríos, El Montazo, Arroyo Cano, Los Montacitos y Comunidades Aledañas	Azua San Juan	28,929,357
Reforestación y Desarrollo Sostenible de Hondo Valle y Juan Santiago	Elías Piña	13,714,312
Desarrollo Sostenible de las Cañitas, en la Cuenca Alta de la Presa de Sabana Yegua, Padre de las Casas	Azua	19,745,497
Reforestación y Desarrollo Sostenible del Distrito Municipal Sabaneta	San Juan	17,533,730
Desarrollo Sostenible en la Sierra de Neyba	Bahoruco	20,444,409
Desarrollo Sostenible en la Sierra de Neyba	Independencia	18,881,951
Total		119,249,255

FUENTE: Ministerio Administrativo de la Presidencia, Viceministro de Producción y Desarrollo Comunitario.

B. Montos Ejecutados

- 5.2 De acuerdo a los datos provistos por la UTEPDA, el GdRD ha ejecutado a la fecha un total de US\$6.9 millones en dichos proyectos de desarrollo agroforestal, a través de recursos asignados por el MH al MAPRE y ejecutados a través del MA, el MARENA y la propia UTEPDA. Según puede apreciarse, en el Cuadro No. V-6, el MA ha ejecutado un total de US\$4.7 millones en los componentes agroforestales/productivos, mientras que el MARENA ha ejecutado un total de US\$1.9 millones en los componentes de protección/conservación y reforestación. Por su parte, la UTEPDA ha ejecutado US\$0.3 millón en la compra de equipos de transporte.

CUADRO NO. V-6
PROYECTOS DE DESARROLLO FORESTAL DEL PROGRAMA: MONTOS EJECUTADOS A MAYO DE 2017
(en US\$)

Institución	Monto	Porcentaje
Ministerio de Agricultura	4,712,641	68.5%
Ministerio de Medio Ambiente	1,879,994	27.3%
Unidad Técnica Ejecutora	284,234	4.1%
Total	6,876,869	100.0%

FUENTE: Unidad Técnica Coordinadora de Proyectos de Desarrollo Agroforestal.

C. Arreglos Institucionales para la Ejecución

- 5.3 La ejecución de los proyectos y avances logrados a la fecha, se han llevado a cabo sobre la base de una estructura institucional que asigna las responsabilidades específicas de los componentes a cada organismo de acuerdo a su mandato, funciones y experiencia y, de esta manera, manteniendo independencia entre las acciones netamente agroforestales (MA), las de conservación (MARENA), y de guía estratégica/coordinación (MAPRE). Las funciones del “comité técnico” realizadas por los tres viceministerios y la Dirección Ejecutiva de la UTEPDA, ha sido fundamental para asegurar la consistencia

estratégica de las acciones, la complementariedad de las acciones de cada organismos como parte de los proyectos integrales de desarrollo agroforestal, y el monitoreo y seguimiento correspondiente. A esto se han sumado los esfuerzos presupuestarios e institucionales que han permitido la presencia permanente de funcionarios de cada uno de los tres organismos en los sitios de los proyectos, para proveer el soporte y la guía técnica necesaria. Asimismo, la presencia de representantes de la UEPDA ha permitido la supervisión permanente de las acciones de inversión de cada proyecto así como la coordinación institucional a nivel local. Se tiene estimado que en la actualidad, un total de 26 técnicos del MA, MARENA y UTEPDA trabajan a tiempo completo en los seis proyectos en ejecución.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

- 6.1 El presente documento representa un análisis de la gobernabilidad del sector público en materia agroforestal, con el objeto de identificar, tanto la institucionalidad actual del sector, como la capacidad actual del GdRD para ejecutar un extensivo plan de inversiones, en un contexto coyuntural, en el cual el Gobierno ha determinado al sector agroforestal productivo y forestal de protección, como pilares de desarrollo local, de protección de los recursos naturales, y de sostenibilidad de las actividades socioeconómicas en el mediano y largo plazo en zonas y cuencas hidrográficas prioritarias y en situación de riesgo. En este contexto, este no representa un análisis de la capacidad institucional de los organismos públicos con competencias en el sector forestal/agroforestal, sino más bien un análisis legal y organizacional global como insumo a la definición de alternativas de estructura y mecanismo de ejecución de Programa, bajo un marco participativo y de coordinación interinstitucional efectivo.
- 6.2 *Coyuntura institucional y legal actual.* La Presidencia de la República ha asumido el liderazgo institucional en materia de coordinación y desarrollo del sector agroforestal, el cual ha sido delegado al MAPRE para la ejecución de proyectos y programas de inversión. Precisamente, con la promulgación del Decreto Presidencial No. 10-17 se crea, por un lado, la UEPDA como organismo de carácter permanente adscrito al Ministerio y con dedicación exclusiva al sector agroforestal. La misma comprende una estructura de carácter administrativo, técnico y operativo, a lo que se suma un comité de carácter técnico conformado Viceministro de Producción y Desarrollo Comunitario del Ministerio del MAPRE, el Viceministro de Recursos Forestales del MARENA, el Viceministro de Planificación Sectorial del MA, y el Director Ejecutivo de la Unidad. Desde el punto de vista de gobernabilidad, el Decreto provee un consejo de coordinación estratégico de alto nivel conformado por el Ministro Administrativo de la Presidencia, el Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Ministro de Agricultura. Este marco precisamente busca precisamente un ámbito de coordinación institucional entre los distintos actores del sector, tanto en materia productiva como de

protección, así como de liderazgo institucional y sectorial.

- 6.3 *El Programa.* El Programa de Desarrollo Agroforestal (DR-L1120) comprende a la fecha seis iniciativas de proyectos integrales reforestación, conservación, producción agroforestal, capacitación y otros, distribuidos en seis provincias de la República Dominicana. El monto total alcanza a aproximadamente US\$120 millones, de los cuales US\$6 millones han sido ejecutados a la fecha por el GDRD a través de recursos presupuestarios del MAPRE y asignados al MA y MARENA para la ejecución paralela de los componentes agroforestal productivos y de plantación/conservación, respectivamente. A dichos recursos se suman las compras de maquinarias y equipos por parte de la UEPDA.
- 6.4 La preparación y ejecución del Programa se presenta en un momento en el que los esfuerzos del Gobierno y, sobretudo desde la aprobación del Decreto Presidencial No. 10-17, se focalizan en el establecimiento y desarrollo institucional de la UTEPDA, la cual ya cuenta con una estructura administrativa y personal base para su desarrollo, aunque aún sumida dentro de la estructura institucional del MAPRE. Precisamente, sobre la base del liderazgo institucional asumido por la Presidencia de la República en materia del desarrollo del sector agroforestal y delegado al MAPRE para la ejecución de proyectos y programas de inversión, así como la creación de la UEPDA como organismo adscrito al Ministerio y con dedicación exclusiva al sector agroforestal, el GdRD ha propuesto al Ministerio Administrativo de la Presidencia como Organismo Ejecutor del Programa, a través de la Unidad Ejecutora de Proyectos de Desarrollo Agroforestal.
- 6.5 *Retos institucionales.* No obstante, de dicha coyuntura o situación, emergen una serie de riesgos y/o retos de carácter institucional directamente ligados al potencial de ejecución eficiente y efectiva del Programa en el corto plazo:
- (a) Pese a la designación de una Dirección Ejecutiva con sólida y amplia experiencia en la gestión programas de desarrollo local y asistencia civil a lo largo del territorio nacional, la UTEPDA representa una institución nueva con una planta de personal parcial y en proceso de generación de experiencia de ejecución de programas de inversión y gestión fiduciaria de los mismos.
 - (b) Asimismo, el MAPRE y la propia UTEPDA no cuentan con experiencia en la ejecución de proyectos de inversión financiados con recursos del Banco, los cuales conllevan una serie de requerimientos adicionales en materia de planificación, seguimiento, evaluación, gestión técnica, administrativa y financiera, y control. Dichos requerimientos presentan pesos/responsabilidades operativas adicionales y de impacto en la capacidad institucional, especialmente en instituciones públicas nuevas.
 - (c) Si bien el Decreto Presidencial No. 10-17 establece las pautas para la ejecución técnica de proyectos en un marco de colaboración y coordinación

interinstitucional a nivel de subsectores agroforestal y forestal y, específicamente para fines productivos y de conservación, respectivamente, los mecanismos actuales requieren de un fortalecimiento que va más allá de la coordinación estratégica y técnica. En particular, a lo referente a, entre otros, los mecanismos de evaluación y control que hagan a una gestión institucional integrada y bajo procesos comunes de gestión técnica y administrativa.

- (d) De acuerdo al diseño inicial de los componentes del Programa, el mismo comprende numerosas actividades de, entre otras, asistencia técnica, fortalecimiento de la gestión local, transferencia tecnológica y desarrollo de infraestructura básica. El mismo conllevará a un significativo aumento de las responsabilidades administrativas de las instituciones participantes (v.gr. UTEPDA, MA y MARENA), especialmente en materia de gestión de las compras y contrataciones, hecho que conlleva a un considerable riesgo de ejecución y fiduciario, especialmente ante un programa de elevada magnitud como el presente.
- (e) Sobre la base de los puntos anteriores, los mecanismos existentes de “cojecución técnica” podrían conllevar a debilidades de control de cumplimiento de metas integrales de desarrollo y conservación en un programa que por su tamaño, requerirá de mayor manera de un marco estratégico común alimentado por los objetivos, mandatos y funciones de cada una de las instituciones participantes.

6.6 Por otro lado, en la actualidad se presentan retos provenientes de las estructuras y funciones asumidas por cada una de las instituciones como parte de la ejecución inicial del Programa en 2017, con la asignación de recursos del Estado Nacional. Específicamente, en lo referente a la compra de maquinaria y equipo de producción agrícola, así como de desarrollo de infraestructuras (p.ej. viveros); bajo el modelo actual, activos a ser operados directamente por las instituciones del sector como es el caso del MA. De tal manera, bajo dicho esquema, se presenta una dualidad de las funciones de inversión y aquellas de carácter operativo recurrentes, lo que podrá incidir o reducir la capacidad institucional de cumplimiento de metas en el marco del Programa.

B. Recomendaciones

6.7 Sobre la base de dicho análisis y conclusiones, es recomendable que el GdRD conjuntamente con el Banco, lleven a cabo una serie de acciones de ruta crítica como parte de la preparación del Programa. En particular:

- (a) El establecimiento de los pasos concretos que permitan de manera paralela el desarrollo institucional de la UTEPDA y su participación en la ejecución del Programa.

- (b) La definición concreta de las funciones de cada uno de los ministerios sobre la base del contenido y actividades técnicas de los componentes y tomando en cuenta un mecanismo de colaboración interinstitucional y no así de “coejecución”.
- (c) La evaluación institucional de la UTEPDA en conjunción con el MAPRE como organismo ejecutor del Programa, en el cual residirán las funciones técnicas y aquellas especialmente de carácter fiduciario, de planificación, monitoreo y evaluación, así como los mecanismos de apoyo y coordinación de la UTEPDA con el MAPRE, MA, MARENA y otros organismos públicos y privados.
- (d) Los aspectos clave que permitirán definir las funciones de la UTEPDA desde el inicio del Programa, tomando en cuenta un esquema y programa de fortalecimiento institucional inicial y transferencia gradual de responsabilidades administrativas y fiduciarias por parte del MAPRE.
- (e) El compromiso institucional de los tres ministerios en materia de dotación de personal técnico a tiempo dedicado exclusivamente a actividades del Programa en los sitios de los proyectos, lo que permitirá establecer las necesidades adicionales de personal técnico, administrativo y financiero, entre otros, a ser contratado con cargo a los recursos del Programa. Dichas instancias deberán representar los medios que contribuyan a la ejecución del Programa a nivel local, dentro del marco de las políticas nacionales de desarrollo agropecuario, de protección del medio ambiente y desarrollo sostenible de los recursos naturales, y de cumplimiento con los objetivos de la Presidencia de la República en materia de apoyo al desarrollo social y económico.
- (f) La formalización del marco de gobernabilidad contenido en el Decreto No. 10-17, especialmente en lo referente a las acciones y procedimientos que guiarán la ejecución del programa con la participación ministerial a nivel estratégico y político, y la participación de los viceministerios a nivel de seguimiento y guía técnica y operativa.
- (g) Por lo descrito arriba en materia institucional y de gestión técnica, la definición de actividades de inversión del Programa, abriendo los espacios concretos para la participación del sector privado a través de contratos de provisión de bienes, servicios e infraestructura, y manteniendo una focalización de las actividades de los ministerios y la UTEPDA en la gestión y control de los mismos, así como el seguimiento del cumplimiento de objetivos y metas, el apoyo institucional local coordinado, el gerenciamiento de los recursos técnicos y financieros, y el monitoreo y evaluación.
- (h) El establecimiento de los esquemas y mecanismos de descentralización de la

ejecución y control técnico a nivel de provincia, con la participación del personal ministerial y contratado, y así manteniendo la gestión administrativa y de planificación a nivel central. Precisamente, dichos esquemas deberán tomar en cuenta, entre otros, la experiencia acumulada y presencia en la gestión técnica y administrativa de iniciativas de desarrollo local y conservación, tanto del MAPRE como del MA y el MARENA.

- (i) La centralización de las responsabilidades fiduciarias de compras y contrataciones del Programa en la UTEPDA.
- (j) La definición de los mecanismos de coordinación de la ejecución técnica de los dos componentes de inversión del Programa con el MA y el MARENA.

6.8 El esquema de ejecución del Programa deberá tomar en cuenta, de manera simultánea: (a) la experiencia acumulada experiencia de gestión técnica y administrativa de iniciativas de desarrollo local, que precisamente en los últimos años ha fortalecido la capacidad del MAPRE como responsable de la ejecución de proyectos priorizados por la Presidencia de la República; y (b) la consolidación de la UEPDA como una institución permanente y con la estructura necesaria para el desarrollo, diseño, ejecución, seguimiento y control de iniciativa de inversión.

6.9 Sobre la base del Decreto No. 11-17, es recomendable que la UCPDA se formalice y consolide como un Consejo de Coordinación Estratégica alto nivel que, entre otros, provea una visión y guía estratégica y de política a la implementación del Programa; vele por el cumplimiento de los objetivos integrales y estratégicos; facilite la coordinación interinstitucional entre los entes responsables del sector; y contribuya a la dotación y la asignación efectiva de los recursos técnicos y financieros del Programa. Su conformación se mantiene de acuerdo al Decreto correspondiente con el Ministro Administrativo de la Presidencia, el Ministro de Agricultura y el Ministro del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

6.10 Asimismo, sobre la base del Decreto No. 11-17, se recomienda que el Viceministro de Producción y Desarrollo Comunitario del Ministerio Administrativo de la Presidencia (MAPRE), el Viceministro de Recursos Forestales del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARENA) y el Viceministro de Planificación Sectorial Agropecuaria del Ministerio de Agricultura (MA), formalicen sus funciones en el marco de la UTEPDA, como un Comité Técnico con la participación del Director Ejecutivo como Secretario del mismo. El mismo será responsable de precisamente dar seguimiento continuo a la ejecución de los proyectos, asegurar la dotación efectiva de recursos para su ejecución y dotar medidas correctivas que conlleven al mejoramiento de la gestión e implementación de los proyectos cuando sea necesario.

6.11 Es recomendable que las funciones de ejecución se lleven a cabo sobre la estructura

organizacional de la UTEPDA, bajo la dirección y coordinación general del Director Ejecutivo y la participación de personal existente fiduciario y técnico, así como de contrataciones adicionales que como mínimo deberían incluir: (a) coordinador del área agroforestal/productiva y de reforestación de tierras públicas y nexo correspondiente con el MA y MARENA; (b) coordinador del área de tecnologías y nexo correspondiente con el MA y MARENA; (c) especialista financiero; (d) especialista(s) en compras y contrataciones; (d) especialista en planificación, monitoreo y evaluación; y (e) especialista en gestión ambiental y social.

- 6.12 Es de fundamental importancia que el MAPRE, MARENA y MA continúen proveyendo el personal técnico necesario con presencia permanente en los sitios de los proyectos, y con cargo a su presupuesto institucional, y que constituyan los medios necesarios para garantizar la ejecución del Programa dentro del marco de las políticas nacionales de desarrollo agropecuario, de protección del medio ambiente y desarrollo sostenible de los recursos naturales, y de cumplimiento con los objetivos de la Presidencia de la República en materia de apoyo al desarrollo social y económico local.
- 6.13 El MAPRE y la UTEPDA tendrán la responsabilidad de la inscripción del Programa de inversión en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Más adelante, con la formalización de la UTEPDA como institución permanente ante el Ministerio de la Administración Pública (MAP), esta responsabilidad residiría en la Unidad.
- 6.14 Para finalizar, es preciso resaltar la importancia de tomar en cuenta el impacto institucional para el organismo ejecutor del Programa, de absorber un total de aproximadamente US\$150 millones en recursos frescos de inversión en un período de cinco años, para su administración técnica y financiera y control, factores que, como se indica arriba, serán fundamentales para el dimensionamiento del personal interno de la Unidad así como del personal contratado a ser financiado con recursos del Préstamo.