

REORGANIZACION DEL SECTOR AGROPECUARIO

INFORME FINAL

Sometido a:

COMISION DE REORGANIZACION DE LA RAMA EJECUTIVA

SAN JUAN, PUERTO RICO

Noviembre de 1979



CONSULTORES TECNICOS ASOCIADOS

REORGANIZACION DEL SECTOR AGROPECUARIO

RESUMEN EJECUTIVO

Sometido a:

COMISION DE REORGANIZACION DE LA RAMA EJECUTIVA

SAN JUAN, PUERTO RICO

Noviembre de 1979

INTRODUCCION

El estudio de la reorganización del sector se fundamenta en unas directrices generales de reorganización esbozadas por la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva, a tenor con la Ley de Reorganización de 1976, (Ley Núm. 71 de 30 de mayo, enmendada por la Ley Núm. 4, de 10 de marzo de 1977, y la Ley Núm. 41, de 12 de junio de 1978).

Como marco conceptual general para la realización de todo el trabajo, la Comisión desarrolló unas guías para los estudios de la organización sectorial. Estas guías permitieron al investigador dirigir sus esfuerzos dentro de un objetivo de diseño pre-establecido que considera como punto de partida los siguientes elementos:

- Determinar la propiedad de los componentes del sector (agencias y organismos) según está propuesta en la Agrupación Sectorial Preliminar.
- Desarrollar los mecanismos administrativos que hagan funcional el sector como una organización.

Hay que reconocer la realidad de que la reorganización del sector agropecuario comenzó con la creación de AFDA en junio de 1977 por acción legislativa y con la creación de la Comisión de Planificación y Acción Agrícola en diciembre de 1978, por orden ejecutiva. Estos dos organismos orientan sus poderes y funciones hacia una mayor integración y coordinación de los programas agrícolas y son un importante primer paso para poner en práctica el concepto del departamento sombrilla.

A tenor con los objetivos de este estudio la reorganización se limita a un reajuste limitado y no envuelve cambios drásticos a las estructuras organizacionales existentes. Sin embargo, se sugieren ciertos cambios significativos, por lo tanto a continuación se señala un proceso de transición, como también se presenta propuestas de acción futura.

EL CONCEPTO DEL DEPARTAMENTO SOMBRILLA

El concepto de Departamento "Sombrilla" que se intenta desarrollar en este estudio es una modalidad organizacional que busca solucionar las inconveniencias y deficiencias que plantea la estructura actual de gobierno compuesta por alrededor de cien organismos independientes entre si y en continuo proceso de proliferación. Esto plantea un problema de supervisión y control por el Primer Ejecutivo, en adición al problema de la fragmentación de los esfuerzos de gobierno para atender los problemas del país. Por otro lado la experiencia ha demostrado que los Departamentos grandes se vuelven lentos en la acción, confusos y rígidos en los procedimientos.

Toda vez que la integración de organismos se haría a base de un criterio común tal como la interrelación con una misma clientela, el vínculo de un objetivo o propósito común; similitud en técnicas ; la nueva entidad lo que haría sería darle estructura u unidad organizacional a lo que ahora se viene denominando como una área o sector programático. Se busca darle integralidad a los esfuerzos de gobierno, proveyendo los mecanismos que viabilicen y hagan funcional dicha integración.

Bajo el concepto de Departamento Sombrilla el Secretario es el dirigente de una entidad que está compuesta por unidades o componentes que tienen su propia autoridad operacional y cuyos directores asumen responsabilidad por la fase operacional dentro de sus ámbitos.

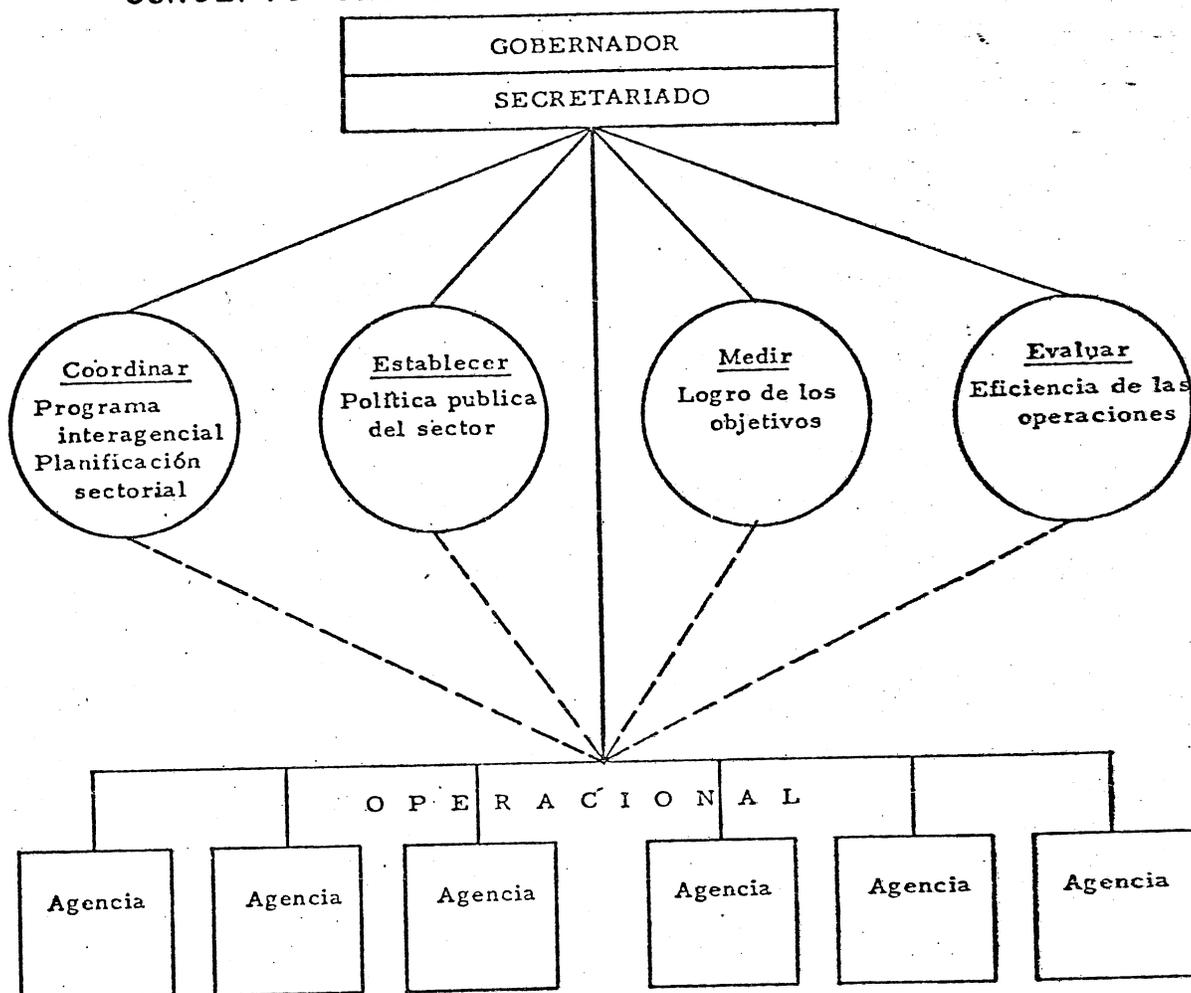
La función del Secretario bajo este concepto enfatiza el aspecto de integración, concentrándose en la coordinación interagencial o de los componentes, la planificación en el ámbito sectorial, el desarrollo de política pública para el sector, y la evaluación de las operaciones en cuanto al logro de los objetivos, (efectividad) así como de la eficiencia de las operaciones.

La función del Secretario bajo este concepto de departamento "sombri-lla" evoluciona reduciéndosele su involucramiento y responsabilidad directa en los aspectos administrativos y operacionales, labor que asumirán en mayor grado los funcionarios dirigentes de los componentes departamentales.

El desarrollo y adopción del concepto de organización sectorial (departamento sombrilla) y el de su implementación constituyen dos fases distintas y que, una vez concluida la primera se requerirá continuar el proceso de estructuración de cada una de las entidades sectoriales. Este proceso puede extenderse varios años:

a. La primera fase de desarrollo y adopción del concepto, que envuelve el examen de la estructura actual, el diseño de los sectores y el análisis de las leyes para determinar las modificaciones básicas necesarias para constituir el sector.

CONCEPTO SECTORIAL DEPARTAMENTO SOMBRILLA



--- significa relación de asesoramiento

— significa línea funcional

b. La segunda, la de implantación, se iniciaría con la designación de los nuevos Secretarios y requerirá la asistencia de técnicos que, en colaboración con el Secretario, vayan desarrollando las nuevas estructuras y los procedimientos para dar funcionalidad a la nueva organización.

El estudio del Sector de Agropecuario comprende los siguientes componentes:

- Departamento de Agricultura
- Adm. de Fomento y Desarrollo Agrícola
- Corporación para el Desarrollo Rural
- Junta Azucarera
- Autoridad de Tierras (Estudiado por otro Consultor)
- Corporación Azucarera (Estudiado por otro Consultor)
- Estación Experimental Agrícola
- Servicio de Extensión Agrícola
- Instituto de Agricultura Tropical

FILOSOFIA GENERAL DE POLITICA PUBLICA DEL SECTOR

El hecho de que Puerto Rico importe cantidades sustanciales de productos de su dieta diaria (60% de los alimentos de consumo con valor de \$740 millones) mientras hay considerables predios sin sembrar o escasamente cultivados presenta una situación ilógica que reclama atención no meramente para reducir el deficit comercial en la balanza de pagos, sino también para la revitalización de la agricultura.

Estudios de gerencia gubernamental sobre la agricultura llevadas a cabo en el pasado demostraron que esta industria estaba perdiendo rápidamente su importancia como un sector primario de nuestra economía; se evidenciaba gran preocupación y falta de confianza respecto al futuro por los empresarios agrícolas. Se encara con la decepcionante realidad de que en los últimos 20 años (de 1958 al 1977) el empleo agrícola bajó del 35% al 6%, disminuyendo del 15% al 4.5% su contribución al ingreso nacional.

Al examinar la situación organizativa de este sector, el Consultor ha tenido presente los esfuerzos realizados por la Rama Legislativa y la Rama Ejecutiva para conjurar los problemas importantes en nuestra agricultura y reconoce que el comienzo de una nueva agricultura ha sido trabajo arduo que ya esta rindiendo resultados positivos. El sector esta atravesando una importante e interesante transición. Los empleos en la agricultura durante el 1979 se estabilizaron en 39,000 parando la tendencia bajista de los últimos 20 años. Igualmente relevante es la composición del empleo por cosecha; antes los cultivos tradicionales (caña

tabaco, café) generaban alrededor de 60% los empleos. Para el 1978 esta proporción había disminuido a 34%, y las nuevas cosechas diversificadas daban cuenta de un 65% de la fuerza laboral comparado con un 40% en el pasado.

DESCRIPCION DEL PROPOSITO PUBLICO

La conservación, estabilidad y desarrollo del sector agrícola es esencial para el bienestar y felicidad del pueblo puertorriqueño, principalmente para los 30,000 agricultores y los 40,00 trabajadores agrícolas. Es por esto que se establece como política pública y objetivo la rehabilitación y recuperación de este sector por el gobierno.

Existe la necesidad de llevar a cabo una explotación agrícola que permita aprovechar adecuadamente las tierras aptas existentes para este tipo de actividad. Debe colocarse al agricultor en posición de recibir una retribución justa y razonable por su trabajo y por los recursos que utiliza en su actividad de producción. El ingreso que reciba le permitirá mejorar su nivel de vida, dándole seguridad, medio económico y la confianza que necesita para continuar con la explotación agrícola de su finca.

El Secretario de Agricultura ha esbozado un plan de desarrollo agrícola que tiene como objetivo básico y primordial producir la mayor parte de los alimentos que se consumen en Puerto Rico, aplicando técnicas modernas comprobadas en la práctica; vender productos a precios razonables para el consumidor; y obtener ganancias atractivas para los agricultores y jornales justos para los trabajadores.

Para alcanzar este objetivo se ha diseñado un nuevo plan agrícola que contempla tener, al cabo de doce años, alrededor de 881,000 cuerdas bajo cultivo intensivo, lo cual representa un aumento de 331,000 cuerdas sobre las cultivadas actualmente.

El nuevo plan agrícola contempla, por primera vez, una reducción en el cultivo de caña y en la producción de azúcar con el fin de dedicar parte de esas tierras al cultivo de otros productos. Los terrenos liberados de la producción de caña de azúcar, conjuntamente con las 331,000 cuerdas que en la actualidad no están siendo utilizadas eficientemente en la agricultura, serían dedicadas a otros cultivos tales como arroz, hortalizas, frutos alimenticios, pastos mejorados, entre otros.

ANALISIS DEL PROPOSITO PUBLICO

La perspectiva de un futuro exitoso para nuestra agricultura ha de menester inversión en esta industria y en la ruralía. Esto se refiere a inversión en tierras, inversión en capital, e inversión en personal.

Inversión en tierras equivale a recrudescer la protección y conservación de los llanos costaneros que sean de alta calidad para uso agrícola, como también el uso más intensivo de los terrenos de la cordilleras (2/3 del área cultivable de Puerto Rico esta en esta región), e incorporar terrenos baldíos a la producción agropecuaria. Esto es aprovechamiento de todo terreno fértil y ampliación de la superficie cultivada.

Inversión de capital significa contar con los fondos requeridos para la inversión en tierras, equipo e infraestructura y capital de operación para conseguir medios de producción eficientes dirigidos a incrementar la producción por cuerda y por día-hombre. Esto se logra con la tecnificación de los cultivos, el uso apropiado de productos químicos, así como equipo agrícola. En otras palabras, es la aplicación de recursos financieros en nueva tecnología.

Inversión de personal equivale a educación. Es muy pertinente encarar el problema de baja escolaridad del trabajador campesino y del empresario agrícola. Hay que adiestrarlos para que entiendan y apliquen eficazmente técnicas modernas y los nuevos cultivos. Aquí la importancia de los programas de Agricultura Vocacional del Departamento de Instrucción Pública y los de Servicio de Extensión Agrícola.

Los servicios esenciales a la clientela del sector son el crédito adecuado, la prestación de servicios técnicos en el campo, la transferencia de tecnología al agricultor y al trabajador, el mercadeo y los incentivos para nuevas cosechas. En la medida que la estructura organizacional provea eficazmente estos servicios esenciales se lograrán las metas del Plan Agrícola.

Es imprescindible enriquecer la cantidad de vida de la ruralía para contrarrestar la despoblación del campo ocasionando abandono de tierras cultivables y reduciendo la participación laboral en la agricultura. Hay que mejorar el medio ambiente rural dentro del cual se desenvuelven las familias del campesino y del agricultor. A esta tarea se dedica la Corporación para el Desarrollo Agrícola y el Servicio de Extensión Agrícola.

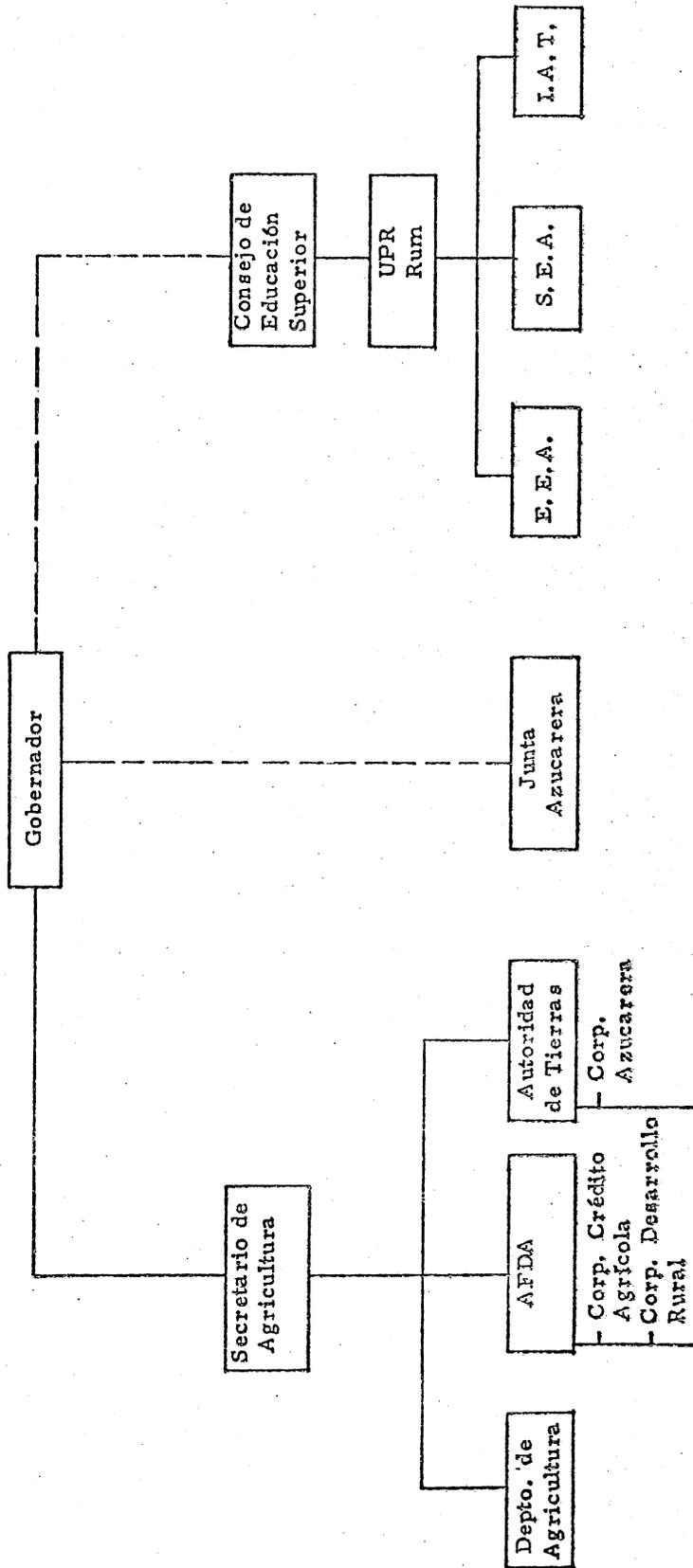
ESTRUCTURAS ACTUALES DEL SECTOR

La estructura organizacional del sector incluye diez entidades de diferentes tipos; esto es, una agencia regular, una junta administrativa, cinco corporaciones públicas, y tres bajo el sistema universitario. (Cuadro III-1) además, fuera del sector tenemos el Departamento de Agricultura Federal ofreciendo múltiples servicios, y unas siete agencias estatales que, dentro de su jurisdicción, toman decisiones que afectan o impactan los programas del sector.

Los componentes del sector individualmente bregan con diferentes problemas y actividades muy variadas -- desde la investigación científica hasta ayuda financiera para agricultores. También en el sector concurren tres jurisdicciones separadas; seis agencias bajo el Secretario de Agricultura, otras tres bajo el sistema universitario, y la Junta Azucarera.

CUADRO III-1

SECTOR AGROPECUARIO



III - 2

CONCEPTO ESTRUCTURAL GENERAL DE LA REORGANIZACION PROPUESTA

El Secretario de Agricultura ha formulado un plan tan ambicioso como realista de recuperación y rehabilitación agrícola. Las metas y propósitos a lograrse se basan en estudios técnicos de la situación actual de nuestra agricultura y sus potencialidades. El plan se distingue porque se sale de patrones preestablecidos. Se diseñan nuevos programas, se descentralizan las funciones, se crean estructuras organizacionales diferentes a nivel central y regional con la creación de la Administración de Fomento y Desarrollo Agrícola en julio de 1977.

ESTRUCTURA GENERAL

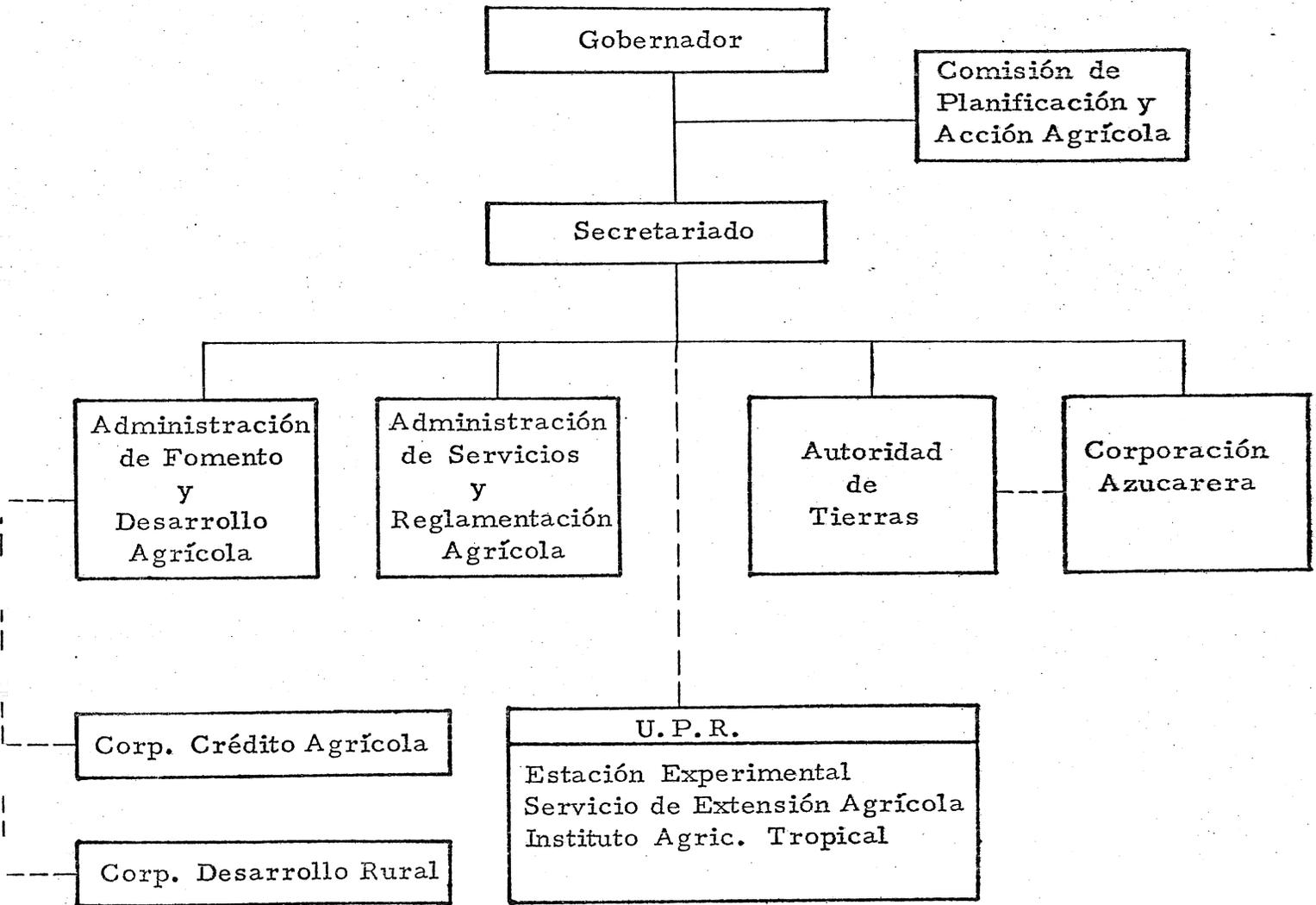
1. Descripción

El organigrama presentado como Cuadro IV-1 esboza en términos macro-organizacionales la estructura organizacional del Sector. La reorganización se basa en las siguientes premisas:

Ira. Premisa - La industria agrícola en Puerto Rico parte de nuestro sistema de libre empresa donde las siembras, cultivos, crianzas y producción son realizadas por agricultores del sector privado. La intervención gubernamental se orienta, preeminentemente, a

CUADRO IV-1

CONCEPTO ESTRUCTURAL DEL SECTOR AGROPECUARIO



programas para aminorar las condiciones azarosas de la industria y reducir al mínimo los riesgos y vicisitudes inherentes a la agricultura. Se reconoce que la mejor garantía para aumentar la producción de alimentos consiste en la adopción de una política que estimule el factor de ganancia en el quehacer agrícola, de tal forma que se traduzca en un rédito razonable al empresario-inversionista y salarios atractivos para el trabajador, conjuntamente con productos de calidad superior a precios competitivos.

2da. Premisa - El sector agropecuario está compuesto por diez unidades con poderes y funciones que se entrelazan o se complementan para lograr las metas establecidas.

Hay otras entidades u organismos gubernamentales que impactan al sector con sus programas y decisiones, en muchos casos sensiblemente. Esta realidad crea responsabilidad fragmentada tanto en el esfuerzo de planificación como labor gestora.

3ra. Premisa - La industria agrícola en general ha tenido serias dificultades en los últimos años con una marcada reducción en su productividad y el despoblamiento de la zona rural por razones varias. El gobierno de Puerto Rico está prestando atención especial a su recuperación. Con este fin comenzó en el 1977 una re-estructuración de las entidades gestoras del sector mediante un plan que

decentraliza las funciones y actividades a nivel regional para servir mejor a la clientela, llevando al campo el conjunto tecnológico de prácticas modernas que permiten un aumento en los rendimientos y eficiencia de las empresas agrícolas.

La Ley 33 de 1977 (Ley orgánica de la Administración de Fomento y Desarrollo Agrícola (AFDA)) tiene el propósito de consolidar en un solo organismo los programas y funciones dispersas en varias agencias. Con este fin se dispuso la integración en AFDA de la Administración de Servicios Agrícolas, la Corporación de Desarrollo Agrícola de P. R., el Programa de Ingreso Garantizado, el Programa de Seguros Agrícolas. Se adscribe a AFDA la Corporación de Crédito Agrícola y la Corporación de Desarrollo Rural, disponiéndose que estos dos organismos continuarán existiendo como corporaciones públicas con los programas y funciones que sus leyes orgánicas le han conferido.

Otras disposiciones relevantes de la Ley 33:

- a. El Secretario de Agricultura podrá delegar en el Administrador de AFDA, y éste, a su vez, en otros empleados de AFDA, aquellos poderes y deberes que estime necesarios, excepto el poder de reglamentar.
- b. AFDA establecerá oficinas regionales de donde se ofrecerán servicios directos al agricultor, delegando a los Directores

Regionales los poderes y facultades necesarios para el desempeño de las tareas que se le asignen a este nivel. Se delega la autoridad y responsabilidad de implementación, acompañada de la delegación de autoridad administrativa para que el nivel regional ejerza sus funciones efectivamente. La experiencia hasta el presente demuestra que la descentralización ha facilitado que los programas respondan, al máximo posible, a las necesidades de la clientela como también ha agilizado los procedimientos y trámites.

c. En el 1978 se aprobó la Ley #16 que enmienda la ley orgánica de AFDA, disponiendo: El Secretario de Agricultura, previa consulta con el Gobernador, podrá reubicar o transferir las funciones, programas y actividades entre AFDA y las corporaciones públicas adscritas (CCA y CDR), y entre AFDA y otros organismos del sector agrícola bajo el Departamento de Agricultura.

4ta. Premisa - La creación de AFDA en julio de 1977 es una parte fundamental del proceso de reorganización del sector agrícola, y como paso inicial sentó las bases para la re-estructuración gradual del sector. En solamente dos años AFDA esta dando resultados positivos tanto en el logro de metas como en la descentralización operativa.

Aún con estos buenos resultados hay áreas que necesitan reforzarse, incluyendo:

- a. El servicio de maquinaria, de vital importancia al agricultor, se ha mejorado con la adquisición de equipo adicional pero aún así la demanda sobrepasa la capacidad de los servicios.
- b. El mercadeo significa el éxito o fracaso de la producción agrícola. El programa funciona con relativa eficiencia y sigue mejorando con el establecimiento de nuevos centros de acopio y empaque. El sistema de precios flexibles pretende dar mayores beneficios al agricultor y se debe ampliar.
- c. La Corporación de Crédito Agrícola cuenta con personal administrativo suficiente para expandir sus operaciones, pero necesitará supervisores de crédito adicionales. La Corporación administra una cartera de préstamos de \$7.0 millones, más un programa de garantía de préstamos (\$20.0 millones) e intereses subsidiados. Los recursos de crédito están muy por debajo a las necesidades, particularmente del agricultor pequeño.

d. La transición de una agricultura de azada y machete a una comercial-tecnificada exige empresarios, técnicos y operarios debidamente adiestrados. Además, se requieren capataces y supervisores con conocimientos básicos de gerencia y administración de mejoras agrícolas. Existe un problema de insuficiencia de personal técnico y paratécnico tanto a nivel de las regiones como a nivel de finca. Hay escasez de agrónomos y técnicos agrícolas con experiencia. El problema es agudo en las fincas medianas y pequeñas comenzando por el agricultor con ideas arcaicas y falta de comprensión del complejo tecnológico aplicable a sus cosechas. La transferencia de tecnología a la finca va muy lentamente. Los programas y actividades del Servicio de Extensión Agrícola impactan al sector muy tenuemente; su función educacional con el agricultor como que ha perdido fuerza. El programa vocacional agrícola no está llenando su cometido y amerita re-evaluarse.

5ta. Premisa - El Departamento de Agricultura padece de dicotomía en sus responsabilidades y funciones. Por un lado tiene la responsabilidad de reglamentar aspectos importantes del sector y por otro desarrolla un basto plan de promoción agrícola.

En otras palabras, el Secretario lleva dos sombreros; uno de policía (labor de reglamentación) y el otro de promotor. Esta doble función puede resultar conflictiva en momentos de decisiones críticas, por lo que parece conveniente re-estructurar la organización para que estén completamente separadas. La tendencia es a destacar el efecto positivo y estimulador de la promoción. Pero a la vez hay que reconocer la importancia y relevancia de la función de reglamentación de la actividad agropecuaria.

2. Cambios Significativos

A la luz del análisis de las estructuras vigentes, presentado en los capítulos anteriores de este estudio, y utilizando como marco de referencia las cinco premisas de diseño discutidas, se presenta de forma resumida los cambios más significativos propuestos para la reorganización del sector. El Cuadro IV-1 presenta el organigrama; el Capítulo V tiene una descripción detallada de los cambios propuestos.

Las propuestas que se presentan a continuación deberán ser consideradas como lineamientos generales hacia los cuales orientar la función de establecimiento de política pública. No son, pues, propuestas organizacionales inflexibles.

(1) La reorganización sugerida ya tiene un feliz comienzo con la creación por Orden Ejecutiva de la Comisión de Planificación y Acción Agrícola, sustituyendo al Consejo Agrícola. La CPAA tiene como objetivo primordial

identificar y evaluar los problemas agropecuarios de Puerto Rico y delinear la acción necesaria en la solución de esos problemas. Formulará recomendaciones sobre la política general y prioridades en programación.

CPAA esta compuesta por seis cuerpos; esto es: una Comisión Estatal y cinco Comisiones Regionales. Los miembros regulares de la Comisión Estatal son el Secretario de Agricultura, el Administrador AFDA, el Director Ejecutivo Autoridad de Tierras, el Director Ejecutivo Corporación Azucarera, el Director Experimental Agrícola, el Director Servicio de Extensión Agrícola y el Director Programa Agricultura Vocacional del Departamento de Instrucción. Otros miembros por invitación son el Director de Farmers Home Administration, El Director U.S. Conservation Service, representantes de dos asociaciones de agricultores, y dos trabajadores agrícolas.

(2) Se propone la consolidación de la labor de evaluación de presupuestos de los componentes del sector, auditoría interna, asesoría jurídico-legal, asesoría en asuntos de personal y relaciones obreras, relaciones con la comunidad, y la coordinación de programas de capacitación vocacional. Esta consolidación se hará en una estructura central a ser denominada Secretariado del Departamento de Agricultura, que estará bajo la dirección de un funcionario con título de Secretario, ha ser nombrado por el Gobernador, con el consentimiento del Senado.

(3) Se crea la Oficina de Capacitación Técnica y Vocacional Agrícola a nivel del Secretariado para institucionalizar una función que es vital

al éxito de los programas agrícolas. Concentrará su atención a determinar las necesidades de personal diestro para asegurar la transferencia de tecnología a los agricultores. Existe un clamor entre los agricultores por la falta de personal diestro a nivel de la finca -- un recurso clave para una agricultura moderna y tecnificada.

(4) Se crea la Administración de Servicios y Reglamentación Agrícola (ASRA) con las facultades, poderes y responsabilidades del Departamento de Agricultura existente, excepto aquellos que se transfieren al Secretariado. Entre estos se incluyen las funciones del Area de Servicios Especiales, el Area de Administración, la Oficina de Reglamentación y la Industria Lechera y la Oficina de Preservación de Terrenos.

(5) Se sugiere que en un período de transición de tres años la Corporación de Desarrollo Rural se convierta en unidad operacional del Sector. Su programa es básicamente de carácter quasi-social que no genera ingresos y depende enteramente de asignaciones legislativas. Esta razón es suficiente para que se mantenga separado de las operaciones comerciales de AFDA.

(6) Se elimina la Junta Azucarera como corte de primera instancia en conflictos y controversias entre las centrales azucareras y colonos de cañas. Se asigna esta función a ASRA como parte del área de reglamentación.

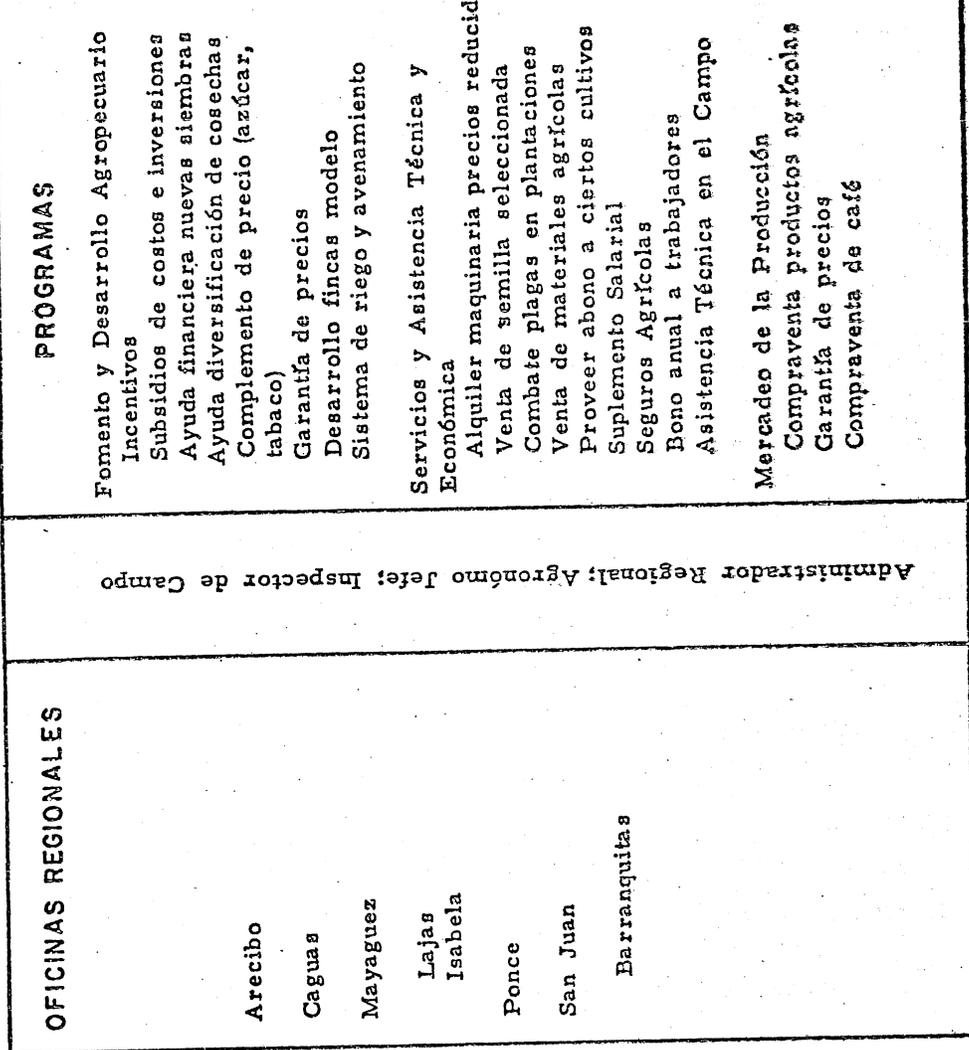
(7) Se otorgan poderes a la CPAA para pasar juicio sobre los programas de las agencias del Sector, como condición precedente a la aprobación del presupuesto.

CUADRO V-2
ADMINISTRACION DE FOMENTO Y DESARROLLO AGRICOLA

DIRECCION Y ADMINISTRACION



COORDINADORES



Préstamos Directos
Garantía a Bancos
Subsidio Intereses

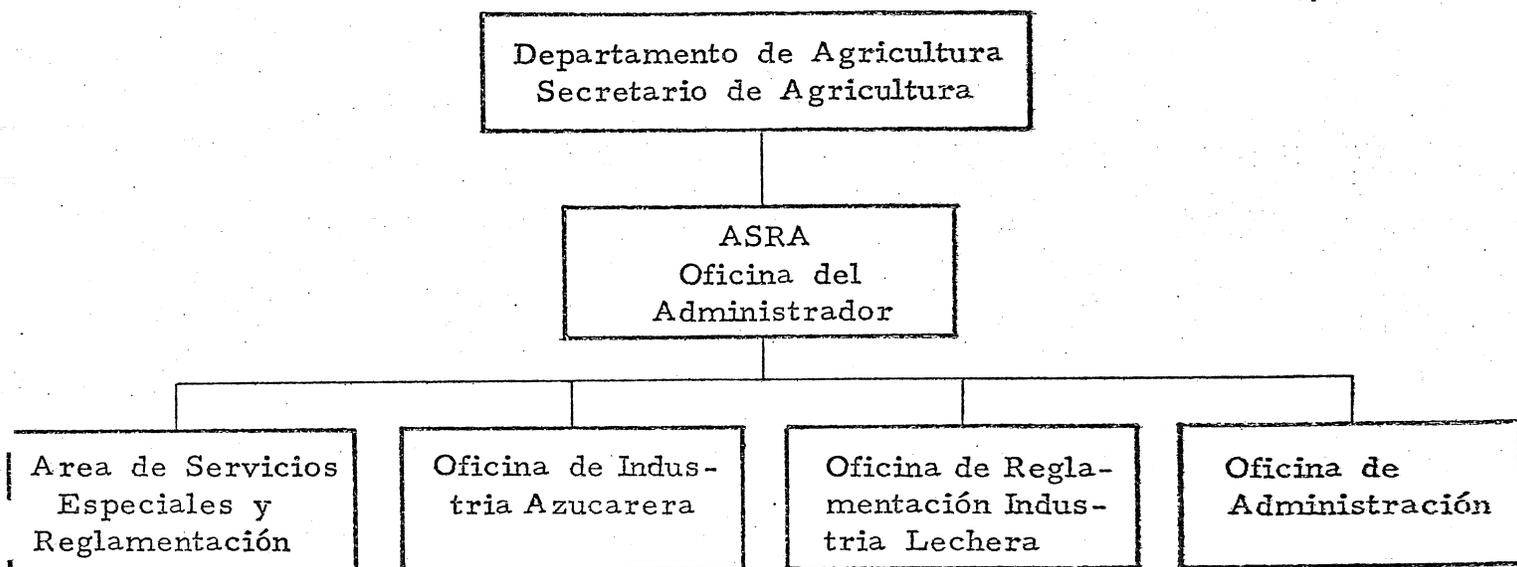
CORPORACION DE CREDITO AGRICOLA

CORPORACION DE DESARROLLO RURAL

Fincas Familiares
Financiamiento Agrícola

CUADRO V-1

ADMINISTRACION DE SERVICIOS Y REGLAMENTACION AGRICOLA



- Control de Plagas de Plantas
- Control de Plagas de Animales
- Ajuste Tabaco
- Ayuda Organizaciones
- Regl. Facilidades Productos y Materiales
- Inspección de Mercados
- Conservación Terrenos

- Regl. producción, elaboración, y distribución
- Fijar Precios
- Licencias a Vaquerías

(8) El Secretariado dará respaldo técnico a la CPAA.

(9) Los programas de la Estación Experimental Agrícola, el Servicio de Extensión Agrícola y del Instituto de Agricultura Tropical serán evaluadas por el Secretario de Agricultura.

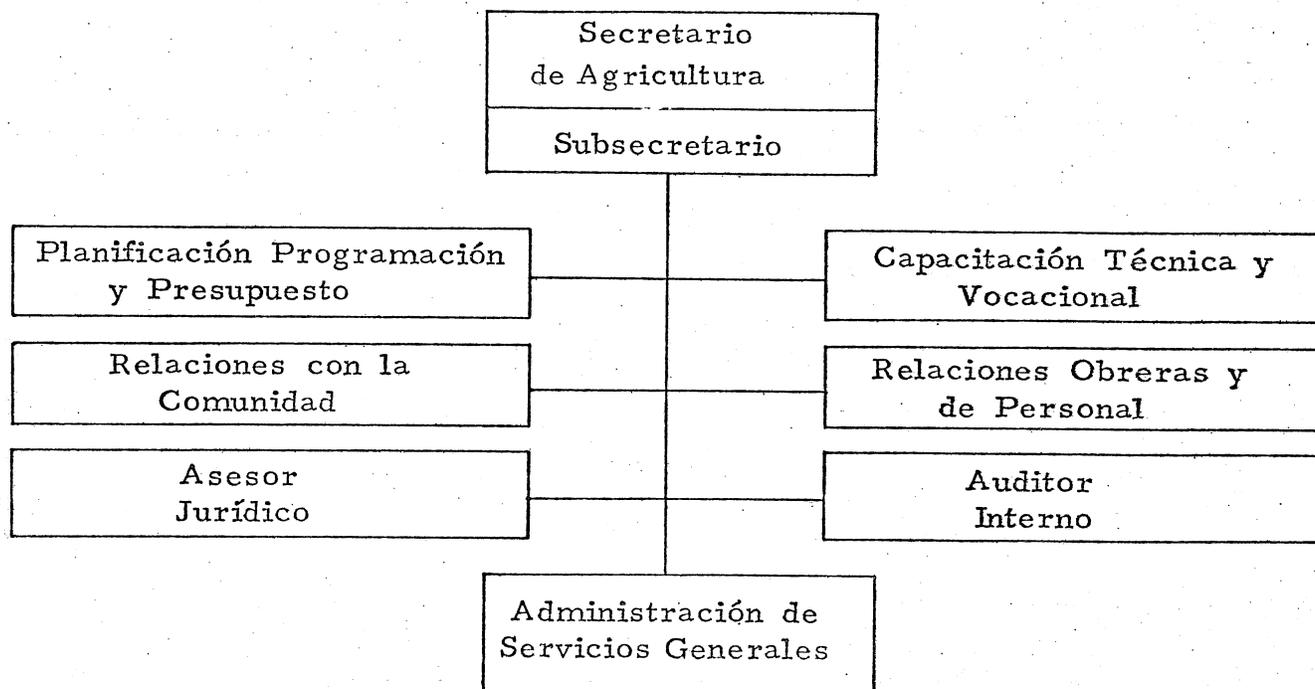
DESCRIPCION DEL SECRETARIADO

El concepto departamento sombrilla es intrínsecamente distinto al tipo convencional de una agencia del gobierno. Tiene que ser así por el enfoque y tratamiento diferente dadas a las funciones del Secretario, quien bregará casi exclusivamente a nivel de política general para encaminar programas y guiar en forma integral el esfuerzo del Sector. El punto esencial es que la implementación y las actividades para lograr las metas establecidas corresponden enteramente a los jefes de cada unidad operacional. Necesariamente el uso de este concepto conlleva reajustes y cambios significativos para aplicarse a la estructura existente.

La agencia convencional opera, por lo general, bajo el principio de delegación. Las leyes otorgan al Secretario los poderes y la autoridad con la responsabilidad financiera o fiduciaria. Se delegan los poderes y responsabilidades, pero el Secretario siempre retiene la responsabilidad por los resultados y actuaciones de sus subalternos. Por esta razón los jefes de agencia se ven obligados a participar más de lo necesario en los asuntos operacionales.

CUADRO IV-3

DIAGRAMA DE ORGANIZACION PROPUESTA SECRETARIADO DEL DEPARTAMENTO



En el departamento sombrilla las agencias del Sector tienen toda la autoridad y responsabilidad operacional, liberando al Secretario para que concentre sus esfuerzos a los aspectos de integración de centros de poderes separados (concordar voluntades y pareceres) y a conseguir efectividad programáticas. Dedicará su tiempo primordialmente, al conjunto de funciones ejecutivas tales como:

- a. Coordinar las diferentes unidades operacionales
- b. Dirigir el desarrollo de la política pública
- c. Evaluación del logro de objetivos y metas
- d. Asegurar eficiencia y legalidad en el uso de los fondos y propiedad pública.

Los procedimientos del Secretariado se establecerán formalmente con base legal mediante Orden Ejecutiva y un reglamento promulgado por el Secretario de Agricultura.

Los procedimientos que se establezcan deben proveer un ajuste armónico y continuo de funciones en relación con una división de trabajo establecida de antemano. El Secretariado no delegará ninguna de sus propias responsabilidades, aunque si podrá pedir a un componente del sector que tome acción sobre ciertas cuestiones de así creerlo necesario.

Con la estructura que aquí se sugiere el Secretariado tendrá influencia plena y completa sobre la planificación, ejecución y evaluación de los programas y actividades de las agencias.

La Comisión de Planificación y Acción Agrícola (CPAA) no forma parte del Secretariado pero cuando se active se puede convertir en un grupo asesor relevante y en un instrumento adicional de coordinación, ya que allí están representados los agricultores, los trabajadores, los componentes del sector y, por invitación, las agencias federales agrícolas. Se sugiere que la Comisión debe estar investida con autoridad para aprobar los programas y prioridades de acción como condición precedente a la aprobación de fondos. Esta disposición se haría por Orden Ejecutiva y se incluiría en el reglamento de la CPAA.

Un ejemplo de este sistema ya existe en el Departamento de Transportación y Obras Públicas donde el Metropolitan Planning Organization (una comisión compuesta por agencias de sector de transportación y alcaldes) pasa juicio y aprueba

todos los proyectos financiados por el Depto. de Transportación Federal. La agencia federal no aporta los fondos sin la aprobación formal del MPO. La creación del MPO es parte de una reglamentación federal, pero eso no desvirtúa la aplicabilidad de esa idea en el sector agrícola.

Con la autoridad de pasar juicio y revisar cuando sea necesario los programas y presupuestos de las unidades individuales. En la actualidad ya posee esa autoridad sobre ASRA, AFDS (con las corporaciones adscritas CCA y CDR), de la Autoridad de Tierras y la Corporación Azucarera. Pero no tiene jurisdicción alguna sobre Estación Experimental Agrícola, Servicio de Extensión y el Instituto Mayagüezano de Agricultura Tropical. En este caso hay que legislar para transferir al Secretario de Agricultura el poder de revisión de programas y de la asignación de fondos. El sistema universitario continuaría siendo el custodio de los fondos estatales y federales. Es posible que haya una tenaz oposición a este cambio por conservar estas agencias como entidades independientes bajo el sistema universitario.

RECURSOS HUMANOS

Para lograr una implantación adecuada del concepto sombrilla para este sector, la redistribución de recurso humano surge como una variable fundamental. En la actualidad, el Sector cuenta con tres convenios colectivos distintos y cuatro planes de clasificación y retribución. El sector consta, además, de dos agencias constituídas como Administrador Individual, dos como Administrador Central, seis como Administrador Excluido.

Esta heterogeneidad de sistemas de personal deberán ser armonizados por el Secretario dentro del plazo más corto de tiempo posible, si es que se intenta minimizar la resistencia natural al cambio que surgirá como parte del proceso.

En total el sector reorganizado constará del aproximadamente el siguiente personal:

PUESTOS REGULARES

	<u>Actuales</u>	<u>Después del Cambio</u>
Secretariado	0	230
Administración Servicios y Reglamentación	663	480
Administración Fomento y Desarrollo	1,674	1,655
Junta Azucarera	31	0
Autoridad de Tierras	1,416	1,416
Corporación Azucarera	7,100 *	7,100 *
Corporación Crédito Agrícola	103	99
Corporación Para Desarrollo Rural	320	320
Estación Experimental Agrícola	737	737
Servicio de Extensión Agrícola	683	683
Instituto Agricultura Tropical	19	19
	<u>12,746</u>	<u>12,739</u>

* Incluye trabajadores agrícolas y los de 7 centrales más 2 refinerías, en tiempo muerto.

Se advierte que estas son cifras estimadas usando como fuente de información la asignación de fondos del 1979 según aparecen en el Presupuesto Funcional de cada agencia. Estos estimados presentan el cuadro "grosso modo" ya que en casi todas las agencias hay puestos regulares congelados con el fin de conseguir economías. El consultor no realizó un análisis detallado por agencia o por oficina, ni de descripción de puestos ya que el alcance de este estudio no incluye estas tareas.

RECURSOS ECONOMICOS

A la luz de las recomendaciones de propuestas presentes, el consultor estableció un cuadro estimado de costos en base al presupuesto de gastos de funcionamiento para el año fiscal 1979.

CUADRO VI-3

REDISTRIBUCION DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO SECTOR AGROPECUARIO

	PRESUPUESTO 1979 <hr/> \$000	NUEVO ESTIMADO <hr/> \$000
Secretariado	0	\$ 4,274
Adm. Servicio y Reglamentación	8,314	4,040
Adm. Fomento y Desarrollo	100,396	100,396 <u>a/</u>
Junta Azucarera	231	0
Autoridad de Tierras	19,633	19,633
Corporación Azucarera	209,509	209,509 <u>b/</u>
Corp. Crédito Agrícola	7,811	7,811 <u>c/</u>
Corp. Desarrollo Rural	6,777	6,777
Estación Experimental	8,617	8,617 <u>d/</u>
Servicios de Extensión	9,275	9,275 <u>d/</u>
Instituto Agricultura Tropical	98	98 <u>e/</u>
	<hr/> \$370,661	<hr/> \$370,430

a/ Incluye costo de becas por \$200,000.

b/ Incluye personal de campo y fabril.

c/ En adición tiene autorizado \$20.0 millones para garantía de préstamos.

d/ Incluye aportación federal para ciertos programas.

e/ Recibe aprotación federal que en 1979 totalizaron \$735,343.

El número de puestos regulares varía muy poco excepto que habrá una redistribución con la creación del Secretariado y la Administración de Servicios y Reglamentos. El sector seguirá teniendo 12,700+ empleados. Los gastos de funcionamiento también se quedan prácticamente iguales a un nivel de \$370 millones anuales, equivalente al 6.6% del presupuesto total del gobierno estatal y 15.2% de las asignaciones para el área de desarrollo económico.

Con la aplicación del concepto de departamento sombrilla debe lograrse mayor productividad mediante el uso efectivo de los recursos humanos y económicos disponibles al grado de que pueda compensar el galopante espiral inflacionario.

PLAN DE TRANSICION

Entendemos que la transición requerida para convertir a los elementos individuales en un cuerpo organizado como sector es relativamente sencillo. Particularmente, se puede viabilizar en un plazo relativamente corto de tiempo, de lograr la participación decidida de los ejecutivos rectores de las agencias actuales.

1. La agrupación sectorial se denominará Departamento de Agricultura y estará dirigida por el Secretario de Agricultura. Por orden ejecutiva se creará el Secretariado de este Sector.
2. Preparación de orden ejecutiva para la creación de la Administración de Servicios y Reglamentación Agrícola (ASRA).

3. Preparación de orden ejecutiva ampliando los poderes de la Comisión de Planificación y Acción Agrícola (CPAA) para aprobar los programas y prioridades de acción de los componentes del sector, incluyendo a las agencias del sistema universitario.
4. Preparar legislación para eliminar la Junta Azucarera y transferir sus poderes, personal y presupuesto al nuevo organismo ASRA.
5. Circular los anteproyectos de orden ejecutiva y legislación propuestos a las agencias del sector como también al Negociado de Presupuesto, Departamento de Justicia y el Departamento de Hacienda.
6. Someter los anteproyectos de ley a la legislatura después que hayan recibido aprobación del Gobernador.

Una vez designado el Secretario deberá comenzar la tarea de organizar su departamento sombrilla. Pero a la vez la operación de agencias componentes del sector no puede ser afectada o interrumpida mientras se establece la Oficina Sectorial del Secretario. Por lo tanto, los estudios ha ser realizados deben preceder cualquier gestión intragencial de reorganización.

Dentro de esta etapa ocurrirán los siguientes eventos:

- Selección y contratación de los equipos consultivos para realizar los estudios de gerencia gubernamental respecto a: contabilidad, personal, finanzas, presupuesto, transferencia de recursos, transferencia de personal.
- Aprobación de los informes y comienzo de la implementación.
- Transferencia del personal mínimo requerido, en anticipación de la reorganización. Este personal continuaría presupuestamente asignado a las agencias hasta completarse la reorganización.

A la par con los estudios en proceso a nivel del Secretariado, se deberá dar comienzo la preparación, circulación y aprobación de los proyectos de ley relacionados con la reorganización interna.

Una vez exista la estructura Secretarial y la organización sectorial esté terminada comenzará la etapa operativa. Dentro de esta etapa se continuarían estudios internos en áreas tales como:

- Clasificación y Retribución de Personal
- Uso compartido de recursos
- Sistemas integrados de información, presupuestación, contabilidad.

A la vez comenzará el proceso de refinamiento de la estructura, a la luz de los problemas que puedan ser identificados sobre la marcha. En este sentido la transición es un fenómeno continuo, de varios años de duración.

PROPUESTAS DE ACCION FUTURA

La reorganización propuesta en este estudio puede realizarse sin grandes complicaciones ya que siete de los diez componentes del Sector están bajo la supervisión directa o indirecta del Secretario de Agricultura. Aún así conviene al interés público continuar con el proceso evaluativo pero ahora a un nivel más detallado para cada agencia y para el nivel sectorial mismo. Como parte de este esfuerzo se incluyen los siguientes estudios:

- a. Determinar la factibilidad y conveniencia de convertir el Area de Mercado de AFDA en una corporación subsidiaria bajo el principio de operación comercial.
- b. Promover una acción concertada entre la Corporación para el Desarrollo Rural, el Departamento de Renovación Urbana y Vivienda y otras dependencias gubernamentales a los fines de que coordinen en forma más efectiva los programas orientados a bregar con la rehabilitación socioeconómica de la ruralia, con la idea de transferir este programa a ese Departamento.
- c. Determinar la efectividad de la educación agrícola; tres organismos participan en este aspecto en distintas formas prácticamente desligadas unas de las otras -- la Corporación Para el Desarrollo Rural, Servicio de Extensión Agrícola, Programa de Agricultura Vocacional.

- d. Evaluar la viabilidad de establecer centros de capacitación para adiestrar agricultores, campesinos y jóvenes en aspectos básicos de tecnología agrícola y veterinaria, en vocaciones específicas tales como operadores de maquinarias, especialistas en fungicidas y herbicidas, cuidado de animales, capataces, mayordomos, encargados de lecherías, encargado de facilidades agrícolas, especialistas en injertos frutales, etc.; curriculum que responda a las necesidades inmediatas y de largo plazo del agricultor.
- e. Llevar a cabo una encuesta entre agricultores y empresarios agrícolas sobre el uso y efectividad de los programas y actividades desarrolladas por los compuestos del sector, pero en particular los de AFDS y Servicio de Extensión Agrícola.
- f. Estudio sobre posibles problemas presupuestarios y clasificación de personal de la Estación Experimental Agrícola y el Servicio de Extensión Agrícola, en estrecha coordinación con el Consejo de Educación Superior.

En conclusión, el esfuerzo de investigación y evaluación debe ser uno continuo, el cual lleve al Sector Agropecuario a lograr la integración interna necesaria para operar efectivamente en un período de doce meses. Pero a la vez, asegure la estabilidad necesaria a largo plazo para operar con eficacia permanente.