



SISTEMAS, DESARROLLOS Y PROYECTOS S.A.

**Banco Interamericano de Desarrollo
Gobierno de la República Dominicana**

**Proyecto de Apoyo a la Reforma de la Administración Pública
de la República Dominicana
(ATN/SF - 5780 - DR)**

SIDEPRO S.A.

**Análisis Crítico y Recomendaciones para la Reforma de la
actual organización del Poder Ejecutivo de la
República Dominicana**

Agosto de 1999
Versión definitiva

I.- ANTECEDENTES Y METODOLOGIA

A. ANTECEDENTES

SIDEPRO S.A. mediante este documento presenta una síntesis de los estudios realizados y de las conclusiones a las que se arribó durante la ejecución de la consultoría contratada por el Banco Interamericano de Desarrollo, en el marco del Proyecto de Apoyo a la Reforma de la Administración Pública de la República Dominicana (ATN/SF –5780– DR). Los Términos de Referencia de dicha contratación establecen como acciones a desarrollar por la consultora, las siguientes:

“2.01 Elaboración de un juicio crítico sobre la actual Organización del Poder Ejecutivo, identificando las principales superposiciones de funciones, responsabilidades faltantes, inconsistencias organizativas y las omisiones, incoherencias y obsolescencias de normas legales que hacen al funcionamiento y organización de los sistemas administrativos del Estado (planificación, proyectos, presupuesto, recursos humanos, recursos materiales, información, control y otros). Identificación de cualquier otro problema que atente contra el funcionamiento eficiente de la administración pública, así como los necesarios mecanismos de coordinación interinstitucional.

2.02 La participación institucional debe permitir también la elaboración del Programa de acciones que requiere la implantación de las reformas recomendadas dentro de un Programa de Trabajo que enfatice las prioridades, los cambios necesarios y los logros a alcanzar.”

Para cumplir con los Términos de Referencia, SIDEPRO S.A. designó un equipo de trabajo constituido por los siguientes profesionales:

a) CONSULTORES INTERNACIONALES:

- Dr. Ricardo A. Gutiérrez – Director Gerente de SIDEPRO S. A. y Director del Proyecto.
- Dr. Carlos A. Domínguez Molet – Consultor Senior
- Lic. Alicia E. Lamas – Consultor Senior.

b) CONSULTORES NACIONALES:

- Lic. Dulce María Acosta.
- Lic. Norma E. Olivero.

Con el propósito de compatibilizar el tiempo asignado al estudio (45 días), con la necesidad de acceder al conocimiento cabal de la organización de la mayoría de las unidades administrativas y de los sistemas comprendidos, así como de producir un informe con recomendaciones concretas en el marco de los “términos de referencia”, se decidió, en conjunto con las autoridades dominicanas, una estrategia de desarrollo del proyecto que permitió especificar el universo comprendido por el estudio y la metodología de trabajo a aplicar. En ese marco, se acordó lo siguiente:

B. UNIVERSO COMPRENDIDO

El estudio se extendió a:

1. Organismos que funcionan en el ámbito de la Presidencia de la República.
2. Secretarías de Estado.
3. Organismos Descentralizados.

No se incluyó en el estudio a las siguientes instituciones:

1. Poder Legislativo y organismos dependientes.
2. Poder Judicial y organismos dependientes.
3. Empresas y Corporaciones del Estado.
4. Bancos Oficiales del Estado.
5. Universidad Autónoma de Santo Domingo.
6. Cruz Roja Dominicana.
7. Liga Municipal.

C. METODOLOGÍA DE TRABAJO

Para cumplimentar los Términos de Referencia, SIDEPRO, en el marco de una previa estrategia acordada con la Secretaría Técnica de la Presidencia, definió las siguientes etapas del trabajo de consultoría a realizar:

1. Relevamiento de la situación organizativa del Poder Ejecutivo
2. Análisis crítico y recomendaciones sobre acciones de reforma
3. Discusión y presentación del documento preliminar
4. Presentación del documento definitivo

ETAPA 1: Relevamiento de la situación organizativa del Poder Ejecutivo

Para la ejecución de la etapa 1 se realizaron las siguientes actividades:

a) Lectura y análisis de la documentación relevante disponible

Se utilizaron como datos básicos para el análisis de la actual estructura administrativa del Gobierno de la República Dominicana a la información contenida en:

- Manual de Organización del Gobierno – ONAP 1998
- Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos del Gobierno Central, 1999
- Lineamientos del Programa Nacional de Reforma y Modernización del Estado Dominicano (Documento de Trabajo 1996/97) – Presidencia de la República Dominicana – Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado.
- Lineamientos para la Reforma y Modernización de la Administración Pública Dominicana. Santo Domingo – República Dominicana, 4 de mayo de 1999. Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado. Secretaría Ejecutiva.
- Reforma y Modernización de la Administración Pública. Propuesta de la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado. Secretaría Ejecutiva. 1999.

Además de esta información, durante la consultoría se tuvo acceso a trabajos de reforma de las estructuras del Poder Ejecutivo preparados por la ONAP y a las leyes y normas básicas vigentes sobre la materia.

b) Talleres de análisis de estructuras

Para el cumplimiento de esta etapa se desarrollaron 70 talleres de trabajo con representantes seleccionados de las Secretarías de Estado, de los Organismos Descentralizados y de los organismos dependientes de la Presidencia de la República. Se buscó asegurar en todos los casos la representatividad y competencia jurisdiccional de los convocados.

Las invitaciones a concurrir a los referidos talleres fueron cursadas por el Secretario Técnico de la Presidencia Ing. Temístocles Montás y la titular de ONAP Lic. Donatila Germán Pérez.

c) Entrevistas individuales

También se recurrió a realizar, aunque en menor medida, entrevistas individuales o en pequeños grupos de trabajo, en función de las posibilidades de los interlocutores.

Los trabajos de consultoría correspondientes a la etapa 1 se desarrollaron totalmente en la sede del Gobierno de la República Dominicana por el equipo consultor mencionado.

ETAPA 2: Análisis crítico y recomendaciones sobre acciones de reforma

Como método de análisis de la organización objeto del estudio, se aplicó la visión y se utilizó la metodología del sector público que se detalla más adelante en el punto III.

Los trabajos realizados en esta etapa consistieron en:

Análisis crítico sobre la estructura y sistemas, a partir de nuestra concepción del Estado y la Administración Pública

Propuesta de un conjunto de reformas que consideramos permitirán racionalizar la actual organización del Poder Ejecutivo.

Establecimiento de un orden de prioridades de las recomendaciones formuladas, en función de su viabilidad política, jurídica y económica.

La sistematización del análisis realizado y la elaboración de recomendaciones para la reforma de la organización del Poder Ejecutivo fue realizada por el equipo de consultores internacionales en la sede de SIDEPRO S.A.

ETAPA 3: Presentación y discusión del documento preliminar

Esta etapa del trabajo se ejecutó en la sede del Gobierno de la República Dominicana.

ETAPA 4. Presentación del documento definitivo

D. ENTREVISTAS SOLICITADAS Y NO CONCEDIDAS

A continuación se proporciona una nómina de organismos a los cuales no fue posible acceder, en razón de no haber sido atendidos los requerimientos efectuados por el equipo consultor:

- SECRETARÍA DE ESTADO DE LA PRESIDENCIA
- PLANES SOCIALES PRESIDENCIALES
- PROCOMUNIDAD
- PROMESE
- COMISIÓN DEL MEDIO AMBIENTE
- PROGRAMA DE DESARROLLO PROVINCIAL

II.- ENFOQUE CONCEPTUAL SOBRE EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

En primer lugar, explicaremos nuestro enfoque sobre lo que consideramos deben ser los roles de un Estado moderno, a partir de los cuales se explican los criterios que hemos utilizado en el análisis, las consideraciones críticas y, por último, las recomendaciones de reforma que formulamos.

Asumiremos que el estado moderno debe impulsar un delicado equilibrio entre las fuerzas del mercado, las necesidades de la sociedad civil, sus propias funciones esenciales, la preservación de la estabilidad macroeconómica y la interrelación con los restantes países, fundamentalmente con los vinculados por sus relaciones regionales. Un Estado moderno para poder afrontar con éxito las tensiones internas de índoles políticas, sociales y económicas, así como para actuar en un mundo globalizado e interdependiente, debe tener capacidad para cumplir con eficacia y eficiencia los siguientes roles:

1. Asegurar la equidad social en todo el territorio nacional, para lo que es necesario eliminar los bolsones de pobreza crítica, garantizar a todos los ciudadanos la satisfacción de las necesidades básicas y atender a los excluidos por los procesos de cambios económicos e institucionales;
2. Asegurar la provisión de los bienes públicos esenciales a todos los habitantes, entre ellos los que hacen al derecho a la vida, al orden público, a la educación y a la salud pública. La descentralización de la responsabilidad de suministrar estos bienes, permite lograr una mayor eficacia y posibilitar el involucramiento de la comunidad en la gestión y control de los mismos;
3. Promover la igualdad de oportunidades para todos los habitantes del territorio nacional;
4. Fortalecer la democracia y sus instituciones, asegurando el diálogo permanente entre los principales actores políticos, la libertad de la prensa responsable y la transparencia y accesibilidad a la información estatal;
5. Asegurar el funcionamiento efectivo de las instituciones públicas que tengan por objeto proteger los derechos de los consumidores y de los usuarios y la defensa

de la competencia; de los entes reguladores de las actividades bancarias y financieras, de seguros, de energía y de gas, del transporte, de comunicaciones y correos, de la sanidad animal y vegetal, del comercio exterior y de la protección del medio ambiente;

6. Garantizar la estabilidad macroeconómica, fortalecer la moneda nacional y la autonomía del Banco Central, desarrollar las instituciones presupuestarias públicas y promover la inversión extranjera, todo esto en un marco de equilibrio presupuestario, apertura comercial y libre movimiento de capitales;

7. Garantizar para los actores económicos las reglas de juego del mercado, promover un marco institucional y financiero capaz de estimular la producción y el intercambio comercial, en especial para las PyMES. Entre estas reglas de juego, son de importancia primordial las que tienen por objeto generar la mayor cantidad posible de puestos de trabajo y redistribuir el ingreso nacional, mediante las políticas tributaria y de promoción social;

8. Desarrollar un sistema de relaciones exteriores, y de fuerzas armadas, de alto desarrollo profesional y tecnológico, adaptadas a las necesidades nacionales;

El Estado actúa a través de la Administración Pública, que es su herramienta de gestión. Para que un Estado pueda cumplir con idoneidad los roles que hemos señalado, deberá modernizar su Administración Pública, implantando un nuevo modelo de gestión, de forma tal que sus responsabilidades puedan ejecutarse con alta eficacia, eficiencia y calidad, rindiendo cuenta por los resultados alcanzados y por los insumos humanos, materiales y financieros utilizados.

El nuevo modelo de gestión pública deberá sustentarse en criterios tales como:

- Sistema gerencial no burocrático
- Efectividad, eficiencia y calidad
- Responsabilidad por resultados
- Satisfacción al ciudadano
- Transparencia e integridad

A continuación, se refieren algunas de las herramientas de las que se deberá disponer para implantar el nuevo modelo de gestión pública:

- Identificación clara de objetivos y metas de las instituciones públicas
- Reingeniería de los principales procesos, priorizando las áreas que tienen por misión la atención del público y las necesidades básicas insatisfechas.
- Informatización integral de los sistemas administrativos
- Planes estratégicos para instituciones clave (tales como Dirección General de Impuestos, Aduanas, etc.)
- Sistemas de recursos humanos basados en criterios de desempeño
- Convenios de Gestión con las instituciones clave
- Autogestión de hospitales y escuelas
- Rendición de cuentas por resultados

Esta concepción sobre los roles del Estado tal como se los ha enunciado, el diseño de políticas públicas a partir de los mismos y la disponibilidad de una administración pública con capacidad para ejecutarlas, asegurarán la gobernabilidad del país.

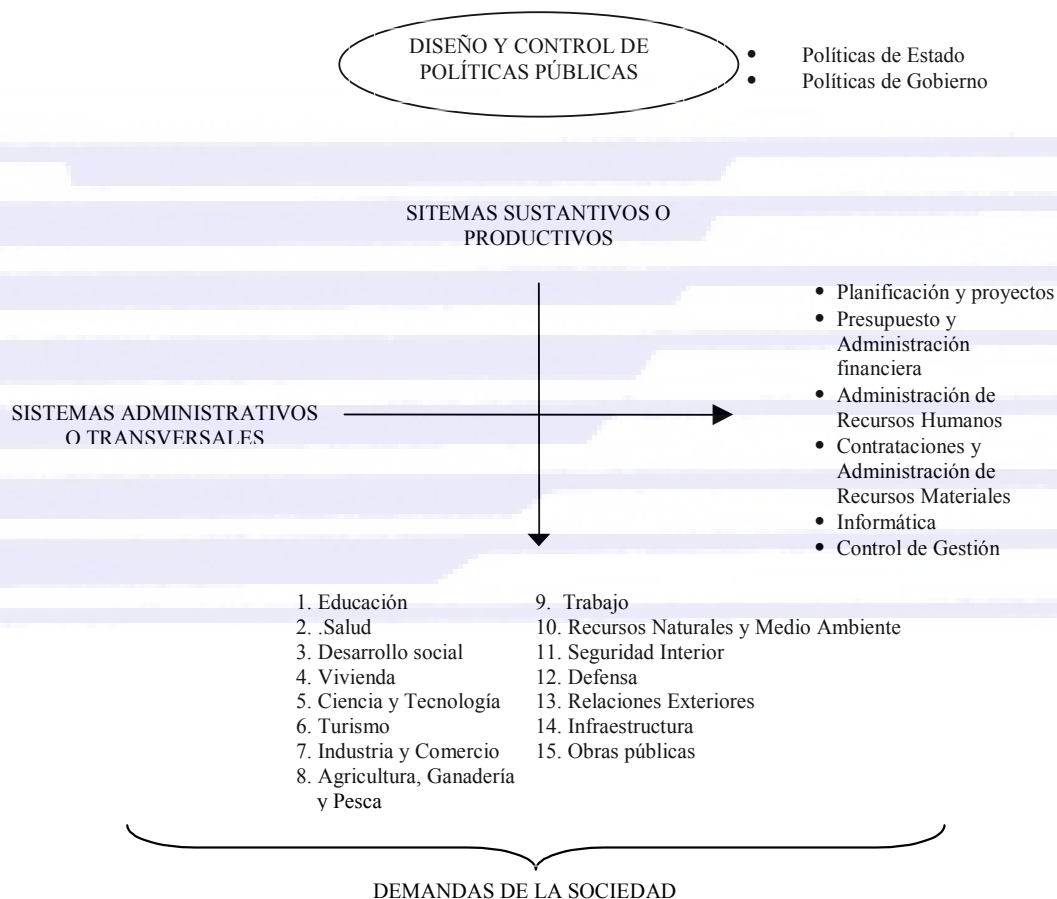
III.- METODOLOGIA DE ANALISIS

Para el análisis de la organización abarcada por la consultoría, SIDEPRO S.A optó por aplicar la metodología que al respecto aporta la teoría de sistemas, que por otra parte, es la que la empresa utiliza en la totalidad de sus estudios similares.

La visión sistémica de la administración pública dominicana nos permite realizar una división conceptual de la misma en los siguientes módulos:

- Áreas responsables de la formulación y control de políticas públicas
- Sistemas productivos, a través de los cuales se ejecutan las acciones sustantivas del Estado
- Sistemas administrativos (o transversales), son los que tienen por objeto la racionalidad operativa y el suministro oportuno y económico de los insumos necesarios para ejecutar las acciones sustantivas.

La visión sistémica de la Administración pública nos permite, al sólo efecto de su análisis, esquematizar a la misma de la siguiente manera:



Esta concepción sistémica es la que, en el marco de los términos de referencia, permite realizar un rápido y objetivo análisis del universo definido, con la mayor profundidad posible, así como llegar a conclusiones ciertas y contundentes.

Se advierte que sólo desde el punto de vista conceptual es posible realizar la enunciada división entre sistemas productivos y administrativos, pues ambos son interdependientes.

En procura de la claridad expositiva, es que vamos a tratar por separado unos y otros.

A. DISEÑO Y CONTROL DE POLÍTICAS

En el marco de la Constitución de la República, que define los derechos y garantías de los ciudadanos y la organización del Estado Dominicano, se definen las políticas de Gobierno

Las políticas de Gobierno se expresan básicamente a través de los programas partidarios y de los planes de acción que periódicamente se formulan, los que, junto con las decisiones que el más alto nivel político toma cotidianamente, constituyen el conjunto de directrices que debe movilizar las acciones del sistema de gestión pública, es decir, al conjunto de órganos que integran el Poder Ejecutivo.

Ahora bien, esas directrices fijadas por el Gobierno pueden o no ser ejecutadas por la administración pública. Esto último dependerá de la capacidad del Gobierno para diseñar sus políticas con claridad, transmitir las apropiadamente a los ejecutores y, por último, verificar su ejecución.

Si los Gobiernos no logran hacer ejecutar sus políticas, la burocracia instala las suyas que, en general, tienden a perpetuar el orden vigente, no tienen espíritu innovador y, generalmente, presentan definida resistencia a los cambios.

Las Políticas de Estado trascienden a las políticas de Gobierno. Las Políticas de Estado responden a consensos logrados con los restantes actores de la política y la sociedad sobre aspectos sustantivos de la acción, como ser soberanía, límites geográficos, migraciones, defensa nacional, etc.

La capacidad de diseño de políticas públicas ejecutables depende de la disposición de los siguientes instrumentos:

- Mecanismos de diálogo permanente con el ciudadano y la sociedad organizada. Para esto, la sociedad debe contar con mecanismos que le permitan expresarse. Deben institucionalizarse organizaciones intermedias entre los ciudadanos y el Estado.
- Mecanismos de captación anticipada de demandas de gestión pública
- Conocimiento de las rigideces y limitaciones financieras y operativas públicas
- Existencia de una administración pública con capacidad administrativa para ejecutar las decisiones políticas
- Mecanismos que permitan controlar el cumplimiento de las decisiones políticas, con la necesaria retroalimentación del sistema

Sin capacidad para diseñar y controlar políticas públicas, la administración pública funciona como una rueda loca, es decir, sin racionalidad.

B. SISTEMAS SUSTANTIVOS

El análisis de los sistemas sustantivos lo realizaremos a través del estudio de las estructuras administrativas relacionadas con cada uno de los sectores de gestión que hemos identificado.

Dentro de ese marco, en el contexto de las políticas aprobadas, las estructuras administrativas se nos presentan como una modalidad de diseño destinada a dar forma a espacio organizativo, en función de la racionalidad de las necesidades operativas de la dirección.

Las estructuras dan forma a la organización, establecen límites, asignan facultades y determinan las responsabilidades de los recursos humanos que “operan” la Administración. El orden, no la improvisación, constituyen el elemento esencial de una organización. La evolución del mundo ha perfeccionado los primitivos esquemas hasta

grados de complejidad crecientes, adaptados a las necesidades de un mundo complejo y globalizado de información, como por ejemplo las estructuras matriciales.

Los distintas componentes de una estructura administrativa se interrelacionan, entre sí por medio de los sistemas decisionales.

C. SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

Los sistemas administrativos de una organización son los que tienen la responsabilidad de programar, suministrar insumos y controlar la gestión que realizan las áreas responsables de los sistemas sustantivos y, por supuesto, en menor medida, la de ellos mismos.

Los sistemas administrativos procesan información e insumos para la gestión sustantiva, no producen los bienes públicos que están destinados a satisfacer las demandas de la sociedad .

El funcionamiento económico, efectivo y eficiente de los sistemas administrativos, permite la gestión racional de los sistemas sustantivos. Sin programación, sin insumos oportunos y sin control de gestión, no hay posibilidad ninguna de ejecutar las políticas públicas con la calidad y oportunidad demandada por la sociedad.

Por convención, y al solo efecto del análisis administrativo del Poder Ejecutivo dominicano, identificaremos los siguientes sistemas administrativos:

- Planificación y Proyectos
- Presupuesto, Administración financiera y Control
- Contrataciones y Administración de Recursos Materiales
- Administración de Recursos Humanos

Entendemos que con el análisis de los sistemas anteriores se cumple a cabalidad con los objetivos de la consultoría. Queda fuera de este análisis el Sistema de Informática pero el mismo trasciende nuestro compromiso.

IV. ANÁLISIS CRÍTICO

A. DISEÑO Y CONTROL DE POLITICAS

Uno de los problemas centrales del funcionamiento de la Administración Pública de la República Dominicana es la falta de un ámbito central de análisis, coordinación, definición y control de cumplimiento de las políticas económicas y sociales del Gobierno.

Esta situación tiene su origen en administraciones anteriores, durante las cuales el funcionamiento del Sector Público respondía a un sistema paternalista y autocrático. El líder definía las políticas básicas y tenía bajo su competencia los principales instrumentos de su ejecución (la administración del presupuesto, la adjudicación de los contratos, la ejecución de las obras públicas, la designación de los recursos humanos, los salarios, la compra y el suministro de medicamentos, etc.). El resto de las decisiones quedaba en manos de una burocracia que actuaba, en general, autónomamente y con escasos recursos.

Igualmente, durante aquellas administraciones se debilitaron las instituciones fundamentales de una República (Congreso Nacional, Cámara de Cuentas, Poder Judicial Independiente, el presupuesto como instrumento de gestión y de relación entre el pueblo, la legislatura y el Poder Ejecutivo, etc.), pues el poder político absoluto estaba concentrado en la Presidencia de la República.

Al asumir el actual Gobierno se encontró con instituciones republicanas débiles o casi inexistentes y con la falta de un ámbito interno de discusión para analizar, coordinar, definir y controlar las políticas económicas, fiscales y sociales fundamentales, como ser, la de comercio exterior, la de infraestructura, la de reforma del estado, las privatizaciones, el gasto público, la presión tributaria, las transferencias, la inversión, el financiamiento interno y externo, la de salud, la de cultura, la de protección social, etc.

La ausencia de mecanismos de coordinación y de diseño de políticas impide la aplicación de estrategias comunes, con definición de prioridades, objetivos y metas, así como la discusión pertinente en materia de asignación de los recursos.

Por ejemplo, en el área económica, la falta de coordinación de los entes involucrados en el manejo de la política macro y las limitaciones técnicas, financieras y de información de muchos de ellos, no permiten la formulación de políticas centrales claras, que orienten la acción a partir de una estrategia común.

En el área social tampoco existen mecanismos para coordinar la política respectiva.

En el sector público dominicano, no existe tradición de coordinación y discusión de políticas del área social. La política social tradicionalmente se ha diseñado, ejecutado y controlado en forma fragmentada, y sin establecer interconexiones entre las distintas Secretarías involucradas en el área.

Una prueba concluyente de lo que afirmamos lo constituye la proliferación de las instancias y organismos encargados de llevar adelante estas temáticas, como por ejemplo en los casos de la Cultura y la Salud. Esto prueba dos cosas: la primera que la preocupación gubernamental existe y es motivo de atención preferente por el más alto nivel político; la segunda, que no se ha logrado constituir una “instancia central de inteligencia” que analice, debata y defina, con la debida incorporación de las aspiraciones de la sociedad, y determine las políticas a aplicar.

Ningún funcionario político de jerarquía menor a la del Presidente de la República es cabeza visible de la gestión económica o social del gobierno. Estas gestiones están atomizadas y no responden a políticas coordinadas centralmente.

La falta de coordinación en materia de políticas económicas y sociales disminuye notoriamente la capacidad del Gobierno para obtener más rédito del gasto social y para controlar las variables macroeconómicas. Esta última ausencia ha permitido al Banco Central convertirse en el poder real en materia macroeconómica.

B. ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS

1.-DESCRIPCIÓN

Desde nuestro punto de vista, es posible observar tres (3) niveles claramente diferenciados de agrupamientos de unidades organizativas, las que operan en el ámbito de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los organismos descentralizados no empresariales:

a) Presidencia de la República

En la jurisdicción de la Presidencia de la República se encuentran cinco grupos institucionales bien diferenciados:

- Secretaría de Estado de la Presidencia

Corresponde al área predominantemente “política”.

Dependen de ella:

- 1.- Dirección General de Información y Prensa. Depende formalmente de ella, aún cuando en la realidad se vincula directamente con el nivel presidencial.
- 2.- Dirección General de Promoción de la Mujer.
- 3.- Dirección Técnica Ejecutiva del Organo Rector para la Promoción de Niños, Niñas y Adolescentes.
- 4.- Teatro Nacional.

- Secretariado Técnico de la Presidencia

Corresponden a esta Secretaría actividades eminentemente técnicas. Se apoya en dos (2) organismos “clave” desde ese ángulo de visión, la Oficina Nacional de Planificación –ONAPLAN-; responsable del planeamiento estratégico del gobierno y la Oficina Nacional de Presupuesto –ONAPRES-, responsable de la formulación y administración del Presupuesto.

Dependen del Secretariado Técnico de la Presidencia:

1. Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN).

2. Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES).
3. Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP).
4. Oficina Nacional de Estadísticas.
5. Fondo Dominicano de Preinversión.
6. Comisión Nacional de Asuntos Nucleares.

- Secretariado Administrativo de la Presidencia

Como su denominación lo indica, esta Secretaría organiza y dispone a nivel presidencial, el apoyo administrativo de todo tipo, incluyendo la administración de los recursos humanos, materiales y financieros requeridos por la operación del área presidente y de las organizaciones que le dependen directamente.

La organización del apoyo no resulta excluyente ya que el Secretariado Técnico de la Presidencia y algunos otros organismos de la jurisdicción cuentan con su propio equipo administrativo.

Una característica adicional del Secretariado Administrativo que debe ser mencionada y que surge de las disposiciones del apartado V del artículo 18 de la Ley 4378 se refiere a que todos los organismos del Poder Ejecutivo, que no tienen asignada una relación específica, deben depender del Secretariado Administrativo. Esa es la razón por la cual una cantidad de organismos dependen por lo menos a los efectos de su apoyo administrativo y de la asignación de sus recursos, del mencionado Secretariado.

El detalle es el siguiente:

- Depto. Asistencia social
- Depto. Investigaciones (D.N.I.)
- Cruzada Cívica
- Dirección General Avenidas y Carreteras
- Lome IV
- Comité Rescate Arqueológico Submarino
- Centro Educativo Infantil Hainamosa
- Centro Vacacional Jarabacoa

- Patronato Ciudad Colonial Sto. Dgo.
- Banda Música Puerto Plata
- Centro Nutricional Ercilia Pepin
- Gobernación Oficinas Gubernamentales
- Dirección Mantenimiento Plaza de la Cultura
- Fundación Orquesta Sinfónica Nacional
- Panteón Nacional
- Programa Reforestación Cuenca Nizao
- Patronato Parque Nacional Mirador Norte
- Instituto Duarte
- Monumentos Históricos de Santiago
- Consejo Interinst. Coord. Viviendas (CIVIVIENDA)
- Programa Empleo Mínimo Eventual (PEME)
- Reforma Modernización de la Justicia
- Depto. Planes Sociales Poder Ejecutivo
- Programa Acción Barrial
- Batallón Guardia Presidencial
- Cuerpo Ayudantes Militares Presidencia
- Sistema de Protección a la Niñez
- Reforma Mod. y Saneamiento Agua Potable
- Instituto Nacional Protección Ambiental
- Oficina Provincial de la Mujer en Santiago
- Oficina Provincial de la Mujer en la Romana
- Casa de Seguimiento al Diálogo Nacional
- Gobernación Dif. Juan Pablo Duarte (Huacal)

- Cumbre Ambiente y Desarrollo Tierra
- Sistema Nacional de Bibliotecas Móviles

Por su parte, los organismos que se mencionan a continuación tienen dependencia formal del mencionado Secretariado:

- CENTROMIDCA
- Dirección General de Promoción de la Juventud
- Museo Nacional de Historia Natural
- Museo de las Casas Reales
- Acuario Nacional
- Jardín Botánico Nacional
- Centro Nacional de Artesanía
- Patronato Faro a Colón
- Dirección General de Desarrollo de la Comunidad
- Museo Nacional de Historia y Geografía
- Oficina de la Defensa Civil
- Museo de Arte Moderno
- Museo del Hombre Dominicano
- Centro de la Cultura de Santiago
- Biblioteca República Dominicana
- Oficina Nacional de Patrimonio Cultural
- Biblioteca Nacional
- Radio Televisión Dominicana
- Dirección General de Aeronáutica Civil

Cabe mencionar que no se advierte la existencia de criterios temáticos, institucionales u otro que justifiquen o expliquen la situación de dependencia descrita, más allá de la normativa citada.

- Dependencias directas de la Presidencia

Existe un grupo de organismos de características predominantemente técnico-operativos que aparecen formalmente graficados como dependiendo directamente de la Presidencia. Se trata de los siguientes:

Autoridad Metropolitana del Transporte (AMET).

Oficina de Promoción de la Inversión Extranjera – OPI.

Dirección General de Embellecimiento de Carreteras y Avenidas de Circunvalación

Oficina Nacional de Transporte ¹

Fondo de Promoción de Iniciativas Comunitarias

Oficina Técnica de Transporte Terrestre

Dirección Nacional de Control de Drogas

Oficina Coordinadora y Fiscalizadora de Obras

Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado

Oficina Metropolitana de los Servicios de Autobuses (OMSA)

No es fácil imaginar, dado su carácter técnico, porqué razón estos organismos no pertenecen al Secretariado respectivo. Al respecto, se estima que puedan señalarse dos argumentos. El primero apunta a su carácter no estratégico y más bien operativo, que los diferencia de organismos tales como ONAPLAN y ONAPRES. El segundo intentaría mostrar la decisión presidencial de otorgar mayor jerarquía y relevancia (tal es el caso de Obras Públicas) a dichas áreas, asumiendo que la prioridad adjudicada por el nivel presidencial se encuentra viabilizada por la cercanía al poder de decisión más alto.

Por último, y en relación con el nivel presidencial, se debe mencionar a otros organismos de indudable gravitación institucional y que por sus características mantienen su individualidad, dependiendo también, directamente del nivel presidencial.

¹ Sin crédito presupuestario

Uno de ellos es la Contraloría General de la República que tiene dos (2) competencias básicas: la organización y desarrollo de la contabilidad general del Estado y su intervención como órgano de control de interno de la administración nacional.

El otro es la Procuraduría General de la República, que ejerce la dirección de la defensa del Estado en los casos litigiosos y mantiene las relaciones con el Poder Judicial y, especialmente, el Ministerio Público; de ella dependen las prisiones del Estado.

- Comisiones y Consejos

Otro grupo de organizaciones que dependen del área presidencial (incluidas las tres Secretarías) lo constituyen las Comisiones, Consejos y Programas que se mencionan más abajo. Dado la diversidad y heterogeneidad de temáticas asignadas a estas dependencias, en la mayor parte de los casos no se advierten con claridad criterios definidos que expliquen su actual ubicación estructural.

- Comisión de Reforma de la Empresa Pública
- Consejo Presidencial de Cultura.
- Comisión Nacional Política Energética.
- Comisión Permanente Feria del Libro.
- Consejo contra la Mosca Blanca.
- Comisión Nacional Técnica Forestal.
- Programa de Medicamentos Esenciales.
- Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud.
- Comisión Nacional de LOME IV.
- Comisión Prevención contra el Cólera.
- Comisión Consolidación Monumentos Históricos.
- Comisión Aprovisionamiento del Gobierno
- Consejo Nacional Educación Superior (CONES)
- Consejo Nacional para la Niñez.
- Comisión Presidencial Apoyo al Desarrollo Barrial.

- Comisión Presidencial Apoyo al Desarrollo Provincial.
- Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado.
- Consejo Nacional de Drogas.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Consejo Nacional de Producción Pecuaria.
- Consejo Nacional de Defensa al Consumidor.
- Consejo Nacional para la Energía.
- Consejo Nacional para el control del Cólera.
- Consejo Nacional de Reestructuración Industrial.
- Consejo Nacional para el Estudio del SIDA.
- Consejo Directivo Plan Quisqueya Verde.
- Comisión Seguimiento Cumbre sobre Alimentación.
- Comisionado para la Reforma Judicial.
- Comisión Efemérides Patrias.
- Comisión Nacional de Espectáculos Públicos.
- Comisión Nacional de Medio Ambiente.
- Consejo Nacional de Asuntos Urbanos.
- Comisión Técnica para Reforma del Comercio Exterior (STP)

Existen, además, dos consejos que no tienen desarrollo estructural propio:

- Consejo Nacional de Desarrollo (Ley 56 del 22/11/65)
- Consejo de Gobierno

b) Secretarías de Estado

En el segundo nivel, se organizan alrededor de las Secretarías de Estado, las funciones sustantivas y permanentes de la Administración Nacional Dominicana y las de apoyo requeridas para posibilitar la operatividad de las primeras.

Las doce (12) Secretarías de Estado son:

De Agricultura

De Obras Públicas y Comunicaciones

De Educación y Cultura

De Salud y Asistencia Social

De Deportes

De Turismo

De Industria y Comercio

De Trabajo

De Relaciones Exteriores

De Interior y Policía

De las Fuerzas Armadas

De Finanzas

En el ordenamiento jurídico vigente las Secretarías de Estado son mencionadas por la Constitución Política de la República –1994- que define también las facultades y responsabilidades de los Secretarios. Existe además una Ley Orgánica de las mismas Secretarías que establece genéricamente sus facultades y una específica para cada una de ellas, que lo hace con sus competencias; sin perjuicio de ello, diversas direcciones generales han sido creadas y tienen también sus competencias definidas por Ley.

El Congreso Nacional ha aprobado recientemente la creación de la Secretaría de la Mujer, pero aún su resolución no está promulgada por el Poder Ejecutivo.

c) Organismos descentralizados y autónomos

Los organismos descentralizados, creados por leyes específicas, responden a los conceptos clásicos para identificarlos, en cuanto a personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía operativa. Los clasificaremos, no por su dependencia, pero sí por su vinculación con las Secretarías de Estado que abordan temáticas afines, tal como se los enumera a continuación:

AGRICULTURA:

Instituto Agrario Dominicano

Instituto Azucarero Dominicano

Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo

Dirección Nacional de Parques

Parque Zoológico Nacional

Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos

Instituto Nacional del Algodón

Fondo Especial de Desarrollo Agropecuario (FEDA)

Consejo Estatal del Azúcar –Ingenios Azucareros–

OBRAS PUBLICAS:

Instituto Nacional de la Vivienda

Corporación Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo

Corporación Acueducto y Alcantarillado de Santiago

Departamento Aeroportuario –Aeropuertos–

Instituto de Auxilios y Viviendas

Instituto Postal Dominicano

EDUCACION Y CULTURA:

Universidad Autónoma de Santo Domingo *

TRABAJO:

Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional

Instituto Dominicano de Seguros Sociales

TURISMO:

Corporación de Fomento de la Industria Hotelera y Desarrollo del Turismo

SALUD:

Cruz Roja Dominicana *

Instituto Dominicano de Alimentación y Nutrición

Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados

INTERIOR Y POLICIA:

Liga Municipal Dominicana*

INDUSTRIA Y COMERCIO:

Instituto de Estabilización de Precios

Corporación de Fomento Industrial

Corporación Dominicana de Empresas Estatales*

Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones

Corporación Dominicana de Electricidad *

Rosario Dominicana *

Autoridad Portuaria Dominicana *

FINANZAS:

Banco Agrícola de la República Dominicana *

Banco de Reservas de la República Dominicana *

Banco Nacional de la Vivienda *

Banco Central de la República Dominicana *

* Excluidos del estudio de consultoría

Llamamos la atención sobre ciertos organismos técnicos no monetarios ni financieros que dependen del Banco Central, como ser el Instituto Dominicano de Tecnología, Artesanía (SOSUA) y la Rosario Dominicana.

2.- ANÁLISIS CRÍTICO

A continuación formularemos las críticas a la organización estructural del Poder Ejecutivo, basadas en los documentos consultados, proporcionados en su gran mayoría por la ONAP, el Secretariado Administrativo de la Presidencia, la ONAPRES y otros

organismos que nos suministraron las normas vigentes, los proyectos de ley en trámite sobre aspectos organizacionales del Poder Ejecutivo y los organigramas formales, y en algunos casos los reales, de sus respectivas áreas. También reflejaremos los comentarios y observaciones efectuados por los funcionarios participantes en los talleres y los resultados de entrevistas individuales. Dividiremos la presentación, para darle mayor claridad expositiva en dos partes:

1.- General: en la que realizaremos un análisis global de la organización que comprende la identificación de los principales puntos críticos de la estructura del Poder Ejecutivo y que está basado en datos y ejemplos que consideramos relevantes.

2.- Específica: en la que realizaremos un análisis área por área, según un agrupamiento temático que hemos efectuado al efecto.

a) Análisis General

Comentario General

El macro modelo dominicano de organización del Poder Ejecutivo está en consonancia con lo que fue la “moda” de los años sesenta en esta materia en América Latina y cuyos ejemplos más destacados fueron las estructuras administrativas de los gobiernos de Venezuela, Uruguay y, en alguna forma, México.

En el referido macro modelo, las oficinas técnicas responsables de las estadísticas, planificación y presupuesto, entre otros, tenían una relación de dependencia directa del Presidente de la República y, en el caso de estas dos últimas, una gran independencia de los Ministerios o Secretarías de Hacienda o Finanzas.

Dicho de otra forma, el despacho administrativo presidencial no incluía sólo la atención de los asuntos de alta política y de los que requerían firma de dicha autoridad, sino que también incluía un conjunto de organismos coordinados por el propio Presidente o por un Secretario Técnico dependiente del mismo (caso de Ecuador).

En la República Dominicana, este modelo quedó consagrado por la Ley 55 del 22/11/65.

Los principales países donde se aplicó el modelo, México y Venezuela, ya lo han modificado por necesidades operativas y para una mejor formulación y control de políticas centrales.

El macro modelo organizativo en cuestión presenta, entre otros, el problema de atomizar la conducción de la gestión macroeconómica. La necesidad de los países de revertir situaciones de alta inflación, excesivo gasto público, baja presión tributaria, altos volúmenes de déficit público y escasa confiabilidad ante los mercados financieros internacionales, situaciones que se expresaron con toda su crudeza en América Latina durante las décadas de los setenta y ochenta, llevaron a los respectivos Gobiernos a concentrar los mecanismos macroeconómicos en Secretarías o Ministerios de Hacienda o Finanzas fuertes con poder político real y con capacidad técnica suficiente.

El Poder Ejecutivo de la República Dominicana, que es uno de los pocos que subsiste con este macro modelo organizativo, no está ajeno a los problemas de atomización de la conducción de sus políticas económicas y sociales. Además, se ocasiona un innecesario recargo del despacho presidencial.

Desde nuestro punto de vista, la función presidencial esencial es la de definir las políticas centrales del Gobierno y la de consensuar con la sociedad y el resto de los actores políticos las Políticas de Estado. Por supuesto, ello incluye también el ejercicio de la jefatura de la administración pública y del resto de las atribuciones y responsabilidades que le otorga el artículo 55 de la Constitución de la República. La dirección de oficinas técnicas no constituye una actividad presidencial básica y, por la falta de tiempo disponible, entre otras limitaciones, puede llegar a comprometer innecesariamente a quien no puede ejercer un efectivo control de las mismas.

Superposiciones – duplicaciones

La principal disfunción que se advierte se vincula con la aplicación de recursos redundantes a la consecución de determinados objetivos de gobierno. Se ha denominado a esto duplicación o superposición de funciones. En realidad se trata de una forma simplificada de describir el fenómeno que consiste en formular distintas políticas públicas en torno de un objetivo común y su ejecución mediante diferentes actividades con similares propósitos, destinando a ellas recursos humanos y materiales que

determinan mayores costos ya que prescinden, en gran medida, de economías de escala perfectamente obtenibles.

El ejemplo más claro de estas disfunciones está dado por la existencia de diversos organismos del Poder Ejecutivo dedicados a la realización de obras públicas. Comencemos por las oficinas presidenciales de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado y Coordinadora y Fiscalizadora de Obras del Estado, cuya organización y gestión resulta similar a las de dependencias paralelas de la Secretaría de Estado de Obras Públicas con competencia en la misma materia. Existen, además, otros organismos, también de la Presidencia, destinados a cumplir objetivos sociales que también ejecutan obras y organismos descentralizados que también se ocupan de dicho cometido. Un listado de organismos que no pretende agotar el tema permite mencionar al INAPA, las Corporaciones de Acueductos y Alcantarillados de Santo Domingo y de Santiago, SAVICA, INDRHI, las Secretarías de Estado de Salud, de Industria y Comercio, el IAD, las oficinas portuarias y aeroportuarias, la Dirección General de Embellecimiento de Carreteras y Avenidas de Circunvalación, etc. En definitiva, se trata de una situación de redundancia organizativa provocada por la existencia de equipos productivos y administrativos que si bien operan en actividades distintas, lo hacen aplicando sus recursos sobre un eje temático común, cual es la obra pública. Esta forma de encarar la actividad de construcción de obras muestra múltiples inconvenientes. En primer lugar las limitaciones que plantea la ausencia de políticas comunes y de planificación de la actividad obra pública. En segundo lugar, los problemas de coordinación de recursos, consecuentes con lo afirmado anteriormente. En tercer lugar el incremento en los costos que se suscitan por la inexistencia relativa, no sistemática, de economías de escala de todo tipo que van, desde la concepción misma de las obras, hasta su ejecución. Las consecuencias son previsibles y contundentes. Van desde la ineficiencia por sus costos hasta la parálisis de las obras.

Menciones especiales merecen los temas referentes a la construcción de viviendas y al transporte terrestre. Si bien ambos volverán a ser tratados en ocasión de referirnos a los vacíos institucionales existentes, por sus características paradigmáticas, los señalaremos a continuación.

Se ha identificado a los siguientes organismos como ejecutores de la actividad de construcción de viviendas:

1. INVI.
2. Oficina Coordinadora y Fiscalizadora de Obras del Estado
3. Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado
4. Instituto Nacional de Auxilios y Viviendas
5. Instituto Agrario Dominicano
6. Procomunidad
7. Dirección General de Bienes Nacionales
8. Lotería Nacional

En el caso del transporte terrestre, hemos identificado a los siguientes organismos con responsabilidades sobre la materia:

1. Autoridad Metropolitana de Transporte
2. Oficina Técnica de Transporte Terrestre
3. Oficina Metropolitana de los Servicios de Autobuses
4. Oficina Nacional de Transporte Terrestre ¹
5. Dirección General de Tránsito Terrestre (SEOP)
6. Secretaría de Estado de Turismo

Mencionamos a la Secretaría de Estado de Turismo, porque esta Secretaría se ocupa de habilitar a los taxímetros que se dedican prioritariamente al servicio de los turistas.

También debemos agregar que los Ayuntamientos pretenden regular, en alguna medida, aspectos locales del transporte.

Lo dicho para los casos mencionados anteriormente puede aplicarse sucesivamente al área de la Educación, dada la existencia de una Secretaría de Estado y de Comisiones de Presidencia dedicadas a la Educación Superior, a la cultura en general

¹ Sin crédito presupuestario

y a cada una de sus diversas manifestaciones que tienen inserciones organizativas variadas, aunque la gran mayoría permanecen bajo la órbita del Secretariado Administrativo de la Presidencia.

Por último, y dentro de la misma tónica, tenemos el caso de las Prisiones. Aquí, debemos hacer una consideración especial porque el caso involucra a la Procuraduría General, a la Policía Nacional y a las Fuerzas Armadas. Se trata de un caso de duplicación, y aún triplicación, de esfuerzos sobre un tema en que los mismos involucrados manifiestan que no existen criterios homogéneos de manejo y de coordinación de acciones.

Estos ejemplos pueden reiterarse para cada una de las áreas que abarcan las Secretarías de Estado, con ejemplos provenientes predominantemente del área Presidencia.

Ineficiencias e inconsistencias organizativas

- Organismos descentralizados

Se ha hecho mención de la existencia de Organismos Descentralizados prácticamente desvinculados de las Secretarías de Estado que son las que se supone deben transmitir las políticas del Gobierno. Estos Organismos Descentralizados han crecido en magnitud de recursos humanos y materiales aplicados, con resultados mayoritariamente pobres, en términos de relación costo-beneficio. Sucede que las plantas de puestos han crecido agregativamente a lo largo del tiempo, lo mismo que el resto de los recursos, independientemente de los resultados obtenidos. La tipología es variada: se da el caso de organismos que han visto desvirtuados, por diversas razones, los objetivos que les dieron origen. Ejemplo: el Instituto Dominicano del Algodón, apartado totalmente de la problemática que constituyó su razón de ser, se dedica en la actualidad al cultivo del sorgo, maíz, sabela y sisal.

Otro ejemplo aún más terminante está dado por el Consejo Estatal del Azúcar, que mantiene una considerable estructura organizativa y recursos humanos y materiales mas adecuados a la época en que operaban los ingenios azucareros, que a la actual en que esa actividad se va a tercerizar por la vía del arriendo.

Otro ejemplo, también, es el caso del Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo, que ha dejado de atender crediticiamente a las cooperativas y se limita a prestar asistencia técnica.

Distinta es la situación de organismos que han visto mermar su presencia político-institucional y, según sus propias manifestaciones, han visto cómo otras instancias u organismos ocupaban su lugar. Tal es el caso del Fondo Especial de Desarrollo Agropecuario (FEDA), cuyo Comité Coordinador no se reúne desde hace más de 10 años.

Otro caso distinto está dado por organismos que, tal vez por un planteo original deficiente, no se encuentran preparados para otorgar una cobertura plena a las necesidades sociales que deberían atender. Tenemos el caso del Instituto Dominicano de Servicios Sociales; allí se admite que sólo están en condiciones de atender a sectores populares de escasos recursos, que los Agentes del Estado no están cubiertos por el Instituto y que, en definitiva, se espera una nueva legislación que cambie radicalmente la situación del organismo y del universo comprendido.

Existe también un organismo, la Corporación de Fomento Industrial, que ha visto cercenada su capacidad prestable, lo que le impide el desarrollo de su actividad institucional.

- Servicios Administrativos

Nos estamos refiriendo a los servicios administrativos de apoyo, con sentido amplio, es decir los servicios generales –presupuesto, contabilidad, tesorería, control de personal y liquidaciones de haberes, mantenimiento, transporte, correo, fotocopiado, y otros servicios varios–, y los específicamente técnicos –como ser los de auditoría y de consultoría jurídica–. Se advierte una tendencia a su desgranamiento entre los diversos niveles de las estructuras organizativas. Las direcciones, departamentos y aún las divisiones procuran asegurarse la prestación de los servicios de apoyo, cada uno dentro de su nivel.

En este punto queremos introducir dos reflexiones. La primera, en cuanto a la cuantía de los servicios administrativos de apoyo. Hemos calculado, sobre la base de la información que hemos obtenido en los talleres y estimaciones formuladas a partir de

información parcial obtenida por intermedio de la Contraloría General de la República, que los recursos humanos aplicados a las tareas de apoyo representan no menos del 30% de los recursos totales. Si hablamos de 280.000 agentes, estamos involucrados en tales servicios a no menos de 84.000 agentes.

La segunda reflexión se vincula con la “defensa” que hacen los funcionarios acerca de la magnitud de los servicios de apoyo. Ellos sostienen que las condiciones que imponen, por su falta de operatividad, los servicios centrales ONAPRES, Tesorería, Contraloría General –entre otros–, los obligan a mantener recursos humanos redundantes a fin de poder obtener las autorizaciones, asignaciones, recursos y trámites en general, que necesitan lograr en plazos razonables. Esta reclamo se refiere en especial a las asignaciones presupuestarias que deben tramitarse, como ya lo veremos, en forma unitaria, gasto por gasto.

Una reflexión especial debe hacerse respecto de los servicios de computación, cuya utilización creciente es manifiesta. La tendencia pasa por constituir apoyos concentrados hasta los niveles más bajos de la organización. Parece más conveniente generalizar la capacitación a nivel individual, y que los procesos se efectúen descentralizadamente.

La redundancia en los servicios se traduce en costos crecientes de la organización en su conjunto debido a la aplicación de recursos multiplicados, humanos y materiales.

- Oficinas regionales

También las delegaciones regionales y distritales deben ser objeto de un análisis y consideración especial a fin de evitar, con las lógicas diferencias, efectos análogos a los reseñados en el punto anterior respecto de los servicios de apoyo. Los diferentes niveles organizativos sienten y tienen la necesidad de mantener presencia local. Debe recordarse que la posibilidad de mantener plantas de personal ajustadas a las necesidades y debidamente controladas y evaluadas, tiende a relajarse por la distancia. También en éste caso cabe la reflexión sobre la redundancia de los servicios y sus efectos, formulada en el punto anterior.

Agregaremos a este análisis el hecho de que casi todas las Secretarías de Estado, con excepción de Relaciones Exteriores y Comercio e Industria, se despliegan

regionalmente, así como los organismos descentralizados que cuentan con representaciones locales.

La representación regional es asistemática, no existe una división territorial única sino que cada organismo, aún dentro del mismo sector y con objetivos en muchos casos complementarios, se regionaliza de manera singular.

El esquema de distribución territorial de los organismos replica, en la mayoría de los casos, la estructura central en cuanto a unidades sustantivas y de apoyo, las que seguramente facilitan la operatividad pero complejizan los circuitos decisionales y hacen más lentos y costosos los procesos administrativos.

Proporcionaremos a continuación un cuadro de algunos de los casos detectados a lo largo de la consultoría y a través de los talleres.

Sector	Organismo	Oficinas Regionales
Agricultura, Ganadería y Pesca	Sec. Agricultura	8
Desarrollo Social	CONANI	33 Centros
	DG Mujer	11 Regionales
	DG Juventud	6 Regionales 12 Provinciales
Educación	Comedores Económ.	5 Regionales
	Sec. Ed y Cultura	16 Regionales 95 Distritos
Recursos Naturales	Dirección Nacional de Parques	39 Regionales 26 con personal
Turismo	Secretaría Turismo	5 Subsecretarías Regionales 24 Oficinas

Como caso extremo se señala la dispersión geográfica de PROMESE que atiende a 49 Hospitales, 93 Subcentros de Salud, 710 Clínicas Rurales, 123 Dispensarios y 410 Boticas Populares y la de Comedores Económicos, con 178 localizaciones en todo el país.

- Secretarios y Subsecretarios

Otra ineficiencia que debe ser señalada se refiere a la cantidad de funcionarios designados con jerarquía de Secretarios y Subsecretarios. Algunos tienen asignación

específica de funciones, otros no la tienen. La existencia de recursos humanos redundantes de ese nivel provoca disfunciones que van más allá de los simples costos generados. Resulta evidente que los funcionarios que son designados bajo dicha modalidad, requieren la construcción de su propio espacio de poder, máxime si tal nombramiento no asigna funciones específicas. Los roces, fricciones, superposiciones, competencia por acceder a determinadas posiciones, que sin duda han de existir, convierte en disfuncional a este modelo respecto a un esquema ordenado, eficiente y eficaz de conducción. La falta de economicidad de este tipo de solución organizativa anómala agrega un elemento cuantificable que tiende a agravar la situación.

A continuación, proporcionamos un cuadro resumen de la situación descripta.

RESUMEN

Secretarios de Estado	15
Secretarios de Estado sin cartera	11
Funcionarios con rango de Secretarios de Estado	24
Sub-Secretarios de Estado	128
TOTAL	178

En los últimos tiempos se ha instalado también otra modalidad que tiende a incrementar los niveles organizativos. Nos referimos a la creación de Subdirecciones y Vice-Sindicaturas.

- Jerarquías administrativas

Como hemos señalado no existe un instrumento normativo, con excepción de las funciones asignadas a ONAP, que establezca las condiciones para la aprobación de las estructuras organizativas de los organismos de la Administración Pública.

Una de las graves consecuencias que se siguen de este vacío normativo está dada por la ausencia de criterios homogeneizadores de los niveles a asignar por funciones semejantes. Se debería tratar de un criterio de aplicación transversal, es decir, común a toda la Administración Pública.

La comparación de los organigramas proporcionados permite observar que las diferencias son notables, aún dentro de un mismo organismo. Citaremos como ejemplo de esto, con una acentuada tendencia a sobrestimar las funciones, a la Secretaría de Estado de Salud.

Vacíos – responsabilidades faltantes

El señalamiento que estamos efectuando no parte de la inexistencia de tratamiento de los temas que vamos a indicar. En realidad, apunta a la falta de un organismo (Secretaría de Estado u otro) que ejerza la titularidad del conjunto de funciones que involucra cada tema. Por lo demás, tanto en los casos de Infraestructura como en el de Recursos Naturales y Medio Ambiente existe un variado conjunto de organismos en el Poder Ejecutivo que se ocupan de sus aspectos más significativos.

1. Desarrollo Social

Consideramos que este aspecto de la realidad organizativa dominicana amerita, más que ningún otro, la creación de un ámbito específico de coordinación a nivel de Secretaría de Estado. Lo antedicho se apoya en las siguientes consideraciones:

- La importancia del tema corroborada por la cantidad de organismos afectados a su atención y la magnitud de los recursos financieros destinados a posibilitarla.
- La preocupación del Gobierno por dar respuestas a la sociedad en temas que son de enorme sensibilidad.
- La imposibilidad de coordinar las múltiples actividades previstas, sin una jefatura orgánica que se ocupe del tema.
- La necesidad de establecer un organismo operativo completo que actúe como ejecutor y en consonancia con el Gabinete Social que proponemos más adelante.

2. Infraestructura

El área de Infraestructura comprende las actividades relacionadas con el Transporte, la Energía y las Comunicaciones, las que por su importancia económica, deben tener un tratamiento específico y común.

En el caso del Transporte, ya nos hemos referido ut supra a las duplicaciones y superposiciones existentes en lo que refiere a los servicios terrestres. A continuación, mencionaremos otros organismos involucrados en el transporte aeroportuario que, en general, no operan en forma coordinada entre ellos, como ser:

- Departamento Aeroportuario
- Dirección General de Aeronáutica Civil
- Comisión Aeroportuaría
- Comisión Técnica para la Reforma Portuaria y Aeroportuaría
- Autoridad Portuaria Dominicana

Consideramos que este aspecto esencial, constituyente de la estructura básica del país, debe tener un tratamiento menos diverso y mucho más coordinado.

En cuanto a Comunicaciones, nos parece necesario enfatizar que si hay un elemento que caracteriza al mundo de hoy, y que por su intermedio se ha llegado a la globalización, es el auge de las comunicaciones.

Merced a un desarrollo científico y tecnológico de primera magnitud se ha logrado la interconexión, en tiempo real, de los rincones más apartados del planeta.

Llamamos la atención sobre la necesidad de efectuar un tratamiento organizativo-estructural del tema acorde con la magnitud e importancia creciente del sector.

La visión que hemos tenido a través de los talleres nos ha llevado a identificar a los siguientes organismos involucrados en su desarrollo:

- Comisión Nacional de Espectáculos Públicos y Radiofonía
- Radio y TV Dominicana
- Instituto Postal Dominicano

Consideramos que las Comunicaciones requieren un tratamiento de mayor entidad y menos diversificado, ya que el primer organismo depende de la Presidencia de la República, el segundo del Secretariado Administrativo, y el tercero es un organismo descentralizado con serios problemas organizativos y operativos.

En cuanto a Energía, si bien existen la respectiva Comisión Nacional y el Consejo Nacional para la Energía, nos parece que el tratamiento de este aspecto no se encuentra lo suficientemente integrado a un esquema más abarcativo que incluya a todos los relativos a la infraestructura del país.

3. Recursos Naturales y Medio Ambiente

En cuanto a estos temas, podemos afirmar que se ha llegado a lograr consensos, prácticamente universales, sobre la necesidad de preservar la calidad del primero y proteger, renovar y, eventualmente, explotar racionalmente los segundos.

Existen organismos en la República Dominicana encargados de la problemática. Desde el Plan Quisqueya Verde, hasta las Comisiones Nacional de Medio Ambiente y Técnica Forestal y el Instituto Nacional de Protección Ambiental, incluyendo la Subsecretaría de Recursos Naturales de la Secretaría de Estado de Agricultura, la Dirección General Forestal, la Oficina Nacional de Meteorología y la Dirección Nacional de Parques. Una enunciación pormenorizada de las unidades organizativas que se ocupan de esta actividad desde el área de la Presidencia de la República se encuentra en el agrupamiento sectorial de los organismos que hemos preparado al efecto (ver Cuadro I).

Entendemos, también, en este caso, que se requiere un tratamiento más centralizado y coordinado del tema que nos ocupa y entendemos que el Gobierno dominicano está avanzando en ese mismo sentido.

4. Vivienda y Urbanismo

Observamos la necesidad de cubrir el vacío institucional que representa la conducción orgánica del sector Vivienda y Urbanismo. Por la importancia que tiene la Vivienda para la sociedad dominicana y por la evidente preocupación del Gobierno en el tema, que se pone de manifiesto en los recursos organizativos y financieros asignados para su atención.

Por su parte, debemos también mencionar que durante la ejecución de los talleres de relevamiento de información, hemos tomado conocimiento de anteriores estudios sobre la organización del Poder Ejecutivo que recomiendan crear una Secretaría de Estado de Vivienda y Urbanismo.

Debe resaltarse la inexistencia de un área de dirección y coordinación de los numerosos esfuerzos de los variados organismos que se ocupan con competencia formalmente atribuida, o por cuestiones fácticas que resulta más difícil desentrañar.

En el apartado referente a las superposiciones y duplicaciones existentes en la macroestructura del Poder Ejecutivo hemos citado a las instituciones que se están ocupando actualmente de la construcción de viviendas.

Hacemos notar que mencionamos conjuntamente a Vivienda y Urbanismo porque se los considera habitualmente interdependientes y participan de una misma realidad. Dejamos constancia de que, hasta donde llegó nuestra investigación, no hemos identificado la existencia de unidades organizativas aplicadas a la atención del segundo tema.

5. Regulación y control de actividades de empresas capitalizadas

La privatización o capitalización de actividades productivas de bienes y servicios, prestados anteriormente en el ámbito público, constituye una experiencia relativamente reciente, y en algunos casos en pleno desarrollo dentro de los países de la región.

La República Dominicana no constituye una excepción y se encuentra inmersa en ese proceso.

En este caso, simplemente aspiramos a señalar la falta de un completo régimen normativo que establezca con claridad y precisión los marcos regulatorios del ejercicio de las actividades de producción de bienes y servicios, que originalmente desempeñaba el sector público y que han sido entregadas al gerenciamiento del sector privado, en muchos casos, en situaciones monopólicas o oligopólicas con respecto al mercado. En el capítulo de Recomendaciones volveremos sobre el tema.

Exceso y obsolescencia de normas legales que se refieren a la organización administrativa

La frondosidad normativa es una de las características destacadas de la Administración sujeta a estudio. Si recurrimos al Manual de Organización preparado por la ONAP, veremos que las bases legales tienden a igualar, en número, a las funciones atribuidas a los organismos. Cualquier otra publicación relativa a organismos

del Gobierno acusa otro tanto, por ejemplo, el proyecto de Ley Anual de Presupuesto. Leyes, decretos y reglamentos conforman una apretada malla normativa que condiciona por igual la operatividad de los organismos y de los funcionarios.

Nos atreveríamos a opinar que, como en muchos países de la región, se ha tomado como valor entendido que los problemas se solucionan a través de normas. La experiencia ha demostrado que no es así.

El exceso llega, a nuestro entender, a disponer por ley sobre las Secretarías de Estado, y aún sobre Direcciones Generales. Si el Presidente de la República debe, como lo indica el art. 55 de la Constitución de la República, ser el jefe de la Administración Pública, parece razonable acordarle la facultad de organizar su ámbito interno.

Por leyes, también se crearon, en su momento, no la mayoría afortunadamente, de Consejos y Comisiones en la órbita de la misma Presidencia.

También se puede indicar, a contrario sensu, la inexistencia de un cuerpo normativo que no necesariamente debe ser una ley, que establezca claramente el procedimiento para el diseño, aprobación e implementación de las estructuras organizativas y los consiguientes niveles de autorización para la aprobación. A tenor de las funciones asignadas a la ONAP por la Ley Nro. 55, punto b), cabría interpretar que la aprobación recae, en todos los casos en el Presidente de la República, lo cual se considera excesivo.

b) Análisis específico

Examinaremos a continuación un conjunto de disfuncionalidades, agrupadas por áreas temáticas, expuestas por los participantes en los talleres de trabajo que constituyeron el centro de la metodología aplicada:

Presidencia

Consideramos que el área Presidencia constituye uno de los puntos neurálgicos, tal vez el central, en cuanto a los problemas organizativos que se presentan en el Poder Ejecutivo.

No insistiremos en reiterar los comentarios efectuados al formular el análisis general. Solamente consideramos necesario añadir que la maraña organizativa

encontrada a partir de la frondosa trama de Oficinas Centrales, Consejos, Comisiones, Comités, Patronatos y otras organizaciones similares resulta prácticamente imposible de abarcar y delimitar su estructura. Existen organismos creados por ley o decreto que no han alcanzado existencia real, otros que se los ubica por su asignación presupuestaria, otros identificados legalmente, pero sin créditos presupuestarios, etc. Algunos organismos figuran graficados como dependiendo directamente del Presidente, pero reciben sus recursos a través del Secretariado Administrativo. El propio Secretariado nos ha proporcionado listados de organismos que “dependen” jerárquicamente del mismo. En fin, la confusión es de tal magnitud que resulta difícil seguir los vericuetos que tal situación plantea.

Las disfuncionalidades, en definitiva, no constituyen una excepción sino la norma. La sola lectura de la descripción efectuada anteriormente refleja las inconsistencias con toda claridad.

Sin embargo, creemos oportuno efectuar una reflexión relativa a un tema que el Gobierno ha definido como estratégico para mejorar sus resultados y es el de la Reforma Administrativa y del Estado. A continuación, señalaremos las diferentes instancias y organismos involucrados. Así tenemos, sin pretender agotar la nómina:

- Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado. Entre las funciones principales de esta Comisión se destacan las de diseñar un programa nacional de reforma y modernización del Estado, recomendar disposiciones administrativas y proyectos de ley que contribuyan a dicho proceso y coordinar la cooperación internacional relativa a este tema.
- Comisión para la Reforma de la Empresa Pública - CREP. Esta Comisión será la entidad responsable de la conducción y dirección del proceso de reforma y transformación de la empresa pública, con poder jurisdiccional sobre todas las entidades sujetas a transformación.
- Comisiones o Consejos, que operan en la órbita de la Presidencia, creados por Decreto, que se están ocupando de aspectos puntuales de la Reforma. Como por ejemplo: Salud, Estudios Universitarios, Reestructuración Industrial, etc.

- Oficina Nacional de Administración y Personal –ONAP–, que, por ley de creación tiene a su cargo la coordinación del Sistema Integral de Servicio Civil y del proceso de reforma administrativa del Sector Público.
- I.N.A.P., que tiene responsabilidades en la formación de recursos humanos, capacitación para los cargos, adiestramiento en el servicio y actualización de conocimientos, así como actividades de investigación, extensión, documentación y orientación en materia de administración pública.

La lista anterior promueve la observación de que si esto sucede en el propio ámbito de la reorganización administrativa, son pocas las esperanzas de obtener mayor coordinación en las restantes áreas.

Coexisten con lo anterior reformas administrativas encaradas por se por organismos del Estado que, habiendo detectado falencias, limitaciones, disfuncionalidades u otro tipo de problemas, han decidido tomar la iniciativa para estudiarlos y proponer soluciones. A tenor de las manifestaciones recogidas en los talleres, buena parte de la Administración se encuentra en esta situación. Como casos importantes de reformas en proceso se citan los siguientes:

- Secretaría de Estado de Trabajo
- Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores
- Secretaría de Estado de Educación y Cultura
- Oficina Nacional de Estadística
- CEDOPEX
- Dirección Nacional de Parques
- Instituto Dominicano de Seguros Sociales
- INVI
- Comisión Nacional Técnica Forestal
- Dirección de la Juventud
- Consejo Presidencial de Cultura

Educación y cultura

Es una de las áreas con mayor dispersión en toda la estructura del Poder Ejecutivo. Los organismos dependen de la Presidencia, de la Secretaría de Estado de la Presidencia, del Secretariado Administrativo, existe un descentralizado, INFOTEC, y la Secretaría de Estado.

La dispersión se acentúa en el caso de los organismos de Cultura con el agravante dado por la existencia de una Dirección de Cultura en la Secretaría de Estado, lo cual configura una cuasi “duplicación” de funciones.

Cabe señalar que existe una Comisión Presidencial de Cultura (uno de cuyos objetivos consiste en la creación de una Secretaría de Estado de Cultura) y que, para la educación universitaria, existe un Consejo Nacional - CONES -, que también pretende crear una Secretaría de Estado.

Remitimos, también en este caso, a las observaciones formuladas en los talleres.

Salud

Es el sector de mayor envergadura en cuanto al número de empleados y en cuanto a las funciones a su cargo. Se ocupa de políticas de alto perfil social, sin embargo es un sector conflictivo, con una Secretaría de Estado que encabeza el sistema, un organismo descentralizado –INAPA–, PROMESE dependiendo del Secretariado Administrativo, y otros cuatro directamente de la Presidencia.

Remitimos también a la lectura de los resultados de los talleres, pero consideramos necesario algunas puntualizaciones:

1. La Ley de Salud es del año 1940, relativamente vetusta, pero además distorsionada en su aplicación.
2. Problemas organizativos y operativos severos que han llevado a la creación de una Comisión de Reforma específica para el sector. Sin embargo la relación entre el organismo más importante del Sector, la SESPA y la Comisión no ha sido buena, pues la Comisión funciona con criterios enfrentados a los de la Secretaría.
3. Reclamos reiterados de la sociedad que se pusieron de manifiesto públicamente, en ocasión de la huelga médica acaecida aproximadamente hace un mes.

PROMESE es, en realidad, el Programa de Medicamentos Esenciales y depende actualmente del Secretariado Administrativo. Gráficamente, actúa como la Unidad de Compras de Medicamentos de Salud. Si bien su relación con Salud resulta obvia, interactúa fuertemente con los organismos sociales del área Presidencia. Sin embargo, esta complementación de funciones es conflictiva y los funcionarios de la Secretaría manifiestan su disconformidad con esta “expropiación” de funciones.

Llama la atención una observación recogida en los talleres: "los hospitales no están organizados, la supervisión del sistema la hace PROMESE, pues SESPA no la cumple". Cabe una reflexión: a qué costo se cumple con esta función?

Con respecto a la reforma del sector Salud remitimos nuevamente a los comentarios de los talleres y agregamos:

- 1.- La Comisión de Reforma está en proceso de formación.
- 2.- Existen dos proyectos: BID y BIRF, con objetivos, alcance y equipos consultores distintos.
- 3.- Cómo se logrará compatibilidad entre ambos proyectos?, cómo se integrarán y cómo se logrará aprobar una ley que tenga en cuenta las recomendaciones, que supere los intereses sectoriales y fundamental, consulte los de la sociedad destinataria? Son preguntas a las que se debería poder responder con precisión, so pena de invalidar todo el trabajo.

El Instituto Dominicano de Seguros Sociales, aunque de menor envergadura, presenta sin embargo problemas comunes al Sector:

1. Desactualización de las normas legales, con proyectos que tienden a modificar el sistema vigente en todo el país.
2. Cobertura limitada a trabajadores de bajos ingresos del sector privado.
3. Falta de cobertura para el sector público, que tienen soluciones ad-hoc para cada secretaría u organismo.
4. Institución en proceso de reforma, aún bajo las precarias condiciones actuales. Organigrama, en revisión.

Desarrollo social

Se trata de una de las áreas de Gobierno en que, pese a no contar, o tal vez como consecuencia de ello, con una Secretaría de Estado específica, confluye la acción de una cantidad de organismos, creados por leyes o por decretos, con un variado despliegue de funciones. Salud y Educación también tiene programas de acción social; sobre todo Salud, que tiene una Dirección de Asistencia Social. En definitiva, por la vía del incremento de organismos singulares se ha pretendido cubrir el amplio espectro de los problemas sociales, en gran medida mediante soluciones ad-hoc.

Los principales aspectos cubiertos, sobre los que existe abundante información proveniente de los talleres, a cuya lectura nos remitimos, son los siguientes:

- Niñez, juventud, adolescencia, mujer.
- Comunidad: barrial, provincial, general.
- Empleo, vivienda, comedores económicos.

Los recursos asignados reflejan la preocupación del Gobierno por el tema. La solución organizativa no parece adecuada y consistente con la preocupación apuntada. Esta fragmentación de las acciones atenta contra la necesidad de una estrategia integral de abordaje de lo social. Comunidad Digna intenta suplir esta falencia pero aun está en formación y no existe una Autoridad Social como sería, por ejemplo, un Gabinete Social, debidamente institucionalizado y que garantice la capacidad y efectividad de las acciones. Una falencia importante es la ausencia del monitoreo y la evaluación sistemática de los programas y las acciones de desarrollo social.

Niños

El CONANI es un organismo que tiene como función dar asistencia integral a niños de sectores marginados, sin embargo no tiene una participación protagónica en la política del sector niñez. Sin embargo, otro organismo, la Dirección Técnica Ejecutiva del Organismo Rector de Protección del Niño, Niña y Adolescente, es el encargado de regir la política, planes y programas de protección a la infancia y supervisar las instituciones que se dedican a ello, sin contar con los recursos humanos y materiales necesarios para cumplir estas funciones.

Los recursos asignados reflejan la preocupación del Gobierno por el tema. La solución organizativa no parece adecuada y consistente con la preocupación apuntada.

Mujer y Juventud

Las dificultades para llevar adelante en forma coordinada temas como el de género o de juventud por los organismos correspondientes son las razones por las cuales tanto juventud como mujer intentan estrategias institucionales de más autonomía. En la Dirección General de Promoción de la Mujer, existe un proyecto de convertirla en Secretaría para darle más presencia y relevancia al tema de género. En la Dirección Nacional de Promoción de la Juventud, se está esperando la aprobación de una Ley que la convertiría en una institución autónoma, descentralizada y con patrimonio propio.

Turismo

Area encabezada por la Secretaría de Estado, con un organismo descentralizado: la Corporación Hotelera.

La Secretaría se reestructuró al comenzó de la actual gestión de gobierno y, caso único, no tiene organismos competidores ni similares, en todo el resto de la organización. No obstante la reestructuración relativamente reciente, el organigrama con que contaba ONAP no estaba vigente.

Vale destacar lo siguiente, la Secretaría realiza acciones de promoción de turismo social al igual que otras instituciones estatales como:

- 1.- Secretaría de Estado de Educación.
- 2.- UASAD.
- 3.- CONANI.
- 4.- Promoción de la Juventud.
- 5.- Dirección Nacional de Control de Drogas.

Agricultura

Azúcar

El tema azúcar involucra a la propia Secretaría de Estado y a dos organismos descentralizados: Consejo Estatal del Azúcar -CEA-, e Instituto Azucarero Dominicano -INAZUCAR.

- El INAZUCAR norma y regula la política azucarera, analiza la política de todo el sector y debe realizar los estudios de proyectos azucareros, sin embargo no esta dedicando esfuerzo a la investigación.
- La función principal del CEA es la regulación del funcionamiento de los ingenios.

No se complementan. El Instituto no desarrolló trabajos de investigación, el principal centro, en la localidad de Duquesa, permanece inactivo. El Consejo tuvo a su cargo la operación de los ingenios, con los resultados conocidos. Ambos organismos muestran, ante la gravedad del problema azúcar, su dilatada falta de operatividad. Recientemente el Gobierno ha puesto en marcha un programa de arriendo para el traspaso de los ingenios a la actividad privada.

Producción Pecuaria

El Consejo Nacional de Producción Pecuaria, aún cuando tiene funciones de asesoramiento al Poder Ejecutivo, no participa de la definición de la política crediticia destinada al sector. Existe una Dirección de Ganadería, dependiente directamente del Secretariado del área, sin embargo las plazas agropecuarias las administra el Consejo, lo cual configura una incongruencia por tratarse de un organismo asesor.

Distribución de tierras

La función básica del IAD es la de captar y distribuir tierras: no hay otro organismo que la realice, sin embargo ha agregado a lo largo del tiempo funciones que hacen o deberían hacer otras dependencias, como por ejemplo:

- Funciones de promoción social: La Secretaría de Agricultura tiene un área para ello, existen además organismos específicos que se dedican al tema de promoción (INVI, Promoción Comunitaria, etc.)
- Construcción de pozos y bombas: a cargo de INAPA

- Riego: lo desarrolla INDRHI.
- Caminos vecinales: a cargo de la Secretaría de Obras Públicas.

Crédito

El Instituto Dominicano de Desarrollo y Crédito Cooperativo (IdeCoop), cuya función es la de captar y canalizar fondos a través de cooperativas agrícolas, no está ofreciendo créditos a las mismas y se limita a brindar asesoría técnica. Tiene experiencias negativas en cuanto a falta de recupero de créditos.

El Fondo Especial para el Desarrollo Agropecuario (FEDA). Tiene como función la de promover todas las actividades tendientes a desarrollar la actividad agropecuaria del país, a través de captar fondos, canalizar inversiones y fiscalizar los proyectos. Sin embargo, el Comité coordinador del Fondo no se reúne desde hace más de 10 años. No ejecuta las funciones asignadas y otros organismos se ocupan de los mismos temas. Sostienen que han perdido peso político, y esa es la causa de sus limitaciones.

Regulación de Precios

El Instituto de Estabilización de Precios –INESPRE– es un organismo que tiene funciones vinculadas con la Secretaría de Agricultura, que lo preside, y la Secretaría de Estado de Industria y Comercio. Se debate frente a la necesidad de asegurar rentabilidad al productor y bajar precios al consumidor, en especial al de escasos recursos. El mecanismo consiste en la compra por sobre los precios de mercado (al productor), y la venta por debajo del mercado (al consumidor). Aunque debe realizar importaciones, no maneja los permisos, que actualmente otorga Agricultura, aunque según la Ley 526, la facultad la tiene el INESPRES. La función es sumamente ardua y sería del caso indagar en detalle sus actividades y costos.

Industria y comercio

El área está formada por una Secretaría de Estado, dos organismos descentralizados y cuatro dependientes de la Presidencia. Sin embargo existe una multiplicidad de otros organismos que realizan actividades que rozan las competencias de la Secretaría o abarcan campos de competencia común.

Veamos esas actividades:

- Comercio Exterior. Existe un terreno de discusión con la Cancillería por el manejo del tema y de los acuerdos subsecuentes. Recordemos, también, que existe una Comisión de Comercio Exterior presidida por el Secretario Técnico de la Presidencia.
- Inversión Extranjera: en este tema actúan OPI (Presidencia), CEDOPEX, el Banco Central y la Corporación de Fomento Industrial, que en la actualidad carece de recursos prestables.
- Regulación de precios: el campo de acción abarca a la Secretaría, al INESPRES, a Agricultura, a Salud y a Educación, dentro de sus respectivas competencias. Sin embargo la situación presenta conflictos reiterados por falta de claridad y ajuste en los roles.
- Defensa del Consumidor: existe una Comisión en la Presidencia y recordemos que el INESPRES tiene también una función reguladora de los precios en defensa de los consumidores de menores recursos.
- Fomento Industrial: Esta función la tiene tanto el Programa de Promoción a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa como la corporación de Fomento Industrial, que sin embargo no está dando crédito por la falta de recursos señalada más arriba.
- Corteza terrestre y materiales de construcción: existe una zona de controversias entre Minería y la Secretaría de Estado de Obras Públicas, por el manejo de estos temas que Minería, en función de la Ley, reivindica para sí, aunque en la realidad los maneja Obras Públicas.

Interior, Policía y Fuerzas Armadas

En la Secretaría de Interior y Policía se advierte la existencia de quince (15) Subsecretarías que existen como enlace entre el Secretario y las dependencias de la Secretaría.

Se ha detectado falta de coordinación entre Policía, Migraciones y la Marina respecto de los viajes ilegales.

No existe relación de integración entre la Secretaría de Estado de Interior y Policía y el Archivo de la Nación –que es una dependencia de la Secretaría–, que mantiene vigente una estructura que data de 1935.

Se ha sostenido que el tema Prisiones tiene una deficiente solución organizativa y operativa en la que coexisten una Dirección dependiente de la Procuraduría; Policía, que se encarga de la custodia de una cantidad de cárceles, y las F.F.A.A. que hacen otro tanto con el resto. En cuanto al control de drogas se estima necesario un enfoque integrador al más alto nivel.

Las Fuerzas Armadas tienen, como es lógico, exclusividad en los temas de Seguridad y Defensa a su cargo. Recordemos que, en el ordenamiento dominicano, a la Policía Nacional le compete el mantenimiento del orden público.

Pero las fuerzas tienen injerencia, por estas mismas razones, en otros organismos como son:

- 1.- Dirección General de Control de Drogas (hay personal militar incorporado)
- 2.- AMET (Efectivos de las Fuerzas Armadas especializados en materia de transporte).
- 3.- Prisiones. Comparte con la Policía Nacional la función de custodia y han manifestado explícitamente preocupación por la falta de criterios de coordinación y uniformidad. Sostienen que una u otra institución deberían quedar a cargo.

Se plantean, además, problemas con otras jurisdicciones. La Marina los tiene con la autoridad portuaria, como consecuencia según ellos, de dos textos legales contrapuestos: las Leyes Nro. 70 y Nro. 303.

En cuanto a las escuelas vocacionales, originariamente pensadas para las Fuerzas, han resultado escuelas de formación tecnológica de la sociedad civil, con lo cual existiría, en principio, superposición con INFOTEC (no hemos realizado taller con éste último).

Otro ejemplo proveniente de las Fuerzas Armadas. Se constituyó en su momento un área operativa destinada a la fabricación de armas. Por razones diversas a lo largo del tiempo se fue produciendo una transformación de las actividades del área que ha devenido en la reparación de armas.

A esto debemos agregar la inserción de la actividad de Foresta dentro del ámbito de la Fuerza, la atención de las comunidades de Frontera y aún los Comedores Económicos (escindidos desde hace algún tiempo) para tener idea de la agregación, por un proceso incremental acrítico de funciones con propósitos loables, pero cuya pertenencia debería ser analizada, desvinculadas del objetivo central de las Fuerzas.

Relaciones Exteriores

Encabezada por la respectiva Secretaría de Estado, los problemas detectados, que se pusieron de manifiesto en los talleres a cuyas conclusiones remitimos, son de variada índole:

Existe superposición de responsabilidades con otros organismos de la Administración: Con LOME IV, por el manejo de las relaciones con la Europa Unida. Con la Secretaría de Industria y Comercio, ya habíamos señalado las diferencias por las negociaciones comerciales internacionales.

Con la Oficina de Promoción Industrial -OPI - con CEDOPEX y la Secretaría de Turismo pueden llegar a presentarse problemas en relación de competencias cruzadas, frente a la exclusividad que debería tener Relaciones Exteriores, pero que no siempre se hace efectiva.

Con la Dirección General de Pasaportes de da una situación especial. Esta última no depende, en la realidad de la Cancillería, aún cuando está ligada formalmente según el respectivo organigrama proporcionado por ONAP.

Infraestructura

Denominamos así al agrupamiento de funciones que son aceptadas generalizadamente, como formando parte del basamento requerido por las actividades productivas de los países:

- Transporte
- Comunicaciones
- Energía

Nos hemos referido a estos temas al señalar los vacíos organizativos. A continuación efectuaremos algunas observaciones obtenidas de los talleres, y que nos han servido de base para el tratamiento indicado

Transporte

Entendemos que la situación organizativa del Transporte puede considerarse disfuncional sobre la base de tres consideraciones:

- Multiplicidad de organismos que en el orden nacional se ocupan de los aspectos sectoriales. El agrupamiento que hemos elaborado y la lectura de las observaciones recogidas en los talleres abonan suficientemente esta posición.
- La pretensión de los Ayuntamientos para disponer localmente sobre estos temas produce roces interjurisdiccionales
- Aún en el orden nacional, se producen duplicaciones al normar o intervenir organismos distintos sobre aspectos de la misma actividad.

Destacamos también que el Consejo Nacional respectivo no se ha reunido nunca, según se nos ha informado.

Comunicaciones

Los temas sectoriales nos parecen no suficientemente tratados, en especial si se considera la integración de este tema dentro de un esquema más general, relativo a la infraestructura.

Energía

Entendemos que la observación formulada en el caso de Comunicaciones se hace extensiva al caso de Energía.

NOTA: Se adjunta como anexo documento que contiene el “Relevamiento de la situación organizativa del Poder Ejecutivo”

C. SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

Como ya se expresó, hemos abordado el análisis crítico de la estructura y funcionamiento de los sistemas administrativos mediante su agrupamiento en los siguientes cuatro módulos.

1.- PLANIFICACIÓN Y PROYECTOS

La estructura del Sistema de Planificación Social, Económica y Administrativa en República Dominicana está conformada por:

1. El Consejo Nacional de Desarrollo.
2. El Secretariado Técnico de la Presidencia.
3. Los Consejos Sectoriales de Planificación.
4. Las Oficinas Sectoriales e Institucionales de Planificación,
5. Consejos Consultivos Sectoriales de Planificación.
6. Las Oficinas Técnicas Provinciales de Planificación.
7. Consejos de Desarrollo Provinciales.

El Consejo Nacional de Desarrollo, es el organismo de plana mayor de más alta jerarquía en el Gobierno Dominicano. Está integrado por el Presidente de la República, quien lo preside, los Secretarios de Estado de Finanzas, de Obras Públicas, de Agricultura, de Educación, de Salud y Previsión Social, de Trabajo, el Gobernador del Banco Central y el Secretario Técnico de la Presidencia.

Asisten además, a las sesiones del Consejo, sin derecho a voto, los Directores de las Oficinas Nacionales de Planificación y de Presupuesto.

La estructura actual de este sistema fue instituida por la Ley N° 55 del 22/11/1965.

“El Consejo Nacional de Desarrollo es el responsable de la formulación de la política general del gobierno para el desarrollo económico y social, así como de aprobar y vigilar el cumplimiento de los planes y programas que deben realizarse dentro de los lineamientos de esa política.”

“El Secretariado Técnico de la Presidencia es la Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo y el organismo especializado que sirve de eje de todo el Sistema de Planificación.”

“Los Consejos Sectoriales de Planificación son los organismos consultivos y asesores dentro de cada uno de los Sectores, es decir, son los que están ubicados a nivel de las respectivas Secretarías de Estado, y tienen una organización y funciones muy similares a las del Consejo Nacional de Desarrollo”

Cada uno de estos Consejos está integrado por: el Secretario de Estado responsable del Sector, quien lo preside, los Subsecretarios de cada Secretaría, los primeros ejecutivos de las entidades descentralizadas y autónomas del gobierno que desarrollan actividades autónomas con cada sector y el Jefe de la Oficina Sectorial de Programación de cada Secretaría, quien tendrá las funciones de Secretario del Consejo.

Las Oficinas Sectoriales de Programación, son los organismos especializados de plana mayor de las Secretarías de Estado que encabezan los distintos sectores.

Las Oficinas Institucionales de Programación son los organismos especializados que se encuentran situados en los organismos descentralizados y autónomos del Gobierno, o en algunos organismos del Gobierno Central”

Por el decreto 613-96 se crean los Consejos de Desarrollo Provinciales, que estarán presididos por los Gobernadores Provinciales, e integrados por todas las fuerzas sociales organizadas, los Congresistas, Autoridades Municipales u otros sectores Gubernamentales y no Gubernamentales con presencia en el territorio provincial.

Las principales funciones de la Secretaría Técnica de la Presidencia, en materia de planificación y proyectos, son:

Elaborar los planes y programas de desarrollo, actualizarlos periódicamente y evaluar sus resultados; así mismo, coordinar su ejecución.

- a) Elaborar el Proyecto de Presupuesto Nacional de Gastos e Ingresos.
- b) Proponer la adopción de medidas de política o de asignación de recursos.
- c) Contribuir a la instalación progresiva y al funcionamiento de oficinas de programación en las Secretarías de Estado e Instituciones Autónomas.

- d) Informar sobre la compatibilidad entre los proyectos de presupuestos y los planes de desarrollo.
- e) Coordinar los programas de crédito, ayuda financiera y asistencia técnica provenientes del exterior.
- f) Elaborar las estadísticas básicas.

La Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) es el eje operativo de todo el sistema de planificación y son sus funciones principales:

- a) Proponer una política de desarrollo económico y social sostenido.
- b) Fomentar la preparación y ejecución de planes, proyectos y programas de desarrollo, de carácter sectorial.
- c) Formular los principales lineamientos de una política de Desarrollo Científico y Tecnológico.
- d) Fomular una política de Desarrollo del Medio Ambiente.
- e) Proponer los elementos esenciales de una política social de inversiones públicas.
- f) Elaborar un programa de asistencia y cooperación técnica internacional.
- g) Asistir técnica y administrativamente a los institutos regionales de desarrollo e impulsar un esquema de planificación regional y descentralizada.
- h) Cooperar con la Oficina Nacional de Presupuesto en la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, y específicamente en la programación y asignación de los recursos financieros.
- i) Identificar proyectos de inversión y conformar una cartera o banco de proyectos de inversión actualizado

En general, es aceptable la estructura organizativa del sistema.

Los principales problemas de este sistema radican en lo siguiente:

- a. falta de poder real efectivo para coordinar las políticas macroeconómicas y sociales;

- b. escasa participación en la definición de la política presupuestaria y nula en el caso de la política de financiamiento no proveniente de organismos multilaterales;
- c. carencia de participación en la toma de decisiones sobre el inicio de nuevas obras públicas y en la coordinación de éstas con los planes de inversiones públicas;
- d. limitaciones institucionales en materia de propuestas de políticas y de información sobre la situación y gestión gubernamental en el campo social;
- e. inexistencia operativa de una banco de proyectos;
- f. falta de procesamiento de información macroeconómica y de las cuentas del sector público no financiero (actividad que actualmente cumple el Banco Central de la República Dominicana)

2.- PRESUPUESTO, ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y CONTROL

El análisis crítico de este sistema está basado en el documento del Dr. Ricardo A. Gutiérrez titulado “La Disciplina Fiscal en la República Dominicana”, producido durante el corriente año.

a) Conducción de la Política Fiscal.

En la conducción de la política fiscal, participan en forma inorgánica y sin la suficiente coordinación, la Secretaría de Estado de Finanzas, la Secretaría Técnica de la Presidencia y las Oficinas Nacionales de Planificación y Presupuesto, la Contraloría General de la República y el Banco Central de la República Dominicana.

La atomización en la conducción de la Política Fiscal y la falta de coordinación muestran que no existe en el seno del Gobierno Central un ámbito de análisis suficiente del tema ni la capacidad de decisión centralizada como para dar respuestas inmediatas y eficaces a la problemática fiscal vigente o para resolver situaciones críticas que pueden presentarse en cualquier momento por causas internas o externas. Como caso particularmente sintomático de la anomalía organizativa del sistema se señala que

mientras formalmente la ONAPRES depende de la Secretaría Técnica de la Presidencia, en los hechos reporta a la Secretaría Administrativa de la Presidencia.

b) Legislación financiera pública tecnológica y administrativamente obsoleta.

Las leyes que regulan la administración financiera, son básicamente las siguientes:

- Ley de la Tesorería de la República - de 1950.
- Ley de Contabilidad (Contraloría y Auditoría General) - de 1954.
- Ley de Aprovisionamiento del Gobierno - de 1966.
- Ley Orgánica del Presupuesto - de 1999.

Estas normas y sus reglamentos, salvo en lo que respecta a la Ley de Presupuesto, son vetustas y no responden a una administración financiera moderna e integrada donde se aplican tecnologías de última generación y donde esté vigente un sistema de responsabilidad de los funcionarios por el uso económico, efectivo y eficiente de los recursos públicos. Responden a una concepción formalista y absolutamente superada por las tecnologías administrativas y contables actuales.

Dichas normas son complementadas por un amplio conjunto de disposiciones sobre las finanzas públicas, contenidas en la Constitución Nacional (arts. 113, 114 y 115) proclamada en Agosto de 1994. Estas normas son detallistas pero aptas para sostener una administración financiera adecuada.

c) Política Presupuestaria

La discusión y definición de la política presupuestaria es esencial pues la misma es casi determinante del plan fiscal de acción del Gobierno para el año siguiente.

La política presupuestaria incluye aspectos que refieren a los objetivos y metas de cada ejercicio, a los ingresos, a la asignación de los recursos y a los resultados presupuestarios, los que deben estar compatibilizados con la política de financiamiento.

No existe un ámbito superior a ONAPLAN, ONAPRES y a la Secretaría Técnica de la Presidencia que compatibilice las políticas centrales económicas y sociales del

Gobierno con la política presupuestaria. ONAPLAN participa muy activamente en el tema de la inversión pública y supervisa el grado de coherencia del documento presupuestario que procesa la ONAPRES.

El CONADE aprueba formalmente el proyecto de presupuesto, pero este análisis no reemplaza a la profunda discusión que amerita la captación y asignación de los recursos presupuestarios.

d) Política de Financiamiento

En el seno del Poder Ejecutivo dominicano, nadie se ocupa de la política de financiamiento ni de su compatibilización con la administración del Tesoro. Durante los últimos años, las finanzas públicas han tenido un comportamiento fiscal que motivó un importante desendeudamiento externo y simultáneamente un incremento inorgánico de la deuda interna, que se manifiesta mediante un abultada deuda administrativa sin registro y sin normas que posibiliten su constitución y con la emisión de certificados de deuda por el Banco Central. Estas consecuencias, en general, no han sido producto de políticas preestablecidas, sino derivadas de los hechos fiscales.

e) Obsolescencia del sistema de recaudación de las rentas públicas y alto costo para el usuario.

La recaudación de las rentas públicas a través de oficinas recaudadoras, sin intervención del sistema bancario es ineficiente y dificulta el pago de los tributos por parte de los contribuyentes. Esta situación origina además inconvenientes de control de las cuentas recaudadoras y en el funcionamiento a tiempo real de la Tesorería.

f) Administración Presupuestaria

La persistencia de un particular sistema de asignaciones presupuestarias por parte de la ONAPRES, que aplica la metodología de autorizar los gastos partida por partida, que en la práctica se traduce en pago por pago, quita toda previsibilidad a la gestión financiera, traba la efectividad de las unidades ejecutoras de las principales políticas públicas de índole social (Educación, Salud Pública, Obras Públicas, etc.), inmoviliza las estructuras administrativas regulares de la administración pública y

obliga a las instituciones a buscar mecanismos de gestión extrapresupuestarios, como los ya mencionados fondos que operan al margen del presupuesto, tales como el Fondo 14-01 y los fondos extrapresupuestarios. El actual sistema de asignaciones presupuestarias deviene de las prácticas administrativas y decisionales sobre la gestión financiera impuestas por anteriores administraciones que le quitaron eficacia a la estructura gubernamental, con excepción de las oficinas presidenciales. Diversos intentos de institucionalizar la coordinación de la administración de la ejecución del presupuesto mediante la creación de comisiones ad-hoc no han dado resultados efectivos.

g) Innecesaria inmovilización de fondos públicos.

Las tesorerías públicas operan con innumerable cantidad de cuentas bancarias (aproximadamente 2500 en la administración central y descentralizada y un total de 3500 en el ámbito del sector público no financiero). Muchas de estas cuentas no registran movimientos por períodos prolongados, lo que crea innecesarias inmovilizaciones de fondos y por ende costos operativos y de administración del tesoro injustificables, perdiéndose además la posibilidad de colocar el excedente diario en operaciones bancarias

h) Fondo 14.01

Si bien durante el ejercicio presupuestario 1998 disminuyó sensiblemente el financiamiento de gastos a través de este fondo, aun continúa manejándose a través de esta metodología, importantes magnitudes financieras. Los mecanismos que se utilizan para constituir esta fuente de financiamiento, quitan transparencia y previsibilidad a la gestión de las finanzas públicas y ocasionan parte de la ineficacia de las Secretarías de Estado con responsabilidades en la producción de bienes y servicios.

i) Fondos Extra-Presupuestarios.

Varias instituciones del Gobierno Central, tales como Obras Públicas, Aduanas, Impuestos Internos, Policía, Deportes, Turismo, Poder Judicial, etc., administran recursos públicos al margen del presupuesto nacional, quitando unidad a la gestión del tesoro público y otorgando arbitrariedad sobre su aplicación a quienes los utilizan. A

través de estos fondos se financian todo tipo de gastos, incluidos los de personal. La causa principal de la existencia de estos fondos, es el ineficaz sistema de administración presupuestaria vigente.

j) Asignaciones Globales.

Con imputación a la partida presupuestaria “ Asignaciones Globales ” se administran aproximadamente \$RD 5,000 millones, que son destinados para pagar gastos efectuados mediante el uso de fondos rotatorios, suspensos y cajas chicas, así como la totalidad de las transacciones realizadas por Unidades Ejecutoras muy Específicas y otras con cargo a créditos no distribuidos de las instituciones beneficiadas. Los principales fondos administrados a través de esta partida, están asignados a la Presidencia de la República, a las Secretarías de Educación, Salud Pública y Agricultura, a las Fuerzas Armadas, al Congreso Nacional, a la Suprema Corte de Justicia, y a la Junta Central Electoral. A través de estas asignaciones globales se financian todo tipo de gastos, incluidos los de personal.

k) Administración de los Desembolsos de Organismos Multilaterales.

No existe un sistema uniforme de administración financiera para los proyectos financiados con préstamos de organismos multilaterales, de forma tal que pueda realizarse un seguimiento ordenado de la gestión de los mismos. Esto, agravado por los pagos directos que hacen los organismos a los contratistas, motiva el desconocimiento parcial de los ingresos procedentes de desembolsos y no permite la integración de la totalidad de las operaciones financieras efectuadas por estos proyectos a la contabilidad del Gobierno.

l) Paralización de Obras Públicas

De acuerdo con informaciones procedentes de distintas fuentes, estarían paralizadas más del 70% de las obras públicas que han tenido comienzo de ejecución. La paralización de obras publicas vuelve absolutamente improductivo el gasto publico ya realizado en las mismas. Causa principal de esta paralización es la falta de control central que existe para la selección de las obras a ejecutarse y para el inicio de las

mismas, así como también la falta de previsibilidad de los recursos presupuestarios destinados a su financiamiento.

m) Información sobre la gestión financiera

No se dispone, en el ámbito del Gobierno Central, de estadísticas fiscales confiables sobre el gasto público. Las estadísticas fiscales procesadas por la ONAPRES, la Tesorería Nacional, el Departamento de Estudios Económicos de la Secretaría de Estado de Finanzas y la Contraloría General, no aplican criterios y metodologías homogéneos, trabajando en algunos casos con bases contables diferentes, todo lo que lleva a una imprecisión sobre los resultados fiscales.

n) Precariedad del sistema de control de la gestión pública

De acuerdo con la legislación vigente es responsabilidad de la Contraloría General de la República, que formalmente depende de la Presidencia de la República, la contabilidad del Gobierno y el control interno de la actividad financiera.

La contabilidad del gobierno sólo registra flujos financieros de gastos a nivel de asignaciones, devengamientos y pagos, así como de los ingresos percibidos por la Tesorería. No se lleva contabilidad patrimonial (activos fijos, inversiones financieras, deuda pública, etc.).

No se integran datos contables entre la ONAPRES, la Tesorería de la Nación y la Contraloría General, tanto porque cada una aplica sus propios criterios de registro, como por la falta de esfuerzos para realizarlo.

Tampoco se han normalizado los registros contables de las Secretarías de Estado, por lo que cada una ejecuta estas tareas de acuerdo con sus intereses y criterios y sin asistencia central.

En síntesis, la situación contable es de baja calidad y los diversos datos disponibles son incoherentes.

Está en trámite y ya tiene media sanción legislativa (Diputados) un proyecto de ley que crea la Dirección General de Contabilidad Gubernamental en la jurisdicción de la Secretaría de Estado de Finanzas e instituye el Sistema de Contabilidad

Gubernamental. Este proyecto está adecuado a las tecnologías modernas y su sanción daría una base cierta para organizar el sistema.

En materia de control interno, sólo se realiza la verificación de la documentación que genera pagos por la Tesorería (con excepción de los pagos imputados al Fondo 14.01). Esporádicamente se realizan auditorías contables y financieras. No se realizan auditorías de eficacia y eficiencia del gasto.

Por su parte, el Control Externo le corresponde a la "Cámara de Cuentas" cuyos miembros son elegidos por el Senado de la República. Este último organismo es prácticamente inoperante, tanto por los recursos que se le asignan para funcionar, como por la escasa presencia que tuvo durante anteriores administraciones que lo han marcado institucionalmente.

o) Reforma de la Administración Financiera.

Desde hace más de 2 años se está tramitando un préstamo del BID que financia el Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental diseñado a partir de la plataforma política que propusieron las actuales autoridades, cuya implementación permitiría solucionar la mayor parte de los puntos reseñados precedentemente. No se observa mayor inquietud en ninguna área gubernamental por acelerar el comienzo de ejecución de este proceso de reforma.

3.- CONTRATACIONES Y ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS MATERIALES

El sistema de contrataciones está regido por la Ley 295 del 30/6/66 (de Aproveccionamiento del Gobierno) y por varios reglamentos, entre los que se destaca el de Compras y el de funcionamiento de la Comisión de Aproveccionamiento.

La Ley contiene disposiciones en general aptas para fijar políticas y administrar el sistema de aprovisionamiento. La reglamentación de esta Ley fue recientemente actualizada por el Decreto 262 del 10/7/1998. Este decreto contiene las bases normativas para desarrollar un buen sistema de compras y contrataciones de bienes y servicios; pero, lamentablemente, hasta la fecha no ha sido implementado en lo más mínimo.

Una comisión especial estudió y propuso un nuevo sistema de contrataciones de obras y servicios del Estado. El Poder Ejecutivo ya ha enviado al Poder Legislativo el proyecto de ley respectivo. El mencionado proyecto intenta sustituir a la Ley N° 105 del 16/3/1967 (Ley de Concursos y Sorteo de Obras del Estado de más de RD\$ 10.000) y la ley N° 322 del 15/6/1981 (Ley de Concursos y Sorteo de Obras del Estado para ser adjudicadas a extranjeros y nacionales asociados). La primera ley mencionada contiene normas que permiten las adjudicaciones mediante sorteo, grado a grado, por concurso y, en general, está absolutamente obsoleta tanto en sus formas de contratación como por sus procedimientos. Sus disposiciones están complementadas por el Decreto 95-70 del 2/9/1970. La segunda, tiene el propósito de proteger los intereses de los profesionales dominicanos e impulsar la transferencia de tecnología al país. Existe un reglamento para su aplicación de fecha 2/6/1981 que crea el Directorio para empresas extranjeras.

Con el proyecto de ley en trámite, se intenta modernizar el sistema de contratación de Obras y Servicios y aplicar, en las transacciones del Estado, los principios de libre competencia, igualdad, eficiencia, publicidad y transparencia, moralidad, economía, flexibilidad y responsabilidad, entre otros. Contempla los contratos de obra, de consultoría, de prestación de servicios y de concesión. De aprobarse este proyecto, se superaría la situación actual en la que la mayor parte de los contratos se adjudica por el sistema de grado a grado.

Por su parte, el sistema de Administración de Bienes Nacionales, está básicamente regulado en cuanto a sus objetivos, competencias y organización por la Ley N° 1.832 de 1948 y el Decreto N° 6.105 de 1949. Ambos instrumentos constituyen un excelente marco normativo regulador del sistema, que no existe en casi ningún otro país de la región.

Las normas refieren a la organización institucional del sistema, mediante la creación y competencia de la Dirección General de Bienes Nacionales y comprende a los bienes muebles e inmuebles, sean estos de dominio público o privado del Estado.

Existen otras normas que a nivel de ley regulan el sistema.

La Ley N° 3.105 de 1951 fija la responsabilidad de la Dirección General de Bienes Nacionales de representar al Estado en los solares y construcciones de barrios sociales.

La Ley N° 1.421 de 1937 regula los arrendamientos de los bienes inmuebles del Estado en el caso que no estén destinados a servicios públicos o a uso común.

Por su parte la Ley NI 39 de 1966 faculta al Poder Ejecutivo a donar solares en que se hayan levantado viviendas y establece la competencia de la Dirección General de Bienes Nacionales para ejecutarla.

Es también competencia de la Dirección General de Bienes Nacionales las reparaciones a realizar en edificios de propiedad del Estado.

En síntesis las normas vigente son concretas y claras, tal vez demasiado procedimentales y centralizadoras de la gestión; pero sin duda fueron aptas para administrar el sistema. En la actualidad muchas de las disposiciones vigentes son obsoletas a la luz de las tecnologías administrativas e informáticas disponibles para administrar inventarios.

El problema organizativo del área no esta en la normativa que la rige, sino en el funcionamiento real de la Dirección General de Bienes Nacionales.

Esquemáticamente, la situación actual es la siguiente:

- no existe un registro (catastro) que informe sobre la totalidad de los bienes inmuebles y su estado.
- no existe un inventario de los bienes muebles.
- no está vigente ningún sistema de administración de los bienes (guarda, custodia, uso, mantenimiento, etc.).
- los bienes innecesarios para el funcionamiento del Estado no están identificados, con lo que se anula la posibilidad de su venta.

4.- ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Este sistema está regido por la Ley 14/91 y su reglamento, el Decreto 81-94, que introducen la carrera administrativa, la selección de los funcionarios en función de los

principios de igualdad, idoneidad y transparencia y su promoción y compensación en base a los criterios de desempeño. Estas normas están acordes con las modernas técnicas de gestión de los recursos humanos de la administración pública. La ONAP es el órgano encargado de la implantación del régimen de servicio civil.

En el contexto anterior, se crea en 1994 el INAP para implantar el “Sistema Nacional de Adiestramiento”, con el propósito de asegurar la capacitación continua y especializada de los funcionarios públicos.

Por Decreto 586 del 19/11/1996, se aprobó el “Manual General de Cargos Civiles Clasificados” como base del Sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa elaborado por la ONAP (Ley 14-91 y art. 34 del Reglamento N°81-94). Este mismo decreto dispone que bajo los lineamientos y asesoría de la ONAP se inicie un proceso de unificación de las estructuras orgánicas de las instituciones públicas.

Mediante el Decreto 75 del 24/2/1999, se declaró de alto interés nacional la implantación, con todo rigor, de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa de la Administración Pública Centralizada. Asimismo, por esta norma se ordenó el inicio inmediato de las actividades del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), que había sido creado por el Reglamento 81-94 como una dependencia del Secretariado Técnico de la Presidencia.

Debe decirse que las normas anteriores no han sido implantadas ni aún en sus aspectos básicos.

La ONAP es una oficina sin poder político ni capacidad administrativa. No participa en ninguno de los aspectos básicos de la administración de los recursos humanos del Gobierno. Por su parte, el INAP sólo recientemente ha sido impulsado mediante la designación de su titular.

Concretamente, puede decirse que no está operando en el ámbito del Gobierno Central ningún sistema de información sobre los recursos humanos del Poder Ejecutivo.

El gasto en Personal representa el 34% del gasto público (excluyendo de este último a la amortización de la deuda). Pese a la importancia de este monto, la ONAP no elabora ni dispone de estadísticas sobre el personal del Poder Ejecutivo ni sobre la composición de la masa de recursos referida.

En el actual esquema operativo la Tesorería Nacional liquida y paga los sueldos en función de novedades que le remiten mensualmente las unidades ejecutoras.

Esta concentración de información salarial en la Tesorería, permite conocer aproximadamente la magnitud física y financiera de este tipo de gasto pese a que, por la obsolescencia de los equipos y software de procesamiento que dispone, no puede elaborar estadísticas al respecto.

El sistema de designación del personal del Gobierno Central opera a través de alguno de los varios de los regímenes vigentes, tales como:

- a. Cargos Fijos. Estos nombramientos se realizan por decisión del Presidente de la República, de acuerdo con la planta vigente o creando el cargo y realizando la debida coordinación mediante el decreto respectivo. Se tramita en la Secretaría Administrativa de la Presidencia.
- b. Cargos Nominales. Estos nombramientos son realizados por los titulares de cada institución y son creados sin planta presupuestaria. De acuerdo con normas existentes, los nombramientos por este concepto deberían ser de hasta un plazo máximo de tres meses, para en ese plazo pasar a ser cargos fijos, previa existencia de la vacante respectiva o creación del cargo. En la práctica, los nombramientos en cargos nominales equivalen a cargos fijos, dada la permanencia de los mismos.
- c. Cargos Financiados por Asignaciones Globales. Estos cargos, creados en forma definitiva, corresponden a instituciones como la Suprema Corte de Justicia, Congreso Nacional, etc.
- d. Cargos Financiados mediante Fondos Rotatorios. Estos fondos, que funcionan en el marco de las asignaciones globales, permiten pagar sueldos y salarios a personal de tipo permanente y a otro circunstancial, como en el caso de los fondos rotatorios de la Presidencia de la República. Hasta el 80% de los fondos rotatorios se destina a financiar gastos en personal
- e. Cargos Financiados con Fondos Extrapresupuestarios. Corresponden a designaciones que realizan los titulares de estos fondos, como el caso de Obras Públicas referido anteriormente.

Este anárquico sistema de designaciones no permite conocer ni la cantidad total del personal que se desempeña en el ámbito del Gobierno Central, ni el compromiso financiero por este concepto. Las normas dictadas por la Contraloría General sobre la materia, como ser el Reglamento sobre *“Requisitos que debe reunir un libramiento de pago para retirar fondos de la Tesorería Nacional”*, no se cumplen. En ninguno de estos regímenes de designaciones tiene participación la ONAP, ni siquiera para el registro de los nuevos funcionarios.

En síntesis no existe información suficiente para desarrollar una política de administración de los recursos humanos del Gobierno, ni siquiera en lo que hace al componente financiero de este insumo.

La relación del gasto en personal con respecto al gasto público, determina la importancia de mejorar el sistema de fijación de políticas públicas en la materia y realizar la gestión administrativa de este componente presupuestario con la mayor eficiencia posible.

SIDEPRO S.A.

V. RECOMENDACIONES

A. DISEÑO Y CONTROL DE POLITICAS

Se recomienda el desarrollo de un ámbito administrativo con capacidad para proponer las políticas centrales . Esto podría materializarse mediante la creación de gabinetes específicos destinados a efectuar el análisis, evaluación, diseño y formulación de políticas que deberían abarcar, por lo menos inicialmente, las áreas económica y social. Dichos gabinetes deberían contar con la asistencia de una unidad o centro técnico-administrativo dotado de la mejor capacidad disponible en la Administración, coordinado por un responsable técnico de primer nivel.

Los gabinetes en cuestión deben tener por responsabilidad inmediata el diseño de las políticas económicas y sociales centrales del gobierno, a partir de una correcta evaluación de alternativas, para luego ir extendiendo ese proceso a todas las áreas gubernamentales como, por ejemplo, la de seguridad. Tendrían que estar integrados por los Secretarios de Estado con responsabilidades específicas en los temas bajo análisis y asesores designados por el Presidente de la República, imbuidos de sus concepciones acerca de las temáticas sometidas a su consideración.

Los gabinetes así integrados deberían funcionar en el ámbito de la Presidencia de la República, contar con asistencia de consultoría internacional de tipo part-time, de primer nivel, con amplísima experiencia práctica en el funcionamiento de gobiernos y con un grupo de consultores nacionales permanentes que tengan fortaleza técnica y el potencial necesario para acompañar este proceso. Al cabo de una etapa de formación y vivencia práctica, el centro de apoyo debería de inmediato generar propuestas y ámbitos de discusión de las políticas económicas y sociales fundamentales y de sus consecuencias.

El centro de apoyo con las responsabilidades y la integración descriptas deberá acceder al conocimiento y a la disposición de información relativa a:

- Conocimiento cabal de los objetivos políticos del Gobierno.
- Concentración de información económica y social confiable, que incluye la identificación y análisis de la calidad de la misma.

- Identificación de los problemas económicos y sociales centrales que requieran urgente definición de políticas.
- Identificación de las distintas políticas alternativas para solucionar los problemas identificados, en el marco de los objetivos del Gobierno.
- Señalamiento del grado de articulación de las políticas propuestas con el accionar del resto del Gobierno.
- Identificación del ámbito de decisión de las políticas propuestas:
 - Poder Legislativo
 - Presidencia de la República
 - Secretarías de Estado
 - Direcciones Generales, etc.
- Identificación de los recursos necesarios para aplicar cada política propuesta:
 - Información
 - Instrumentos normativos
 - Capacidad administrativa
 - Recursos financieros y su fuente
- Identificación de los actores involucrados:
 - Sociedad civil
 - Políticos
 - Funcionarios
 - Grupos de Presión
- Apoyo para las movilizaciones de influencias y apoyo
- Desarrollo de métodos para evaluar el cumplimiento de las políticas adoptadas y de retroalimentación del sistema cuando los desvíos o errores lo ameriten.

Deberá evitarse a toda costa que esta usina generadora de políticas se convierta en un área de decisión o de ejecución. Su rol debe ser exclusivamente el de formulador de propuestas, caso contrario, se estaría generando un poder paralelo al de las Secretarías de

Estado y, de allí al caos sólo restará esperar a que pase el tiempo. Sin embargo, deberá preverse la necesaria articulación que tendrá que existir entre los centros de decisión política y los entes ejecutores de las mismas. Los Secretarios de Estado que integren los respectivos gabinetes tendrán la responsabilidad de articular las formulaciones políticas a que se hizo referencia con sus propias decisiones, y éstas con las actividades a cargo de las áreas bajo su dependencia.

Entendemos que la organización de apoyo propuesta debe basarse en los conocimientos y experiencia acumulados por el Secretariado Técnico de la Presidencia y específicamente por ONAPLAN, que se supone, deben constituir la columna vertebral de dicha unidad.

Un país con instituciones sólidas y consolidadas, no puede prescindir de un ámbito permanente de discusión de políticas, pues bajo este supuesto, la administración pública realizará su gestión dirigida y operada por funcionarios que conocen con claridad los objetivos del Gobierno y la sociedad.

Por supuesto que el diseño y la ejecución de políticas de Estado exigirá la participación de otros actores institucionales que trascienden al Poder Ejecutivo, como por ejemplo el Poder Legislativo, los restantes partidos políticos y la sociedad, pero, será más factible lograr los apoyos políticos que se requieran al respecto, cuando mejor fundamentada y más consensuada esté la propuesta que se formule, fundamentación que en última instancia, servirá también para lograr el apoyo de los grupos de presión y de los votantes en general.

En el contexto anterior, específicamente se recomienda:

- a) En lo que respecta al área económica:
 - Crear un Gabinete Económico integrado por las máximas autoridades del Secretaría de Finanzas, la Secretaría Técnica de la Presidencia, el Banco Central de la República Dominicana, la ONAPLAN y la ONAPRES, con el objetivo de coordinar, diseñar y controlar las políticas macroeconómicas nacionales, así como brindar asesoramiento técnico y mantener completa y objetivamente informado al Presidente de la República sobre la evolución de las variables pertinentes.

- Crear una unidad de asesores macro, adscrita al Gabinete Económico, con el único objetivo de monitorear en forma continua la situación macroeconómica del país y de asesorar técnicamente sobre la coordinación, diseño y control de políticas macroeconómicas.

b) En lo que respecta al área social:

- Crear una autoridad social en pie de igualdad con la autoridad económica, que sería el Gabinete Social.

Esta autoridad social es la que debe conducir y generar las condiciones para favorecer a los sectores más vulnerables de la sociedad facilitando la expresión de sus demandas y generando mecanismos de transferencias de recursos que favorezcan una distribución equitativa de la riqueza, en un marco de equilibrio macroeconómico.

- El Gabinete Social tendrá por objetivo de coordinar, diseñar y controlar la aplicación de políticas sociales. Este Gabinete debería estar constituido por las máximas autoridades de las Secretarías, Organismos Descentralizados y cualquier otro tipo de dependencia no dependiente de las anteriores que se ocupen de la temática social (Educación, Salud, Niñez, Mujer, etc.)

- Crear una unidad técnica asesora dependiente del Gabinete Social (que podría depender de ONAPLAN) con responsabilidad y recursos idóneos para:

- Estudiar y proponer las estrategias y prioridades en función de relaciones costo/beneficio social.
- Efectuar el seguimiento y evaluación de ejecución de las políticas sociales.
- Administrar un sistema de información sobre la situación social del país.

- Conocer con exactitud la composición institucional de los prestadores públicos y privados de los servicios sociales.

B. ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS

Las recomendaciones sobre reformas a las estructuras organizativas estarán basadas en nuestra visión sobre los roles del Estado, del nuevo modelo de gestión pública ya comentado, así como en algunos criterios técnicos que expresaremos a continuación, por cuanto consideramos importante que se conozcan, ya que en cierta forma condicionan y/o justifican muchas de las recomendaciones que se formulan.

1. PAUTAS U ORIENTACIONES GENERALES PARA EL DISEÑO DE LA ESTRUCTURA DEL PODER EJECUTIVO

a) En el área de la Presidencia de la República deben concentrarse el diseño, la coordinación y el control de las políticas centrales del Gobierno, en particular las que hacen a las áreas macroeconómicas y sociales. En este ámbito, además, deben operar las dependencias que hacen a la atención de la función específica, como ser el despacho que atiende la firma, las audiencias, el protocolo, prensa, la seguridad y los servicios administrativos exclusivos del Presidente, entre otros. En relación jerárquica directa del Presidente o de los Secretarios del área, no deberá existir ningún tipo de organismos con competencia sectorial definida.

b) Las Secretarías de Estado deben constituir centros de alto poder de decisión y gestión sectorial en el marco de las políticas centrales decididas por el Presidente de la República. En ese marco, serán responsabilidades primarias de los Secretarios de Estado:

- Concentrar la formulación, ejecución y control de las políticas sectoriales respectivas.
- Concentrar en su ámbito todos los Consejos, Comisiones y Programas que tienen relación funcional con el sector respectivo.

- Desarrollar una alta capacidad administrativa para ejecutar sus responsabilidades sustantivas con eficacia y eficiencia.

c) Para corregir las deficiencias micrororganizativas, entendemos que primero es necesario definir los aspectos macroestructurales, y luego avocarse al estudio de aquellas. Razones económicas o decisionales impulsarán su corrección o eliminación gradual en el mediano plazo.

La superposición y duplicación de funciones se presenta en todos los niveles administrativos (Secretarías de Estado, Comisiones, Consejos, Direcciones, Departamentos, Divisiones, Oficinas, etc.). Podría recomendarse un estudio de las mismas hasta el último nivel de desagregación de la estructura respectiva, pero ello llevaría mucho tiempo, sería altamente costoso y tendría escasos resultados fácticos.

d) Debe disponerse de una norma que reglamente el diseño, formulación e implementación de las estructuras organizativas de la Administración Pública dominicana.

Esta reglamentación permitirá actualizar las estructuras, homogeneizar los criterios de diseño, avanzar en la reforma administrativa y evitar el crecimiento inorgánico de la organización.

La norma a aprobarse deberá, como mínimo, definir los siguientes aspectos:

- Autoridad de aprobación de las nuevas estructuras
- Responsables de su elaboración
- Plazos para su presentación y sanción
- Pautas para la elaboración:
 - Homogeinización de la designación de los niveles jerárquicos inferiores a Subsecretarios
 - Límites a la desagregación de niveles jerárquicos inferiores a Subsecretarios (por ejemplo, tres niveles: Directores, Divisiones y Oficinas).

- Relaciones estructurales mínimas para la desagregación de niveles jerárquicos (por ejemplo, tres Divisiones por Dirección)

- Relación de las responsabilidades primarias de cada unidad organizativa

- Eliminar toda superposición de responsabilidades y/o actividades dentro de la misma Secretaría.

- Planta de puestos de trabajo y dotaciones de personal

- Relación máxima del personal de apoyo con respecto al que presta servicios en actividades sustantivas de cada Secretaría.

- Excepciones a la Norma, como por ejemplo, Fuerzas Armadas, Policía Nacional, etc.

Se tratará de una norma de fondo destinada a perdurar en el tiempo, razón por la cual se deberá extremar el rigor conceptual y técnico operativo de sus prescripciones.

e) Debe efectuarse un análisis administrativo pormenorizado y crítico de las instituciones a partir de un esquema organizativo base cero que cuestione las funciones que se les asignaron históricamente y las que se fueron incorporando por decisiones no siempre suficientemente meditadas y discutidas. Varios organismos del Gobierno, entre ellos algunos de los más grandes en cuanto a dotación de personal, no han sido sometidos en las últimas décadas a un análisis organizativo pormenorizado y crítico

Un ejemplo paradigmático de esta situación se da en el área de Obras Públicas. Su origen se remonta prácticamente a la creación de la República –1854- y en los años sucesivos fue sometida a innumerables “retoques”, incorporaciones y desagregaciones. No obstante, la conclusión que se extrajo del taller respectivo consistió en que no se conocía que la Secretaría de Estado hubiese estado sometida a ningún proceso de racionalización en, por lo menos, últimos veinte (20) años.

2. AREA PRESIDENCIAL

En el área de la Presidencia de la República Dominicana, a nuestro entender, sólo deben funcionar en calidad de órganos técnicos el Consejo de Gobierno (sin estructura), el Consejo Nacional de Desarrollo (sin estructura) y los gabinetes económico y social, debidamente articulados e integrados al anterior, así como los organismos técnicos y administrativos de apoyo.

En función de su carácter estratégico debería mantenerse en el área presidencial el Consejo Nacional que se ocupa de definir política y normativamente el tema Drogas.

Por sus características institucionales también permanecerían en la misma área la Procuraduría General y la Contraloría General.

También, a nuestro criterio, deberían desaparecer las tres Secretarías que dependen directamente de la Presidencia (Técnica, Administrativa y de Estado) y concentrar las funciones de asistencia en una única Secretaría General, encargada de coordinar y proporcionar el apoyo al área presidencial.

En el mismo orden de ideas, creemos que también debe dictarse un Decreto por el cual los Consejos, Comisiones y demás organismos que actualmente se encuentran en el área Presidencial deberían integrarse con las respectivas Secretarías de Estado según un agrupamiento temático para el cual pueden tomarse ideas de la sugerencia que hacemos en el trabajo de consultoría, las que deberán debidamente tamizadas mediante la interlocución con las autoridades políticas dominicanas. Se advierte que esta primera clasificación está sujeta a revisión en función del mayor énfasis que se quiera otorgar a la competencia que mejor defina, a juicio de los contratantes, a cada organismo.

Se han definido conjuntos de áreas que se corresponden, no en forma absoluta, con las que configuran las actuales Secretarías de Estado.

Se ha insertado un área especial que abarca a la Presidencia de la República y, dentro de ésta, se han efectuados dos agrupamientos que en la estructura actual no responden a ninguna Secretaría de Estado (ver Cuadro I), pero que en un futuro inmediato tal vez deba contemplarse su creación:

- Reforma y Modernización del Estado
- Planificación del Desarrollo

También, se ha contemplado la creación de cuatro sectores que no se corresponden con las actuales Secretarías de Estado, a saber:

- Desarrollo Social
- Infraestructura
- Vivienda y Urbanismo
- Recursos Naturales y Medio Ambiente

Asimismo, se identifica al agrupamiento Ciencia y Tecnología que, si bien, a nuestro entender, no tiene entidad suficiente para ser Secretaría de Estado, por la relevancia del tema obliga a considerarlo por separado. No obstante lo anterior, entendemos que esta función debe estar incluida entre las responsabilidades de la Secretaría de Estado de Educación y Cultura

SIDEPRO S.A.

Cuadro I
Agrupamiento Sectorial

SECTOR	SECRETARIAS/ AREAS	ORGANISMOS DE LA PRESIDENCIA	DESCENTRALIZADOS
AREA DE PRESIDENCIA	<ul style="list-style-type: none"> • Propia • Planificación • Modernización del Estado y de la Administración Pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Contraloría General de la República • Procuraduría General de la República • Consejo Nacional de Drogas • Departamento de Investigaciones (DNI) • Batallón Guardia Presidencial • Cuerpo de Ayudantes Militares Presidencia • Gobernación Edificio Juan Pablo Duarte • Gobernación Oficinas Gubernamentales • ONAPLAN • Fondo Dominicano de Preinversión (*) • Oficina Nac. De Estadísticas • Com. Presidencial de Reforma y Modernización del Estado (*) • Comisión de Reforma de la Empresa Pública • ONAP • INAP 	
EDUCACIÓN Y CULTURA	Secretaría de Cultura y Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Cons. Pres. de Cultura (*) • Feria Nacional Libro (*) • Con.Nac.Educ.Superior • Com. Permanente Efemérides Patrias • Teatro Nacional (*) • Centro de Microfilmación(*) • Museo Historia Natural (*) • Museo Casas Reales • Centro Nac. de artesanía • Museo Historia y Geografía • Museo de Arte Moderno(*) • Museo Hombre Dominicano • Centro Cultura Santiago (*) • Biblioteca Rep. Dom. (*) • Biblioteca Nacional • Oficina Patrimonio Cultural (*) • Faro a Colón (*) • Comité Rescate Arqueológico Submarino • Centro Educacional Infantil Hainamosa • Patronato Ciudad Colonial Santo Domingo • Banda Música Puerto Plata • Dirección Mantenimiento Plaza de 	<ul style="list-style-type: none"> • INFOTEC

		la Cultura <ul style="list-style-type: none"> • Fundación Orquesta Sinfónica Nacional • Panteón Nacional • Instituto Duarte • Monumentos Históricos de Santiago • Comisión Consolidación Monumentos Históricos 	
SALUD	De Salud Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Prog. Medicamentos Esenciales (*) • Comisión Contra el Cólera • Comisión de Reforma Sector Salud(*) • Consejo Nac. para Control del Cólera • Consejo para control del SIDA 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Dominicano de Seguros Sociales
DESARROLLO SOCIAL		<ul style="list-style-type: none"> • Cons. Nac. Para la niñez (*) • Desarrollo Barrial • Desarrollo provincial • Comunidad digna • PROCOMUNIDAD (*) • Promoción de niños, niñas y adolescentes • Promoción de la mujer (*) • Dir.Gral.Desarrollo de la Comunidad • Departamento Planes Sociales Poder Ejecutivo • Departamento Asistencia Social • Programa de Acción Barrial • Sistema de Protección a la Niñez • Oficina Provincial Mujer en Santiago • Oficina Provincial Mujer en La Romana • Centro Nutricional Ercilia Pepín • Dir.Nac.Promoción juventud (*) • Comedores Económicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto de Auxilio y Viviendas
VIVIENDA		<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Interinstitucional Coordinación Viviendas (CIVIVIENDA) 	<ul style="list-style-type: none"> • INVI • SAVICA
CIENCIA Y TECNOLOGÍA		<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología • Comisión Nacional de Asuntos Nucleares 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Dominicano de Tecnología
TURISMO	De Turismo	<ul style="list-style-type: none"> • Corporación Hotelera • Centro Vacacional Jarabacoa 	<ul style="list-style-type: none"> •
AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA	De Agricultura, Ganadería y Pesca	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo de la Mosca Blanca • Com. Nac. Téc. Forestal • Cons. Nac .Prod. Pecuaria • Com.Nac. seguimiento Cumbre Alimentación 	<ul style="list-style-type: none"> • Inst. AD • Inst. Azucarero Dom. • IdeCOOP • Inst. del algodón • FEDA • Cons. Estatal Azucar

			<ul style="list-style-type: none"> • INESPRES
INDUSTRIA Y COMERCIO	De Industria y Comercio	<ul style="list-style-type: none"> • Com.Políticas mineras • Comisión Nac. Defensa Consumidor • Cons. Nac. Reestruct. Industrial • Oficina de Prom. e Inv. Ext. (*) 	<ul style="list-style-type: none"> • Corporación Fomento Industrial • CEDOPEX (Promoción Exportaciones)
TRABAJO	De Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Empleo Mínimo Eventual (PEME) 	
FINANZAS	De Finanzas	<ul style="list-style-type: none"> • Lomé IV (*) • Com. Aprovisionamiento del Gobierno • Oficina Nac. De Presupuesto 	
RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE		<ul style="list-style-type: none"> • Comisión Técnica Forestal • Comisión Nacional de Medio Ambiente • Consejo Nac. Asuntos Urbanos (*) • Jardín Botánico • Acuario Nacional (*) • Dirección General de Embellecimiento de Carreteras y Avenidas de Circunvalación • Plan Nacional Quisqueya Verde • Dirección Gral. Forestal • Programación Reforestación Cuenca Nizao • Patronato Parque Nacional Mirador Norte • Instituto Nacional Protección Ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> • INDRHI • Dirección Nacional de Parques • Parque Zoológico
SEGURIDAD INTERIOR	De Interior y Policía	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección Gral de Prisiones • Dirección Gral Control Drogas 	
INFRAESTRUCTURA BASICA: COMUNICACION ENERGIA TRANSPORTE	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicaciones • Energía • Transporte 	<ul style="list-style-type: none"> • Com.Nac.Espectáculos y Radiofonía • Radio y Televisión Dominicana • Com.Nac.Política Energética (*) • Cons.Nac.p/ la energía • Oficina Metropolitana de Servicio de Autobuses (OMSA) • Autoridad Metropolitana de Transporte (*) • OTTT (*) • Oficina Nacional de Transporte Terrestre (*) • Dir. General de Aeronáutica Civil 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Postal Dominicano • Departamento Aeroportuarios
OBRAS PUBLICAS	De Obras Públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Of. Coord. y Fiscaliz. Obras del Estado (*) • Oficina Ingenieros Supervisores de Obras (*) • Dirección General Avenidas y Carreteras • Reforma, Modernización y Saneamiento Agua Potable 	<ul style="list-style-type: none"> • INAPA • CAASD • CAA Santiago / Esprilla/Tocomina

(*) Creados por Decreto del Poder Ejecutivo

3. MEDIDAS FOCALES RECOMENDADAS

a) Organismos Descentralizados

Se recomienda recentralizar los actuales organismos descentralizados cuyos recursos provienen predominantemente del Tesoro.

La recentralización tendría como consecuencia eliminar una estructura de dirección que, en la mayoría de los casos, resulta redundante (Gerencias, Asesores, Consultores Jurídicos, Auditores, etc.) duplica los servicios administrativos, permitiendo la racionalización de una considerable dotación de personal, que es resultado de una inercia organizativa que tiende a agregar funciones del más diverso tipo a los organismos descentralizados, más como una opción de agregar poder a sus estructuras que como una respuesta racional a las necesidades de la gente.

b) Servicios Administrativos

Centralizar las dependencias encargadas de proporcionar servicios administrativos, jurídicos y de auditoría, en un único nivel por Secretaría de Estado. Se eliminarán todas las áreas con estas funciones que operen en los restantes niveles de las Secretarías (Subsecretarías, Direcciones, Divisiones, etc.).

Los servicios administrativos gestionarían centralizadamente, en cada Secretaría de Estado, los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos necesarios para cumplir las responsabilidades asignadas, manteniendo los debidos contactos con las oficinas centrales respectivas.

De cada Secretario de Estado dependerían directamente estos tres niveles:

- Servicios Administrativos
- Consultoría Jurídica
- Auditoría Interna

c) Oficinas regionales

Hacer otro tanto respecto de los organismos y sus componentes organizativos con despliegue regional o distrital y con las coordinaciones de los servicios regionales,

distritales o locales evitando su desgranamiento vertical a lo largo de la estructura organizativa.

Organizar, en el caso de las delegaciones locales, las funciones de coordinación, seguimiento, control y evaluación a nivel central a fin de evitar la tendencia a incrementar en magnitud y volumen los recursos humanos y materiales a nivel regional, en detrimento de la calidad y la eficiencia.

Previamente a lo anterior, debería emitirse una norma de obligatorio cumplimiento para todo el sector público, que establezca con claridad y límites precisos las regiones administrativas del país.

d) Secretarios y Subsecretarios

Eliminar, en función de las consideraciones efectuadas en el juicio crítico, los funcionarios que han sido designados con rango o jerarquía de Secretarios y Subsecretarios, en la medida que no estén al frente de carteras del Estado, formalmente atribuidas.

Los funcionarios que no ocupen otra función en el sector público podrían ser designados como “Asesores de Gabinete” en la Presidencia de la República. Esta nueva jerarquía no daría derechos a tener unidades de apoyo técnico o administrativo, ni para tener personal bajo su dependencia.

4. DISEÑO DE UNA NUEVA ESTRUCTURA DEL PODER EJECUTIVO.

Una vez que se tomen decisiones sobre los criterios básicos de la organización del Poder Ejecutivo y sobre la aceptación o no de medidas fiscales de reforma recomendadas, debería diseñarse lo que serían las bases de la nueva estructura del Poder Ejecutivo.

Dichas bases estarán conformadas por el diseño de un modelo que contendría la nueva macroestructura del Poder Ejecutivo.

Este modelo de macroestructura debería contener:

- Organigrama del Poder Ejecutivo desagregado hasta el nivel de Dirección inclusive.

- Identificación de las responsabilidades primarias de cada una de las unidades organizativas recomendadas.
- Identificación de los organismos descentralizados que estarán bajo la supervigilancia de cada Secretaría de Estado.
- Justificación de la propuesta.

Este macro-modelo debería ser discutido a nivel de Consejo de Gobierno y, una vez aprobados por el Presidente de la República se debería elaborar el proyecto de Ley que reemplazaría a la actual Ley Orgánica de Secretarías de Estado del 18/02/56.

C. SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

En materia de recomendaciones para la reforma de los Sistemas Administrativos seremos muy concretos, por cuanto consideramos que las mismas ya han sido identificadas y su ejecución está prevista en los proyectos del BID que refieren a la Reforma de la Administración Financiera Gubernamental y a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo.

En ese marco y considerando que ambos proyectos requieren de previa aprobación por el Poder Legislativo sobre su contenido y del endeudamiento respectivo, es que señalaremos algunas prioridades que consideramos pueden realizarse de inmediato y con recursos propios. Ellas son en cada uno de los sistemas indentificados, los siguientes:

1. SISTEMA DE PLANIFICACIÓN Y PROYECTOS.

- Otorgarle mayor participación en el diseño de las políticas presupuestaria y de financiamiento;
- Incrementar su intervención en la definición de las políticas sociales y en el seguimiento de su ejecución
- Poner en marcha el Banco de Proyectos;
- Participar en la autorización del inicio de las obras públicas;

- Fortalecimiento del área de atención a las políticas sociales y a la evaluación de su ejecución.
- Diseñar y operar un sistema que le permita llevar las cuentas consolidadas del Sector Público, como primera etapa de la organización de las cuentas macroeconómicas

2. SISTEMA DE PRESUPUESTO, ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y CONTROL.

- Lograr que el Poder Legislativo apruebe el financiamiento necesario para el programa de reforma de la administración financiera, como primera prioridad para la corrección y modernización estructural de este sistema;
- Impulsar en el Senado de la República la aprobación del Proyecto de Ley de creación de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, ya aprobada por la Cámara de Diputados.
- Enviar al Poder Legislativo e impulsar la aprobación de los proyectos de ley preparados por la Secretaría de Finanzas, que norman:
 - El Sistema Presupuestario
 - El Sistema de Tesorería
- Instrumentar un sistema de programación de la ejecución del Presupuesto que otorgue previsibilidad a los organismos ejecutores, posibilite pagar las obligaciones en término y mantenga el equilibrio permanente de el tesoro. Asimismo, este sistema permitirá transferir a las Secretarías de Estado la decisión de priorizar los pagos de sus jurisdicciones, en el marco de las asignaciones globales que apruebe la ONAPRES. Esta metodología de ejecución aumentará la transparencia de la gestión financiera del Estado.
- Mejorar las estadísticas fiscales, asignando concretamente esta responsabilidad al Secretario de Finanzas, con previa definición de

aquellas que se considera de imprescindible necesidad para la administración de las finanzas públicas, entre ellas:

- Ejecución del Presupuesto en sus diferentes etapas
- Cuenta Ahorro / Inversión / Financiamiento – Base Caja
- Cuenta Ahorro / Inversión / Financiamiento – Base Ingresos / Caja y Gastos / Asignaciones
- Deuda Pública

Situación y Movimientos

Proyección del Servicio de la Deuda Pública

Deuda Administrativa

El mejoramiento de las estadísticas fiscales es una condición previa y necesaria para cumplir las recomendaciones que formula el FMI en su “Manual de Transparencia Fiscal”.

- Unificar en una base de datos común los registros que sobre gastos e ingresos realizan la ONAPRES, la Contraloría General de la República y la Tesorería Nacional.

3. SISTEMA DE CONTRATACIONES Y ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS MATERIALES

- Ordenar la inmediata aplicación, de las disposiciones del decreto 262/98;
- Ordenar a la Secretaría de Finanzas la prestación de asesoría para la implantación de las normas del referido decreto y la supervisión de su implementación;
- Reestructurar la Dirección de Aprovisionamiento del Estado, para otorgarle capacidad para administrar las funciones que se le asignan por el Decreto 262/98;
- Implementar el “Sistema de Información de Precios” previsto en el Decreto mencionado;

- Impulsar la inmediata aprobación por el Poder Legislativo del Proyecto de Ley para Contrataciones de Obras y Servicios de Estado;
- Ordenar la reforma de la Dirección General de Bienes del Estado, con la finalidad de que se dedique a la función de registrar, administrar y preservar el patrimonio público;
- Transferir la función de construcción de viviendas que actualmente tiene la Dirección General de Bienes del Estado, a la unidad específica para ello.

4. SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

- Centralizar el trámite de todas las designaciones de personal, cualquiera sea el tipo de la misma (personal fijo, nominal, etc.).
- Suspender cualquier atribución otorgada a las Secretarías de Estado para ejecutar designaciones de cualquier tipo (nominal, con cargo a asignaciones globales o fondos extrapresupuestarios, etc.)
- Ordenar que se incluyan en el Proyecto de Ley de Presupuesto las plantas de personal fijo nominal y de cualquier otro tipo y prohibir todo tipo de designación que no responda a los planteles incluidos en ese documento.
- Fortalecer a la ONAP, previa aprobación de un plan estratégico de desarrollo de la misma.

VI. PRIORIDADES DE REFORMA RECOMENDADAS

Las recomendaciones que hemos realizado admiten diversos criterios valorativos a los efectos de su priorización. A continuación se enuncian los aspectos que consideramos mas relevantes:

- Limitaciones constitucionales y legales
- Capacidad administrativa del Sector Público
- Impacto en el gasto público.
- Viabilidad política.

En realidad, el criterioso juzgamiento de la importancia de las categorías mencionadas constituye el arte de la política y debe quedar, por tanto, en la esfera de decisión de las autoridades comitentes.

No obstante lo anterior, formularemos algunas recomendaciones basadas en el conocimiento que hemos adquirido sobre la realidad dominicana y, tal vez lo más importante, de experiencias aplicadas en otros países.

En el marco reseñado, aconsejamos que, de decidirse aplicar una programa de reformas como el recomendado, se lo haga en función de las siguientes prioridades:

1. Impedir la creación de nuevos organismos hasta tanto se haya culminado la etapa de definición de una nueva macroestructura del Poder Ejecutivo. La creación de nuevas entidades sin duda agravaría las disfuncionalidades actuales.

2. Disponer la suspensión, por tiempo a definir, del análisis y consideración de nuevas estructuras y de modificaciones a las actualmente vigentes.

3. Suspender las designaciones de funcionarios con jerarquía de Secretarios de Estado, Subsecretarios, Subdirectores, etc., que no estén a cargo de estructuras preestablecidas.

4. Aprobar una norma reguladora de la elaboración, presentación y aprobación de estructuras, cuyo contenido ya se ha expresado.

5. Diseñar una propuesta sobre la macroestructura organizativa del Poder Ejecutivo, acorde con los roles que corresponden a un Estado moderno.

Esta propuesta debe comprender la reorganización del área presidencial en forma integral (incluyendo a las Secretarías presidenciales y las oficinas centrales), la identificación de las Secretarías de Estado que se considere necesarias y la definición de sus funciones, así como las de las Subsecretarías y Direcciones dependientes de las mismas. Igualmente, se deberán identificar los organismos descentralizados que subsistirán en cada jurisdicción, al igual que aquellos que corresponda centralizar.

Esta estructura debe servir como base para la discusión de una propuesta gubernamental para una nueva Ley de Secretarías de Estado y como imagen-objetivo en que deberán encuadrarse todos los programas de reformas administrativas que se impulsen.

6. Transferir todas las Comisiones, Consejos y Programas que operen en el ámbito de la Presidencia de la Nación, incluyendo en ésta a la Secretaría de Gobierno, a la Secretaría Técnica de la Presidencia y a la Secretaría Administrativa de la Presidencia, a las Secretarías de Estado con competencia en la materia respectiva en la medida que lo permitan los ordenamientos de su creación.

7. Crear los Gabinetes que tendrán a su cargo la coordinación de las políticas macroeconómicas y sociales, así como los grupos de alto nivel técnico de apoyo de los mismos, tal como está acordado con organismos multilaterales de cooperación técnica.

8. Disponer la caducidad integral de las estructuras organizativas vigentes en la Administración Pública dominicana al .../.../... (*futura fecha a decidir*), en los casos en que sea posible decidirla por Decreto.

Se deberán tomar algunas medidas complementarias a fin de no afectar el funcionamiento normal de la Administración, como por ejemplo disponer que las funciones asignadas a los distintos organismos de la Administración se mantendrán transitoriamente vigentes hasta tanto se aprueben las nuevas estructuras organizativas.

9. Disponer la caducidad de las designaciones de Secretarios de Estado y Subsecretarios sin cartera y del otorgamiento de similar rango a funcionarios responsables de otras áreas gubernamentales de menor jerarquía.

Esta medida excluye a los Secretarios de Estado a cargo de las Secretarías de Estado creadas por la Ley y a los Subsecretarios con funciones jerárquicas específicas, estableciendo un límite que podría ser de hasta un máximo de dos por cartera.

Los funcionarios cuyos nombramientos caduquen como consecuencia de esta medida y que no estén a cargo de áreas específicas, como ya se señaló, podrían ser designados como “Asesores de Gabinete” de la Presidencia de la República.

Las medidas señaladas tienen la ventaja de aventar suspicacias y cuestionamientos individuales en razón de tratarse de un acto general, no discriminatorio y que tiene la virtud de atacar la raíz del problema.

10. Centralización de los Servicios Administrativos y Oficinas de Apoyo. Esta medida es viable técnica y legalmente y se refiere a la unificación en una única instancia por Secretaria de Estado de los Servicios Administrativos de apoyo.

No obstante lo anterior, esta medida que sería de alto impacto económico, no aconsejamos su aplicación hasta que esté en ejecución el Programa de Reforma de la Administración Financiera del Gobierno, pues la proliferación de organismos existentes se debe a la ineficacia y a la centralización burocrática de los Sistemas de Presupuesto y de Control Interno, así como a la anarquía operativa del Sistema de Personal.

11. Con respecto a las oficinas o centros regionales, y a posteriori de la homogeneización de los alcances geográficos de las mismas, se recomienda unificar las unidades que dependen de una misma Secretaría de Estado.

12. Aprobación gradual de las nuevas estructuras para unidades administrativas de jerarquía menor a las Secretarías de Estado.

13. Simultáneamente con las medidas propuestas en los puntos anteriores, se debe avanzar con la aplicación integral de los Proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo que contemplan la Reforma de la Administración Financiera y la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo, establecen los programas básicos a encarar en estas áreas y proveen el financiamiento necesario para llevar adelante todos los procesos recomendados.

VII. COMENTARIOS FINALES

La aprobación de las medidas aconsejadas supone un proceso que será prolongado, complejo, que requiere fuerte voluntad apoyo político para su consecución consecución, y que, por su naturaleza política, abarcará más de una administración.

Tal voluntad y el apoyo consecuente pueden ser logrados en la medida que las autoridades dominicanas, encabezadas por el Presidente de la República, visualicen con claridad los beneficios obtenibles por la ejecución del proceso de reforma.

Los beneficios obtenibles están directamente relacionados con aspectos operativos y de economicidad en el funcionamiento de la administración.

La primer ventaja surgirá al operar el aparato administrativo del Estado con mayor EFICACIA.

EFICACIA significa lograr el cumplimiento de los objetivos de gobierno, en función de los bienes a producir y de los servicios a prestar, dentro de los plazos previstos.

No es un misterio para nadie que la Administración Pública dominicana no se caracteriza por el cumplimiento de esta condición. Las múltiples observaciones recogidas a lo largo del estudio, el reconocimiento de los propios funcionarios dominicanos y las observaciones formuladas por el equipo a lo largo del informe abonan suficientemente esta aseveración. Por otra parte las quejas de los ciudadanos, de los destinatarios de la acción de Gobierno, con sus reiterados reclamos por los servicios básicos, salud, educación, vivienda, problemas sociales, dan la pauta de que la acción de gobierno es claramente perfectible.

Nuestras recomendaciones han apuntado a mejorar algunos mecanismos básicos en orden al logro de la eficacia: la definición y transmisión de políticas, la coordinación de acciones, el perfeccionamiento y ajuste de los sistemas de apoyo que hacen posible la acción de gobierno, apuntan en tal sentido.

La segunda ventaja agrega a la EFICACIA la condición de EFICIENCIA y CALIDAD.

EFICIENCIA significa obtener los bienes o servicios al menor costo posible y compatible con los requerimientos de eficacia.

Ser eficiente implica ser capaz de realizar una criteriosa asignación de los recursos y administrar con disciplina y austeridad. El perfeccionamiento de los métodos de administración financiera, la gestión atinada de los recursos humanos y materiales, las remuneraciones basadas en el desempeño, métodos de control previo de las operaciones por parte de los propios decisores operativos y un sistema que permita que los responsables del uso de los recursos rindan cuenta por la producción realizada y por los insumos utilizados permitirán mejorar la eficiencia de la gestión pública.

La sinergia producida por la conjunción de eficacia y eficiencia permitirá avanzar hacia la CALIDAD de la producción pública.

CALIDAD implica proveer como resultados de la gestión pública, bienes y servicios, en las condiciones más cercanas a las expectativas de los usuarios y consumidores. Si ambos, bienes y servicios por un lado y expectativas de los consumidores y usuarios por el otro coinciden absolutamente, se habrá llegado a la CALIDAD TOTAL.

Si se logra que la producción pública se alcance con eficacia, eficiencia y calidad, estaremos alcanzando el objetivo central de la reforma administrativa, que es la plena satisfacción del ciudadano sobre la ejecución de los roles del Estado.

Las recomendaciones efectuadas, independientemente de las ventajas que pueden producir para los ciudadanos, pueden traducirse también en ventajas económicas para el fisco nacional. Estas ventajas surgirán de ahorros inmediatos en la gestión administrativa que se generarán como consecuencia de:

1. La centralización de las unidades de apoyo administrativo
2. La reducción o eliminación de organismos dependientes de la Presidencia y la centralización de las actuales Secretarías del área.
3. La disminución de los cargos de nivel político (Secretarios y Subsecretarios) sin funciones específicas asignadas.

4. La recentralización de los organismos descentralizados cuyas plantas de personal y gastos han crecido vegetativamente con el transcurrir de los años. También podría llegar a prescindirse de algunos de aquellos. La cuantificación de las economías nos parece aventurada y se deberían realizar un análisis específico al respecto para efectuar estimaciones con cierta solvencia.

Este conjunto señala las principales de reducciones de costo que pueden plantearse razonablemente en esta primera aproximación para racionalizar la Administración Pública dominicana.

Aplicando metodologías que hemos desarrollado para esta ocasión y teniendo en cuenta los sesgos que puedan tener los cálculos como consecuencia de la escasa información de base que nos fue suministrada, estimamos que los ahorros directos que podrían generar el conjunto de medidas de racionalización enunciadas estaría entre los RD\$1.600.000.000 y los RD\$1.900.000.000. Por supuesto, a este monto habría que adicionarle los ahorros indirectos que se generarían por la mayor eficacia administrativa.

Nos parece, sin embargo, necesario enfatizar acerca de dos ventajas adicionales, que se han generado en los procesos exitosos de reformas administrativas similares a la que se promueve:

- La posibilidad cierta de mejorar el funcionamiento global y sectorial de la Administración Pública al dotar al conjunto de una mayor racionalidad operativa.
- La oportunidad de destinar todo o parte de las economías obtenidas y las que se obtengan en el futuro a la atención de problemas sociales, a la promoción de las actividades productivas del país y al fortalecimiento de los resultados fiscales.

Como síntesis de las ideas expuestas a lo largo del documento nos parece necesario efectuar algunas reflexiones para el caso de que se decida llevar adelante la reforma propuesta.

La primera reflexión se refiere al momento económico particular por el que pasa la República Dominicana: su proceso de acelerado crecimiento y su relativa tranquilidad fiscal, alejada de la angustia que aqueja a la mayoría de los países de la región, agobiados por una deuda externa de dudosa posibilidad de pago y sus consiguientes

intereses, que desangran sus economías. El país se mantiene afortunadamente al margen de esas contingencias, está en óptimas condiciones para producir una Reforma que otros países se ven obligados a adoptar en un contexto de procesos de ajuste y apremiados por la presión de los mercados acreedores.

La segunda reflexión se refiere al alcance: una Reforma, aún con las limitaciones que hemos tratado de transmitir en función de la posibilidad de concretarla, excede holgadamente las posibilidades de realización temporal de un Presidente o de un partido político. Se trata de una cuestión de Estado, y como tal, debe ser tratada. Buscando el consenso y el apoyo de la sociedad, en primer lugar, y de los restantes partidos políticos, en segundo.

La tercer reflexión está vinculada estrechamente con la segunda: se trata de intentar un desarrollo democrático, un intento de dar voz, presencia y protagonismo a los ciudadanos, a la sociedad en general, a través de la explicación medular de la problemática de la Administración Pública, desarrollando mecanismos de escucha de parecer, sin perder dinámica ni capacidad ejecutiva.

Otra reflexión fundamental, nos lleva a decir que no debe intentarse todo. Usualmente lo óptimo es enemigo de lo posible. Intentamos identificar los aspectos y módulos estratégicos del proyecto. Aún en ellos deben buscarse las prioridades en función de las posibilidades políticas concretas de implementación, y proceder en consecuencia.

Seguramente se optará por proponer metas más concretas, modestas y aplicables que deberán llevar una considerable carga de realismo y pragmatismo.

Como reflexión final, hemos de decir que un proceso de transformación profunda de la estructura del Poder Ejecutivo como se plantea en este documento, sólo es posible si el Presidente de la República lidera personalmente el proceso.

INDICE

I.- ANTECEDENTES Y METODOLOGIA.....	0
A. ANTECEDENTES.....	1
B. UNIVERSO COMPRENDIDO.....	2
C. METODOLOGÍA DE TRABAJO	3
D. ENTREVISTAS SOLICITADAS Y NO CONCEDIDAS.....	5
II.- ENFOQUE CONCEPTUAL SOBRE EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA	6
III.- METODOLOGIA DE ANALISIS.....	9
A. DISEÑO Y CONTROL DE POLÍTICAS.....	10
B. SISTEMAS SUSTANTIVOS	11
C. SISTEMAS ADMINISTRATIVOS.....	12
IV. ANÁLISIS CRÍTICO.....	13
A. DISEÑO Y CONTROL DE POLITICAS.....	13
B. ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS	15
1.-Descripción.....	15
2.- Análisis crítico	24
C. SISTEMAS ADMINISTRATIVOS.....	51
1.- Planificación y Proyectos	51
2.- Presupuesto, Administración Financiera y Control.....	54
3.- Contrataciones y Administración de Recursos Materiales	60
4.- Administración de Recursos Humanos	62
V. RECOMENDACIONES.....	66
A. DISEÑO Y CONTROL DE POLITICAS.....	66
B. ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS	70
1. Pautas u orientaciones generales para el diseño de la estructura del Poder Ejecutivo	70
2. Area Presidencial.....	73
3. Medidas focales recomendadas.....	78
4. Diseño de una nueva estructura del Poder Ejecutivo.	79
C. SISTEMAS ADMINISTRATIVOS.....	80
1. Sistema de Planificación y Proyectos.....	80
2. Sistema de Presupuesto, Administración Financiera y Control.....	81
3. Sistema de Contrataciones y Administración de Recursos Materiales	82
4. Sistema de Administración de Recursos Humanos.....	83
VI. PRIORIDADES DE REFORMA RECOMENDADAS.....	84
VII. COMENTARIOS FINALES.....	87



SIDEPRO S.A.

