



CENTRO DE APOYO A LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA

Serie CAMPE de Investigaciones

REFORMAS ECONÓMICAS, GLOBALIZACIÓN Y LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA EN REPÚBLICA DOMINICANA

ECOCARIBE, S. A.



intec

INSTITUTO TECNOLÓGICO DE SANTO DOMINGO

4

Serie CAMPE de Investigaciones; No. 4

**REFORMAS ECONOMICAS, GLOBALIZACION
Y LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA
EN REPUBLICA DOMINICANA**

Centro de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
Instituto Tecnológico de Santo Domingo (CAMPE-INTEC)

Equipo de trabajo:

Claudio Adams, Director Ejecutivo
Silverio Confesor, Coordinador Asistencia Técnica
Maritza García, Coordinadora Estudios
Nicolás Castillo, Coordinador Capacitación
Elsa Adames de Julián, Consultora-Asistente D.E.
Jeffrey Pérez, Consultor-Instructor
María Teresa Pérez, Contadora
Sandra Guzmán, Asistente Administrativa
Betty Marte, Secretaria
Edmundo Germán, Chofer-Mensajero

REFORMAS ECONOMICAS, GLOBALIZACION
Y LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA
EN REPUBLICA DOMINICANA

ECOCARIBE, S.A.

Santo Domingo
Centro de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CAMPE)
Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC)
2000

Ecocaribe, S.A.

Reformas económicas, globalización y la micro, pequeña y mediana empresa en República Dominicana / Ecocaribe, S.A. -- Santo Domingo : Centro de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 2000.

xvi, 98 p. : il. --(Serie CAMPE de Investigaciones; No. 4)

1. Microempresas – República Dominicana 2. Pequeña y mediana empresa – República Dominicana 3. República Dominicana – Política económica 4. Globalización 5. Apertura económica I. Título II. Serie

338.97293

E19r

CEP/INTEC

© 2000

Primera edición

ISBN 99934-25-06-0

Portada: Grau, Grupo Creativo, S.A.

Edición: Maritza García y Alejandra De Lara

Diagramación: Alejandra De Lara

Impresión: Mediabyte, S.A.

Esta investigación y su publicación han sido financiadas con recursos de la Agencia para el Desarrollo (USAID/Santo Domingo) en el marco del Proyecto de Cooperación con el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC).

Las opiniones e interpretaciones expresadas en el documento corresponden a los autores, y no reflejan necesariamente los puntos de vista de los organismos auspiciadores.

CONTENIDO

<i>Prólogo</i>	ix
<i>Resumen Ejecutivo</i>	xi
1. INTRODUCCIÓN	1
1.1 <i>Presentación</i>	1
1.2 <i>Objetivo del estudio</i>	2
1.3 <i>Importancia de las micro y pequeñas empresas en la economía nacional</i>	3
2. MICROEMPRESAS EN REPÚBLICA DOMINICANA	7
2.1 <i>Dinámica de las microempresas</i>	7
2.2 <i>Características de las microempresas</i>	8
2.3 <i>Niveles educativos en las microempresas</i>	10
2.4 <i>Actividades realizadas por las microempresas</i>	12
2.5 <i>Posibilidades de inserción de las microempresas en la economía global</i>	17
3. LAS PEQUEÑAS EMPRESAS INDUSTRIALES EN REPÚBLICA DOMINICANA	19
3.1 <i>Tamaño de las empresas industriales</i>	19
3.2 <i>Actividades de las pequeñas empresas industriales</i>	20
3.3 <i>Las pequeñas industrias y la competencia internacional</i>	22
4. LAS PEQUEÑAS EMPRESAS EN EL ENTORNO DE LA GLOBALIZACIÓN	29
4.1 <i>Reciente atención internacional a las pequeñas empresas</i>	29
4.2 <i>Requerimientos para la competitividad de las pequeñas empresas</i>	32
4.2.1 <i>Un entorno económico e institucional adecuado</i>	33
4.2.2 <i>Una nueva visualización del mercado</i>	34
4.2.3 <i>Adopción de nuevas tecnologías de organización de los procesos productivos</i>	35
4.2.4 <i>Cooperación interempresarial como medio para superar las limitaciones de las pequeñas empresas</i>	36
4.2.5 <i>Diseño de mecanismos explícitos para superar las restricciones que el entorno impone a las pequeñas empresas</i>	37
5. LOS ANTEPROYECTOS DE LEY SOBRE REFORMAS ECONÓMICAS Y SUS EFECTOS SOBRE LAS MIPYME	39
5.1 <i>Antecedentes</i>	39
5.1.1 <i>Inicio del proceso de reformas económicas</i>	39
5.1.2 <i>Los principales proyectos de leyes de reformas económicas en discusión</i>	41
5.2 <i>Proyecto de Reforma Arancelaria y Compensación Fiscal</i>	42
5.2.1 <i>Revisión de los criterios de asignación de las tasas arancelarias; disminución del número de tasas y del arancel máximo</i>	44
5.2.2 <i>Eliminación del carácter para-arancelario del ITBIS y detallada explicitación de las exenciones</i>	46
5.2.3 <i>Medidas para la compensación fiscal por la pérdida de recaudaciones aduaneras</i>	46
5.2.4 <i>Efectos de la reforma arancelaria sobre las mipyme</i>	47

5.3	<i>Ley de Reactivación de las Exportaciones</i>	49
5.3.1	<i>Síntesis de contenido</i>	49
5.3.2	<i>Efectos de la Ley de Reactivación de las Exportaciones sobre las mipyme</i>	50
5.4	<i>Código Monetario y Financiero</i>	51
5.4.1	<i>Síntesis de contenido</i>	51
5.4.2	<i>Implicaciones del Código Monetario y Financiero sobre las mipyme</i>	57
5.5	<i>Proyecto de Ley de Mercado de Valores</i>	60
5.5.1	<i>Síntesis de contenido</i>	60
5.5.2	<i>Impacto de la Ley de Mercado de Valores sobre las mipyme</i>	62
5.6	<i>Código de Ordenamiento del Mercado</i>	63
5.6.1	<i>Síntesis de contenido</i>	63
5.6.2	<i>Implicaciones del Código de Ordenamiento de Mercado sobre las mipyme</i>	69
5.7	<i>Proyecto de Amnistía Tributaria Parcial</i>	72
5.7.1	<i>Síntesis de contenido</i>	72
5.7.2	<i>Incidencia de la Ley de Amnistía Tributaria Parcial sobre las mipyme</i>	75
5.8	<i>Reforma de la Seguridad Social</i>	75
5.8.1	<i>La reforma en el área de seguros de salud</i>	76
5.8.2	<i>El establecimiento del plan de pensiones</i>	77
5.8.3	<i>Implicaciones de la reforma del sistema de pensiones sobre las mipyme</i>	80
5.9	<i>Conclusiones. Efectos de los proyectos de ley de reformas económicas sobre las mipyme</i>	81
Apéndice.	<i>Contenido de los programas de MERCOSUR de apoyo a las mipyme</i>	85
Anexo I.	<i>Actividad económica de las micro y pequeñas empresas en República Dominicana</i>	89
Anexo II.	<i>Número de empresas industriales dominicanas, según actividad y tamaño</i>	92
Anexo III.	<i>Valor de las principales importaciones que compiten con los productos de las ramas industriales que concentran las pequeñas empresas</i>	95
	Títulos publicados	97
	Información para colaboradores	98

PRÓLOGO

Todos los actores de la sociedad dominicana convergen en la importancia económica y social de la micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME), tanto por su aporte a la generación de empleos como por su flexibilidad para captar nichos de mercado.

Aunque todavía en la República Dominicana, al momento de esta publicación, no existen criterios actualizados y de aplicación general para definirlos, debe entenderse a las MIPYME como aquellos negocios de menor dimensión.

Un elemento que ha caracterizado a este sector o dimensión es la dispersión y fragmentación de sus interlocutores. Por esa razón, a pesar de ser reconocida su importancia, a veces quedan en manos de nadie las acciones que demanda su espacio como el primer y más grande empleador.

Nuestro país se ha visto empujado a iniciar varias reformas económicas. Las iniciativas para presentar proyectos de ley han venido de diferentes lados. En ocasiones, grupos o sectores han tenido la capacidad para financiar análisis que justifican o respaldan sus puntos de vista. Por eso, desde la perspectiva de los intereses de las MIPYME, es válido formular algunas preguntas relacionadas con las leyes sobre reformas económicas sometidas al Congreso: ¿Fueron preparadas tomando en cuenta los negocios de menor dimensión? ¿Han seguido un enfoque integral? ¿Qué efectos —positivos y negativos— produciría cada ley sobre este segmento empresarial? ¿Cuál será el efecto global de todas las leyes, de ser aprobadas tal como están? ¿Cuáles acciones concretas, en términos de políticas, programas y proyectos, sería necesario poner en ejecución para fortalecer a las mipyme?

Es muy difícil que una organización de PYME o MIPYME tenga la capacidad financiera para encargar los estudios necesarios que permitan contestar dichas interrogantes. Por eso era (y todavía es) necesario aunar esfuerzos para tener al (la) empresario(a) de la pequeña empresa como cliente o centro de atención, y preparar un trabajo serio que sirviera de orientador.

Gracias, una vez más, al apoyo financiero de la USAID a través de su oficina en la República Dominicana, el Centro de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (CAMPE-INTEC), ha podido encargar

este estudio a ECOCARIBE, S.A., una firma de reconocido prestigio por su calidad profesional.

Entendemos que, partiendo de las intenciones expresas de políticos, gobernantes, congresistas, empresarios y demás actores de la vida nacional, de poner en ejecución acciones a favor de las MIPYME, el presente trabajo servirá de aporte a la reflexión y discusión sobre los medios más apropiados para apoyar el desarrollo de los negocios de menor dimensión.

Aunque este estudio demuestra que prácticamente ninguna de las iniciativas de leyes aquí analizadas tomó en consideración la perspectiva MIPYME, todavía estamos a tiempo para diseñar los mecanismos e instrumentos necesarios para que esa dimensión de la empresa dominicana pueda desarrollarse de acuerdo a sus máximas potencialidades.

Claudio U. Adams
Director Ejecutivo CAMPE-INTEC
Mayo de 2000

RESUMEN EJECUTIVO

Como parte del programa de investigación que desarrolla el Centro de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (CAMPE-INTEC), con el auspicio de USAID/RD, fue contratada la firma de consultores Ecocaribe, S. A. para realizar un análisis que permita evaluar los impactos, positivos y negativos, sobre la micro, pequeña y mediana empresa, que pudieran derivarse de la aprobación de un conjunto de proyectos de ley de reforma económica que se encontraban en discusión en el Congreso Nacional, alguno de los cuales ya ha sido aprobado.

Por razones de disponibilidad de informaciones empíricas, en el presente estudio se analizan las características de dos subuniversos empresariales. Por un lado, las microempresas, conjunto empresarial para el cual los estudios de FondoMicro aportan la información fundamental y, por otro lado, las pequeñas y medianas industrias, a partir del Directorio de Empresas Industriales, publicación del Banco Central. Para ambos componentes del universo empresarial del país, se procede a analizar sus características, sus posibilidades de inserción dinámica en una economía más abierta y, a partir de esos elementos, cómo les afectaría el paquete de reformas económicas en discusión.

En el caso de las microempresas, se determinaron las siguientes características principales. En primer lugar, su tamaño, extremadamente reducido: el 81.2% de estas empresas ocupa entre uno y tres trabajadores; a ello se añade una muy baja capitalización: tan sólo el 15.3% de las microempresas presenta una inversión total superior a RD\$100,000, incluyendo equipamiento e inventarios. Por otro lado, los niveles educativos observables en los propietarios de las microempresas son reducidos: el 57% no sobrepasa el nivel primario de educación. Otra de las características predominantes de estas unidades empresariales es su notable concentración en actividades precarias que tienden a perder funcionalidad con el proceso de modernización de la sociedad, tales como pulperías y buhoneros, leedores de taza, abresanes, etc.

De las informaciones disponibles sobre el mundo microempresario dominicano se desprende una escasa correspondencia entre la evolución de la economía en general y el empleo generado por estas empresas que se registra en los últimos años. Desde los inicios de los años noventa (1992), la economía dominicana venía experimentando un crecimiento moderado y sostenido, lo cual resultaría compatible con la disminución en el empleo generado por las microempresas, según recogen las publicaciones de FondoMicro. Con la conceptualización de este sector empresarial como el receptáculo para la

mano de obra no absorbida por la economía formal, resulta lógico que un crecimiento sostenido de la economía de lugar a mayores niveles de empleo formal y a una disminución del empleo en las microempresas.

Sin embargo, desde mediados de la década, cuando la economía dominicana comienza a crecer a tasas notables, la tendencia al descenso en el empleo generado por las microempresas se revierte hacia un notable crecimiento. De tal evolución habría que concluir que el crecimiento económico de los últimos años habría tenido por característica principal una muy escasa absorción de mano de obra en los sectores formales del aparato productivo nacional, lo que sin lugar a dudas se vincula a la escasa generación de empleos que tipifica a los sectores que han liderado el crecimiento.

El estudio de las características enunciadas y de su evolución espacial y temporal lleva a la conclusión de que son pocas las posibilidades de inserción dinámica de este tipo de unidades productivas en una economía más abierta y mundializada.

El segundo subconjunto empresarial analizado es el de las pequeñas y medianas empresas industriales sobre la base de que son las actividades productoras de bienes las mayormente expuestas a los efectos del proceso de apertura de la economía que tiende a consolidarse con el conjunto de reformas económicas en discusión.

El examen de la concentración por ramas de actividad de las pequeñas industrias y del carácter más o menos transable que se puede atribuir a los productos que tipifican a las ramas productivas que presentan la mayor concentración de este tipo de empresas lleva a la conclusión siguiente: la mayor parte de las pequeñas industrias nacionales se desenvuelven en ramas de actividad poco sensibles, al menos hasta ahora, al proceso de apertura económica. Dichas actividades se vinculan, en gran medida, a la construcción o a actividades que tienen un agudo componente de servicio, más que de producción industrial. Esto tiene el doble efecto de que esas producciones no son muy amenazadas por las importaciones, pero tampoco son susceptibles de generar exportaciones. No obstante, una parte de las ramas industriales que concentran gran cantidad de pequeñas unidades productivas sí está sometida a la presión de la competencia externa, como es el caso de las confecciones, calzados, muebles y productos lácteos, entre otras.

Como preámbulo para el análisis de los posibles efectos de los proyectos de reformas económicas sobre las pequeñas empresas, se introducen algunas reflexiones sobre los determinantes de la competitividad que han posibilitado el reciente e importante dinamismo que las pequeñas empresas han venido jugando en algunas economías.

Cambios en las características de la demanda mundial que pasan a determinar requerimientos de diferenciación en los productos, rápida innovación, producción flexible

y eficiente, acompañados por el desarrollo de tecnologías organizativas en los procesos productivos que han permitido niveles de eficiencia aún en ausencia de grandes economías de escala, son algunos de los elementos que pueden ubicarse en la base del nuevo rol de las pequeñas empresas. El interés de esta revisión se ubica en determinar cuáles son los reales determinantes de las posibilidades de competitividad de las pequeñas empresas, para posteriormente evaluar en qué medida los proyectos de ley en discusión inciden en esos determinantes.

Por último, se procede a realizar una somera descripción de los proyectos de ley en discusión y de su eventual impacto sobre las micro y pequeñas empresas. De la diversidad de proyectos que reposan en las Cámaras Legislativas se seleccionaron para fines de análisis aquellos que son el resultado de consensos generales y que tienen mayor vocación de incidir en el universo empresarial objeto de estudio. Esto es, no se analizaron los proyectos de ley surgidos de iniciativas individuales, como el que otorgaría un tratamiento arancelario especial a la pequeña empresa o el proyecto que propugna por una elevación de los aranceles a la importación de carne, porque se trata de iniciativas individuales que se contradicen con las más amplias y consensuadas. De esta manera, se seleccionaron los siguientes proyectos de ley:

- Ley de Reforma Arancelaria y Compensación Fiscal
- Ley de Reactivación de las Exportaciones
- Código de Ordenamiento del Mercado
- Código Monetario y Financiero
- Ley de Mercado de Valores
- Ley de Seguridad Social
- Amnistía Tributaria Parcial

El proyecto de **Ley de Reforma Arancelaria** disminuye los niveles de los aranceles que se aplican a las importaciones, así como el número de tasas. El arancel máximo descendería de 35% a 15% al segundo año de vigencia de la ley y los insumos no producidos en el país quedarían con arancel cero, así como los bienes de capital. El número de tasas arancelarias se reduciría de diez a cuatro. Además de la reducción de la protección arancelaria, el proyecto introduce una aplicación neutral del ITBIS, en el sentido de que los bienes son gravados o exentos independientemente de su origen.

El efecto de esta reforma sería incrementar la presión de la competencia sobre la producción interna. En consecuencia, los productores nacionales tendrían que mejorar sus niveles de productividad o serían expulsados del mercado. La conclusión respecto a este proyecto de ley es que impone eficiencia, pero no ayuda a conseguirla.

La **Ley de Reactivación y Fomento a las Exportaciones** establece tres sistemas para compensar el efecto de los aranceles sobre los insumos en los productos exportados:

- Reintegro de los derechos y gravámenes aduaneros (draw back);
- Compensación simplificada de gravámenes aduaneros (máximo 3% del valor fob exportado); y
- Admisión temporal para perfeccionamiento activo.

Esta ley elimina un fuerte sesgo en contra de las exportaciones. En particular, el sistema de compensación simplificada, si se logra una ágil administración, es de esperar que facilite las operaciones de exportación de las pequeñas empresas. Sin embargo, la ley no incide en el logro de eficiencia y competitividad en las empresas.

El **Código Monetario y Financiero** introduce cierta independencia del Banco Central frente al Poder Ejecutivo, al establecer la inamovilidad por períodos fijos del gobernador y los miembros de la Junta Monetaria. Adicionalmente, limita la capacidad del Banco Central para financiar al Gobierno, así como la capacidad de endeudamiento con el exterior del propio Banco Central, y fortalece las normas y la supervisión bancaria.

Los efectos previsibles de este Código serían crear mejores condiciones para el logro de la estabilidad económica y fortalecer el sistema financiero nacional. Si bien no contiene medidas que afecten en forma particular a las pequeñas empresas, dado que éstas son las que tienen menores mecanismos de resistencia ante las coyunturas de inestabilidad, resultarían diferencialmente beneficiadas por la tendencia a la estabilidad que el Código impulsa.

La **Ley de Mercado de Valores** crea las instancias necesarias para supervisar las operaciones en el mercado de valores y define los participantes en dicho mercado, las condiciones que éstos deben cumplir y las sanciones en caso de incumplimiento.

La regulación del mercado de valores debiera conducir a su fortalecimiento y, desde el momento en que ese mercado amplía las fuentes de recursos financieros y libera presión sobre la banca, debiera tender a una creciente preocupación de la banca por copar el sector de las pequeñas empresas. En el largo plazo, cuando el mercado de valores esté suficientemente desarrollado, podría ser una fuente de financiamiento para las pequeñas empresas más organizadas y transparentes.

El **Código de Ordenamiento de Mercado** define cuáles son las prácticas contrarias a la libre competencia y las prohíbe o regula y establece cuáles son los derechos de los

consumidores y su respeto obligado. En otros dos de sus libros, adecúa la legislación sobre derechos de autor, propiedad industrial, patentes de invención, marcas, etc., a los acuerdos internacionales suscritos por el país. Por último, crea las instancias institucionales para supervisar la aplicación de la ley.

Entre los efectos de la aplicación de este Código se identifica el fortalecimiento de la competencia en los mercados, pues proscribe las prácticas desleales de comercio. En este aspecto, se considera que las pequeñas empresas resultarían diferencialmente beneficiadas en su relación con las grandes empresas, pues son estas últimas, sobre todo, las que pueden hacer uso de prácticas anticompetitivas.

La definición y protección de los derechos del consumidor que contiene el Código implicará la necesidad de mejorar la calidad de la producción nacional; en este sentido, es una presión más sobre las empresas nacionales para que mejoren su calidad.

La protección de propiedad industrial es un requisito para el desarrollo tecnológico, y así lo reconocen los tratados internacionales sobre el tema, de los cuales República Dominicana es signataria. Sin embargo, dado que el país no es generador de tecnologías, el efecto que recibe es el encarecimiento de éstas.

La **Ley de Amnistía Tributaria Parcial**, que permitiría transparentar, con muy bajo costo, los inventarios y el patrimonio de las empresas y personas físicas, tendría por uno de sus resultados favorecer la transparencia y la formalización de las pequeñas empresas.

Por último, la **Reforma de la Seguridad Social** tiene por objetivo generalizar la cobertura del sistema de salud, al tiempo que introduce el pago a los proveedores por capitación y la libertad de elección de los usuarios. En lo relativo al sistema de pensiones, se introduciría el sistema de capitalización individual.

Si bien esta ley provocaría un incremento en el costo de la mano de obra, también tiende a introducir mejoras en su productividad, por asegurar mejores condiciones de salud y menor ausentismo. Adicionalmente, esta ley induciría una mayor estabilidad de los trabajadores en los empleos al crear un incentivo para permanecer en la empresa y constituir el fondo de retiro. Pero quizás el efecto más importante, en términos económicos, sería el notable desarrollo del mercado de capitales que provocaría. En este sentido, la mayor oferta de recursos deberá provocar menor costo y definir mejores condiciones para los créditos a las pequeñas empresas.

Como se puede inferir de la anterior descripción, en relación al objetivo central del estudio, la determinación de los eventuales efectos de los proyectos de ley sobre las mi-

cro y pequeñas empresas, la conclusión es que tales proyectos no fueron diseñados con vistas a incidir en los determinantes de la competitividad de las empresas. En general, las iniciativas legislativas son de carácter horizontal, tratando de crear un entorno regulador a nivel macro, consistente con la creciente apertura de la economía. Tal entorno es imprescindible para la estabilidad y el crecimiento económicos, pero no incide —o lo hace en pequeña medida— sobre la capacidad de competir de las empresas nacionales.

Dado que se considera que, sobre todo entre las pequeñas empresas, la consecución de crecientes niveles de eficiencia puede resultar seriamente dificultada, no sólo por sus condiciones de tamaño relativo, sino porque los mercados no son tan ágiles como supone la teoría para transmitir señales, una de las conclusiones es que el entorno-marco que definirían los proyectos de ley en discusión es necesario pero no suficiente para lograr una mejor inserción de las pequeñas empresas en la realidad más competitiva que se está definiendo. Programas especialmente diseñados para incidir en la eficiencia de las empresas serían necesarios al efecto.

Precisamente, en torno a la necesidad de esos programas de incentivo y apoyo a la competitividad de las empresas, otra de las conclusiones del estudio es la necesidad de una focalización eficiente de los mismos. Dadas las características examinadas en las microempresas, este universo empresarial no debiera ser objetivo para programas de apoyo a la competitividad, pues sus posibilidades de progreso en ese sentido resultan muy limitadas, sino para programas de lucha contra la pobreza, con un contenido netamente diferente.

Por último, dadas las limitaciones previsibles para el desarrollo de programas de apoyo a la competitividad en el subconjunto de pequeñas empresas industriales, se propone la acuciosa focalización de las iniciativas de ese tipo en aquellas ramas industriales que realmente están siendo y serán más afectadas por el proceso de apertura y que se caracterizan por la presencia de un número elevado de pequeñas unidades productivas.

1. INTRODUCCION

1.1 Presentación

Como parte del programa de investigación que desarrolla el Centro de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (CAMPE-INTEC), con el auspicio de USAID/RD, fue contratada la firma de consultores Ecocaribe, S. A. para realizar un análisis que permita evaluar los impactos, positivos y negativos, sobre la micro, pequeña y mediana empresa, que pudieran derivarse de la aprobación de un conjunto de proyectos de ley de reforma económica que se encontraban en discusión en el Congreso Nacional, alguno de los cuales ya ha sido aprobado.

En la primera parte del estudio se presenta un resumen de los principales objetivos del mismo, así como un análisis de la importancia de las micro, pequeñas y medianas empresas en la economía nacional. La segunda parte incluye una revisión de las principales variables que permiten tipificar el segmento de las microempresas, basada en las informaciones estadísticas recopiladas por FondoMicro durante 1992-1998.

Las pequeñas y medianas empresas industriales son analizadas en la tercera parte, con las precarias estadísticas existentes y se presentan también algunas reflexiones acerca de cómo la competencia internacional afecta a estas empresas. En la cuarta parte del estudio se razona sobre las pequeñas empresas en el entorno de la globalización, definiendo los requerimientos para la competitividad de las empresas industriales en general y de las pequeñas empresas en particular.

En la parte quinta se pasa a evaluar cada uno de los principales anteproyectos de ley sobre reformas económicas, con una introducción de cómo se iniciaron dichas reformas económicas. De la diversidad de proyectos que reposan en las Cámaras Legislativas se seleccionaron para fines de análisis aquellos que son el resultado de consensos generales y que tienen mayor vocación de incidir en el universo empresarial objeto de estudio. Esto es, no se analizaron los proyectos de ley surgidos de iniciativas individuales, como el que otorgaría un tratamiento arancelario especial a la pequeña empresa o el proyecto que propugna por una elevación de los aranceles a la importación de carne, porque se trata de iniciativas individuales que se contradicen con las más amplias y consensuadas. De esta manera, se seleccionaron los siguientes proyectos de ley:

- Ley de Reforma Arancelaria y Compensación Fiscal
- Ley de Reactivación de las Exportaciones
- Código de Ordenamiento del Mercado

- Código Monetario y Financiero
- Ley de Mercado de Valores
- Ley de Seguridad Social
- Amnistía Tributaria Parcial

Finalmente, se presentan las principales conclusiones generales sobre los efectos de los proyectos de ley sobre las pequeñas y medianas empresas.

Por último, y aunque no forma parte de los términos de referencia del estudio el diseño de programas de apoyo a las MIPYME, se reproduce parcialmente un documento sobre el tema formulado por MERCOSUR.

1.2 Objetivo del estudio

El presente trabajo trata de analizar los eventuales efectos que, en caso de ser aprobados y puestos en ejecución, pueden ejercer sobre las micro, pequeñas y medianas empresas, los principales proyectos de reforma económica que reposan en las Cámaras Legislativas y otros que se encuentran en discusión.

El conjunto de proyectos a ser analizado se orienta, en general, a preparar el entorno económico nacional para una mayor apertura hacia el exterior. Esto implica, además de las medidas directamente focalizadas hacia la apertura, como puede ser la reforma arancelaria, el fortalecimiento de otras áreas de soporte de la economía, como la generación de ahorro interno mediante la Ley de Seguridad Social, el fortalecimiento del sistema bancario mediante el Código Monetario y Financiero, la búsqueda de un más efectivo funcionamiento de las fuerzas competitivas en el mercado interno, etc.

Para evaluar los efectos que tales leyes podrían ejercer sobre las empresas, es necesario, en primer lugar, analizar cuáles son las características de las empresas y cuáles son los determinantes de su evolución. Adicionalmente, puesto que el conjunto de leyes se encamina hacia la creación de un entorno adecuado para una mayor inserción del país en la economía globalizada, se requiere analizar el papel que las micro, pequeñas y medianas empresas pueden jugar en ese proceso.

Ahora bien, en países como República Dominicana, hablar de efectos de la apertura o la globalización en las pequeñas y medianas empresas equivale a hablar, sobre todo, de los efectos sobre los sectores productores de bienes, pues entre los servicios sólo algunas actividades de punta han alcanzado el grado de desarrollo requerido para ser obje-

to importante del comercio internacional, como es el caso significativo de los servicios de telecomunicaciones o el turismo y, por su modernidad, estos sectores no registran una presencia significativa de pequeñas empresas. Por ello, el análisis se centrará, principalmente, en las actividades manufactureras, pues si el concepto de micro y pequeña empresa se extendiese al plano del área rural, la casi totalidad de la población del campo quedaría incluida en esa categoría.

Acorde con estos objetivos, en el presente estudio se trata, en primer lugar, de tipificar a las micro, pequeñas y medianas empresas y de examinar su dinámica, así como sus posibilidades de contribuir a la conformación de un aparato productivo más competitivo, siempre con el énfasis en las actividades manufactureras. A la luz de esas potencialidades es que posteriormente se examinarán los efectos esperables de los diversos proyectos de ley en proceso de discusión.

1.3 Importancia de las micro y pequeñas empresas en la economía nacional

En República Dominicana, por razones obvias del tamaño de la economía, el aparato productivo está dominado por las pequeñas empresas. Tomando como indicador la distribución porcentual de las empresas registradas en 1999 por INFOTEP según el número de empleados¹, en la categoría de pequeñas empresas, esto es, aquellas que ocupan menos de 50 personas, queda comprendido el 74% del total de empresas registradas².

Adicionalmente, las insuficiencias del desarrollo económico determinan una presencia desproporcionada de las microempresas que, más que empresas, son simplemente formas de autoempleo en búsqueda de la supervivencia.

Cuando, a partir de la estabilización política de la segunda mitad de los años sesenta se comenzaron a adoptar políticas activas de incentivo a actividades económicas, tales incentivos se distribuyeron en forma desigual, centrándose en aquellas actividades que se consideraban modernizantes, vinculadas sobre todo a la vida urbana o a regiones muy particulares (industria, actividades financieras, financiamiento a la vivienda, turismo).

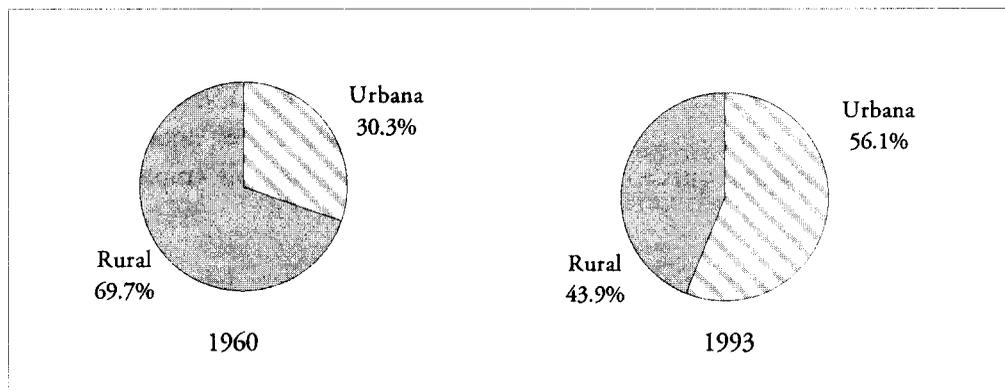
¹ Esta información se obtiene del registro de las empresas cotizantes al Instituto Dominicano de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), las cuales deben pertenecer en su inmensa mayoría al sector formal de la economía. Posiblemente esta base de datos sea la que registra un mayor número de empresas. No obstante, en la misma se han observado numerosas irregularidades en los registros, como empresas repetidas o número de empleados inverosímil.

² Una proporción importante de las empresas cotizantes al INFOTEP, 17.6%, no presenta en el registro disponible el número de trabajadores, por lo que la distribución que se comenta es sobre aquellas empresas que sí aparecen con número de trabajadores.

Las actividades vinculadas al mundo rural no recibieron un apoyo similar que les permitiera modernizarse en forma importante. Así, una de las características de la modernización dominicana ha sido la desigualdad sectorial. En particular, y a diferencia de lo ocurrido en los países desarrollados, el éxodo rural no ha resultado de incrementos en la productividad que convirtieran a una parte de la población rural en excedentaria. Muy por el contrario, ha sido el resultado de la pérdida de productividad y dinamismo de la producción agrícola, lo que, determinando muy bajos niveles de ingresos rurales, motivó el éxodo hacia las ciudades en búsqueda de mejores condiciones de vida.

Adicionalmente, el propio gasto gubernamental se concentró en el desarrollo urbano, sobre todo de la ciudad capital. Todo ello condujo a evoluciones tan diferenciales entre campo y ciudad y entre ciudad capital y resto del país, que se provocó una pérdida de sustancia económica en las zonas rurales y una enorme atracción por el polo modernizante de la ciudad capital. La migración fue, en consecuencia, masiva.

Gráfico 1
Distribución urbanorural de la población dominicana



Fuente: Censos de población

Las políticas de incentivo de las actividades más modernizantes obtuvieron resultados impresionantes en términos de tasas de crecimiento de la economía, pero de escasa duración, y sobre todo no lograron sentar las bases para un crecimiento sostenido, estable y equitativamente distribuido en el territorio nacional. La consecuencia de ello es que, pese a la importante modernización experimentada, la economía dominicana se ha caracterizado por muy altas tasas de desempleo y muy bajos niveles de ingreso para la mayoría de la población.

Más aún, incluso el enorme dinamismo mostrado por las actividades que han pasado a ser el eje de la economía en las dos últimas décadas, las zonas francas y el turismo,

se ha dado en gran medida al margen de políticas deliberadas para potenciar sus efectos sobre el resto del aparato productivo. Ningún esfuerzo se realizó durante mucho tiempo para mejorar la competitividad de las demás actividades productivas, lo que limitó los efectos de arrastre de las actividades más dinámicas sobre las más tradicionales.

El resultado ha sido que el dinamismo de las actividades modernizantes no ha alcanzado, ni de lejos, a absorber el crecimiento de la población urbana. Lógicamente, la respuesta ante la falta de oportunidades de empleo estable y mínimamente remunerado tiene que ser el desarrollo de mecanismos de subsistencia. La migración hacia Estados Unidos y otros países desarrollados fue una de esas respuestas; la recurrencia a formas precarias de autoempleo fue la otra. Los estimados de los dominicanos residentes en Estados Unidos varían entre medio millón y un millón (que incluye tanto a personas activas como a sus familiares), a los que se suman importantes y más recientes flujos migratorios hacia países europeos. Por otro lado, los estimados de la población ocupada en microempresas se sitúan en el millón de personas. Sin lugar a dudas, ambas han sido las respuestas fundamentales a las insuficiencias mostradas por el aparato productivo nacional para generar empleos adecuados.

2. MICROEMPRESAS EN REPÚBLICA DOMINICANA

2.1 Dinámica de las microempresas

En la economía dominicana las microempresas tienen una enorme presencia, sobre todo por la cantidad de personas que emplean. Según las informaciones expuestas por FondoMicro³, en 1998 existían en el país, en las categorías de micro y pequeña empresa, un total de 333,515 empresas, ocupando prácticamente un millón de personas. Esto significaría que el 28.4% de la población económicamente activa (PEA) estaba encontrando su medio de vida en ese tipo de actividades. Las encuestas elaboradas por la mencionada institución ofrecen una visión de la dinámica en el tiempo del empleo generado por este tipo de empresas, y su comparación con las cifras que sobre población económicamente activa publica el Banco Central, da una visión de la importancia relativa dentro del empleo total. Tal relación⁴ se observa en el Cuadro 1.

Cuadro I
Población económicamente activa y empleo en microempresas
(miles de personas)

Año	PEA	Empleo Microempresa	Empleo Microempresa/PEA
1992	3,018	761	25.2%
1993	3,016	843	28.0%
1994	2,857	831	29.1%
1995	2,852	768	26.9%
1996	2,965	748	25.2%
1997	3,156	859	27.2%
1998	3,363	956	28.4%

Fuente: Banco Central, Mercado de trabajo 1991-1996 y publicaciones de FondoMicro, 1992, 1994 y 1998⁵.

La evolución que arroja la comparación de esas cifras, la cual puede observarse en el Gráfico 2, resulta bastante contradictoria con la dinámica generalmente esperada de las microempresas: se supone que cuando la economía está en una fase de crecimiento no-

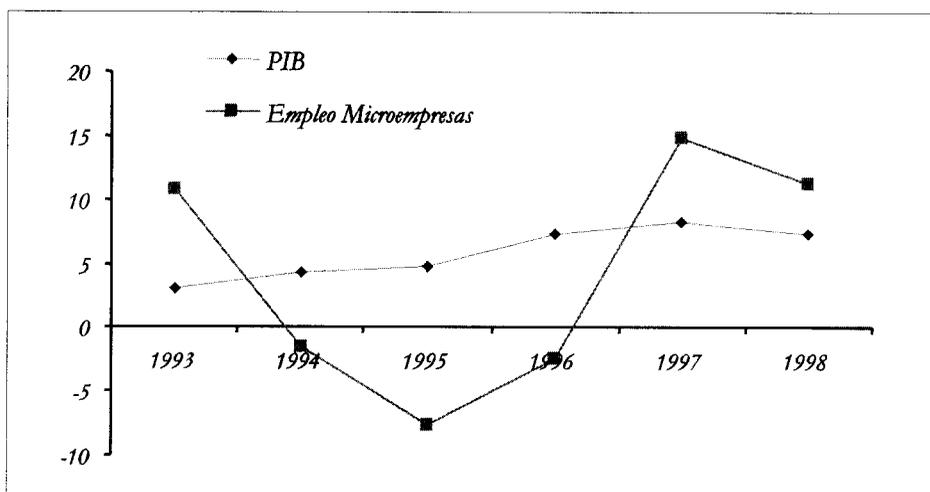
³ Marina Ortíz, *Microempresas y fuerza laboral en la República Dominicana, 1997-1998*. FondoMicro, Santo Domingo, 1998.

⁴ En todo caso, la comparación realizada se ve dificultada por la errática evolución de la PEA que muestran las estadísticas del Banco Central.

⁵ Para abreviar las referencias, las publicaciones de FondoMicro se señalan por el año de publicación: Miguel Cabal, *Evolución de las microempresas y pequeñas empresas en la República Dominicana, 1992-1993*, (FondoMicro 1993); Frank Moya Pons y Marina Ortíz, *Indicadores de las microempresas en la República Dominicana, 1994-1995*, (FondoMicro 1995); Marina Ortíz, *Microempresas y fuerza laboral en la República Dominicana, 1997-1998*, (FondoMicro 1998). Adicionalmente, cuando se hace referencia simplemente al número de tabla, se entiende que es de FondoMicro 1998.

table estas empresas no muestren un gran dinamismo, pues el crecimiento de la economía debiera provocar una mayor absorción de la fuerza de trabajo por parte del sector formal; por el contrario, cuando la economía muestra escaso o negativo crecimiento, estas empresas se convierten en el refugio de los trabajadores no absorbidos por el sector formal. Lo que muestra el Gráfico 2 es que en los años de mayor crecimiento del PIB (1997-1998) es cuando la generación de empleos en las microempresas es mayor.

Gráfico 2
Una extraña relación con la dinámica de la economía:
tasa de crecimiento del PIB y del empleo en las microempresas



Fuente: Banco Central, Informe de la Economía Dominicana (varios), y FondoMicro 1993, 1995 y 1998.

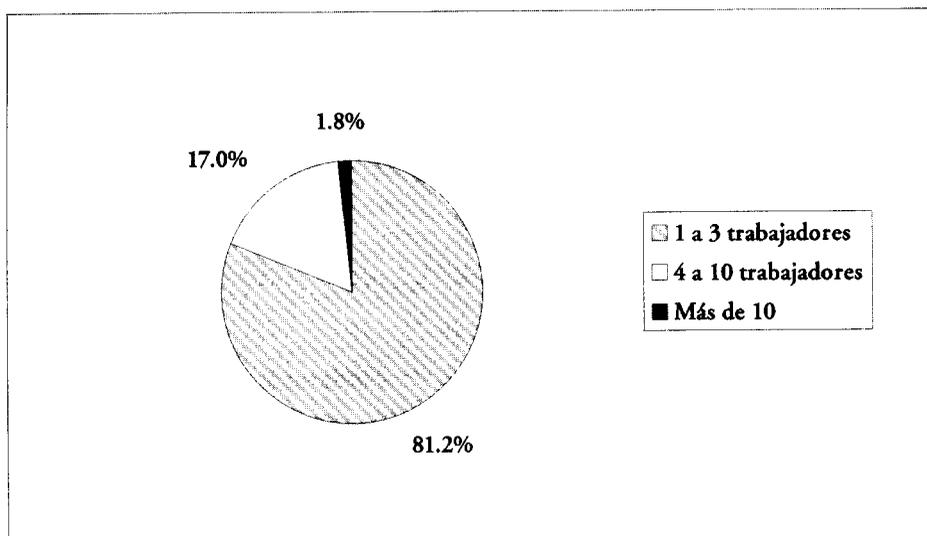
El anterior comportamiento parece indicar que el más reciente y dinámico crecimiento de la economía se genera en sectores que no absorben mano de obra de manera importante; el mayor ingreso generado, sin embargo, movilizaría un conjunto de demandas que activan las potencialidades del sector informal. Independientemente de las limitaciones que ha mostrado el modelo de crecimiento para absorber a la PEA, la evolución señalada resulta contradictoria con el proceso de modernización que se observa en la economía dominicana.

2.2 Características de las microempresas

La clasificación utilizada por FondoMicro establece que la microempresa es aquella que ocupa hasta diez personas y la pequeña empresa la que ocupa entre once y cincuenta personas (en otros países la clasificación de las pequeñas empresas abarca hasta los cien

empleados⁶). Dentro del universo encuestado por FondoMicro en 1998, la mayor proporción de las 333,515 unidades productivas está constituida por las de tamaño sumamente reducido: 81% ocupa de una a tres personas, 17% ocupa entre cuatro y diez trabajadores y sólo 1.8% cae en la clasificación de pequeña empresa (de once a cincuenta trabajadores). Es decir, según las estimaciones de esos estudios, de 333,515 micro y pequeñas empresas, tan sólo unas 6,000 corresponderían a la categoría de pequeñas empresas, cifra ésta que coincide bastante con la base de datos de INFOTEP, según la cual se registran 5,929 empresas que cuentan con uno a cincuenta trabajadores. También se deduce del Gráfico 3 que las informaciones aportadas por las encuestas de FondoMicro son representativas sobre todo para las microempresas, dado que las pequeñas empresas suponen tan sólo 1.8% de la muestra.

Gráfico 3
Distribución porcentual de las micro y pequeñas empresas por tamaño (número de trabajadores), 1998



Fuente: FondoMicro, 1998.

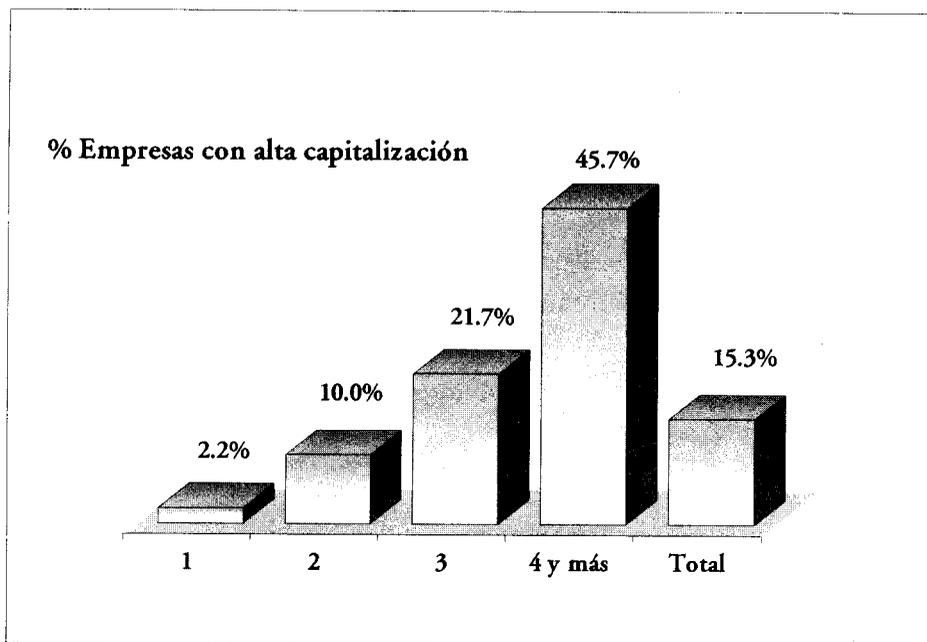
Otra variable que permite tener una idea del tamaño y dimensiones económicas de estas empresas es el nivel de capitalización. Si se clasifica como de “alta capitalización” aquellas que cuentan con una inversión total –tanto en equipos como en inventarios– de RD\$100,000 o más, se obtienen los resultados⁷ que aparecen en el Gráfico 4. Como se

⁶ Hugo Kantis (Ed.), *Desarrollo y Gestión de PyMEs: Aportes para un debate necesario*. Universidad Nacional General Sarmiento, Buenos Aires, 1998.

⁷ FondoMicro clasifica como de “alta capitalización” las empresas que cuentan con una inversión superior a RD\$50,000 (pág. 25); sin embargo, se ha optado por tomar el número de empresas con más de RD\$100,000 de inversión, monto todavía bastante bajo para considerar de alta capitalización.

puede observar, tan solo el 15.3% del total de empresas alcanza esa categoría, lo que confirma la precariedad de la mayor parte de esas empresas.

Gráfico 4
Proporción de empresas con inversión superior a RD\$100,000,
según tamaño (número de trabajadores), 1968



Fuente: FondoMicro, 1998.

Esto muestra muy claramente que una parte fundamental del universo encuestado responde a lo que se ha denominado “microempresa de subsistencia”, es decir, aquellas actividades precarias que constituyen una fuente alternativa de ingresos ante la incapacidad del mercado de trabajo del sector formal de absorber a la población económicamente activa.

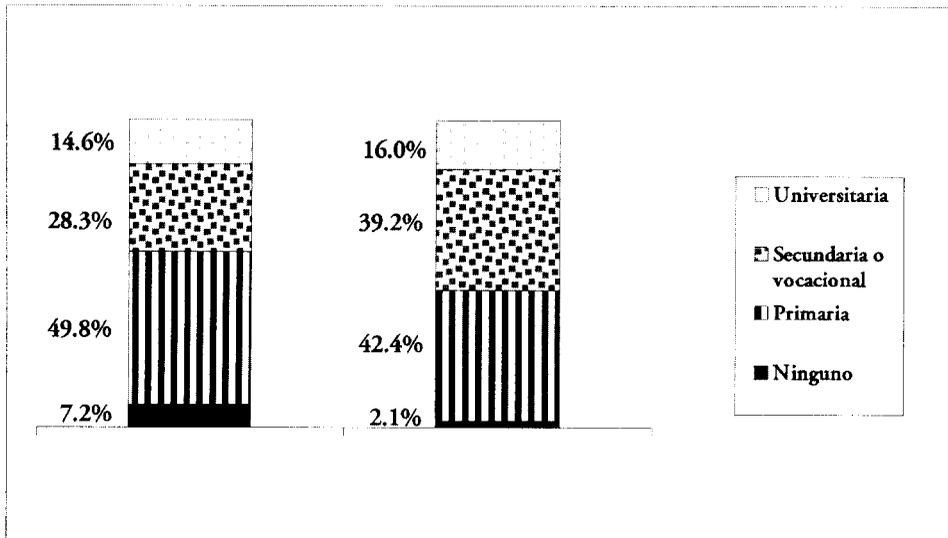
2.3 Niveles educativos en las microempresas

Hoy en día es generalmente aceptado el papel preponderante del conocimiento en el desarrollo de las actividades productivas, tanto al nivel micro como en el macroeconómico. Difícilmente un país con bajo nivel educativo pueda lograr progresos significativos en su nivel de desarrollo económico, en un entorno mundial caracterizado por el creciente contenido de conocimiento, especialmente en las ramas económicas de punta. Precisamente, y como se verá más adelante, una de las explicaciones que se ofrecen para

explicar el éxito de las pequeñas empresas en algunos países desarrollados radica en que el creciente nivel cultural de su población hace que ésta se resista al tedioso trabajo de los procesos de fabricación en masa y acuda a la actividad empresarial por cuenta propia, como alternativa más creativa y satisfactoria.

Gráfico 5

Nivel educativo de la población ocupada en la micro y pequeña empresa



Fuente: FondoMicro, 1998.

Con ese criterio en mente, las condiciones educativas de la población ocupada en las microempresas puede servir como indicador de sus capacidades de desarrollo dinámico. Según la encuesta de FondoMicro, para 1998, el 14.6% de los propietarios de micro y pequeñas empresas tenían nivel universitario y la proporción era aún mayor (16%) entre los trabajadores, valores muy aproximados a los resultantes en la publicación del Banco Central, *Mercado de trabajo 1991-1996*, para el conjunto de la población ocupada (16.8%).

Otras informaciones de FondoMicro ofrecen algunos indicadores interesantes. En primer lugar, los propietarios con nivel universitario se concentran en las empresas de mayor tamaño: mientras en las microempresas unipersonales tan solo el 6.5% registra nivel universitario, en las de 4 y más empleados ese porcentaje se eleva al 35.6%⁸. Por igual, parece registrarse una fuerte correlación entre nivel educativo y valor de las ventas mensuales: entre las empresas de menor nivel de ventas (menos de RD\$2,000), el 5.3% de los propietarios registraban grado universitario; esta proporción va aumentando, has-

⁸ Tabla I.105.

ta que en el tramo de mayores ventas (más de RD\$50,000) el 37.3% de los propietarios eran universitarios⁹. Sectorialmente, los propietarios con grado universitario se ubicaban prioritariamente en las actividades de servicios, en las cuales el 26% de los propietarios eran universitarios, mientras que en el comercio ese porcentaje era de 12.2% y en manufactura de tan sólo 7.5%¹⁰. Esto último pareciera indicar que, al menos en las actividades manufactureras, la creación de microempresas no es una alternativa para los profesionales en búsqueda de trabajo creativo, contrario a lo que se produce en las actividades de servicios.

El análisis del nivel educativo como indicador del potencial de inserción de las microempresas en una economía global muestra, a partir de las observaciones anteriores, fuertes limitaciones para la mayor parte de estas empresas, puesto que sólo en los niveles de mayor tamaño, mayor capitalización y particularmente en el sector de servicios, se observa una presencia relativamente importante de personas de nivel universitario.

Con relación a la mayor presencia de universitarios en el sector servicios y pese a la importancia que a nivel mundial está cobrando el comercio internacional de servicios, esto no parece poder extenderse a las microempresas, por lo menos no a las microempresas dominicanas, como se verá más adelante al examinar las actividades concretas que realizan. En consecuencia, tomando en cuenta que el proceso de globalización afectará sobre todo a las empresas productoras de bienes y visto el escaso nivel educativo que se registra en las empresas manufactureras, se puede concluir que no parecen presentarse grandes oportunidades para el desarrollo de un segmento importante de microempresas dinámicas, capaces de insertarse exitosamente en una economía mucho más abierta.

2.4 Actividades realizadas por las microempresas

Con la intención de acercarse a un análisis de la evolución en el tiempo de los diversos tipos de actividades, se procedió a comparar el número de las empresas registradas en cada rama de actividad en 1992 y 1998. Sin embargo, el examen comparativo detallado se reveló imposible. Como se puede apreciar en el Anexo I, las evoluciones son tan dispares que difícilmente podrían ser explicables en términos de evoluciones económicas¹¹.

Si se obvian las informaciones desagregadas según ramas de actividad en particular, la evolución de la distribución relativa de las empresas en los tres grandes sectores de

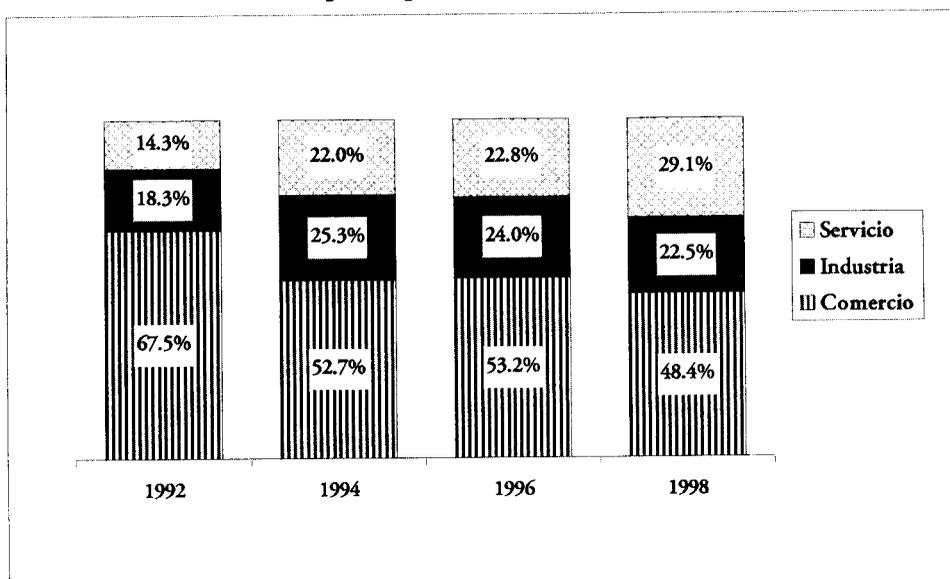
⁹ Tabla I.68

¹⁰ Tabla I.103.

¹¹ La modificación en la clasificación de las actividades para adoptar la más reciente versión de la CIIU (clasificación internacional de las actividades económicas) parece explicar gran parte de esa discordancia.

manufactura, comercio y servicios, arroja algunos resultados interesantes. Se torna evidente, en primer lugar, la pérdida de importancia relativa de las microempresas comerciales. El número de éstas registra una disminución incluso en términos absolutos, desde 200,917 en 1992, cuando suponían el 67.5% del total de empresas, a 162,321 en 1998, cuando pasaron a significar el 48.4%. La consistencia durante los últimos años de esta tendencia parece estar reflejando la evolución real de la economía y estar indicando claramente que la modernización conlleva la formalización de las actividades comerciales y la pérdida de espacio para las microempresas.

Gráfico 6
Evolución de la distribución porcentual de las micro y pequeñas empresas por sector de actividad



Fuente: FondoMicro 1993, 1995 y 1998.

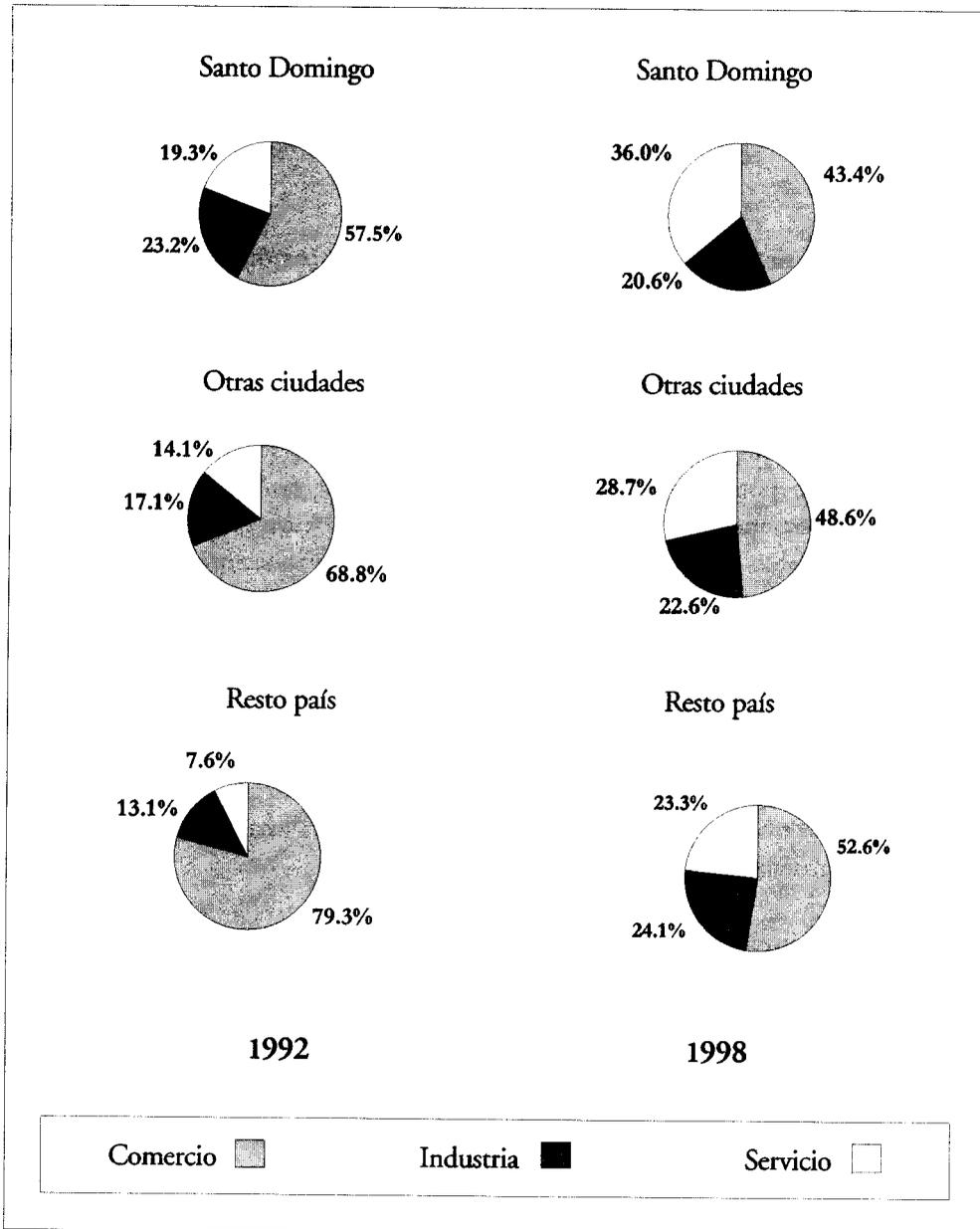
En contraste con lo anterior, en algunos años las actividades manufactureras y, consistentemente, las de servicios registran un incremento importante tanto en términos absolutos como relativos del número de empresas. Sin embargo, sobre todo en el primer caso, se debe insistir en los posibles efectos de cambios en la clasificación, puesto que, como se puede observar en el mencionado Anexo I, muchas actividades que no se registraron en 1992 aparecen en 1998 con un alto número de microempresas establecidas. Así, por ejemplo, entre las que se han clasificado como empresas de servicios financieros, lo que se registra en 1998 es un número muy elevado de canjeadores de cheques y abresanes, clasificaciones que no aparecían en 1992.

En cualquier caso, las anteriores observaciones pueden arrojar más luz sobre este universo empresarial cuando se examina la evolución diferenciada en términos espaciales. El Gráfico 7 muestra que la evolución de la distribución sectorial de las microempresas ha sido desigual en la ciudad capital y en el resto del país. Entre 1992 y 1998, mientras en la ciudad capital disminuye la participación de las microempresas industriales, en el resto de las ciudades se eleva, y más notoriamente en el resto del país. Las actividades comerciales registran una pérdida de importancia muy significativa en todo el territorio nacional, más acusada en el resto del país que en la ciudad capital; por último, las microempresas dedicadas a los servicios son las que muestran un mayor dinamismo a nivel nacional.

Sobre la base de que la ciudad capital es la que concentra el proceso de modernización del país, tal evolución apunta hacia la pérdida de funcionalidad de algunas microempresas a medida que la sociedad se moderniza, sobre todo en el sector de las manufacturas. Esta desigual evolución espacial puede ser explicada por la diferente incidencia del proceso de modernización. Un ejemplo podría ponerse con las actividades que registran más alto número de negocios, como las panaderías o la fabricación de helados. En las inmediaciones del área rural, el proceso de modernización implica la sustitución del tradicional consumo de víveres por el de pan, proceso facilitado por el crecimiento de los pueblos, la generalización del motoconcho como medio de transporte, incluso de mercancías, etc. En las ciudades, por el contrario, lo que tiende a producirse es la concentración de la oferta del pan: se generaliza el consumo de pan producido industrialmente a gran escala, al tiempo que grandes establecimientos, como los supermercados, captan segmentos cada vez mayores del mercado, desplazando a los pequeños negocios.

Algo similar podría especularse respecto a la producción de helados, la actividad manufacturera que mayor número de microempresas (14,734) registra en 1998. Si esta última información se considera conjuntamente con el número de vendedores ambulantes de helados y esquimalitos (231) se deduce claramente que los negocios incluidos en la manufactura de helados son en realidad microempresas que ni siquiera cuentan con un vendedor, lo que evidencia su carácter precario. La realización de esta actividad a nivel microempresarial requiere simplemente de la disponibilidad de una nevera y, ciertamente, la posesión de este electrodoméstico se ha generalizado de forma importante en todo el territorio nacional. Esto permite que muchos hogares encuentren una forma de generación de ingresos en la fabricación casera de helados para consumo de los vecinos del entorno. En la ciudad capital, sin embargo, si bien la disponibilidad de neveras es mucho mayor, también lo es la presencia generalizada de cadenas de heladerías, incluso organizadas a través de la venta ambulante. Ante la importante oferta de un producto de mejor calidad y más diversificado, se hace difícil la persistencia de la oferta de helados de fabricación casera.

Gráfico 7
Evolución de la distribución de las microempresas
por sector económico, según ubicación geográfica



Fuente: FondoMicro, 1998.

Es lógico esperar que el mismo proceso de modernización vaya atentando contra la funcionalidad de muchas de estas microempresas. Es el caso, por ejemplo, de los muy tradicionales sastres y modistas. Y es que parte fundamental del proceso de modernización está determinada por la socialización generalizada de los patrones de consumo del exterior. La amplia disponibilidad de televisores y los intensos contactos con los dominicanos residentes en el exterior hacen que, aun entre los estratos más humildes, las demandas de consumo se desplacen hacia los bienes típicos de sociedades más avanzadas, lo que resta demanda a las producciones tradicionales que puede ofertar una microempresa. Es el caso, por ejemplo, de la generalización del consumo de pantalones jeans y tenis.

Se puede inferir, pues, que el incremento de la proporción de las microempresas manufactureras en el conjunto del país y su disminución en la ciudad capital indica que éstas mantienen una funcionalidad en las zonas geográficas menos modernizadas. Ahora bien, lo anterior debe ser visto en un entorno en el que el conjunto del país está experimentando un proceso de modernización. Como se ha señalado en el caso de la elaboración de helados, hace unos años su oferta estaba limitada a ubicaciones urbanas. Hoy en día cualquier núcleo poblacional importante dispone de electricidad y gran parte de las familias campesinas tiene una nevera; ello posibilita la aparición de una oferta que anteriormente no era viable. Por igual, el consumo de pan anteriormente se restringía a núcleos urbanos. La reciente extensión del motoconcho ha llevado este consumo incluso a parajes rurales bastante aislados.

Lo anterior lleva a plantear la hipótesis de que se crea un ambiente favorable para cierto tipo de microempresas en procesos iniciales de modernización, fundamentalmente en núcleos poblacionales cercanamente vinculados al mundo rural; pero, cuando la modernización llega a niveles más desarrollados, que implican una inserción en patrones globales, tales microempresas pierden funcionalidad.

La pérdida de importancia relativa de las microempresas comerciales en general no puede dejar de vincularse con observaciones frecuentes de la problemática del sector del pequeño comercio recogidas por la prensa diaria. En los últimos meses ha sido común la queja de pequeños comerciantes ante la pérdida de mercado que están experimentando a causa de la instalación, cada vez más difundida, de grandes supermercados. Inicialmente éstos se concentraban en los sectores residenciales de ingresos medios y altos, pero cada vez más están penetrando en los sectores populares.

El tamaño de los supermercados, sobre todo cuando forman parte de cadenas, les permite operar con grandes volúmenes, y ofrecer precios más bajos. Mientras que en el pasado se daba la paradójica situación de que eran precisamente los sectores más aco-

modados los que tenían acceso a estos establecimientos con precios más baratos, su proliferación está modificando tal situación. Lógicamente, cada vez que uno de estos establecimientos se instala en un barrio popular, muchos pequeños negocios pierden la capacidad de competencia; por su pequeño volumen de operaciones, sus márgenes son más altos y sus precios relativos más caros. Cuando un supermercado se instala razonablemente cerca, el desplazamiento de la demanda hacia él genera la quiebra de numerosos pequeños negocios.

Por último, se constata la creciente presencia de las actividades de servicios, tanto a nivel nacional como en la ciudad capital. Es sintomático que, como ya se señaló, es en estas actividades donde se registran los mayores niveles educativos.

Si se asume que los trabajadores de las microempresas deben tener una impresión más o menos correcta sobre las perspectivas del tipo de negocio en el cual se desenvuelven, otras informaciones parecen avalar los razonamientos anteriores. En 1998, el 42.5% de los trabajadores en actividades de servicios expresó su intención o deseo de crear en el futuro su propia empresa. Tal porcentaje se reduce a 32.9% para los trabajadores de actividades comerciales y a 16.5% para los de manufactura. Esto parece ser un claro indicador de las perspectivas que presentan los distintos tipos de negocio.

2.5 Posibilidades de inserción de las microempresas en la economía global

La clasificación de las empresas en categorías de micro, pequeñas, etc. solamente en base al número de personas ocupadas hace que se incluyan en una misma casilla unidades productivas de muy diversas características. En palabras del hasta hace poco director de FondoMicro, Dr. Mario Dávalos, "... es bueno que se entienda que tan microempresa es un palettero en una esquina como la panadería que cuenta con ocho empleados, o como quien se dedica a artes gráficas y desktop publishing con tres empleados, utilizando la última tecnología de cómputos y produciendo trabajos de altísima calidad gráfica"¹². Este contenido tan dispar de la categoría de microempresas es lo que lleva a ese mismo autor a plantear la existencia de diferencias "(que tienen que ver) con la 'calidad' de las empresas como posibles sujetos de desarrollo económico". La respuesta a ese cuestionamiento es la diferenciación entre microempresas 'de subsistencia', microempresas 'de acumulación lenta' y aquellas 'de acumulación rápida'.

¹² Mario Dávalos, *Las microempresas: el coloso desconocido de las economías en desarrollo*, FondoMicro, Santo Domingo, 1998, p.26.

Lamentablemente, las encuestas de FondoMicro no permiten establecer relaciones acuciosas entre la actividad económica concreta a la que se dedica cada uno de estos tipos de microempresas. Al respecto se formula la hipótesis de que las microempresas de rápida acumulación deben ser principalmente las que se orientan hacia aquellas actividades en proceso de expansión: nichos en la producción de bienes, ramas de servicios en expansión por el proceso de modernización, etc. Sobre esa base y por su rápido proceso de acumulación, se considera que, para fines de diseño de políticas de apoyo a una mejor inserción en una economía crecientemente abierta, las microempresas de rápida capitalización podrían ser englobadas en la categoría de pequeñas empresas, a la cual, por consiguiente, le atañen los análisis de la siguiente sección.

Para el restante universo de las microempresas —que por su número son las predominantes en el conjunto total—, el examen realizado en los acápites anteriores sobre sus características parece conducir a formular la tesis de que presenta pocas posibilidades de ser un componente activo en un proceso de apertura y globalización de la sociedad. En particular, en el sector manufacturero, objeto principal del comercio internacional, se puede formular la hipótesis de la pérdida de funcionalidad de las producciones microempresariales de subsistencia a medida que se profundiza la modernización.

En ese sentido, el conjunto de leyes o proyectos de ley que se analiza en el presente estudio y que se orienta a conformar un marco regulador crecientemente acorde con la globalización de la economía dominicana, tiene poca significación para esas empresas de subsistencia. El apoyo a éstas se inserta, más que dentro de programas de desarrollo económico, dentro del ámbito de acción de programas específicos de lucha contra la pobreza o de programas más ambiciosos y de largo aliento como la mejora sostenida del nivel educativo de la población.

3. LAS PEQUEÑAS EMPRESAS INDUSTRIALES EN REPÚBLICA DOMINICANA

La ausencia de estadísticas sistemáticas sobre el mundo empresarial dominicano, con excepción del sector de microempresas, tanto en el ámbito oficial como privado, incluyendo el de las propias entidades empresariales, dificulta enormemente cualquier análisis empírico sobre sus diversos componentes. Para el presente trabajo se hizo un intento de procesar la base de datos disponible en el INFOTEP, pero se confrontaron demasiadas incongruencias en la misma por lo que hubo que acudir a una fuente alternativa: el Directorio de Empresas Industriales publicado en 1999 por el Banco Central.

3.1 Tamaño de las empresas industriales

La información que se utiliza a continuación es, como se señaló, el Directorio de Empresas Industriales que conforma el marco muestral para las encuestas de coyuntura sobre el sector manufacturero que realiza el Banco Central. Si bien este Directorio no ofrece el número de empleados de cada empresa, éstas aparecen clasificadas por estratos de empleo.

El Directorio recoge la actividad y el tramo de empleo para 2,624 empresas, clasificadas según la CIIU¹³. Las empresas quedan así agrupadas en ochenta y cinco ramas industriales, como se observa en el Anexo II. Esa información permite visualizar cuáles son las ramas productivas que concentran el mayor número de pequeñas empresas.

La primera observación que surge del examen del Anexo II es, por supuesto, el alto número de pequeñas empresas que se observa en la estructura industrial del país. Si se mantuviera la definición de microempresas para aquellas de hasta diez trabajadores, más de la mitad (63%) de los establecimientos industriales caerían en esa categoría. De todas formas, es de destacar que el número de empresas industriales de hasta diez trabajadores que aparece en este Directorio (1,477) es mínimo respecto a los estimados de FondoMicro (75,040)¹⁴.

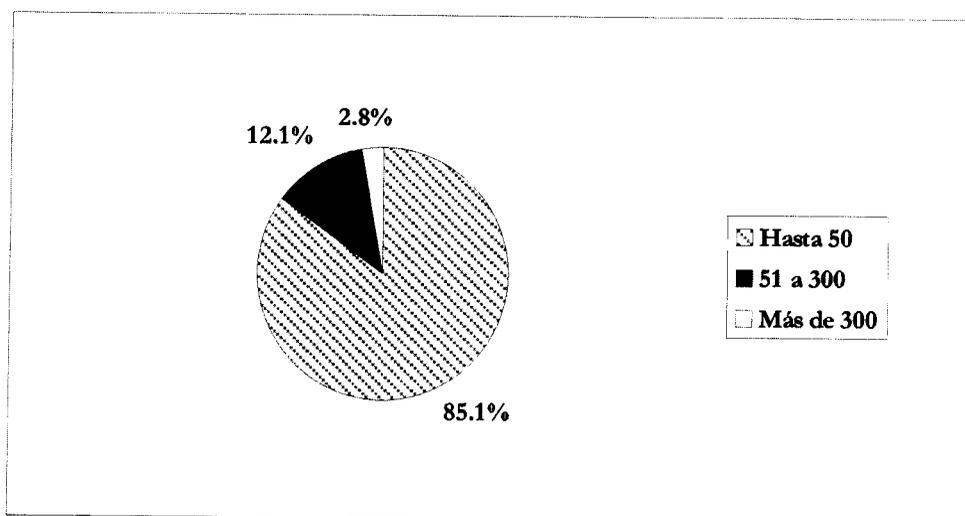
¹³ El Banco Central utiliza la versión moderna de esta clasificación (3a. revisión), lo que permite obtener un mejor nivel de detalle de la composición del sector industrial.

¹⁴ En la tabla 1.9 se plantea que el 22.5% de las microempresas pertenece al sector industrial. Sobre un total de 333,515 microempresas, se llega a la cifra de 75,000 microempresas industriales.

Puesto que el establecimiento de la categoría de microempresas simplemente sobre la variable empleo es un tanto limitativo, se formula la hipótesis de que, con una clasificación más acuciosa, posiblemente las empresas de hasta diez trabajadores incluidas en el Directorio de Empresas Industriales caerían más en la categoría de pequeñas empresas que de microempresas. De hecho, el que hayan sido ubicadas ya indica un grado de formalidad importante.

En consecuencia, si se adopta la convención de designar, en este caso, como pequeñas empresas a aquellas que ocupan hasta 50 trabajadores, como medianas las que ocupan entre 51 y 300 y como grandes las que ocupan más de 300, la estructura por tamaño del sector industrial sería la que se observa en el Gráfico 8. El 85.1% de los establecimientos cae en la categoría de pequeñas empresas; el 12.1% en la de medianas y tan sólo el 2.8% en la de grandes empresas.

Gráfico 8
Distribución porcentual de las empresas industriales
por tamaño (número de trabajadores), 1998



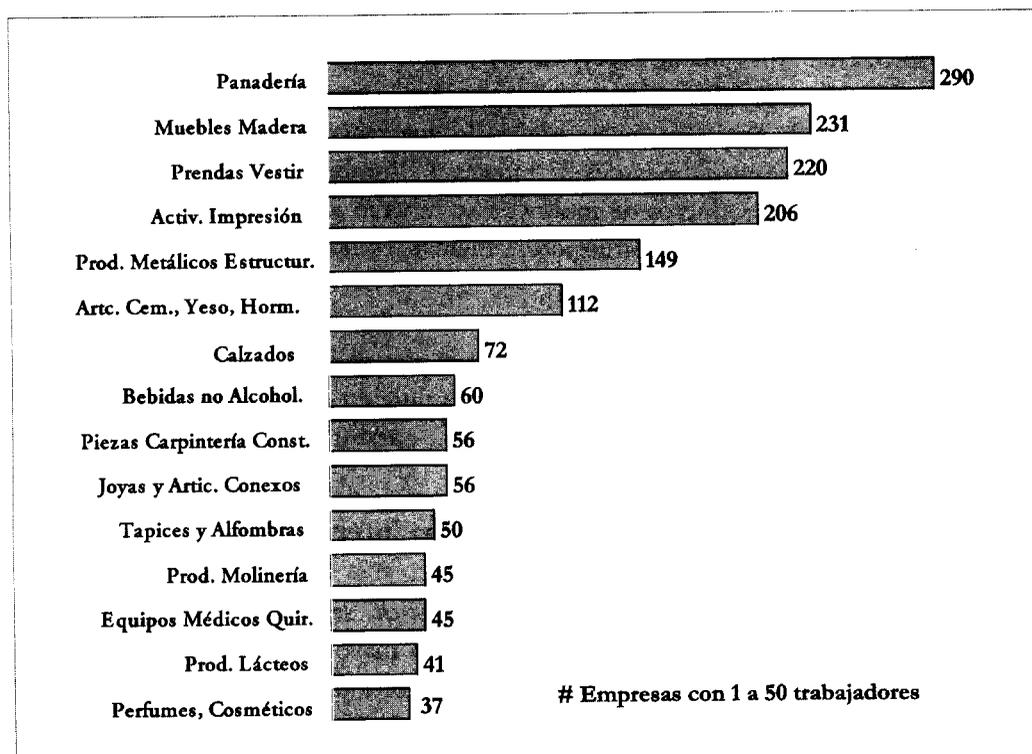
Fuente: Banco Central, Directorio Industrial, 1998.

3.2 Actividades de las pequeñas empresas industriales

El siguiente paso en el análisis es ver cuáles de las ramas industriales concentran el mayor número de las pequeñas empresas. Como se puede observar en el Gráfico 9 y en el Anexo II, tan sólo seis ramas industriales dan cuenta de más del 50% del total de pequeños establecimientos industriales. Ellas son: panaderías, muebles de madera, prendas

de vestir, actividades de impresión, productos metálicos de uso estructural, artículos de hormigón, cemento y yeso.

Gráfico 9
Ramas industriales que concentran el
mayor número de pequeñas empresas, 1998



Fuente: Banco Central, Directorio Industrial, 1998.

Es interesante constatar que sólo una de esas ramas industriales es de alimentos, mientras que dos de ellas están vinculadas a la actividad de construcción: los productos metálicos estructurales y los productos de hormigón, cemento y yeso que son, en lo esencial, las fábricas de blocks y baldosas. Si se amplía la observación hasta aquellas ramas que dan cuenta del 75% de los pequeños establecimientos industriales, quedarían incluidas las fábricas de calzados, bebidas no alcohólicas, piezas de carpintería para construcción, joyas y artículos conexos, tapices y alfombras, productos de molinería, equipo médico quirúrgico, lácteos y jabones, detergentes y productos de tocador.

Para tener una mejor idea de qué tipo de negocios se trata es conveniente examinar qué actividades específicas están comprendidas en cada rama cuando la descripción de la CIU no es muy clara. En la rama de bebidas no alcohólicas, se tiene fundamentalmente

a las plantas envasadoras de agua natural. Entre los productos metálicos estructurales se cuentan sobre todo los trabajos de herrería (rejas), puertas y ventanas de aluminio y toldos. Las empresas clasificadas en la fabricación de joyas parecen comprender en realidad dos grupos. Por un lado, aparecen las tradicionales joyerías-relojerías, que en la mayor parte de los casos son establecimientos de venta, que sólo marginalmente realizan algún procesamiento y, sobre todo, reparaciones. Un segundo grupo está constituido por empresas que se dedican a la fabricación de joyas o bisutería de tipo artesanal, en base a materiales típicos del país (ámbar, carey, larimar). Este último segmento, que sería propiamente el dedicado a la fabricación, no parece sujeto a competencia internacional dado que la utilización de materiales nacionales es lo que genera su demanda. Los establecimientos clasificados como fabricantes de tapices y alfombras, son en su gran mayoría talleres de tapicería; los productos de molinería se refieren a los molinos de arroz, y en la fabricación de equipo médico quirúrgico se incluye, esencialmente, a los laboratorios dentales.

Esta descripción del contenido específico en el país de las diversas ramas industriales no es fortuita, sino que aporta elementos para evaluar en qué medida esas actividades pueden ser más o menos afectadas por un entorno de apertura comercial.

3.3 Las pequeñas industrias y la competencia internacional

De la enumeración realizada en el acápite anterior, se desprende claramente que gran parte de las ramas industriales que concentran la mayor parte de las pequeñas empresas se dedican a la producción de bienes no transables o poco transables y, en algunos casos, en realidad, a la producción de servicios personales o empresariales. Tal razonamiento se resume en el Cuadro 2. Como se observa, de las quince ramas industriales que concentran el 75% de los pequeños establecimientos industriales, es una tercera parte de ellas la que se está viendo crecientemente amenazada por la apertura comercial. Esta comprende los de prendas de vestir y calzados, muebles de madera, algunos productos lácteos, cosméticos y productos de tocador.

El carácter escasamente transable de los otros productos es explicado por sus características. El pan de consumo masivo, sobre todo el que producen los pequeños establecimientos, es un producto de fabricación diaria. Si bien se está ampliando el consumo de pan industrial de más larga duración (pan de sandwiches), las importaciones no parecen estar ejerciendo una gran competencia por un problema de costo de transporte sobre costo del producto. Los precios de los panes importados son muy superiores a los de fabricación nacional. Sólo productos de muy alto valor agregado podrían soportar ese costo de transporte y tales productos han tendido a ser fabricados localmente por las

cadena de supermercados y panaderías especializadas. En todo caso, los importados son nichos del mercado para los estratos de consumo muy selectivo, por lo que se estima que difícilmente supongan una amenaza para las pequeñas panaderías.

En el caso de estos productos las amenazas para la pequeñas empresas parecen provenir más bien de los patrones de modernización que pueden desviar el consumo hacia los bienes más típicamente industriales, así como del desplazamiento que pueden ocasionar los grandes establecimientos.

Cuadro 2
Presión de la competencia internacional sobre las ramas industriales
que concentran a las pequeñas empresas

CIIU Rev.3	Rama industrial	Comercialización internacional
1541	Panadería	Mínima
3610	Muebles	Creciente
1810	Prendas de vestir excepto de piel	Creciente
2221	Actividades de impresión	Baja
2811	Prod metálicos uso estructural	Mínima
2695	Art. de hormigón, cemento y yeso	Mínima
1920	Calzados	Creciente
1554	Bebidas no alcohólicas	Baja
2022	Piezas de carpintería para construcción	Baja
3691	Joyas y artículos conexos	Mínima
1722	Tapices y alfombras	Mínima
1631	Productos de molinería	Restringida
3311	Equipo médico, quirúrgico y aparatos ortopédicos	Nula
1520	Lácteos	Creciente
2424	Jabones, detergentes, perfumes, tocador	Creciente

Fuente: Elaborado en base a informaciones del Anexo III.

En el caso del agua embotellada, difícilmente su componente masivo (botellones de uso familiar) soporte el costo de un transporte internacional, por lo que es de esperar que estas empresas no se vean afectadas por la competencia externa. Otros segmentos del mercado, de mayor valor agregado, pudieran experimentar una mayor penetración de las importaciones, como las pequeñas botellas de agua de marca. Pero estos productos, de nuevo, se destinan a nichos muy reducidos del mercado.

Respecto de las imprentas, es necesario aclarar que la CIIU distingue claramente entre éstas y las editoriales; esto es, la rama de productos de impresión no se refiere a libros, revistas, periódicos, etc. En consecuencia, se refiere fundamentalmente a todo

tipo de impresos, cuyo consumo masivo es fundamentalmente empresarial (facturas, recibos, cheques, etc.). Esta actividad, en realidad, presenta más el carácter de un servicio a las empresas, en el sentido de que se plantea una labor de diseño a ser supervisada por la propia empresa, que facilita su realización local. Si bien se trata de productos que podrían ser encargados al extranjero, la existencia de una oferta local facilita la supervisión, órdenes pequeñas, rapidez en la entrega, etc. No es fácil visualizar una importante penetración de las importaciones, salvo en el caso de aquellos productos que por razones de materiales sofisticados (por ejemplo, materiales de seguridad) o de diseños demasiado especiales no puedan ser realizados por la industria local.

Los productos de uso estructural, sean metálicos o de madera, parecen presentar una situación similar: responden a demandas particulares de las empresas de construcción; son productos de difícil estandarización, ya que cada edificio o complejo puede requerir de medidas particulares. Adicionalmente, algunos de estos productos, como la persianas de aluminio o vidrio, responden a patrones de consumo claramente tropicales. En el caso de blocks y baldosas de cemento utilizados masivamente en la construcción, se plantea algo parecido: demasiado peso para poco valor; su comercialización internacional no parece resultar funcional. Por último, no se comenta sobre laboratorios dentales (eufemísticamente clasificados como producción de equipo médico, quirúrgico) o sobre tapicerías, puesto que se trata claramente de servicios personales o a los hogares. Lo reducido de los valores importados de los principales productos que compiten con las ramas industriales señaladas, que aparecen en el Anexo III, avala los razonamientos anteriores.

Una situación diferente se registra en las restantes cuatro ramas que conforman el subconjunto definido como afectadas por la competencia internacional. Prendas de vestir y calzados posiblemente hayan sido, entre las ramas concentradoras de pequeñas empresas, las más perjudicadas por la apertura comercial. Varios elementos se combinan en esta tendencia: en primer lugar, en estas dos actividades se daba anteriormente, y en cierta medida se sigue dando en la actualidad, una compleja relación entre protección aparente y desprotección real. Los niveles arancelarios eran muy importantes antes de la reforma arancelaria; sin embargo, se trata de productos que tradicionalmente han sido objeto de contrabando masivo y en gran medida permitido. Las importaciones “de maleta”, sobre todo de ropa, son una actividad importante y bastante tolerada por las autoridades.

Pero posiblemente lo que más ha afectado a estas actividades es resultado claro de los procesos de globalización: la tendencia a la absorción de los patrones de consumo que se imponen a nivel mundial, tanto en los materiales, como en las confecciones mismas. A ello se añade que en el segmento masivo del mercado de estos productos es donde se registra una enorme presión de la competencia de países que son líderes a nivel

mundial. En la ropa barata es difícil competir con las exportaciones asiáticas, que se caracterizan por las ventajas de la integración industrial (producen las fibras, los tejidos y los productos finales) y tienen larga experiencia de competencia en los mercados internacionales. Esto plantea una observación importante sobre eventuales estrategias industriales–comerciales para el país: la necesidad de identificar y desarrollar nichos de mercado de mayor valor agregado. Será muy difícil competir en los segmentos masivos y baratos de los mercados en los que la única ventaja sea la mano de obra barata. Existen muchos países más pobres que República Dominicana y que al bajo costo de la mano de obra añaden la dotación de recursos naturales y tradiciones de larga data.

Como ya se señaló, en la producción de prendas de vestir y calzados, materiales y diseños ejercen gran importancia. En el caso de las confecciones, tan solo las de género de punto están integradas con la producción del tejido y éstas presentan un incremento en las importaciones sustancialmente menor que las confecciones de tejido plano (104% vs. 151%, respectivamente; ver Anexo III). La evolución de la producción nacional en esta rama no parece, pues, uniforme. Algunas empresas que definieron una línea de producción acorde con las tendencias internacionales (Karla Read con su línea de ropa de punto con importante contenido de diseño), lograron reservarse un nicho importante del mercado. En otros casos de productos más uniformes, como las camisas de caballeros, la evolución parece haber sido más negativa, pues la penetración de las importaciones que se observa en el mercado luce importante.

En el caso de los calzados, por la prensa diaria se reportó durante la primera mitad de la década, una situación de cierre sistemático de pequeñas empresas productoras de zapatos, sobre todo ubicadas en el área del Cibao. Las masivas importaciones de calzados chinos no fueron ajenas a ese proceso de quiebra. En momentos en que varios países latinoamericanos imponían tasas compensatorias a esas importaciones por evaluar que se trataba de una situación de competencia desleal (dumping), en el país no se tomó precaución alguna, pese a que coincidía con el proceso de desgravación arancelaria.

Este es un sector en el cual la ventaja competitiva en el pasado era la mano de obra barata, pues en cuanto a la producción de insumos, tan solo se cuenta con una muy deficiente producción de cueros. En un proceso de apertura del mercado, esa ventaja pierde importancia ante la competencia con países con niveles de vida más bajos. Así se puede observar que en los segmentos más dinámicos del mercado, los calzados deportivos, las importaciones han crecido a una tasa notablemente mayor al promedio.

En ambos casos, confecciones y calzados, como se trata de artículos muy sensibles a las modas, se requiere una gran agilidad en la adopción de aquellos materiales y diseños que están marcando las pautas en los mercados internacionales. Pero esa agilidad es muy

difícil de lograr para pequeñas empresas individuales, pues las operaciones de compra en el exterior involucran, para ser eficientes, mayores volúmenes que los requeridos por una pequeña empresa.

Los muebles de madera parecen estar registrando una situación similar, que puede agudizarse en el futuro. En las importaciones de muebles los costos de transporte tienden a constituir un mecanismo natural de protección, pero eso no siempre opera. En el caso de los muebles de rattan y mimbre, no se advierte la misma penetración que con los muebles de madera. Los primeros, en general de menor precio que los segundos, cuentan con una amplia oferta nacional y en ellos son más fáciles de manejar los problemas de diseño. Por su lado, las importaciones de muebles de madera no parecen haber alcanzado un nivel masivo, posiblemente por haberse concentrado en la oferta de productos de muy alto costo, para los estratos de mayores ingresos, sobre la base de diseños de marca.

El gran riesgo para las pequeñas empresas que trabajan los muebles de madera puede presentarse en el caso de que se generalice la importación de muebles de conglomerado desarmables. En este caso se logra reducir el costo del transporte internacional y el mercado nacional puede ser inundado, en algunos artículos que se prestan a un proceso de desarmado por piezas, de productos de muy bajo precio.

El último grupo de artículos que aparecen caracterizados por ser producidos por pequeñas empresas son los del cuidado personal. Como se advierte en el Anexo III, de todos los productos de cuidado personal, aquellos que pueden identificarse con las necesidades más básicas —jabones y dentríficos— registran un menor incremento en las importaciones, mientras que aquellos que corresponden a necesidades más superfluas —cosméticos y perfumes— han experimentado un mayor dinamismo.

Dos elementos podrían explicar esta evolución. Los productos considerados superfluos estaban sometidos a los mayores impuestos a la importación, ya que eran objeto de tributación adicional cada vez que se necesitaban recursos presupuestarios adicionales. El resultado era una enorme protección efectiva para las empresas que producían estos artículos. Con el desmonte arancelario los productos importados se debieron abaratar relativamente en forma significativa. El ritmo de crecimiento en las importaciones y la disminución de las condiciones de protección llevan a inferir que una parte decreciente de la demanda nacional está siendo suplida por producción interna, fenómeno que puede tender a generalizarse, pues en estos productos la “marca” es un elemento distintivo importante. Puesto que se trataba de líneas de producción cuya única ventaja competitiva estaba en la alta protección, la pérdida de espacios relativos de la producción nacional era esperable.

En los productos de consumo más masivo y necesario, como jabones y dentríficos, se tiene la impresión de que el lento crecimiento de los valores de importación se debe, por un lado, a que se trata de productos que muestran ya un mercado maduro, con crecimiento vegetativo de la demanda y, por el otro lado, a que se mantiene la producción nacional, dado que esta se realiza en grandes empresas que representan a las grandes marcas que copan el mercado. Esto es muy claro en el caso de las pastas dentales.

Resumiendo las observaciones anteriores sobre las amenazas que para las ramas industriales en las que predominan las pequeñas empresas supone la apertura comercial, se puede plantear que en una gran mayoría de esas líneas de producción se registra un carácter poco transable de los bienes en cuestión. Sin embargo, en algunas otras ramas con gran presencia de pequeñas empresas sí se puede estimar que la apertura comercial ha tenido, y debe seguir teniendo, fuerte efecto negativo sobre la producción nacional.

4. LAS PEQUEÑAS EMPRESAS EN EL ENTORNO DE LA GLOBALIZACIÓN

4.1 Reciente atención internacional a las pequeñas empresas

En las últimas décadas se ha prestado atención creciente, en prácticamente todos los países, al potencial que presentan las pequeñas empresas y a las eventuales vías de apoyar ese potencial. Tal interés viene de dos comportamientos fundamentales de estas empresas. En primer lugar, es evidente que, incluso en las economías más desarrolladas, ocupan parte fundamental de la fuerza de trabajo. Más aún, cuando la evolución de esas economías no muestra un dinamismo suficiente para incorporar a las actividades empresariales modernas a los nuevos entrantes al mercado de trabajo, esos nuevos entrantes tienden a refugiarse en pequeñas empresas o en modalidades de autoempleo. De esta manera, los programas de apoyo a la micro y pequeña empresa se han visualizado a menudo como un medio para paliar el desempleo, por lo que cobran más importancia en las coyunturas económicas recesivas.

Un segundo comportamiento que ha despertado un enorme interés sobre las pequeñas empresas se ha generado a partir de la observación de la capacidad de dinamismo que han mostrado, en algunos casos, estas unidades productivas, fundamentalmente de tipo industrial. La experiencia italiana de los distritos industriales constituyen el paradigma por excelencia de estas potencialidades, pero el fenómeno es más amplio:

“Existe evidencia que sustenta el argumento de que, aún dentro del sector industrial, la participación relativa en la producción y el empleo de las pequeñas y medianas empresas y establecimientos en la mayoría de los países europeos ha crecido, en algunos casos de manera muy marcada. Un estudio reciente del Research Institute for Small and Medium Sized Business de Holanda muestra que las pymes están haciéndose fuertes en todas las ramas de la industria manufacturera en términos de participación en el volumen de mano de obra y en todos menos uno, en términos del PBI.”¹⁵

Lejos de tratarse ya de las actividades de autosubsistencia, una porción significativa de estas empresas ha mostrado una sorpresiva capacidad de adaptación y respuesta a las nuevas condiciones de los mercados, convirtiéndose en importantes agentes del progreso económico y ganando una presencia creciente incluso en los mercados internacionales.

¹⁵ Alan A. Gibb, “Factores claves en el diseño de políticas de apoyo al proceso de desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (Pymes): una visión de conjunto”; en Hugo Kantis (Ed.), *Desarrollo y gestión de PyMEs: Aportes para un debate necesario*, Universidad Nacional General Sarmiento, Buenos Aires, 1998.

De nuevo, esto ha llamado la atención de investigadores y gobiernos en el intento de averiguar si se trata de un fenómeno sostenido o de una respuesta coyuntural, y si esas empresas pueden convertirse en un soporte dinámico del crecimiento económico. En este último caso, el objetivo sería identificar a las empresas que presentan ese potencial y los mecanismos más idóneos para darles soporte.

En los análisis que se han realizado sobre la nueva dinámica de las pequeñas empresas parece quedar claro que ese dinamismo se ha fundamentado en los cambios acaecidos en las características de los mercados. Ciertamente, siempre se planteó la permanencia en los mercados de “nichos” poco apropiados para las grandes empresas basadas en las economías de escala, pero la situación reciente de una creciente participación en los mercados internacionales, se vincula a nuevos desarrollos.

“Edith Penrose presentó una explicación plausible en 1959. Sugirió que la economía genera un número de espacios de mercado que no son favorables para la producción a gran escala. Estos mercados pequeños pueden ser creados por costumbres locales (por ejemplo, productos para sectas religiosas), por necesidades lujosas (alta costura) o por usos especiales (autos de carrera), por ubicación geográfica (poblaciones aisladas) o por mercados muy nuevos con una demanda aún baja. Estos mercados pequeños no son accesibles para los grandes productores, ni rinden la suficiente ganancia como para interesarlos.

La actual multiplicación de nichos en nuestras economías puede ser explicada, en parte por lo que los especialistas en marketing denominan la creciente segmentación de los mercados debido al crecimiento de los ingresos en los países industrializados.”¹⁶

Tal segmentación ha implicado requerimientos de flexibilidad en la producción que no se acomodan a las características productivas de las muy grandes empresas. El mismo autor citado enuncia la posible explicación de que la aversión al riesgo e incertidumbre generados por los requerimientos de flexibilidad es un elemento explicativo de que esos segmentos del mercado sean desechados por las más grandes empresas o delegados a empresas más pequeñas y flexibles.

Sobre lo anterior, parece poder afirmarse que el cimiento de esos cambios, la elevación de los niveles de ingreso y educación en los países desarrollados, se extiende a los

¹⁶ Pierre André Julien, “Las pequeñas empresas como objeto de investigación: algunas reflexiones acerca del conocimiento de las pequeñas empresas y sus efectos sobre la teoría económica”, en Hugo Kantis (Ed.). *Desarrollo y gestión de PyMEs: aportes para un debate necesario*, Universidad Nacional General Sarmiento, Buenos Aires, 1998.

estratos más acomodados de los países de menor desarrollo. Fundamentalmente, esos altos niveles de ingreso y educación definen un rechazo a la utilización de los productos masificados y totalmente uniformes que la producción en gran escala ofreció con éxito a lo largo del siglo XX.

El ejemplo más típico de este cambio en las demandas es el paso del objetivo de que toda la población norteamericana tuviera un automóvil Ford T exactamente igual, a los actuales sistemas de encargo personalizado de las características del automóvil que se desea. A la preferencia por la diferenciación se añade el surgimiento de nuevas demandas que se plantean en aquellas sociedades que, teniendo resueltas sus necesidades básicas, pasan a estadios superiores de exigencia: es el ejemplo muy claro del enorme auge que están teniendo los productos naturistas.

A estas exigencias por el lado de la demanda se añaden cambios registrados también en el interior de las unidades productivas. El esquema organizativo en que se basa la producción de grandes volúmenes de un producto totalmente uniforme ha perdido validez para todos aquellos mercados que ahora demandan diversidad, frecuente innovación y alta calidad. Para cumplir con estas demandas, la organización de la producción tiene que regirse por esquemas que permitan una gran flexibilidad. Esto ha conducido a importantes cambios en el paradigma productivo, donde la cadena continua ha tenido que ser sustituida, en muchos casos, por módulos que permiten el manejo de pequeños volúmenes de productos diferenciados. El resultado del perfeccionamiento de las nuevas formas de organización productiva ha sido la disminución de los volúmenes óptimos para cada producto; esto es, las economías de escala que regían la producción en masa han tomado una nueva dimensión, más reducida. Todas estas evoluciones han abierto enormes oportunidades para las pequeñas empresas; éstas no sólo pueden copar los nichos de mercado de bienes finales que requieren de volúmenes relativamente pequeños y características particulares, sino también nichos en insumos especializados, ya que las características requeridas en los productos finales se expanden hacia atrás, exigiendo flexibilidad también en la producción de insumos y de los bienes de capital.

Ahora bien, aunque, como se señaló, las innovaciones en los esquemas organizativos han reducido el tamaño óptimo del lote de producción, hay otras actividades colaterales en las cuales todavía las economías de escala juegan un papel importante. Esto se plantea, por ejemplo, en lo relativo al mercadeo y promoción de los productos, sobre todo cuando se incursiona en los mercados internacionales. La exploración de un mercado externo o la promoción de sus artículos en el exterior puede ser tarea imposible para una pequeña empresa. Esta dificultad se ha solucionado en muchos casos vía la colaboración entre empresas. La contratación de una asesoría técnica puede ser también difícil para una empresa, pero no para un grupo de empresas que están experimentando

las mismas necesidades. Es por ello que prácticamente toda la literatura sobre el reciente dinamismo de las pequeñas empresas enfatiza la importancia de que éstas logren desarrollar redes de colaboración a diversos niveles. Es lo que algunos autores han denominado el “nivel mesoeconómico”¹⁷, cuyo funcionamiento debe ser acorde con los desarrollos a los niveles micro y macroeconómicos.

4.2 Requerimientos para la competitividad de las pequeñas empresas

Retomando las ideas someramente expuestas en el acápite anterior, a continuación se trata de sintetizar los determinantes de la competitividad, para poder posteriormente evaluar cómo los diversos proyectos de ley en discusión pueden incidir sobre ellos. Parece oportuno recordar aquí las líneas de trabajo que fueron identificadas a inicios de la presente década por un programa de apoyo a la reestructuración del sector industrial¹⁸, las cuales mantienen toda su vigencia.

–Nivel macro. El logro de una reorientación fundamental en la dinámica de funcionamiento de la producción industrial requeriría de reformulaciones también trascendentales en el marco regulatorio que la normaba y que había sido diseñado de acuerdo al modelo anterior. Más aún, el logro de una mayor orientación de la producción industrial hacia los mercados internacionales demandaba de una mayor eficiencia en todo el entorno, acorde con la que se deseaba imprimir al interior de las empresas. En particular, la acción estatal debía tornarse en elemento de apoyo a la eficiencia, lo cual planteaba la necesidad de realizar una profunda reforma del Estado, priorizando aquellas instituciones con mayor incidencia sobre el sector industrial.

–Nivel micro. Dado que las empresas industriales se mantuvieron aisladas de la competencia internacional por la alta barrera protectora que les brindaba el anterior esquema de impuestos sobre las importaciones, quedaron marginadas también de las evoluciones que se produjeron en las formas de competir en esos mercados. Era necesario, pues, ayudarlas, en primer lugar, a reexaminar los determinantes de la competitividad y, en segundo lugar, a adoptar las nuevas tecnologías de organización industrial que, siendo cada vez más la clave para la competitividad de las em-

¹⁷ Raphael Kaplinsky, *Propuesta de estrategia para la reestructuración y desarrollo del sector industrial de la República Dominicana: Informe principal*. (mimeo), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Santo Domingo, 1991.

¹⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Proyecto DOM/90/009, *Programa de Reestructuración Industrial. Resultados y recomendaciones del proyecto*, Informe preparado por Angeles Calzada, Coordinadora Nacional del Proyecto, Santo Domingo, 1994.

presas, se estaban convirtiendo en la práctica en una condición indispensable para participar en los mercados dinámicos.

–Nivel meso (intermedio). El concepto de eficiencia sistémica que hoy avala a las naciones que han registrado mayor crecimiento en su competitividad incluye un complejo tramado de alianzas estratégicas entre empresas, así como de éstas con el gobierno y con otras instituciones. Dentro de este tramado de relaciones, la colaboración entre empresas –sean competidoras o relacionadas en sus negocios– brinda oportunidades importantes para ganancias en eficiencia; el desarrollo de esas relaciones de colaboración presenta un importante potencial para el país y puede ser un importante mecanismo para superar las deficiencias condicionadas por el reducido tamaño de las empresas dominicanas.”

Sobre esos tres campos de acción en apoyo a la eficiencia empresarial, se pueden definir las condiciones necesarias para potenciar el éxito de las empresas industriales en general y de las pequeñas empresas en particular.

4.2.1 Un entorno económico e institucional adecuado

Ante todo, se debe señalar la estabilidad económica como una condición imprescindible para posibilitar el desarrollo de cualquier tipo de empresa. Pero muy en particular, las pequeñas empresas tienen menores mecanismos de defensa y resistencia frente a las crisis económicas, por lo que, en términos relativos, resultan mayormente beneficiadas por la estabilidad que ha mostrado la economía a lo largo de la década.

El funcionamiento de algunas instituciones públicas con evidente incidencia en las operaciones empresariales es también un campo de acción en el cual se han logrado, y otras veces tan sólo esbozado, importantes progresos durante los últimos años. Aunque no se ha impulsado un decidido programa de reforma del Estado, algunos progresos importantes son visibles. Ejemplo de ello es el servicio aduanero, que a inicios de la década se identificaba como una de las mayores trabas a las operaciones industriales. En general, los servicios de la administración tributaria han experimentado una notable mejoría. Algunos servicios públicos parecen estar también en vías de progreso: el suministro de electricidad, si bien todavía con graves deficiencias, se supone esté en proceso de franca eficientización tras su traspaso a empresas privadas.

Con una visión de más largo plazo, los esfuerzos que se han estado realizando para mejorar el sistema educativo deben redundar en una elevación del nivel de calificación de la generalidad de la mano de obra en el futuro, mejores condiciones para el aprendi-

zaje ocupacional y para la asimilación de los continuos cambios que demanda el progreso tecnológico.

Es evidente que en el país queda una enorme tarea para llegar a conformar un entorno óptimo para las actividades productivas. Sin embargo, todo parece indicar que se toma conciencia de la necesidad de conformar ese entorno, no obstante las dificultades que tenga que enfrentar.

Como se verá más adelante, al analizar los proyectos de ley en discusión, la mayoría de estas nuevas normativas se dirigen, precisamente, a la conformación de un entorno más eficiente. Lamentablemente, muchos de esos proyectos llevan largos años en discusión y no parece que el país está logrando la unidad de voluntades necesaria para acelerar debidamente un conjunto de reformas que tendrían un impacto significativo en el logro de un mejor entorno regulador e institucional.

4.2.2 Una nueva visualización del mercado

En primer lugar, los productores dominicanos de bienes transables deben tomar conciencia de que ya no se trata de competir con los demás productores nacionales por el reducido, pero protegido, mercado interno. Cada vez más, la competencia va a provenir de los productores externos.

En el contexto de una economía crecientemente abierta, los productores nacionales deben revisar dónde se pueden ubicar sus ventajas competitivas. Las líneas de producción de bienes en grandes volúmenes, para los cuales no se cuenta con una dotación especial de recursos naturales, sino con la competitividad que aporta una mano de obra barata, va a estar sometida a la competencia de países aún más pobres y con mano de obra más barata. Y no se trata sólo de las dificultades de captar parte de esos mercados en el contexto internacional —lo cual sólo parece factible, como en el caso de las zonas francas, mediante estrechas relaciones con empresas foráneas que controlan las etapas clave, como diseño y comercialización—, sino de la competencia en el propio mercado nacional, así como de las dificultades para mantener los segmentos del mercado local en esos productos masivos. Esto es lo que parece estarse produciendo con la importación de confecciones baratas. Lo que se plantea, pues, es que mercados de productos masivos, indiferenciados, de baja calidad y costo serán un objetivo muy difícil para el empresariado dominicano, sea éste grande o pequeño.

La atención del empresariado dominicano, sobre todo del pequeño, debiera, consecuentemente, dirigirse hacia la identificación de nichos. Estos pueden ser definidos tanto por características específicas del mercado nacional, como pueden ser nichos de los

mercados internacionales. En este último caso, el gran problema para la pequeña industria nacional es la identificación de tales potencialidades.

En relación a los eventuales nichos del mercado nacional, estudios recientes de casos de empresas exitosas, elaborados por CAMPE-INTEC, presentan interesantes ejemplos. La empresa Roa Industrial¹⁹ consiguió crearse un nicho en una línea de productos que estaba siendo crecientemente penetrada por las importaciones: los muebles modulares de cocina. Para ello, explotó dos características del mercado local no presentes en los muebles importados: el uso de la caoba en gabinetes de cocina y la costumbre de que éstos vayan colocados sobre un zócalo. En base a esas particularidades, la empresa ha logrado competir en una línea de demanda nueva, con amplio potencial –los gabinetes modulares–, y diferenciar su producto del importado, creándose ventajas competitivas en base a patrones de la demanda local.

En el caso de Rattan Dominicano²⁰, además de las innovaciones realizadas en la organización del proceso productivo, que permitieron ampliar la variedad de la oferta, se consiguió crear una diferenciación dentro de un mercado bastante indiferenciado: el de los muebles de rattan. La creación de una nueva marca que incorpora un importante esfuerzo de diseños innovadores y combinación de colores, le ha creado un nicho para productos de mayor valor agregado. El ya mencionado caso de Karla Reid es otro ejemplo de los mecanismos de creación de “nichos” en el mercado interno. Esta marca, que se inició con confecciones de género de punto –un mercado bastante uniforme en el país– creó su parcela de mercado mediante la incorporación de un esfuerzo de diseño en las confecciones de punto.

4.2.3 Adopción de nuevas tecnologías de organización de los procesos productivos

El hecho de que en el mercado se puedan identificar “nichos” que demandan mayor valor agregado, no implica que los precios de esos productos no estén sometidos a fuerte competencia. Parte fundamental del desarrollo de las técnicas productivas en las décadas recientes ha sido la generación y difusión de procedimientos que permiten combinar la producción de lotes reducidos con costos razonables (producción justo a tiempo, calidad total, producción modular, etc.).

¹⁹ Julio Sánchez Maríñez, *Micro, pequeña y mediana empresa: Estudios de casos de éxito. Roa Industrial, C. por A.*, Centro de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (CAMPE-INTEC), Serie CAMPE de Investigaciones, No. 3, Santo Domingo, 1999.

²⁰ Julio Sánchez Maríñez, *Micro, pequeña y mediana empresa: Estudios de casos de éxito. Rattan Dominicano, S. A.*, Centro de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (CAMPE-INTEC), Serie CAMPE de Investigaciones, No. 1, Santo Domingo, 1999.

Estas tecnologías organizativas no son de conocimiento generalizado entre los empresarios nacionales, sobre todo entre los pequeños empresarios. Además de no ser tecnologías de dominio común, su puesta en ejecución requiere de asistencia técnica externa, tanto de tipo empresarial/general como específica por tipo de producción. Y esa asistencia técnica –de la cual hay una cierta disponibilidad en el país para los aspectos generales y mucho menor para tecnologías de producción específicas– es costosa y difícilmente financiable por pequeñas empresas individuales.

Sobre este tema parece interesante citar unas reflexiones expresadas por José Antonio Ocampo, Secretario de la CEPAL, en una reunión sostenida con un grupo de profesionales dominicanos durante su reciente visita al país. Ocampo expresaba que la reestructuración del aparato industrial que se ha estado llevando a cabo en muchas economías latinoamericanas no siempre conlleva a un incremento en la productividad del conjunto del aparato productivo. Ciertamente, grandes empresas han reestructurado fuertemente sus operaciones, muy frecuentemente mediante alianzas estratégicas con empresas internacionales, pero se trata de casos aislados. Adicionalmente, reflexionaba el Secretario de la CEPAL, cuando se examinan los programas de apoyo a la productividad que se llevan a cabo –mediante programas de entrenamiento, transferencia tecnológica, etc.–, la conclusión es que tales programas son buenos, pero su cobertura demasiado reducida para impactar la productividad del conjunto de la economía.

Estas reflexiones se citan aquí porque parecen aportar un elemento explicativo sobre los limitados resultados de los programas de reformas económicas realizados en muchos países. Las señales del mercado –nuevos determinantes de la competencia, nuevas técnicas organizativas, etc.–, no son percibidas de manera automática por la mayoría de las empresas, que son las pequeñas empresas. Se producen, así, ganancias en eficiencia de las grandes empresas que sí tienen acceso al conocimiento de cómo están evolucionando los mercados mundiales, pero lo que no se producen son las ganancias sistémicas de contar con todo un aparato productivo asimilando las mejores prácticas. Esto plantea que, para lograr una real reestructuración productiva generalizada, se requiere de un esfuerzo deliberado, intenso y sistemático de capacitación y apoyo a las pequeñas empresas para la asimilación de las nuevas condiciones.

4.2.4 Cooperación interempresarial como medio para superar las limitaciones de las pequeñas empresas

Este es uno de los elementos más destacados por la literatura sobre las experiencias exitosas de las pequeñas empresas. Es evidente que en muchos casos esa capacidad de cooperación se ha basado en la existencia, más o menos larga, de tradiciones de especialización regional o en acciones estatales de creación de conglomerados productivos.

Cuando tales tradiciones no existen, crear conciencia sobre sus ventajas e incentivarlas se hace necesario si se desea que la modernización llegue masivamente al aparato productivo, lo que implica que llegue masivamente a las pequeñas empresas. En algunos países, como México, conscientes de la importancia de fomentar esas relaciones interempresariales, se han promulgado leyes de fomento a empresas que contribuyan a fomentarlas:

“Artículo 1º. El presente Decreto tiene por objeto promover la creación, organización, operación y desarrollo de empresas integradoras de unidades productivas de escala micro, pequeña y mediana, cuyo propósito sea realizar gestiones y promociones orientadas a modernizar y ampliar la participación de las empresas de estos estratos en todos los ámbitos de la vida económica nacional”.²¹

4.2.5 Diseño de mecanismos explícitos para superar las restricciones que el entorno impone a las pequeñas empresas

Muchas de las limitaciones que enfrentan las pequeñas empresas a causa de su tamaño pueden ser enfrentadas, al menos parcialmente, mediante la colaboración interempresarial. Tal sería el caso de las economías que se pueden derivar de compras conjuntas —tanto de bienes como de servicios—, producciones coordinadas entre varias empresas, etc. Hay otras limitantes, sin embargo, que, aún contando con colaboración entre pequeñas empresas, pueden resultar difíciles de superar. Tal es el caso del acceso al financiamiento, las dificultades para promocionar en el exterior sus productos, sondear los mercados externos para determinar sus posibilidades de penetrar en ellos, entre otros.

En estos casos, el diseño de mecanismos para compensar tales limitaciones es necesario para potenciar el crecimiento de este segmento empresarial, por lo que debe ser un componente explícito de los programas de apoyo.

²¹ Decreto que modifica al Diverso que promueve la organización de empresas integradoras. Publicado en la página de internet de la Secretaría de Estado de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), Mexico, 1999.

5. LOS ANTEPROYECTOS DE LEY SOBRE REFORMAS ECONÓMICAS Y SUS EFECTOS SOBRE LAS MIPYME

5.1 Antecedentes

5.1.1 Inicio del proceso de reformas económicas

La segunda mitad de la década de los años ochenta se caracterizó en el país por una inestabilidad económica sin precedentes en la historia reciente. Las raíces de tal inestabilidad se ubicaron fundamentalmente en una conducción de la política económica ampliamente divorciada del entorno internacional definido en el continente a lo largo de la denominada “década perdida”.

En el transcurso de la primera mitad de esa década, la economía dominicana se vio sometida a duros programas de ajuste macroeconómico que conllevaron una significativa disminución en los niveles de ingreso de la población. Los fuertes programas de ajuste, sin embargo, no fueron acompañados por el diseño y ejecución de un programa amplio de medidas que incentivasen cambios estructurales y posibilitasen el reinicio de un nuevo período de crecimiento sobre bases sólidas y sostenibles. Posiblemente el único cambio de este tipo que se introdujo a la luz de los ajustes fue la liberalización del tipo de cambio, medida que sí tuvo consecuencias sustanciales sobre las nuevas vías de funcionamiento de la economía.

Con el cambio de gobierno registrado en 1986, la atención que se había estado otorgando al equilibrio de las principales variables macroeconómicas fue sustituida por un interés en redinamizar la economía sobre la base del gasto estatal, concentrado en ambiciosos programas de construcciones públicas. Si bien en el muy corto plazo, frente a la represión que había sufrido la demanda interna en los años anteriores, tal lineamiento produjo un importante dinamismo en la economía, el mismo resultaba totalmente contradictorio con las fuentes de financiamiento del sector público. Éstas no habían experimentado modificaciones sustantivas, por lo que seguían definidas por un conjunto muy disperso de figuras impositivas anticuadas que le imprimían enorme inelasticidad a los ingresos fiscales.

El resultado fue un significativo déficit fiscal para cuyo financiamiento se acudió a los recursos inorgánicos del Banco Central. A lo anterior se unió la tradicional resistencia de los gobiernos dominicanos a permitir que el tipo de cambio registrase los ajustes necesarios ante el exceso de demanda, por lo que, en definitiva, a lo que se llegó fue a

una aguda incapacidad de pagos externos que estuvo a punto de hacer colapsar totalmente el funcionamiento del aparato productivo nacional. Desabastecimiento de productos importados fundamentales, una inflación sin precedentes en el país y una muy aguda devaluación en el mercado no oficial de divisas fueron la principales manifestaciones de tan errada conducción económica.

El deterioro en el desenvolvimiento de las actividades económicas y en toda la vida cotidiana de la nación fue de tales magnitudes que se crearon condiciones propicias para la introducción de algunos cambios importantes en la conducción de la política económica. Puesto que la principal causa del desequilibrio se había generado en el presupuesto gubernamental, el fortalecimiento de las finanzas públicas fue el primer objetivo atacado. En este campo se presentó una coyuntura especial que permitió introducir un significativo incremento en la presión tributaria y que aparecía como un ambicioso proyecto de reforma estructural. Como parte de la resistencia a admitir la depreciación del tipo de cambio que se había estado experimentando, los valores aduaneros para fines del cálculo de los impuestos a las importaciones se determinaban en base a tipos de cambio totalmente ficticios, que oscilaban entre 3.36 y 5 pesos por dólar, cuando en el mercado libre —en el cual se realizaba la mayor parte de las transacciones— el tipo de cambio llegó a alcanzar los 16 pesos por dólar.

Evidentemente, no era factible simplemente sincerar el tipo de cambio sin modificar las tarifas aduaneras, puesto que el costo de todas las importaciones se hubiese disparado de manera desaforada. La ocasión se aprovechó para introducir una reforma arancelaria que consistía en disminuir sustancialmente los niveles absolutos de las tasas arancelarias y, sobre todo su dispersión, al tiempo que se eliminaban los múltiples instrumentos legales que concedían exoneraciones parciales, y se pasaba a valorar las mercancías al tipo de cambio del mercado libre para fines del cálculo de los impuestos. El arancel más alto se estableció en 45.5%, con un programa de reducción a 35% al cumplirse el tercer año de vigencia.

La reforma arancelaria, introducida rápidamente por vía de decreto presidencial, fue acompañada de la sinceración de precios, implicando disminución de subsidios en muchos casos, así como por la liberalización del mercado cambiario y de la tasa de interés. Esa combinación de medidas logró restablecer rápidamente las finanzas públicas, por lo que el Ejecutivo perdió interés en el impulso y continuación de las reformas económicas. El Decreto 339-90 que introdujo la reforma arancelaria tardó tres años en convertirse en ley. El Código Tributario, que introducía una racionalización similar en los impuestos internos, tomó dos años para ser aprobado y su contenido quedó con significativas distorsiones. El Código Monetario y Financiero todavía está en discusión, y

algo similar fue ocurriendo con las diversas leyes que fueron siendo sometidas a las Cámaras Legislativas.

Si al inicio de la década de los noventa las reformas económicas progresaron lentamente, en la presente administración, a lo largo de la cual se han introducido importantes iniciativas a la discusión congresional, el estancamiento se ha debido a la incapacidad de concertación entre los poderes ejecutivo y legislativo. Sin embargo, son muchas e importantes las reformas bajo análisis. Comenzada ya, informal pero muy activamente, la campaña electoral 2000, es difícil visualizar que tales proyectos sean convertidos en leyes antes del cambio de período gubernamental. Esto implica la pérdida de un tiempo precioso para la modernización del entorno legal en el que se desenvuelven las actividades productivas.

5.1.2 Los principales proyectos de leyes de reformas económicas en discusión

Múltiples iniciativas han sido sometidas a las Cámaras Legislativas desde los inicios de la década y en los años recientes. Para los fines del presente estudio, se han seleccionado aquellos proyectos de ley —algunos ya convertidos en ley— que están llamados a tener una mayor incidencia en la definición del entorno para las actividades empresariales, por incidir sobre sus operaciones. En tal sentido, algunos de los proyectos no han sido incluidos en el análisis por versar sobre materias que, si bien tienden a incidir en la creación de un entorno general más eficiente, su contenido se vincula pobremente con las operaciones de las empresas. Tal es el caso, por ejemplo, de los proyectos de ley de Contratación de Obras y Servicios del Estado y de Electricidad.

El contenido de estos proyectos fue examinado cuidadosamente, pero realmente se trata de normativas muy generales, con poco interés particular para el universo empresarial. En el caso, por ejemplo, del proyecto de Ley General de Electricidad, en lo esencial, se traza toda una normativa orientada a “despertar el interés de la iniciativa privada en vincularse a autoridades y servicios públicos. Para lograr esa finalidad se debe crear, además de un marco legal transparente, organismos adecuados y confiables para la aplicación de las normas”²². Esto es, más allá de saber que el proyecto tiende a crear un entorno eficiente para las operaciones del sector de generación, transmisión y distribución de electricidad, que deberá redundar en un servicio más eficiente, ninguna de sus disposiciones tiene interés particular para las empresas que se desenvuelven fuera del sector eléctrico. No obstante, sí es de señalar que la falta de aprobación de esta legislación está

²² Proyecto de Ley General de Energía, Modificado.

motivando problemas en el proceso de capitalización que entorpecen la mejoría del sistema eléctrico.

También se debe señalar que se han seleccionado aquellos proyectos que son resultado de consensos generales, al menos en sus aspectos amplios. Esto es, se comenta la reforma arancelaria, pese a que aún no se ha logrado el acuerdo necesario para convertirla en ley, dado que hay un consenso nacional sobre la necesidad de seguir profundizando la apertura comercial. Pero no se comentan iniciativas individuales, como un proyecto de ley para otorgar un tratamiento arancelario especial a la pequeña empresa, o el proyecto que propugna por una elevación de los aranceles a la importación de carne, porque se trata de iniciativas individuales que se contradicen con las más amplias y consensuadas.

De esta manera, para los fines del análisis que sigue, se seleccionaron los siguientes proyectos de ley:

- Ley de Reforma Arancelaria y Compensación Fiscal
- Ley de Reactivación de las Exportaciones
- Código de Ordenamiento del Mercado
- Código Monetario y Financiero
- Ley de Mercado de Valores
- Ley de Seguridad Social
- Amnistía Tributaria Parcial

5.2 Proyecto de Reforma Arancelaria y Compensación Fiscal

Desde poco después de convertirse en ley el nuevo Arancel de Aduanas (Ley 14-93) y ante la evolución del entorno internacional, se comenzó a plantear la necesidad de profundizar la apertura comercial como medio para inducir una mayor integración del aparato productivo nacional en los flujos internacionales de comercio y, de esta manera, lograr nuevos mecanismos de impulso al desarrollo económico.

El rápido progreso de los acuerdos de libre comercio subregionales, sobre todo del Tratado de Libre Comercio (TLC) suscrito entre EEUU, México y Canadá, así como la formulación de la propuesta del TLC para todo el continente americano, pusieron en evidencia las tendencias al predominio de una fuerte liberalización en el comercio internacional, al menos al interior de los bloques regionales.

La necesidad de ir impulsando menores niveles arancelarios estaba tan asimilada por la clase empresarial que la propia Asociación de Industrias de la República Domini-

cana elaboró en 1995 y presentó al nuevo gobierno en 1996, un proyecto de reforma arancelaria. La problemática que suscita toda discusión sobre los criterios para la asignación de los diversos niveles arancelarios motivó que se analizaran, sobre todo, alternativas para establecer mecanismos automáticos para la reducción de esos niveles. Con esta solución, que presentaba evidentes inconvenientes (en particular, perpetuar la actual estructura de tasas sin reexaminar su funcionalidad), se pretendía obviar las múltiples discusiones y contradicciones.

La iniciativa, sin embargo, fue desconocida por el nuevo gobierno que, en el presupuesto de 1997 incorporó un amplio y radical paquete de reformas económicas. La naturaleza demasiado radical de esas medidas, que hubiese generado un shock de consecuencias imprevisibles sobre el aparato productivo nacional, ocasionó la oposición de amplios sectores de opinión y su rechazo por las Cámaras Legislativas. Ante ese rechazo, el Poder Ejecutivo solicitó a los sectores empresariales que presentasen un proyecto alternativo.

En lo que este nuevo proyecto se discutía, siempre bajo la modalidad de modificaciones automáticas, el gobierno dio inicio a negociaciones para el establecimiento de acuerdos de libre comercio con Centroamérica y los países que conforman Caricom. Esta perspectiva obligó a reexaminar las propuestas anteriores para compatibilizarlas con los niveles arancelarios vigentes en esos países, sobre todo en Centroamérica. De esta manera, el criterio de automaticidad fue sustituido por el de compatibilidad, —aun tomando en cuenta las lógicas diferencias entre aparatos productivos— con los aranceles centroamericanos.

Los acuerdos de libre comercio han tornado más ineludible la reforma arancelaria. Los niveles arancelarios vigentes en el país son muy altos en relación a los vigentes en Centroamérica. Esto implica que los productos dominicanos tienen una estructura de costos abultada por las altas tasas arancelarias que se aplican a insumos y bienes de capital, mientras que los productos centroamericanos soportan una carga arancelaria mucho menor. En estas circunstancias, el libre comercio sería sólo de una vía, desde Centroamérica hacia República Dominicana. Para que esto no se produzca y el libre comercio beneficie a ambas partes, los aranceles dominicanos deben ser alineados con los centroamericanos. Adicionalmente a los beneficios que se puedan derivar de esos acuerdos de libre comercio, la reducción de las barreras arancelarias coloca a los productos nacionales en mejores condiciones para competir no sólo en Centroamérica, sino, sobre todo, en el resto del mundo.

Fue tras esta nueva situación y la discusión que se organizó alrededor de ella que, al fin, una entidad gubernamental, el Secretariado Técnico de la Presidencia, tomó la iniciativa de elaborar un nuevo proyecto de reforma arancelaria que tomase en cuenta ex-

plícitamente las nuevas perspectivas que la política exterior le estaba planteando a la economía; esto implicaba, además, la revisión profunda de criterios de protección formulados en 1990 y ya desfasados por el avanzar de los acontecimientos.

Tal es el proyecto que hoy en día se encuentra en discusión en las Cámaras Legislativas. Su contenido se puede resumir en los siguientes elementos:

- Revisión de los criterios de asignación de las tasas arancelarias;
- Disminución del número de tasas arancelarias y de sus valores máximos;
- Eliminación del carácter para-arancelario del ITBIS (iguales exenciones para productos nacionales e importados);
- Medidas para la compensación fiscal por la pérdida de ingresos aduaneros; y
- Descripción detallada de los bienes exentos de ITBIS.

5.2.1 Revisión de los criterios de asignación de las tasas arancelarias; disminución del número de tasas y del arancel máximo

Un primer objetivo de la nueva reforma arancelaria en discusión consiste, lógicamente, en la disminución de los valores en las tasas arancelarias. Un lineamiento explícito de política económica ya había sido expresado en el sentido de que el arancel máximo no debiera superar el 20%. A ello se sumó la programada disminución de los aranceles centroamericanos, que en el año 2000 se reducirán a un máximo de 15%, por lo que se consideró lo más adecuado, ante la rápida negociación del TLC con ese bloque de naciones, programar el logro de los mismos niveles para el año 2000. Con esos dos parámetros, los técnicos gubernamentales procedieron a una detallada revisión de las tasas aplicables a cada subpartida arancelaria, llegando a la elaboración de los criterios generales que aparecen en el Cuadro 3.

Como se observa, la dispersión de las tasas arancelarias sufriría un fuerte recorte con esa propuesta. Actualmente, las tasas arancelarias explícitas son nueve (0, 3, 5, 10, 15, 20, 25, 30, 35). En realidad son más, a causa del tratamiento para-arancelario presente en el ITBIS, que se examinará más adelante.

La estructura arancelaria propuesta en el anteproyecto de ley enviado por el gobierno aseguraría a los productores dominicanos tasas arancelarias similares, en general, a las vigentes en los países centroamericanos. De esta forma se busca que el componente de costos que implican los aranceles no sea una desventaja en el entorno del acuerdo de libre comercio. Esto es, productores centroamericanos y dominicanos estarían pagando aranceles similares por sus insumos.

Cuadro 3
Proyecto de Ley sobre Reforma Arancelaria
Estructura de tasas propuesta

Tipo de bienes	Tasas arancelarias (%)		
	Actual	1a. etapa	Año 2000
Consumo final	25, 30, 35	20	15
Bienes agrícolas producidos en el país que pueden ser usados como insumos agro-industriales o como bienes de consumo final	25, 30, 35	20	15
Materias primas para posterior transformación:			
No producidas en el país	3, 5, 10	3	0
Producidas en el país	10, 15	8	5
Bienes intermedios que no sufren transformación posterior:			
No producidos en el país	15, 20, 25	8	5
Producidos en el país	15, 20, 25	14	10
Bienes de capital	10	3	0
Insumos para la construcción			
Suntuarios	30	20	15
No suntuarios	20, 25	14	10

La reforma arancelaria propuesta significa, en consecuencia, una importante apertura del mercado nacional, al tiempo que una reducción de los costos de los insumos y los bienes de capital. La apertura comercial significa mayor presión de la competencia de los productos importados sobre los productos nacionales. Adicionalmente, los acuerdos de libre comercio significan también una mayor presión competitiva de los productos procedentes de Centroamérica, que entrarán al mercado nacional sin pagar ningún arancel, al tiempo que, en contrapartida, crean un mercado preferencial en esa región para los productos dominicanos.

El entorno que se plantea para el futuro cercano es, pues, de apertura creciente del mercado nacional. Los productores dominicanos cada vez van a tener que ser más eficientes para poder enfrentar exitosamente la competencia de los productos importados.

5.2.2 Eliminación del carácter para-arancelario del ITBIS y detallada explicitación de las exenciones

Cuando se aprobó el Código Tributario (1992), pese al enorme progreso que esta nueva legislación significó, se mantuvieron algunos tratamientos totalmente desfasados con la reforma tributaria que se estaba poniendo en ejecución. Uno de esos casos de desfase se produjo con la definición de los bienes que quedaban exentos del ITBIS.

Reproduciendo prácticas del pasado, tales exenciones se formularon en dos listas. Una de ellas establece cuáles productos importados están exentos de ITBIS; en general, se trata de insumos y algunos alimentos considerados básicos que no se producen internamente. La segunda lista, la de los productos nacionales exentos, es mucho más larga pues abarca una amplia gama de productos considerados parte de la canasta básica de las familias dominicanas.

Para todos estos productos que quedan exentos de ITBIS si son de producción nacional y gravados si son importados, la tasa arancelaria efectiva es superior a la indicada en el Arancel de Aduanas, resultante del producto de esta última por la tasa del ITBIS.²³ Esta deformación en la aplicación de un impuesto general al consumo, como es el ITBIS, es eliminada en el proyecto de ley sometido a las Cámaras Legislativas. En él se determina cuáles productos quedan exentos, independientemente de que sean nacionales o importados.

Por último, la relación de los productos exentos se formula con el necesario detalle, correspondiéndose con la nomenclatura aduanera, lo que elimina las ambigüedades a que daba lugar la forma generalizada y poco explícita como quedaron descritas las exenciones en el Código Tributario.

5.2.3 Medidas para la compensación fiscal por la pérdida de recaudaciones aduaneras

La reducción de las tasas arancelarias conlleva una importante merma de los ingresos fiscales, que es necesario compensar para no provocar una reducción en la presión tributaria del país, de por sí bastante baja.

El anteproyecto de ley enviado por el gobierno a las Cámaras Legislativas propone un incremento en el ITBIS desde el 8% al 12% en la primera etapa y al 14% en la se-

²³ Esto es, por ejemplo, un alimento gravado con 30% y exento de ITBIS si es de producción nacional, en realidad está protegido de la competencia del producto importado por una tasa arancelaria de 40.4%.

gunda, además de incrementos en los impuestos selectivos sobre las bebidas alcohólicas y los cigarrillos. También propone el incremento en la tasa del impuesto selectivo al consumo de los restantes bienes en la proporción en que se reduce el arancel, para dejar el nivel impositivo total invariado; esto es, por ejemplo, si un electrodoméstico paga actualmente 30% de arancel y 15% de selectivo, el proyecto plantea que, al reducirse el arancel a 20% el selectivo se aumente a 25% para que el producto siga estando gravado con un total de 45%²⁴.

La compensación fiscal ha sido el elemento problemático del proyecto de reforma arancelaria, en lo que ha incidido el enfrentamiento político entre el Ejecutivo y las Cámaras Legislativas. El argumento más utilizado para oponerse al aumento del ITBIS ha sido la negativa a incrementar la carga tributaria sobre la masa de la población. Ese argumento obvia el hecho de que la reducción arancelaria más que compensa el incremento del ITBIS por lo que, en la mayoría de los casos, lo que debiera resultar de tal combinación de medidas es una reducción de precios.

Al rechazo al incremento en la tasa del ITBIS se unió la oposición al incremento en el impuesto selectivo a las bebidas alcohólicas y tabacos. Tanto las industrias afectadas como los legisladores han argumentado que la propuesta del gobierno le carga una enorme proporción del costo de la reforma a esas industrias, lo que no es equitativo ya que la reducción de costos que implica la reforma arancelaria favorece a todo el aparato productivo nacional.

Este proyecto está todavía en discusión, lo que, dada la cercanía del período electoral, hace prever que posiblemente no sea aprobado durante el presente período de gobierno.

5.2.4 Efectos de la reforma arancelaria sobre las mipyme

El objetivo central de una reforma arancelaria es forzar a las empresas nacionales a lograr estándares de productividad y calidad similares a los predominantes en el exterior. En efecto, sólo con muy altas barreras arancelarias u otro tipo de restricción a las importaciones es posible que empresas ineficientes puedan participar en el mercado. En la medida en que esas barreras al comercio van disminuyendo, se va reduciendo el margen de tolerancia para unidades productivas ineficientes. En ausencia de toda barrera, la tendencia general sería hacia la uniformación de los niveles de productividad de las empresas. Desde luego, persisten variables que, a iguales condiciones de costos y calidad de los productos, favorecen a la producción nacional, como es el ahorro del costo de transporte.

²⁴ En realidad, el impacto total sería algo mayor (50%) dado que el ITBIS se aplica sobre el arancel.

Ahora bien, como se acaba de señalar, la apertura comercial empuja hacia la necesaria eficiencia, pero no aporta elementos concretos para alcanzar ésta, más allá de la amenaza de desaparecer. Por ello, se ha dicho en repetidas ocasiones que la reforma arancelaria es una condición necesaria, pero no suficiente, para el logro de mayores niveles de eficiencia productiva.

Si se observan los determinantes de la competitividad expuestos en la sección 4.2, se puede apreciar que la reducción de las tasas arancelarias no incide sobre dichos determinantes. La simple apertura arancelaria no garantiza en lo absoluto que los productores nacionales, sobre todo los pequeños, capten las modificaciones que se están produciendo en la demanda mundial. La necesidad de incorporar nuevas tecnologías organizativas en la producción no tiene por qué resultar evidente; lo más posible es que muchos de esos pequeños productores tengan mínimo o nulo conocimiento de lo que es el sistema de producción justo a tiempo, el control total de calidad, el inventario cero, etc. Pero incluso en el caso de que tuviesen cierto conocimiento, llevar a la práctica tales procedimientos puede requerir asesoría especializada que no están en capacidad de costear.

Por igual, para aquellos productores con vocación exportadora, la exploración de los posibles nichos en los mercados externos puede conllevar un costo inasequible, pues, ciertamente, la información sobre los mercados —y sobre tantas otras cosas— no es tan fluida como supone la teoría microeconómica.

La dinamización de las exportaciones, sobre todo en base a la innovación de productos, ha requerido en muchas ocasiones una activa participación del Estado. Como ejemplo, PROCHILE está actualmente realizando una amplia experimentación sobre la viabilidad de producir esturiones (y, consecuentemente, caviar) en las frías aguas de los ríos del sur de Chile. Si el experimento resulta exitoso, como se ha hecho en tantos otros casos, una vez esté funcionando económicamente será traspasado al sector privado.

Se puede concluir, entonces, que la reforma arancelaria, por sí sola, lo que hace es potenciar las amenazas de la competencia externa. Fundamentar sólo en ella la política de incursión en los mercados mundiales sería una especie de darwinismo económico: sólo los más fuertes —aquellos que tienen acceso a la mejor práctica y los recursos para ponerla en ejecución— sobrevivirían; muchos otros, con importante potencial pero sin los recursos para desarrollarlo, perecerían antes de poder incorporar los cambios necesarios para el logro del éxito.

Es por ello que se plantea que la apertura comercial debe ser tan sólo uno de los componentes de un programa mucho más amplio de reestructuración productiva, en el cual se trate de potenciar todas las ventajas competitivas —reales o potenciales— del apa-

rato productivo y superar con la prontitud posible las trabas que el entorno operativo pueda estar poniendo al accionar de las empresas.

5.3 Ley de Reactivación de las Exportaciones

5.3.1 Síntesis de contenido

Desde hace largos años estaba planteada la necesidad de disponer de un instrumento legal que permita la desgravación de las exportaciones. Es imposible competir en los mercados internacionales si el precio de los productos dominicanos lleva incorporada una importante carga impositiva.

Hasta la fecha, el único instrumento disponible para facilitar las exportaciones (fuera de las zonas francas) es la admisión temporal: insumos que van a formar parte de bienes exportados son importados sin pagar aranceles. El gran problema con este instrumento es que sólo desgrava los insumos importados; si el bien exportado incorpora, sobre todo, insumos de producción nacional, no hay mecanismo alguno para neutralizar los aranceles incorporados en esos insumos.²⁵

El anteproyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo a las Cámaras Legislativas y ya convertido en la Ley 84-99, contempla tres mecanismos para evitar que los productos exportados lleven incorporados impuestos locales en sus precios.

i. **Reintegro de los derechos y gravámenes aduaneros (draw back):** consiste en estimar, mediante coeficientes técnicos, qué cantidades de insumos componen un producto y, a partir de ello, qué monto de aranceles se pagó por esos insumos. Tal monto es devuelto al exportador, para que, reduciéndolo de sus costos, el precio del producto pueda ser competitivo en el exterior.

ii. **Compensación simplificada de gravámenes aduaneros:** La determinación de los coeficientes técnicos no deja de ser un procedimiento complejo y dilatado que puede resultar poco operativo para una amplia gama de productos cuyos valores de exportación no son muy importantes. El sistema de reintegro simplificado le otorga al exportador la devolución de un monto equivalente a no más del 3% del valor FOB de la mercancía exportada, sin averiguar cuánto se había pagado de impuestos por los insumos. El

²⁵ En ausencia de restricciones no arancelarias al comercio exterior, el techo de los precios de los bienes de producción nacional está dado por el precio de su sustituto importado, el cual incluye el arancel. Así, aunque un insumo sea de producción nacional, su precio está influido por el arancel que grava al insumo sustituto importado.

que ese reintegro simplificado no podrá ser superior al monto de los impuestos pagados; de determinarse que en algún producto la carga arancelaria implícita en los insumos es menor que el 3%, la tasa del reintegro podrá ser reducida.

iii. **Admisión temporal para perfeccionamiento activo:** mantiene el mecanismo actualmente vigente de dejar en suspenso el pago de los impuestos correspondientes a la importación de insumos a ser incorporados en bienes exportados.

Los montos correspondientes al sistema de reintegro y compensación se harán efectivos mediante cheque nominativo y/o Bonos de Compensación Tributaria, los cuales no serán computables como ingreso sujeto al pago del Impuesto sobre la Renta.

5.3.2 Efectos de la Ley de Reactivación de las Exportaciones sobre las mipyme

En el texto de la Ley de Reactivación de las Exportaciones queda muy explícito el objetivo de lograr una simple neutralización de la incidencia que sobre los costos de los exportadores puedan tener los impuestos arancelarios pagados por las importaciones de insumos. No se trata, pues, de una ley que establece incentivos para exportar, que le aporta alguna ventaja competitiva a las exportaciones nacionales, sino que tan sólo elimina un fuerte sesgo antiexportador que ha caracterizado al sistema tributario dominicano.

De todas maneras, la posición de los exportadores pasa a ser menos desventajosa, en relación con sus competidores del exterior, que lo que ha sido hasta ahora. Por lo menos estarán en igualdad de condiciones en el sentido de no estar exportando impuestos aduaneros.

En el caso particular de las pequeñas empresas, la introducción del sistema de compensación simplificada de los gravámenes arancelarios, si se logra que sea bien regulado y ágilmente administrado, posiblemente juegue un importante papel en facilitar relativamente el que las pequeñas empresas se acojan a los beneficios de esta ley. Pero esto, es bueno insistir, elimina un sesgo anterior –algunos empresarios que se veían imposibilitados de exportar por el incremento que en sus costos causaban los impuestos arancelarios sobre sus insumos, ahora podrán exportar– pero no crea capacidades adicionales.

5.4 Código Monetario y Financiero

5.4.1 Síntesis de contenido

El Código Monetario y Financiero, aprobado en noviembre de 1999 por el Congreso Nacional e inmediatamente vetado por el Poder Ejecutivo, es parte importante del proceso de reforma financiera iniciado hace varios años. La demora en la aprobación del proyecto de Código indujo a que parte de su contenido, en especial lo relativo a las normas prudenciales y bancarias, fuese puesto en vigencia desde 1992 mediante resoluciones de la Junta Monetaria. La gran ventaja que presenta este Código es que recoge en un sólo instrumento legal todas las regulaciones atinentes a las actividades financieras, que anteriormente se encontraban dispersas en múltiples leyes.

El Código aprobado consta de nueve títulos: I) Normas generales; II) Del régimen de la moneda; III) Del Banco Central; IV) De la Superintendencia de Bancos; V) De las instituciones bancarias; VI) Del Banco Nacional de la Vivienda; VII) De la regularización financiera; VIII) De las sanciones; y, IX) Disposiciones transitorias.

El Título I, sobre Normas Generales, introduce la novedad de establecer ajustes por inflación, al menos cada tres años, a todos aquellos valores monetarios referentes al desempeño de las actividades financieras, como monto de las sanciones y de los capitales mínimos, entre otros.

El Título II, sobre el Régimen de la Moneda, sustituye a la ley monetaria y modifica la ficción de que el peso oro equivale a un dólar de los Estados Unidos. Indica que “el tipo de cambio del peso oro, en relación con las divisas extranjeras, lo establecerá libremente el mercado”. Agrega que el régimen cambiario se basará en la libre convertibilidad. Lo anterior parece poder ser interpretado en el sentido de que el Banco Central no podrá establecer tasas de cambio diferenciadas para productos, servicios o agentes diferentes, lo que implicaría la desaparición del actual mercado dual de divisas. Esto no obsta para que, a requerimientos del Banco Central, los agentes autorizados a negociar moneda extranjera estén obligados a vender a dicha institución, al final de cada día, los saldos de divisas no colocadas.

Todas las obligaciones a ser pagadas en territorio nacional deben expresarse y ejecutarse en la moneda nacional, so pena de nulidad. Sin embargo, existen excepciones contempladas por el Código. En adición, se establece que “las obligaciones no quedarán invalidadas cuando puedan interpretarse en términos de la unidad monetaria nacional, en cuyo caso se liquidarán en pesos oro, efectuando la conversión sobre la base de las cotizaciones vigentes en el mercado”. Tal redacción consagra la posibilidad de que todas

las obligaciones se contraten en moneda extranjera, sujetas a la conversión correspondiente en moneda nacional.

En este Título se indica que, cuando la emisión monetaria crezca en más de 15% en un período de doce meses, la Junta Monetaria deberá comunicar al Poder Ejecutivo y al Congreso Nacional los factores que causan la expansión y las medidas adoptadas para contrarrestarla, así como sugerir al Poder Ejecutivo medidas económicas adicionales para enfrentar el problema. Esto procura mantener control sobre los medios de pagos.

En consonancia con el proceso de apertura seguido por el país, se dispone que “la contratación o concesión por las personas físicas o morales, de cualquier operación de crédito con el extranjero y la transferencia de fondos al exterior, se considerarán libres”. No obstante, a continuación el texto recoge velas y limita la autorización abierta concedida, al agregar: “Sin embargo, la Junta Monetaria podrá, con el voto favorable de por lo menos las dos terceras partes de sus miembros, sujetar estas operaciones a su aprobación previa”. Esto significa la posibilidad de establecer controles a las remesas de utilidades, en contradicción con lo estipulado por la ley de inversión extranjera. Tal vez se trata de medidas cautelares para usos excepcionales nada más. Pero, si esa era la intención, debió explicitarse debidamente para evitar que tal potestad pueda ser usada en condiciones normales, lo que significaría poner en vigencia un régimen de controles cambiarios.

El Título III sustituye la actual Ley Orgánica del Banco Central. Entre las innovaciones figura el hecho de que dicha institución será fiscalizada no sólo por la Contraloría General de la República, sino también por la Superintendencia de Bancos, con lo que se fortalece el papel que la Superintendencia ha jugado tradicionalmente frente al Banco Central.

Por otro lado, la Junta Monetaria estará integrada por nueve miembros, de los cuales tres serán ex-oficio: Gobernador del Banco Central, Secretario de Estado de Finanzas y Secretario Técnico de la Presidencia. Este último desplaza al Secretario de Industria y Comercio, que queda excluido de la Junta. La explicación está en que se busca una coordinación más estrecha entre la política fiscal y monetaria. Los miembros privados de la Junta serán designados por el Poder Ejecutivo por cuatro años y ratificados por el Senado de la República. Serán inamovibles en ese tiempo, lo que fortalece la autonomía de ese cuerpo colegiado. La Junta, con la aprobación de las dos terceras partes de sus miembros, podrá solicitar al Presidente de la República la destitución del Gobernador. Se visualiza así un organismo colegiado más sólido, con autonomía política y con la posibilidad de que dos de sus miembros trabajen a tiempo completo.

El Vicegobernador será nombrado por la Junta, de una terna sometida por el Gobernador. El Contralor será designado previo concurso, y rendirá cuentas directamente a la Junta Monetaria. Igualmente, las funciones técnicas serán cubiertas mediante concurso de oposición. Todas estas disposiciones significan un avance institucional notable.

Se mantiene la autorización al Banco Central para endeudarse en el exterior con obligaciones de corto plazo, sin necesidad de autorización del Congreso Nacional. Se impone un tope igual al valor de diez días de importaciones de bienes y servicios del país, medido por el promedio de los últimos tres años, lo que equivaldría, en términos actuales, a cerca de US\$290 millones. Es de señalar que esta suma resulta notablemente elevada para ser manejada discrecionalmente por la institución monetaria.

Entre las operaciones de crédito a ser efectuadas por el Banco Central, se mencionan financiamientos concesionales destinados a las actividades productivas del país, siempre y cuando los fondos provengan del presupuesto nacional, de donaciones, de financiamientos internacionales blandos o de aportes del Banco Central autorizados por la Junta Monetaria. En cuanto al encaje legal, se hace la referencia de que será establecido en proporción a los depósitos, con lo que se supone que se refiere a un encaje uniforme.

Por otro lado, se indica que las tasas de interés serán determinadas libremente por el mercado, aunque esto no elimina la posibilidad de que el Banco Central influya indirectamente, a través de mayor o menor restricción monetaria, sobre el nivel de las mismas.

Se prohíbe al Banco Central el pago de cualquier obligación en pesos o moneda extranjera por cuenta del Gobierno Central, organismos descentralizados o empresas públicas o mixtas, si previamente no se han depositado los recursos correspondientes. Esto elimina la emisión de pesos inorgánicos a causa del avance de recursos para el pago de deuda pública. Se prohíbe, asimismo, el crédito del Banco Central a instituciones del sector público. Sin embargo, por mayoría de dos tercios, la Junta Monetaria podrá autorizar créditos al Gobierno Central, siempre y cuando sea para afrontar emergencias nacionales relacionadas con la seguridad del Estado o catástrofes naturales y que el monto otorgado no exceda anualmente del 2% del promedio de los ingresos corrientes del Gobierno Central en los últimos tres años, lo que equivale actualmente a cerca de RD\$900 millones. La deuda acumulada del Gobierno no podría sobrepasar del 10% del promedio de los ingresos corrientes, lo que equivale a cerca de RD\$4,400 millones. En adición, esas operaciones tendrían que ser ratificadas por el Congreso Nacional. Estas disposiciones pueden ayudar significativamente a mantener la estabilidad macroeconómica.

La representación del país ante el Fondo Monetario Internacional (FMI) queda a cargo del Banco Central. En cuanto al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Mundial (BM), el asunto queda confuso; por un lado, se reconoce que el Poder Ejecutivo designará los funcionarios (o la institución) que estime pertinente para representar al gobierno ante esas instituciones, al tiempo que se deja sin definir cuál institución nacional deberá realizar los aportes gubernamentales a esos organismos internacionales. Pero en otro artículo se reitera que el gobernador del Banco Central será ex-oficio gobernador por República Dominicana ante el FMI, BID y BM, y que el Banco Central es la única institución autorizada a operar directamente con esos organismos. De modo que la intención de descentralizar el manejo de estas relaciones, aunque figura en el Código, lo hace en forma defectuosa y confusa.

El **Título IV** sustituye a la Ley General de Bancos en lo que respecta a la Superintendencia de Bancos. La Superintendencia pasa a ser regida por un directorio compuesto por cinco miembros: tres miembros ex-oficio del sector público (Superintendente, Gobernador del Banco Central y Secretario de Finanzas) y dos del sector privado, designados por seis años. También se establece que esta institución será fiscalizada por la Contraloría General de la República y por la Cámara de Cuentas.

La Superintendencia se financiará con cuotas a cargo del sistema financiero equivalentes a $\frac{1}{6}$ del 1% anual de todos los activos. La Junta Monetaria tiene la potestad de solicitar al Poder Ejecutivo, por mayoría de dos tercios, la destitución de los miembros titulares del directorio de la Superintendencia, incluyendo al Superintendente. Con este esquema organizativo y con la identificación de fondos propios, la Superintendencia adquiere autonomía y surge fortalecida para realizar con eficacia sus labores.

El **Título V** trata sobre las instituciones bancarias. Sustituye la Ley General de Bancos en lo relativo a los bancos comerciales, la Ley sobre Sociedades Financieras que Promueven el Desarrollo Económico (Bancos de Desarrollo), la Ley Orgánica sobre Bancos Hipotecarios y modifica las leyes sobre el Banco Nacional de la Vivienda y las Asociaciones de Ahorros y Préstamos. En resumen, este título trata sobre el funcionamiento del sistema financiero, excluyendo la regulación y la supervisión.

Se define como instituciones bancarias las que se dediquen, de manera habitual, a obtener fondos del público en forma de depósitos, títulos u otras obligaciones, para colocarlos en préstamos e inversiones. Se crean las figuras de Banca de Servicios Múltiples, con capital mínimo de RD\$75 millones; Bancos de Ahorros y Créditos, con capital mínimo de RD\$15 millones y Corporaciones de Crédito, con capital de RD\$5 millones. En adición, deberán tener reservas por el 20% del capital pagado. Junto a estas nuevas instituciones permanecen las Asociaciones de Ahorros y Préstamos. Las acciones de las

nuevas instituciones deben ser nominativas o privilegiadas, pagadas en numerario, no pudiendo las segundas exceder del 25% del capital. Se prevé un período de desmonte para la conversión hacia el nuevo tipo de instituciones que, en la práctica, ya ha sido llevado a cabo para parte de ellas mediante disposiciones de la Junta Monetaria.

Los bancos de servicios múltiples pueden realizar la gama completa de operaciones autorizadas. Los bancos de ahorros y créditos no podrán aceptar depósitos a la vista, ni realizar operaciones internacionales ni de intermediación en moneda extranjera, salvo que tengan el capital exigido a la banca múltiple. Las corporaciones de crédito no podrán realizar parte de las operaciones autorizadas a la banca de ahorros y créditos.

Los inversionistas extranjeros podrán poseer hasta el 100% de las acciones de un banco nacional. Los bancos constituidos en el exterior podrán establecer sucursales, agencias u oficinas en el país, cumpliendo determinados requisitos, entre los cuales se destaca el mantenimiento de un patrimonio empresarial igual al que se exige a los bancos nacionales.

En cuanto a las asociaciones de ahorros y préstamos (AAyPP), se permite su fusión o transformación en otro tipo de instituciones. Las operaciones autorizadas a las AAyPP quedan ampliadas. Se les exige un fondo de reserva legal igual al 20% de los depósitos de ahorros. Asimismo, deberán mantener un nivel de capital financiero frente al monto de sus activos y operaciones contingentes ponderados, igual al 10%. En la asamblea general, cada depositante en una asociación tendrá derecho a un voto por cada RD\$100 depositados, con un tope de cincuenta votos. La fusión o transformación institucional tendrá que ser aprobada por las dos terceras partes de los concurrentes a la asamblea general. Los ahorros de los depositantes serán inembargables hasta RD\$100,000.

Las financieras y casas de préstamos de menor cuantía tendrán un plazo de dos años para transformarse en corporaciones financieras. Por su parte, los grupos financieros no podrán tener pasivos constituidos en forma de depósitos con terceras personas. Sin embargo, podrán obtener financiamiento hasta el 100% de su capital y reservas, pudiendo provenir el 25% de las instituciones vinculadas. El 100% indicado puede originarse en la emisión de documentos que registren obligaciones con terceros. Por otro lado, los grupos financieros podrán realizar inversiones en el capital de empresas no financieras en un monto no mayor al 50% de su capital y reservas. Serán fiscalizados por la Superintendencia de Bancos.

Las instituciones financieras deberán tener un índice de solvencia de por lo menos el 10%, o sea, que la relación entre capital más reservas frente a activos y operaciones

contingentes ponderadas no debe ser menor de ese porcentaje. Asimismo, podrán emitirse bonos subordinados redimibles a tres años, sin que excedan el 25% del capital en acciones comunes. Una institución bancaria puede otorgar créditos a una misma persona hasta el 15% del capital normativo más bonos subordinados, y hasta 30% si los créditos están amparados por garantías reales. Sin embargo, las sucursales de bancos extranjeros no tendrán esa limitación, en el sentido de que el capital a considerar corresponde al de la casa matriz.

Las instituciones bancarias podrán adquirir activos fijos siempre que su valor neto no exceda del 100% del capital y reservas. En casos excepcionales podrá llegar al 125%. En caso de quiebra, los depósitos y obligaciones con el público de hasta RD\$200,000 tendrán un privilegio sobre la generalidad de pasivos de la institución, inmediatamente después de las otras categorías de créditos privilegiados que existan de conformidad con las leyes.

El Título VI se refiere al Banco Nacional de la Vivienda (BNV), cuya actual ley orgánica queda modificada. Actuará como banco de segundo piso y se le agregan funciones propias para promover el desarrollo del sector de construcción de viviendas. Su capital no deberá ser menor de RD\$10 millones. El Consejo de Administración tendrá siete miembros: el Presidente, el Gerente, el Gobernador del Banco Central, dos miembros más designados por el Poder Ejecutivo a partir de una terna presentada por la Junta Monetaria; los dos miembros restantes serán seleccionados por las Asociaciones de Ahorros y Préstamos. El BNV será fiscalizado por la Superintendencia de Bancos y regulado por la Junta Monetaria.

El Título VII trata sobre la regularización financiera, es decir, sobre fusiones, normas correctivas y liquidaciones. El Título VIII se refiere a las sanciones. Y, por último, el Título IX está dedicado a las disposiciones transitorias, tales como la designación de la primera Junta Monetaria, que se hará en los próximos 60 días de ser aprobado el Código. Dichos miembros serán designados por períodos que oscilan entre uno y cuatro años, con el objeto de que luego, en una segunda ronda, se designen escalonadamente por cuatro años.

El período de transición para ajustarse a los nuevos requerimientos termina el 11 de diciembre del 2000. Las Asociaciones de Ahorros y Préstamos deberán proceder al desmonte de los ingresos capitalizados como consecuencia del cambio de método de lo devengado a lo percibido. Las instituciones bancarias que no se transformen en bancos de servicios múltiples deberán transformarse durante la transición en Bancos de Ahorros y Créditos o en Corporaciones de Crédito. De lo contrario, se cancelará la autorización para operar.

En cuanto a las derogaciones de leyes, totales o parciales, se destacan las siguientes: a) Artículo 306 del Código Tributario, lo que permitirá que los intereses pagados al exterior no sean objeto de retención impositiva; esto debiera contribuir a abaratar el financiamiento externo contratado por la banca local; b) Orden Ejecutiva de 1919, lo que permite eliminar topes a las tasas de interés, y c) Ley 251 sobre transferencias internacionales de fondos, lo que elimina los controles de cambio extranjero.

5.4.2 Implicaciones del Código Monetario y Financiero sobre las mipyme

Este es un instrumento de carácter horizontal que, más allá de su incidencia directa sobre el sector financiero, no pretende lograr efectos diferenciales sobre ningún tipo de empresa. Sin embargo, además de su contribución a la creación de un entorno macroeconómico estable, podrían esperarse de su aplicación algunos efectos especialmente beneficiosos para las pequeñas empresas.

En primer lugar, al dotar al Banco Central de mayor autonomía funcional y restringir el acceso del Gobierno al financiamiento de recursos inorgánicos, se propicia la creación de condiciones favorables a la estabilidad de precios y al mantenimiento del poder adquisitivo de la moneda nacional. Un ambiente de inflación controlada y tasa de cambio estable sin lugar a dudas constituye un entorno especialmente favorable para el desempeño de las actividades de las pequeñas y medianas empresas, puesto que éstas cuentan con menores mecanismos de resistencia ante la inestabilidad que las grandes empresas. Por consiguiente, en este aspecto el Código resulta diferencialmente positivo para ellas.

De igual manera, tal entorno debiera estimular el sostenimiento de tasas de interés reales positivas, pero más bajas que las vigentes en los últimos años, de forma que tiendan a equipararse con las internacionales. Este sería otro factor de estímulo a la actividad empresarial. No obstante, el Código en sí mismo sería insuficiente para lograr ese objetivo. Se requiere además de un cambio de mentalidad de las autoridades monetarias para que dejen de usar las tasas de interés como factor de ancla de la tasa de cambio; en adición, se necesita más competencia bancaria, para reducir los costos generales y administrativos, haciendo espacio para la reducción de las tasas. Esto último es propiciado por el Código al abrir oportunidades nuevas a la competencia, vía inversión extranjera en la banca.

Por otro lado, el Código da sustento legal al ordenamiento normativo y prudencial, orientado a fortalecer el sistema financiero y reducir el umbral de riesgo y quiebras bancarias. En la medida en que la actividad bancaria se consolida, se supone que habrá más

facilidades de acceso al crédito formal, aunque éste siempre buscará, preferentemente, los segmentos empresariales más rentables y seguros; sólo después irá incursionando en segmentos del mercado considerados menos atractivos y hasta marginales.

De todas maneras, el Código Monetario y Financiero no resuelve el problema de la insuficiencia de recursos prestables en el largo plazo. Eso es materia del mercado de capitales y de valores. Esta última legislación se encuentra en proyecto, como también lo está la fuente más poderosa de generación de ahorro institucional para ser invertido en proyectos de desarrollo: los fondos de pensiones. Ambos proyectos se comentan más adelante.

Los problemas de financiamiento frecuentemente son presentados como la mayor limitación para el desarrollo de las micro y pequeñas empresas. Aunque se estima que no siempre esa es la prioridad real —de poco le serviría un crédito a una empresa que no ha visualizado que su producto está en franca decadencia, o si es utilizado para comprar una maquinaria que introduce rigidez al proceso productivo—, sí es evidente que programas de apoyo a la micro o a la pequeña empresa debieran incorporar, en la modalidad adecuada a cada tipo de empresa, un componente de instrumentos o mecanismos financieros.

Por ejemplo, algunas instituciones especializadas en la concesión de préstamos a las microempresas, fundamentalmente ONGs y cooperativas de ahorros y préstamos, han estado reclamando el otorgamiento de una atención particularizada, bien en el Código Monetario y Financiero, bien en una ley especial. Se trata de instituciones que, por el monto de recursos manejados y por las modalidades mismas de sus operaciones de préstamos, ni califican para la categoría de corporaciones de crédito ni podrían cumplir con las normas prudenciales y bancarias que se aplican al sistema financiero.

El motivo de tal reclamo se genera en que muchas de las instituciones internacionales que realizan donaciones de recursos para los préstamos concedidos por esas ONGs desean que la administración de esos recursos esté sujeta a una supervisión. Ahora bien, como se señaló, tal supervisión no puede estar normada por los estándares de la generalidad del sector financiero, puesto que —independientemente del difícil cumplimiento de los requisitos de capital— se perdería la flexibilidad que permite a estas instituciones hacer préstamos a microempresas sin garantías reales y sin formalidades empresariales.

Lo ideal sería que estas instituciones pudieran operar bajo un marco regulador especialmente diseñado de acuerdo a los requerimientos del sector, y que reciban, en base a esas regulaciones emanadas de una ley especial o de Resoluciones de la Junta Monetaria, una supervisión de parte de la Superintendencia de Bancos mediante la creación en la misma de un departamento especializado de inspección. Si se quiere cumplir con el

objetivo político y económico de promover un desarrollo importante del sector de las microempresas por su impacto en el empleo, el esquema ideal sería crear las condiciones para la existencia de entidades de crédito especializadas orientadas a la microempresa, con regulaciones y supervisión también especializadas.

Por otro lado, y desde la perspectiva ya expuesta de que las problemáticas de las micro y las pequeñas empresas son de diferente naturaleza, para las pequeñas empresas la superación de las restricciones de acceso al crédito demanda de otro tipo de acciones. Para estas empresas es fundamental poder insertarse en el sistema financiero formal, al cual tienen difícil acceso o lo consiguen con un costo excesivo. El motivo de esto es que la fragilidad de las garantías ofrecidas aumenta la clasificación de riesgo, las reservas bancarias a tal efecto y, por lo tanto, el costo de los préstamos. Para superar esas dificultades, uno de los procedimientos más utilizados, tanto en los países de América Latina como en países europeos, es la creación de Fondos de Garantías que, al respaldar los préstamos a las pequeñas empresas, disminuyan su costo.

Los principales objetivos de un Fondo de Garantías son:

- Identificar la oferta de crédito más conveniente dentro del sector financiero: bancos, mercado de valores, fondos de pensiones, etc.
- Expandir de manera significativa el crédito a las pequeñas y medianas empresas, incentivando la integración de las entidades formales del sistema financiero al financiamiento del sector mediante la reducción de los riesgos y el costo por transacción.
- Promover la organización de las pequeñas y medianas empresas en asociaciones que propicien proyectos de operación conjunta y préstamos colectivos.
- Obtener trato igualitario para las pequeñas y medianas empresas en cuanto a tasas de interés y plazos de los financiamientos.
- Promover la aceptación de la distribución equitativa de los riesgos entre los beneficiarios finales y los intermediarios financieros.

El marco legal de este Fondo conllevaría que el mismo se defina como un organismo privado y de carácter mixto, con autonomía administrativa y financiera y sin fines de lucro, con la participación activa de los sectores productivos y financieros. Sería deseable que la Junta Monetaria estableciera también ciertas regulaciones específicas para el manejo del Fondo, que serían supervisadas por la Superintendencia de Bancos.

Las fuentes de recursos para la capitalización de este tipo de Fondo de Garantías normalmente son: aportes provenientes de préstamos y donaciones internacionales, aportes del Estado mediante la inclusión de partidas presupuestarias y aportes del sector

privado mediante incentivos fiscales, así como los ingresos generados por la colocación de los fondos en bancos o en el mercado de valores.

El modelo recomendado sería de "garantía solidaria y selectiva" con una cobertura de riesgo de un 50-75%. Esto así para contrarrestar los supuestos altos riesgos que conlleva el sector de la pequeña empresa y para que los intermediarios financieros se concentren más en la evaluación de un sólo responsable, el garante, de manera que los costos de tramitación no sean muy altos. El garante, por su parte, sería responsable de evaluar al solicitante, la calidad de la solicitud de crédito y el seguimiento al mismo. Las garantías del prestatario (prendarias, solidarias, etc.) se traspasarían al garante.

Esta alternativa fue planteada durante la primera mitad de los años noventa por el Programa de Reestructuración Industrial que ejecutaba el PNUD y la Secretaría de Estado de Industria y Comercio. La respuesta gubernamental fue anunciar la creación de tal Fondo, pero en los hechos esto fue más un enunciado que una realidad, por lo que las dificultades para los créditos a las pequeñas empresas persisten, agudizadas por los altos niveles de tasas de interés que han prevalecido en los últimos años como efecto de la política monetaria.

5.5 Proyecto de Ley de Mercado de Valores

5.5.1 Síntesis de contenido

Este Proyecto de Ley, sometido por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional el 30 de septiembre de 1998, se orienta a crear el marco regulador que cree las condiciones propicias para un sano desarrollo del mercado de valores. Consta de siete títulos.

Título I. Disposiciones Generales. Establece que el objeto de la ley es promover y regular el mercado de valores, y su ámbito la oferta pública de valores, tanto en moneda nacional como extranjera, y toda persona física o jurídica que participe en el mercado de valores. Define como oferta pública de valores la que se dirige al público en general o a sectores específicos de éste, a través de cualquier medio de comunicación masivo para que adquieran, enajenen o negocien instrumentos de cualquier naturaleza en el mercado de valores. Toda oferta pública de valores deberá ser aprobada previamente por la Superintendencia de Valores, y se procederá a inscribir los valores y a su emisor en el Registro del Mercado de Valores.

Se define también el concepto de información privilegiada, como aquellos conocimientos de actos, hechos o acontecimientos capaces de influir en los precios de los valo-

res objeto de oferta pública, mientras tal información no se haya hecho de conocimiento público. Las personas con acceso a información privilegiada no podrán efectuar operaciones en beneficio propio o de terceros con cualquier clase de valores.

Título II. La Superintendencia de Valores tendrá por objeto promover, regular y fiscalizar el mercado de valores; velar por la transparencia de sus operaciones y aplicar las sanciones administrativas y los cargos pecuniarios que le faculta la presente Ley. Esta Superintendencia, que será creada como institución autónoma del Estado, se relacionará con el Banco Central a través de la Junta Monetaria. El proyecto define cuál será la estructura de la Superintendencia de Valores: El Superintendente, su principal funcionario y representante legal, será designado por el Poder Ejecutivo por períodos de cuatro años, de una terna presentada por la Junta Monetaria, pudiendo ser designado por un período adicional. El segundo funcionario en orden jerárquico será el Intendente de Valores, que también será nombrado por el Poder Ejecutivo de una terna presentada por la Junta Monetaria.

Se crea también el Comité de Valores, cuyas principales atribuciones serán las relativas al conocimiento de las solicitudes de apelación, aprobar tarifas y sanciones administrativas, así como actuar como conciliador en los casos de conflictos. Este Comité estará conformado por cinco miembros: un funcionario de alta jerarquía del Banco Central de la República Dominicana, quién lo presidirá, designado ex–oficio por la Junta Monetaria; un funcionario designado por la Secretaría de Estado de Finanzas, miembro ex–oficio; el Superintendente de Valores, miembro ex–oficio; dos miembros del sector privado, designados por el Poder Ejecutivo por períodos de cuatro años, de una terna presentada por la Junta Monetaria, la cual será seleccionada de candidatos sometidos por las asociaciones de puestos de bolsa y las bolsas existentes en el país; estos dos miembros desempeñarán sus cargos de forma honorífica.

Adicionalmente, se crea un Registro del Mercado de Valores, en el cual se deberá inscribir la información pública respecto de los valores, emisores y demás participantes del mercado de valores, y estará a disposición del público.

Título III. Participantes en el Mercado de Valores. Los participantes en el mercado de valores, que deberán contar con la previa aprobación de la Superintendencia de Valores y constituirse en compañías por acciones con requerimientos específicos de capital suscrito y pagado, podrán ser los siguientes:

- Bolsas de Valores
- Bolsas de Productos
- Intermediarios de valores: Puestos de Bolsa y Agentes de Valores

- Cámaras de Compensación
- Depósito Centralizado de Valores
- Calificadoras de Riesgo
- Administradoras de Fondos
- Compañías Titularizadoras
- Fondos Mutuos o Abiertos
- Fondos Cerrados de Inversión

Título IV. De las Infracciones y Sanciones. La Superintendencia de Valores podrá aplicar sanciones administrativas de carácter cualitativo, como amonestación verbal o escrita, suspensión o cancelación, así como sanciones cuantitativas con cargos pecuniarios desde RD\$50,000 hasta RD\$1,000,000. Se prevén también sanciones penales y civiles aplicadas por los tribunales correspondientes para los participantes que hayan cometido delito.

Título V. Del Tratamiento Fiscal. Establece que no estarán sujetos a impuesto alguno los ingresos generados por instrumentos de renta fija y dividendos percibidos por las inversiones realizadas por las personas físicas nacionales y extranjeras, así como por las personas jurídicas extranjeras.

Título VI. De las Disposiciones Transitorias. Establece algunas disposiciones transitorias para la Superintendencia de Valores y de algunos participantes del mercado de valores existentes.

Título VII. De las Modificaciones y Derogaciones de leyes. Las principales modificaciones son las relativas a los aspectos fiscales, varios artículos del Código Tributario y de la Ley sobre Patentes Comerciales e Industriales. Las derogaciones corresponden a la Ley no. 550 del 23 de diciembre de 1964 sobre compañías y entidades que ofrezcan acciones, obligaciones o títulos para su venta al público, y la Ley 3553 del 15 de mayo de 1953, Ley Orgánica de la Bolsa Nacional de Valores.

5.5.2 Impacto de la Ley de Mercado de Valores sobre las mipyme

Es de esperarse que un proyecto de ley que incentiva el ahorro interno, facilita el proceso de inversión y, por tanto, propicia la generación de financiamiento a plazos más largos que los otorgados por la banca comercial, debe tener un impacto positivo sobre la pequeña y mediana empresa.

Ciertas características de las empresas de menor tamaño y la escasa cultura bursátil en el país dificultarán que esas empresas acudan al mercado de valores en búsqueda de los flujos de financiamiento requeridos. El proyecto de ley establece que toda oferta pública de valores debe ser previamente aprobada por la Superintendencia de Valores, sometiendo a la misma una serie de informaciones financieras de por lo menos tres años de operaciones de la empresa, documentación legal, características de los valores y, si procede, la calificación de riesgo de esos valores. Esto implica que un número limitado de las empresas del sector PYME, aquellas que estén en capacidad de cumplir con las formalidades legales y de información financiera, podrán acceder a esta fuente de financiamiento.

Sin embargo, aunque como fuente de financiamiento el mercado bursátil será más utilizado por las grandes empresas, esto implica una liberación de la demanda de recursos hacia la banca comercial, que puede incidir en una mayor atención a las demandas de crédito de las pequeñas empresas.

5.6 Código de Ordenamiento del Mercado

5.6.1 Síntesis de contenido

El Proyecto de Código de Ordenamiento de Mercado, sometido por el Poder Ejecutivo a la consideración del Congreso Nacional, tiene por finalidad dotar al país de un marco normativo en materia de competencia, que garantice un ordenamiento jurídico encaminado a asegurar la existencia de la competencia como principio rector del mercado.

La creación de un régimen que incentive la competencia tiene también como objetivo básico proteger al consumidor, reprimir las prácticas desleales en beneficio de los empresarios e incentivar la transferencia de tecnología al país, conforme se señala en el mensaje de remisión del Presidente de la República al Presidente del Senado. En consecuencia, los principales objetivos del Proyecto de Ordenamiento de Mercado son los siguientes:

- Dotar al país de un marco normativo en materia de competencia
- Proteger los derechos e intereses consumidores
- Garantizar normas represivas a la competencia desleal
- Armonizar la legislación del país con los estándares internacionales

El Proyecto de Ordenamiento de Mercado consta de seis Libros. El objetivo básico de los Libros I y II consiste en promover y defender, en beneficio de los empresarios y

los consumidores, la eficiencia económica y la libre competencia en el mercado, prohibiendo los comportamientos que falseen, impidan, limiten o restrinjan la libre competencia. Como acuerdos contrarios a la libre competencia, es decir, acuerdos prohibidos, se mencionan en el nuevo Código los siguientes:

- La fijación coordinada entre empresas, de manera directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio.
- La limitación o el control de la producción, distribución y/o desarrollo técnico de las inversiones.
- El reparto del mercado o de las fuentes de aprovisionamiento, así como el establecimiento o reparto de cuotas de producción.
- Las licitaciones colusorias.
- La aplicación, en las relaciones comerciales o de servicios, de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que coloquen a unos competidores en situación desventajosa frente a otros.
- La subordinación de la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o con arreglo a los usos comerciales, no guardan relación con el objeto de tales contratos.
- La concertación de la calidad de los productos, cuando no corresponda a normas técnicas nacionales o internacionales.

El Proyecto trata igualmente sobre lo relativo al ejercicio de una “posición dominante” en el mercado. Esta se define como el control efectivo o potencial del mercado relevante que disfruta una empresa, por sí o conjuntamente con otras, y que le brinda el poder de obstaculizar el funcionamiento de una competencia efectiva, o que le permita actuar en dicho mercado con independencia del comportamiento de sus competidores, clientes o consumidores.

Un concepto también importante es el relativo al de “mercado relevante”. Como tal se define la rama de la actividad económica y la zona geográfica correspondiente en que pueda resultar restringida la competencia, incluyendo todos los bienes o servicios razonablemente sustitutos y todos los competidores a los que el consumidor podría acudir a corto plazo si la restricción o el abuso diera lugar a un aumento significativo de los precios.

Otro aspecto importante a destacar se refiere al hecho de que el ejercicio de una posición dominante en el mercado que pudiera haber sido establecida mediante una disposición legal, no exime a la empresa o empresas favorecidas de las prohibiciones contenidas en la Ley.

El proyecto trata también sobre las concentraciones, y establece que toda fusión, absorción o cualquiera otra forma de concentración de empresas deberá ser notificada por las partes interesadas a la Dirección General de la Libre Competencia del Instituto del Ordenamiento de Mercado (INORME), para fines de registro, previamente o hasta treinta días después de su realización.

El **Libro II** trata sobre la competencia desleal y la define como todo acto que pone en peligro la libertad de decisión del consumidor o el funcionamiento concurrencial del mercado o que, de cualquier otra forma, resulte objetivamente contrario a los usos comerciales honestos y a la buena fe.

Por actos de competencia desleal figuran en el Proyecto los siguientes: actos de confusión, actos de engaño, actos de denigración, obsequios y primas, actos de comparación, actos de imitación, apropiación de información no divulgada, explotación de la reputación ajena, inducción al incumplimiento de los deberes contractuales, violación de normas, discriminación y venta a pérdidas, entre otros.

Uno de los componentes más importantes del Proyecto de Ordenamiento de Mercado es el **Libro III** sobre Protección del Consumidor, que contiene disposiciones conducentes a garantizar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. Al igual que en la mayoría de las legislaciones similares, incluye disposiciones acerca de la obligación de informar al consumidor de manera clara, veraz y suficiente, acerca de todos los elementos que inciden directamente en la decisión de consumo. De igual manera, define claramente el régimen de responsabilidad del productor, el proveedor y el comerciante, quienes deberán responder legalmente si el consumidor resulta perjudicado por razón del bien o el servicio que se comercialice.

El Proyecto de Ley comentado define como derechos fundamentales del consumidor los siguientes:

La protección de su salud y seguridad. Los productos y servicios deben ser suministrados o prestados en forma tal que, utilizados en condiciones normales o previsibles, no presenten peligro o nocividad imprevistos para la salud del consumidor.

Esta parte del Proyecto es de vital importancia, pues en ella se establece que en toda regulación sobre productos y servicios que afecten o pudieran afectar la salud y seguridad de los consumidores, se hará exigible especificar, entre otros aspectos, los procedimientos y normas técnicas aplicables o permitidos para la producción, almacenamiento, transporte y comercialización; los métodos de análisis, control de calidad e inspección; las normas de etiquetado, presentación y publicidad, etc. De igual manera, el Proyecto prohíbe la importación e internación de productos cuya comercialización o pres-

tación, uso o consumo estén suspendidos o prohibidos en el país de origen y, asimismo, contempla que las autoridades aduaneras no darán despacho a la importación de productos de consumo cuya fecha de expiración sea inferior a 180 días.

La protección de sus intereses económicos. La oferta de productos y servicios debe ajustarse a la naturaleza, condiciones, precio –incluyendo los impuestos de venta– y modalidades que se publiquen, ya sea en los locales de comercio o a través de anuncios, prospectos, circulares u otro medio de comunicación.

En las disposiciones relativas al contenido del documento de venta o garantía, se establece que dicho documento debe estar redactado en idioma español y que el mismo debe ser claro, completo y fácilmente legible, sin reenvío a textos o documentos que no se entreguen previa o simultáneamente. Cuando se trate de operaciones de venta de bienes o prestación de servicios a crédito, el proveedor deberá indicar el precio al contado del producto o servicio, el monto de los intereses, la tasa anual, la tasa de interés moratorio, la forma de amortización de los intereses, el número de pagos a efectuarse y su periodicidad. Dichas disposiciones serán aplicables a las entidades financieras, así como a cualquier otra institución que realice operaciones a crédito.

Se dispone también que los contratos de adhesión, incluidos aquellos contenidos en formularios prediseñados, deben ser previamente aprobados por la Dirección General de Protección al Consumidor, a fin de evitar que el proveedor de productos o servicios pueda incluir unilateralmente condiciones que el consumidor no pueda evitar o variar; esta disposición se aplica también a los contratos en materia financiera. Estos contratos, para ser válidos, deberán también estar escritos en idioma español.

La información y la educación. Todo proveedor de productos y servicios está obligado a proporcionar al consumidor una información clara, veraz y suficiente sobre los productos y servicios que oferta y comercializa, a fin de resguardar su salud y seguridad, así como sus intereses económicos.

El Proyecto dispone que la información proporcionada en la etiqueta o soporte análogo, deberá referirse a las características significativas de los productos y servicios: origen, naturaleza, finalidad, calidad, cantidad, especificaciones, peso o medida, indicaciones o instrucciones para el correcto uso, consumo o utilización, fecha de producción, vida útil, expiración, caducidad o plazo recomendado para el uso, efectos adversos conocidos sobre el consumo, etc.

Paradójicamente, después de haber establecido que los contratos de venta y garantías, así como los contratos de adhesión, deben estar redactados en español, tal provisión

no es adoptada para las etiquetas. Sin embargo, la única forma que tiene el consumidor de lograr un pleno conocimiento acerca del contenido es que cada una de las disposiciones mencionadas figure en su idioma. Por ello, se ha señalado repetidamente que el Proyecto debe ser modificado para que especifique de manera muy clara que las normas de etiquetado, presentación y publicidad deben estar en idioma español.

Por otra parte, en lo que se refiere a la publicidad comercial, el Proyecto establece que la misma deberá ser compatible con las disposiciones que reprimen la competencia desleal, por lo que deberá ser veraz, no pudiendo inducir a confusión o engaño, ni ser denigrante. También se dispone que la publicidad dirigida a los niños no podrá contener informaciones o datos que los puedan afectar física, mental o moralmente. En el caso particular de productos alimenticios envasados, especialidades farmacéuticas, cosméticos, tabaco, bebidas alcohólicas o de productos o servicios a los cuales se atribuyan propiedades terapéuticas, nutricionales o estimulantes, su publicidad deberá contar con la autorización previa de la autoridad de salud competente.

La reparación de daños. Todo daño a la persona o a su patrimonio que resulte del vicio o defecto de la cosa o de la prestación del servicio, cuya responsabilidad objetiva sea atribuible al proveedor, obligará al mismo a una reparación adecuada, suficiente y oportuna. La reparación de daños comprende, en forma concurrente o separada, la reposición del producto o servicio, reparación gratuita de daños derivados de la reparación principal, reducción del precio, restitución de los costos por los daños derivados del consumo del producto o servicio, devolución de la cantidad pagada e indemnización.

La representación. El consumidor tiene el derecho a ser escuchado individual o colectivamente o por medio de representante, a fin de defender sus intereses ante la Dirección General de Protección al Consumidor. También se contempla que las asociaciones de consumidores constituidas como personas jurídicas sin fines de lucro, están legitimadas para accionar cuando resulten objetivamente afectados o amenazados los intereses de los consumidores, sin perjuicio de la intervención del usuario o consumidor de forma individual.

El Libro IV viene a recopilar todas las disposiciones contenidas en la Ley 32-86 de Derecho de Autor y los reglamentos dictados por el Poder Ejecutivo. A pesar de que la Ley 32-86 aún hoy es considerada una de las más modernas de América Latina, la misma ha debido ser modificada para adecuarla a los convenios internacionales suscritos por el país, tales como el GATT-ADPIC y el Convenio de Berna.

En esta parte del Proyecto de Ordenamiento del Mercado se introducen disposiciones que regularían la reproducción de los programas de computadoras, las obras au-

diovisuales (películas cinematográficas y afines), y se consagra lo que se denomina el "droit de suite" o derecho de persecución de las artes plásticas, a favor de sus autores.

El Libro V trata sobre los derechos de propiedad industrial y regula todo lo relativo a las patentes de invención, los modelos de utilidad y los signos distintivos, básicamente marcas de fábrica o de servicio, nombres comerciales, indicaciones geográficas y denominaciones de origen. El tema más neurálgico del Libro es el relativo a las disposiciones sobre el otorgamiento de las llamadas licencias obligatorias, es decir, a la posibilidad de que en ciertos casos —como cuando el titular de una patente no la explota, o al hacerlo incurre en prácticas anticompetitivas, o existe un interés nacional en la explotación de la patente por parte del Estado— se permita el otorgamiento de licencias obligatorias a un tercero, ajeno al titular de la patente. Este tercero podría entonces explotar la patente en las condiciones establecidas por la licencia.

En el Libro VI se contempla la creación del Instituto de Ordenamiento de Mercado (INORME), el cual estaría dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, independencia administrativa, financiera y técnica, y con plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones. El INORME sería la entidad encargada de la aplicación de las normas legales que tienen por objeto promover la libre competencia, evitar las prácticas contrarias a la lealtad comercial, promover y proteger los derechos de los consumidores y usuarios, proteger los derechos de autor en todas sus formas, y proteger y reglamentar la propiedad intelectual.

La estructura administrativa del INORME estaría conformada por un Directorio, Direcciones Generales (Dirección General de Promoción de la Libre Competencia, Dirección General de Protección al Consumidor, Dirección General de Derechos de Autor y Dirección General de Propiedad Intelectual) y Subdirecciones Técnicas. A las anteriores, se une la instancia de lo contencioso, conformada por el Tribunal del Ordenamiento del Mercado y el Procurador General del Ordenamiento del Mercado.

El Directorio, la máxima autoridad administrativa del organismo, estaría compuesta por un presidente y dos miembros. El presidente y uno de los miembros serían designados por Decreto del Poder Ejecutivo y el tercer miembro sería designado por el Tribunal de Ordenamiento de Mercado. El Director Ejecutivo sería nombrado por el Poder Ejecutivo, a quien debe responder.

Se debe señalar que una importante observación respecto al Proyecto de Código de Ordenamiento del Mercado es que, pese a los objetivos enumerados, sobre todo el de "garantizar normas represivas a la competencia desleal", en el proyecto sometido a discusión no figuran disposiciones relativas a las prácticas desleales en el comercio interna-

cional y a las correspondientes medidas de salvaguarda. Este instrumento es de crucial importancia en momentos de apertura de la economía, por lo que es utilizado en la mayoría de los países industrializados, así como los de América Latina y el Caribe para fines de disuadir el desarrollo de prácticas comerciales que afectan sensiblemente el ejercicio del comercio internacional y de la libre competencia.

No se debe olvidar que República Dominicana, al ratificar el Acuerdo de Marrakech que estableció la Organización Mundial de Comercio (OMC), se comprometió a incorporar a su legislación todas las normas disciplinarias relativas a la aplicación de derechos antidumping, medidas compensatorias y salvaguardias. Finalmente, es lamentable dicha exclusión debido a que en los propios acuerdos de libre comercio firmados recientemente por el Gobierno Dominicano con Centroamérica se encuentran varias disposiciones sobre la materia.

Es por ello que resulta incomprensible que en un Código sobre ordenamiento de mercado y de regulación de la competencia se excluya una legislación de esta naturaleza, renunciando las autoridades a la presentación de esas medidas en un cuerpo jurídico ordenado. Esta sería la mejor manera de cumplir con los acuerdos de la OMC, que establece muy claramente que todos los países miembros de esa institución deben tener al día y, cónsono con las regulaciones de esa institución, el entorno legal e institucional responsable de la aplicación de las mismas.

5.6.2 Implicaciones del Código de Ordenamiento de Mercado sobre las mipyme

La presencia de monopolios, de prácticas monopólicas o el ejercicio de una posición dominante en el mercado son contrarias a una sana y efectiva competencia en el abastecimiento de los mercados, en razón de que mediante el control de la oferta o la demanda de bienes y servicios es posible fijar precios artificiales y lesivos al interés del consumidor. Tales prácticas, que lógicamente sólo pueden ser ejercidas por las grandes empresas, constituyen un obstáculo al desarrollo de la producción eficiente, protegen al productor y distribuidor ineficiente y tienden a una concentración del poder económico, inhibiendo las posibilidades de desarrollo de las pequeñas empresas y, en general, de un ambiente competitivo y eficiente.

Es en este sentido que el Código de Ordenamiento de Mercado constituye una pieza de importancia para las pequeñas empresas, pues las defiende frente al eventual ejercicio de prácticas discriminatorias o anticompetitivas que pudieran ejercer las empresas con una posición dominante en el mercado. De igual manera, el Proyecto garantiza los derechos de los consumidores y establece muy claramente las instancias administrativas

a las cuales se puede acudir para fines de preservar el pleno ejercicio de la competencia y de los derechos de los consumidores.

La entrada en vigencia de una regulación de esa naturaleza conllevaría al cese inmediato de una serie de prácticas comerciales, muy frecuentes en la sociedad dominicana, que normalmente tienden a afectar a las pequeñas empresas y a los consumidores. Tal es el caso de algunas de la prácticas que se enuncian a continuación:

- Los acuerdos efectuados entre competidores entre sí para fines de lograr la repartición de algún mercado, como sería la distribución entre ellos de diferentes zonas geográficas (“Yo vendo en el Este y tú en el Cibao”).
- La colusión entre oferentes con el fin de competir en licitaciones o para asegurarse las mismas; tal sería el caso, por ejemplo, si una entidad quisiera comprar, mediante concurso, una gran cantidad de cemento y los fabricantes y distribuidores se pusieran de acuerdo para no cotizarlo por debajo de un cierto precio.
- Los contratos de distribución exclusiva (“Te doy a vender mi marca del producto X, siempre que no vendas otras marcas de la competencia”).
- Las ventas atadas (“Te vendo el producto X, sólo si me compras también el producto Y”).
- Las ventas condicionadas (“Te vendo X con la condición de que no vendas Y”).
- Las estrategias de precios disfrazadas en las cuales se vende por debajo del costo de producción para perjudicar a la competencia (“Te facturo 5 pero te doy 7”).
- El mantenimiento o imposición de precios de reventa (“Te vendo a RD\$5 y tu sólo puedes vender a RD\$5.5”).
- La imposición de cuotas de producción o venta entre agentes competidores entre sí (el actual acuerdo de la OPEP para elevar el precio del petróleo).

En cuanto a su contenido sobre la defensa de los derechos de los consumidores, el Código de Ordenamiento de Mercado está llamado a incidir en una mejor calidad de los productos nacionales en general. Al establecer responsabilidades sobre las características que deben cumplir los productos (las cuales deben estar especificadas en la información que los acompaña), se está forzando la introducción de controles de calidad en los procesos productivos.

Por los mecanismos de excesiva protección que arroparon el crecimiento de la industria dominicana, los productos nacionales se han caracterizado tradicionalmente por muy bajos estándares de calidad: la competencia externa, reprimida por las altas barreras arancelarias, no podía presionar al respecto; por otro lado, no ha existido mecanismo alguno, salvo en contados productos alimenticios, que protegiese al consumidor de los perjuicios causados por la mala calidad.

La puesta en vigencia de mecanismos de defensa del consumidor va a exigir cambios importantes en el modo de operación de muchas empresas. Un ejemplo que puede tipificar estos cambios es el de las confecciones. Cuando se adquiere una pieza de vestimenta en el exterior, en la etiqueta están incluidas una serie de instrucciones sobre el cuidado requerido por la misma: lavado en seco si el tejido puede encoger o perder los colores; temperatura de plancha, del agua, etc. Esto implica que el fabricante ha tenido que realizar, previamente, pruebas de la calidad y características de los tejidos. Tales especificaciones sólo ocasionalmente se dan en las confecciones nacionales, con lo que el consumidor que sometido al riesgo de perder el producto de su compra en la primera lavada.

Si bien inicialmente los mecanismos de control de calidad pueden conllevar incrementos en los costos, a la larga —como lo demostraron los industriales japoneses— la calidad implica economía de recursos y, sobre todo, competitividad.

Las disposiciones sobre la propiedad industrial, por otro lado, aunque resultan imprescindibles para incentivar el desarrollo tecnológico, es posible que afecten negativamente a las pequeñas empresas. Por un lado, ha sido una tradición relativamente importante del sector manufacturero dominicano la falsificación de marcas, práctica que deberá ser totalmente abandonada. Pero el punto más neurálgico se ha planteado alrededor de la fabricación nacional de productos farmacéuticos, rama caracterizada por la presencia de un número relativamente elevado de pequeñas empresas. La industria nacional solicita que establezca la licencia obligatoria; esto es, que cuando el propietario de una patente no esté haciendo uso de la misma, ésta pueda ser utilizada por otras empresas. Tal práctica, sin embargo, parece colidir con los acuerdos internacionales sobre la materia.

Dado que la propiedad industrial tiende a proteger las inversiones realizadas en el desarrollo de tecnologías, es claro que beneficia fundamentalmente a los generadores de tecnologías, y encarece el aprovechamiento de éstas para otros usuarios. En tal sentido, este libro del Código de Ordenamiento de Mercado no beneficia al aparato productivo nacional —el cual no genera ninguna tecnología—, pero forma parte de acuerdos internacionales insoslayables.

5.7 Proyecto de Amnistía Tributaria Parcial

5.7.1 Síntesis de contenido

En el interés de continuar con el proceso de eficientización del sistema tributario, el Poder Ejecutivo remitió, en noviembre 1999, a las Cámaras Legislativas nueve proyectos de ley:

- i. Unificación de las tasas aplicables a las cantidades brutas apostadas en las bancas y pool de los hipódromos
- ii. Unificación y simplificación de los impuestos aplicables a las operaciones inmobiliarias
- iii. Modificación de la Ley 18-88 de impuesto a la vivienda suntuaria y solares urbanos no edificados (IVSS)
- iv. Modificación del impuesto sobre las placas de vehículos
- v. Modificación de la Ley 2254 de impuestos sobre documentos, de fecha 18 de febrero de 1950
- vi. Derogación de figuras impositivas de baja recaudación
- vii. Modificación de la Ley 2569 de impuesto sobre sucesiones y donaciones
- viii. Modificación del Artículo 278 del Código Tributario sobre presunción de renta de las empresas agropecuarias
- ix. Amnistía tributaria parcial

De este conjunto de proyectos de ley, se considera que el que mayor significación tiene para las operaciones empresariales es el de Amnistía Tributaria Parcial. Adicionalmente, la simplificación (y ligera rebaja) de los impuestos aplicables a las operaciones inmobiliarias y la eliminación de las figuras impositivas de baja recaudación inciden en una mayor transparencia del sistema impositivo, lo que beneficia al ambiente general de los negocios, si bien no es de esperar que ejerzan efectos importantes.

El Proyecto de Ley de Amnistía Tributaria Parcial establece que, por una sola vez, los contribuyentes podrán declarar el valor real de sus inventarios (en el caso de las empresas) o de su patrimonio (en el caso de las personas físicas) pagando tan sólo un pequeño impuesto por la diferencia con los valores declarados en ejercicios anteriores (3% para los inventarios y 1% para el patrimonio). Esto permite transparentar los valores de esos bienes con un escaso costo, lo que facilita que los contribuyentes logren una mayor sinceración ante la administración tributaria y facilita mantener declaraciones más apegadas a la verdad.

Este proyecto es importante, en las presentes condiciones, pues induce el logro de una transparencia en las operaciones de las empresas que es necesaria para el desarrollo

progresivo de una sana competencia y para el creciente desarrollo de los mercados de capitales.

Una amnistía fiscal se justifica cuando se produce un cambio brusco en las condiciones de funcionamiento del sistema tributario, sea ese cambio de carácter legal o administrativo. Y lo cierto es que en República Dominicana hubo un profundo cambio en la legislación tributaria, con la promulgación del Código Tributario en 1992, y se produjo un cambio administrativo de significación durante la gestión tributaria que se inició con el cambio de gobierno en 1996.

Hasta 1992, las tasas de tributación aplicadas sobre los ingresos eran realmente confiscatorias. En teoría podían alcanzar el 70% de los ingresos de personas físicas y el 46% de los beneficios de las sociedades, a lo que se sumaba un 5% de leyes adicionales. A eso se le debe añadir la doble tributación que se presentaba con la distribución de beneficios. Es de sentido común que tales niveles de tasas presentaban un enorme incentivo para dedicar cuantiosos recursos a la evasión impuestos, mucho más en el entorno de una administración tributaria que, como la dominicana, se caracterizaba por su debilidad y escasa capacidad de fiscalización. Esto implica que, de mantener los mismos niveles de gravámenes confiscatorios, no tendría sentido la oferta de una amnistía fiscal, puesto que, por encima de todo, prevalecería el incentivo a la evasión definido por las altas tasas impositivas.

Ahora bien, la reforma tributaria puesta en ejecución a partir de 1992 redujo sustancialmente las tasas impositivas, llevándolas a niveles consistentes con los que se han ido imponiendo en el entorno regional. En consecuencia, el incentivo a la evasión de impuestos se ha reducido en la misma proporción, lo que significa que, por el lado de modificaciones en las condiciones legales, se ha producido un cambio drástico; muchos contribuyentes estarán dispuestos a mejorar su cumplimiento a las nuevas tasas, pero no a las antiguas. Por ello, la amnistía lo que hace es perdonar o reducir, según modalidades, las deudas tributarias generadas a las viejas tasas, para permitir que se plasme plenamente el incentivo de mejorar el cumplimiento tributario bajo las nuevas tasas.

De todas maneras, persiste la tendencia a que los contribuyentes sean evasores por naturaleza. Si se pudiese con toda tranquilidad no pagar impuestos, la mayoría, ciertamente, no los pagaría. Pero si no se cumplen las obligaciones tributarias se corre el riesgo de que la administración tributaria localice al contribuyente, lo fiscalice y lo penalice. Por eso es que se pagan impuestos, por el riesgo implícito en la evasión.

Si tal riesgo no existiese, por muy bajas que fuesen las tasas, persistiría la evasión impositiva. Por ello, el efecto de una amnistía fiscal, en un entorno de una débil admi-

nistración tributaria, es también muy débil. Aunque los niveles de impuestos se reduzcan, si no hay un mayor riesgo, la evasión sigue presentando un enorme atractivo. De ahí que la medida es realmente eficiente cuando se acompaña del incentivo adicional –para tributar– de un mayor riesgo y un mayor costo de la evasión. No sólo es que aumentan las probabilidades de ser localizado y fiscalizado; también se debe cumplir que, en ese caso, haber evadido salga más caro que haber tributado.

Y estas condiciones son las que se están dando en los años recientes. No se dieron a raíz de la promulgación del Código Tributario, por ello las recaudaciones no experimentaron mejorías significativas. Sólo cuando una nueva administración hizo creer, con su gestión, que hay un mayor riesgo en la evasión, es que el comportamiento tributario de los dominicanos ha mejorado, como lo muestran los sustanciales incrementos que se han registrado en las recaudaciones. El país se encuentra, pues, en una coyuntura en que se presentan todas las condiciones para que una amnistía fiscal sea eficaz.

Hasta ahora, la autoridad tributaria ha podido maniobrar para, administrativamente, poner en ejecución amnistías parciales: tal fue el caso de ofrecer, a quienes cesasen de declarar pérdidas en los ejercicios más recientes, no fiscalizar los resultados de ejercicios pasados. Esto fue una amnistía. Pero, pese a los pasos dados por la Dirección General de Impuestos Internos, hay aspectos de las declaraciones juradas que siguen arrastrando los males del pasado y que no pueden ser mejorados por vía administrativa, sino que requieren de una modificación legal.

Esto ocurre con el valor de los inventarios de las empresas y los patrimonios de las personas. La tradición de ocultación de ingresos y beneficios exigía ocultar los valores reales de otras variables. Una persona declarando ingresos anuales por RD\$100,000.00 no podía justificar la posesión de una vivienda de varios millones de pesos. Por igual, una empresa con escasas ventas no podía mostrar un inventario voluminoso. Adicionalmente, existía un impuesto sobre patentes que se vinculaba con los inventarios, y un impuesto sobre la propiedad inmobiliaria que, por la falta de adecuados sistemas de indexación, se había vuelto también una pesada carga. En consecuencia, han persistido incentivos para ocultar esos valores.

En las nuevas condiciones de mayor racionalidad en las tasas tributarias y mayor eficiencia en la administración, el interés por sincerar esos valores presenta un grave inconveniente: aparece como ganancia de capital y, por lo tanto, gravado con un 25%. Pero no es una real ganancia de capital; es el producto de un cambio en las condiciones tributarias. Y esto puede estar entorpeciendo duramente la debida transparencia en las declaraciones, lo que motivó a las autoridades tributarias a elaborar el proyecto de ley que se comenta.

5.7.2 Incidencia de la Ley de Amnistía Tributaria Parcial sobre las mipyme

En general, para todas las empresas es más conveniente poder trabajar con una contabilidad clara y transparente. Ante todo porque manejar una doble contabilidad tiene costos, y no pequeños. En consecuencia, en la medida en que el costo de la evasión aumenta —por el mayor riesgo que define una administración tributaria más eficiente— y la utilidad de una doble contabilidad va perdiendo vigencia —porque la amnistía permite mayor transparencia— se crea un fuerte incentivo para sincerar los registros contables.

Pero, más allá de las implicaciones tributarias, la transparencia en la contabilidad tiene otras ventajas para las empresas, la más importante de las cuales se plantea alrededor de las posibilidades de acudir a la Bolsa de Valores como fuente de financiamiento.

Al comentar el proyecto de ley que regularía el mercado de valores se señaló la necesidad, para participar en él, de que las empresas hagan públicos sus estados financieros. Esto, que no era posible en el ambiente tributario de años pasados, comienza a cobrar factibilidad con la nuevas condiciones que se crearían tras la amnistía fiscal. Aquellas empresas que basan su competitividad en las reglas de mercado y no en la ventaja relativa que otorga la evasión tributaria, verían facilitada su participación en el mercado de valores.

En el caso de las pequeñas y medianas empresas, aquellas formalmente organizadas, con contabilidad bien establecida, verían en la amnistía fiscal la oportunidad de transparentar sus operaciones. Con el desarrollo de una cultura bursátil en el país, progresivamente les sería factible acudir a ese mercado de valores.

Para el resto de las pequeñas y medianas empresas, sin embargo, una amnistía fiscal probablemente no tenga efectos. El grado de informalidad y precariedad de la mayor parte de estos negocios imposibilita que cumplan con los trámites y los costos de la incorporación al sistema tributario. No obstante, uno de los objetivos de los programas de apoyo suele ser lograr su integración al sector formal. Para facilitararlo, muchos países han puesto en vigencia sistemas muy simplificados de tributación (que pueden incluso integrar la seguridad social), con tasas menores a las aplicables al sector formal. Este tipo de medida debiera ser contemplado en el futuro, para facilitar la formalización de esas unidades productivas, sobre todo de aquellas con potencial de crecimiento.

5.8 Reforma de la Seguridad Social

El establecimiento de un sistema de seguridad social constituye una de las reformas de mayor impacto económico y social de todas las que se encuentran en la agenda na-

cional en el presente. En su dimensión social, toca aspectos que tienen que ver con el financiamiento de los servicios de salud, el régimen de provisión de la atención médica, las condiciones de salubridad de los trabajadores y sus familiares, la protección de los ancianos, así como los casos de invalidez y accidentes de trabajo. Por su parte, su impacto en la economía estaría relacionado con la productividad media del trabajo, los costos de la fuerza laboral, la generación de ahorro interno, las finanzas públicas, el funcionamiento del sistema financiero, la disponibilidad de fuentes de financiamiento de largo plazo para inversión y el funcionamiento del mercado de capitales.

Se han logrado acuerdos entre empresarios, grupos sindicales y el Congreso Nacional que definen los perfiles principales de dicha reforma. Sin embargo, el estado en que se encuentra la discusión, la diversidad de intereses económicos envueltos y los distintos agentes que resultarían afectados, permiten afirmar que aún no es seguro que se apruebe una reforma recurriendo al consenso de todos.

La diferencia fundamental se relaciona con el sistema de pensiones propuesto y la administración de los fondos que genere el mismo; esta diferencia es clave, pues influye decisivamente en las finanzas públicas, eventualmente en el equilibrio macroeconómico futuro, en el funcionamiento del sistema financiero y en la generación de ahorros de la economía. Otra diferencia se relaciona con la organización del sistema de salud, sobre la cual los profesionales de la salud han expresado reservas.

5.8.1 La reforma en el área de seguros de salud

Esta es una parte esencial de la reforma, pues la situación actual se caracteriza por la existencia de millones de personas para las cuales la ocurrencia de contingencias, como una seria enfermedad en el núcleo familiar, puede significar una catástrofe en el patrimonio familiar, cuando no la muerte. Más del 85% de la población nacional carece de seguro de salud.

La reforma prevé el establecimiento de un seguro de salud con cobertura para toda la familia, conforme a un plan mínimo de servicios que debe ser definido por el Estado, y la libertad de elección por parte del asegurado del proveedor de su preferencia. Esto implica la oportunidad de asistir a los centros asistenciales del actual Instituto Dominicano de Seguros Sociales, de la Secretaría de Salud, las Fuerzas Armadas o cualquier establecimiento privado. La cotización para este seguro estaría a cargo del asegurado y su patrón (si lo hubiera), como un porcentaje fijo del ingreso, mientras que el proveedor del servicio recibiría un pago por capitación, es decir, un monto fijo per cápita (por la cantidad de asegurados que logre atraer).

Esto originaría una competencia entre los diversos proveedores por atraer más clientes, lo cual debería incidir en un mejoramiento general de la calidad de los servicios. Sin embargo, se presenta una discrepancia entre el monto que correspondería pagar por cada afiliado, el cual dependería del monto mensual de sus ingresos, el pago que recibiría la entidad aseguradora del servicio por la atención de la familia del afiliado, que dependería del número de dependientes, y, por otro lado, el costo unitario de esa atención, que suele estar influido por factores como la morbilidad, la pobreza, la educación, el entorno en que reside, la existencia de mujeres en edad de reproducción, infantes, ancianos, etc.

Esto implica que algunos grupos sociales estarían cotizando más que lo requerido para la atención de su familia, mientras otros costarían más que lo que aportan, demandándose la existencia de un mecanismo interno de redistribución. Tal situación plantea la necesidad de que todas las cotizaciones vayan a un fondo común, el cual pagaría a los proveedores elegidos por capitación. Sin embargo, las empresas privadas que ofrecen planes de seguros de salud o servicios médicos tienen reservas sobre un sistema centralizado de cobros, prefiriendo seguir su *modus operandi* tradicional, mediante el cual el contrato de salud es privado, sin intervención de la autoridad pública. Los intentos de conciliación de esta controversia han planteado diversas opciones, entre ellas, que el fondo común sea administrado privadamente o que las cotizaciones se paguen al sistema bancario, el cual distribuiría los pagos a los proveedores conforme a un patrón previamente definido.

5.8.2 El establecimiento del plan de pensiones

Aunque el seguro de salud es un componente importante, el problema más visible se presenta para millones de personas envejecientes, que no tienen la garantía de una pensión mínimamente aceptable cuando el agotamiento de las energías las obliga a pasar a la vida pasiva. La forma como la sociedad dominicana ha afrontado ese problema hasta ahora es recurrir a la solidaridad familiar: los hijos que han logrado establecerse en el exterior o prosperar a través de una profesión, negocio u otro medio, se hacen cargo de sus padres. Pero esta es, evidentemente, una solución injusta, pues no todos logran tal propósito.

Al igual que ha ocurrido con otros procesos de reforma que se han estado llevando a cabo en América Latina y gran parte del mundo en los últimos tiempos, al plantearse el establecimiento de un sistema universal de previsión social en República Dominicana, la controversia fundamental se origina en torno a si seguir con los tradicionales regímenes de reparto o escoger el camino de la capitalización individual. Dado que gran parte

de los desacuerdos que han imposibilitado aprobar la reforma se relaciona con este aspecto, conviene examinar los pro y los contra de uno y otro.

En los regímenes de reparto, las personas que ingresan a la vida activa (comienzan a trabajar) tienen que aportar una porción de su ingreso (que suelen compartir con su patrón, si lo tienen) para un fondo común de pensiones. Al llegar a determinada edad, pasan a la vida pasiva y tienen derecho a disfrutar de una pensión. Para acceder a la misma se establece una serie de requisitos, pero, al final, el monto mensual que el beneficiario recibe y el tiempo que dure cobrándolo está definido por ley, dependiendo poco de lo que haya aportado. Es por eso que estos sistemas suelen ser denominados también como regímenes de prestación definida o de beneficios definidos. Esta misma predeterminación de los beneficios estimula la evasión, pues la gente asume la contribución como un impuesto, que no tiene nada que ver con lo que va a recibir.

Teóricamente, los sistemas de reparto son socialmente solidarios, pues los aportes de los jóvenes, que se encuentran activos, se usan para financiar las pensiones de los envejecientes, que se encuentran pasivos. Sin embargo, esta lógica —que no ha funcionado en República Dominicana, donde más del 90% de los ancianos no recibe ninguna pensión— está manifestando serios síntomas de agotamiento en los países en que sí ha funcionado, haciendo al sistema prácticamente inviable. La razón es que estos esquemas fueron concebidos en una época en que el período activo de una persona normal era muy largo, mientras que el tiempo pasivo era muy corto. Siendo así, se duraba mucho tiempo cotizando y poco tiempo cobrando la pensión. Había muchos jóvenes por cada envejeciente. Bastaba con un pequeño aporte de los activos para financiar la pensión de los retirados.

Pero esa situación ha cambiado. Por un lado, con la prolongación del período de estudios, y por otro, de la esperanza de vida, se ha acortado relativamente el período de vida activa y alargado el de vida pasiva, originándose una situación en la cual aumenta la relación de retirados sobre activos. Entonces, la única forma de que el aporte de los activos alcance para pagar las pensiones a los pasivos es subiendo las cotizaciones hasta niveles que las hacen prácticamente insoportables para los trabajadores o bien los sistemas caen en déficit financieros que tienen que ser cubiertos por el fisco, lo que implica más impuestos o desequilibrios macroeconómicos. En algunos países esta es la causa fundamental de las altas cargas tributarias o los grandes déficit fiscales.

Esa tendencia al desequilibrio de los sistemas de pensiones ha provocado que los países tiendan a establecer ahora sistemas de capitalización individual. Se trata de un esquema mediante el cual toda persona que inicia su vida activa aporta una porción de su ingreso, que se va acumulando en un fondo privado, como una cuenta de ahorros, pero regido por el derecho público, en tanto es obligatorio y no se puede estar dispo-

niendo de ese dinero. Este fondo se va capitalizando con el tiempo por medio de los rendimientos que genera, gracias a las inversiones que hacen empresas administradoras privadas, estrictamente controladas y fiscalizadas por el Estado. Normalmente, cuando termina la vida activa se ha acumulado un monto suficiente para sufragar una pensión razonable.

Aunque se critica que este esquema no es solidario, puesto que las personas reciben en función de lo que hayan aportado, en los países que lo han establecido se ha logrado neutralizar este elemento mediante una pensión mínima garantizada por el Estado para aquellos a quienes los recursos capitalizados no lleguen a producirles ese monto mínimo. Y para aquellos que nunca tuvieron ingresos razonablemente suficientes para realizar sus aportes, como los indigentes, el Estado crea un fondo de carácter asistencial, con recursos provenientes de los impuestos cobrados, para garantizarles una pensión básica. En el proyecto que se conoce en el Senado se prevén tanto la pensión mínima garantizada como el fondo asistencial para los que no pueden cotizar.

El régimen de capitalización individual tiene otro gran mérito: los aportes de la población activa, mientras llega la edad del retiro, dan lugar a la acumulación de un gran monto de recursos no comprometidos a corto plazo, que pasan a constituir una fuente fundamental para financiar las inversiones que requieren los sectores productivos, dando un importante impulso al mercado de capitales y al crecimiento económico. Normalmente la ley define en qué tipo de instrumentos financieros las administradoras de fondos previsionales pueden invertir estos recursos, de modo que se garantice la seguridad y la rentabilidad de los mismos para los afiliados. Dichos recursos suelen constituir la fuente de financiamiento básico de las inversiones, pues, contrario a los depósitos bancarios, tienen un horizonte de largo plazo.

En un país como República Dominicana, un sistema de este tipo ofrece impresionantes ventajas. En primer lugar, porque tiene una población predominantemente joven (no infantil), lo que le permite crear significativas reservas; segundo, porque el sistema financiero ha venido evolucionando de modo tal que casi ha desaparecido la especialización, pues el sistema bancario se ha orientado casi por completo al crédito comercial, de corto plazo, dificultando los préstamos para inversión; y tercero, porque la estabilidad macroeconómica se ha sustentado en tasas de interés muy elevadas, prácticamente insostenibles para el endeudamiento de largo plazo que requieren las inversiones productivas. Por tanto, se requiere con urgencia el restablecimiento de mecanismos que viabilicen el crédito relativamente barato para inversiones, lo que demanda desarrollar el mercado de capitales.

El proyecto elaborado por los legisladores, tras los acuerdos que surgieron por medio de las discusiones con empresarios y trabajadores, consiste en un régimen completo

de capitalización individual, en que los recursos aportados por los trabajadores serían administrados por administradoras de fondos previsionales (AFP), a las cuales el Estado les definiría las condiciones de operación. Lo importante es que el Estado se asegure de que el dinero sea bien administrado y que se destine al fin social perseguido.

5.8.3 Implicaciones de la reforma del sistema de pensiones sobre las mipyme

La diferencia entre los dos esquemas en discusión es su viabilidad financiera y la posibilidad de que operen adecuadamente, pero parece ser que la modalidad que finalmente se acogerá para establecer el sistema de seguridad social será el régimen de capitalización individual, por resultar el más viable financieramente. No obstante, cualquiera que sea el caso, tiene profundas implicaciones para el entorno en que operan las empresas, incluyendo las pequeñas y medianas.

Aspectos positivos. El primer impacto positivo sería un mejoramiento de las condiciones de salubridad de los trabajadores y un menor ausentismo de la fuerza laboral. Por otro lado, la vigencia real de un plan de retiro daría lugar a una mayor estabilidad en el trabajo y mayor preocupación por conservar una posición en la empresa. Todo esto tendería a traducirse en una mejoría general de la productividad media del trabajo.

Pero la ventaja mayor para las empresas se derivaría de la disponibilidad de mayores recursos financieros y un entorno de funcionamiento del sistema financiero más favorable a las empresas. Tal situación sería motivada por la generación de una mayor capacidad de ahorros de la economía, no comprometidos a corto plazo, lo que se reflejaría en disponibilidad de fondos prestables a largo plazo.

La tendencia sería un notable desarrollo del mercado de capitales. Es cierto que esto beneficiaría principalmente a las empresas grandes, que son las que disfrutarían de las mayores oportunidades para optar por la colocación de instrumentos financieros en el mercado de valores, susceptibles de ser adquiridos por las AFP en base a los ahorros de los fondos de la seguridad social; pero, evidentemente, esto se difundiría hacia la mayor oferta y menor costo del crédito en el sistema financiero en general, reflejándose en las condiciones de operación de las pequeñas y medianas empresas.

Aspectos negativos. El impacto negativo provendría del hecho de que encarece la fuerza laboral. Todavía no han sido adecuadamente cuantificados los costos involucrados en el nuevo sistema de seguridad social. No obstante, el proyecto en discusión, acordado entre las partes, supone comenzar con un nivel de cotización equivalente a un

17.2% del ingreso de los trabajadores, porción que se iría incrementando hasta alcanzar el 21% en el quinto año; el 70% de la cotización total por cuenta del patrón. De modo que todo luce que el establecimiento de un nuevo sistema de seguridad social implicaría un costo total superior al 20% de la nómina salarial. Esto representaría un incremento significativo a partir de la situación actual. La ley vigente obliga a cotizar un 12% sobre los salarios, distribuidos de la siguiente manera: 7% la empresa, 2.5% el asegurado y 2.5% el Estado. Sin embargo, en virtud de que históricamente el Estado no ha cumplido con su parte, en la práctica el costo del sistema ha sido de un 9.5%.

Por tanto, se prevé un incremento en el costo de la fuerza laboral para las empresas. Partiendo del 7.5% que deben pagar de acuerdo con la legislación actual, dicho costo se elevaría hasta un porcentaje probable de 15.7%; en todo caso, bastante mayor que el actual. Si bien esto influirá sobre los costos generales de las empresas, no hará mucha diferencia con la situación vigente a nivel internacional, pues en casi todos los países competidores existen sistemas de seguridad social que suelen ser costosos.

5.9 Conclusiones. Efectos de los proyectos de ley de reformas económicas sobre las mipyme

En general, es de señalar la incidencia positiva que el conjunto de reformas en discusión debiera ejercer en el logro de un entorno más adecuado para un aparato productivo más eficiente y competitivo. El conjunto de los proyectos de ley comentados se orienta a la definición de un ambiente económico más eficiente, que se imbrica con la marcada intención de lograr una mayor apertura de la economía nacional hacia el exterior.

La estabilidad macroeconómica que tiende a reforzar el Código Monetario, la creación de una importante fuente de ahorro nacional, disponible para financiamientos a largo plazo que se lograría con el establecimiento de un sistema provisional, la eliminación del fuerte sesgo antiexportador del sistema tributario y la mayor apertura del mercado interno como acicate a la eficiencia del aparato productivo nacional son, sin lugar a dudas, objetivos consecuentes con el logro de un crecimiento económico sostenido.

En particular, parece oportuno destacar la confluencia de tres proyectos de ley sobre el ámbito financiero —Código Monetario y Financiero, Bolsa de Valores y Ley de Seguridad Social—, que en conjunto debieran provocar, si bien en un mediano o largo plazo, una disponibilidad de recursos para la inversión y las actividades productivas en general; esto, de por sí, debiera mejorar las condiciones del financiamiento para las pequeñas empresas, sobre todo mediante la reducción de las tasas de interés.

Ahora bien, todos esos proyectos presentan un ámbito de intervención de tipo horizontal; esto es, su acción se dirige, en general, a mejorar el ambiente económico y el ambiente de negocios en particular, pero sin enfocarse a ningún segmento de empresas en particular. Sin embargo, el proceso de apertura de la economía sí afecta diferencialmente a los sectores productores de bienes. Y si éstos no logran, por las razones que sea, asimilar positivamente ese acicate de la mayor competencia externa, se corre el riesgo de experimentar una destrucción de capacidades productivas.

Cuando apenas comenzaba el proceso de apertura de la economía dominicana, en el país se realizaron importantes estudios sobre cuáles debieran ser los lineamientos de un programa de reestructuración productiva que pusiera al aparato productivo nacional en capacidad de una nueva y mucho más dinámica inserción en los mercados internacionales. Al respecto, se planteaban tres niveles de intervenciones: la definición de un entorno macro adecuado; a nivel micro, el apoyo a la reorganización de los procesos productivos y de las concepciones sobre la competencia y, por último, el incentivo a la colaboración interempresarial como medio para superar las limitaciones de las empresas individuales, especialmente las pequeñas, y de ir logrando una eficiencia sistémica de todo el aparato productivo.

Se puede concluir que, de esos tres niveles de acción, los proyectos comentados se limitan exclusivamente a influenciar el nivel macro. Sin lugar a dudas que un adecuado entorno para las operaciones empresariales es una condición necesaria, pero a todas luces no suficiente, por lo menos si se desea realizar la transformación productiva sin incurrir en demasiados costos económicos y sociales.

Lograr una masiva reestructuración de las pequeñas empresas y que la apertura comercial no se traduzca tan sólo en la destrucción de capacidades productivas, requiere la ejecución de programas específicos de apoyo a las empresas que más fuertemente serán afectadas por la apertura. Tales programas debieran ser diseñados para influir explícitamente en aquellos aspectos de la gestión empresarial que aparecen como clave de las nuevas modalidades de competitividad en los mercados internacionales y que fueron señalados en la sección 4.2.

Con vistas a lo que pudiera ser la eventual formulación de programas de apoyo a pequeñas empresas, parece conveniente enunciar algunas reflexiones surgidas del análisis de las características de las micro y pequeñas empresas en el país y de revisión de la literatura sobre el tema.

Es una tendencia bastante generalizada en los últimos tiempos el surgimiento de una especie de moda de abordar la problemática de la micro y la pequeña empresa, aun

cuando ese tratamiento no se refleje luego en programas concretos, como parece ser el caso de República Dominicana. Como en algún momento se señaló, micro, pequeña y mediana empresa suelen ser incluidas en una misma categoría —una especie de grupo de minusválidos—, para la cual se plantea la necesidad de apoyos. Sin embargo, se trata de mundos muy diversos, que no pueden ser atendidos con la misma receta. Se impone, pues, en primer lugar, lograr definiciones más acuciosas que permitan definir subconjuntos más homogéneos y, por lo tanto, con necesidades también más homogéneas. Se plantea, pues, que una necesidad para el eventual diseño de programas eficientes de apoyo es la clara determinación del universo empresarial al cual deben dirigirse; esto, a su vez, depende del objetivo del programa. Si se trata de un objetivo de lucha contra la pobreza mediante el fomento del autoempleo, el universo objetivo posiblemente serían las denominadas microempresas de subsistencia. En este caso, incidir sobre los determinantes de la competitividad enunciados en la sección 4.2 no tendría mayor importancia; para ese universo de microempresas, hablar de transferencia de tecnología, de gestión de calidad total o de ubicación de nichos en los mercados internacionales, no tiene sentido.

Como se señaló al finalizar la revisión sobre las características de la microempresa en el país, la denominada microempresa de subsistencia difícilmente podrá insertarse en una economía global. Sin embargo, para este tipo de unidades productivas otros tratamientos pudieran tener mayor significación. En la documentación consultada sobre algunos casos de medidas de apoyo a la micro y pequeñas empresas, llama la atención, por no haber sido nunca discutidos en el país, las medidas adoptadas, por ejemplo, en Perú para simplificar las obligaciones tributarias (en su sentido más amplio, incluyendo la seguridad social) y los colaterales requisitos de contabilidad y registros de ese segmento de empresas. Medidas de este tipo podrían ayudar a la integración creciente de esas microempresas a un nivel más formal de la economía.

Otra problemática muy diferente se plantea cuando un programa de apoyo empresarial tiene como objetivo fortalecer las posibilidades de inserción del aparato productivo nacional en la economía mundial. En ese caso no sólo hay que pensar en términos de los determinantes de la competitividad, sino que también hay que definir muy claramente el universo de pequeñas empresas que es más propenso a insertarse en esa economía.

Los programas debieran ser bien focalizados hacia aquellas empresas que, por la actividad en la que se desenvuelven, o bien van a ser las más afectadas por la apertura o bien presentan un potencial inexplorado para desarrollar ventajas competitivas. En particular, en el caso en que esas ramas de producción se caractericen por la presencia de un número importante de pequeñas empresas, el diseño de programas integrales de apoyo podría arrojar una relación costos/resultados muy satisfactoria, al tiempo de ir generalizando una nueva cultura productiva en el país.

“Tal y como hemos visto en el presente estudio, en la región (el Caribe) se han establecido muy pocas distinciones entre las microempresas, por ejemplo, en el sector informal y en las pequeñas empresas en términos de formación de políticas. Esto ha generado una serie de dificultades para facilitar la integración entre los sectores informales y formales así como a la conversión de las pequeñas empresas en entes de medianas dimensiones.”²⁶

“...existe una ausencia de políticas (completas) de desarrollo de pequeños negocios, basadas en una adecuada comprensión de la contribución de las pequeñas y medianas empresas a los principales objetivos de la política económica y social (más allá de la creación de puestos de trabajo), por ejemplo: estabilidad de la balanza de pagos; igualdad y justicia social, estabilidad de los precios y crecimiento.”²⁷

Por último, y puesto que el análisis de las pequeñas empresas se centró en aquellas que se desenvuelven en las operaciones industriales, por ser las más afectadas directamente por la apertura comercial, parece necesario hacer el señalamiento explícito de la atención que debieran merecer las pequeñas empresas que brindan servicios que constituyen apoyos decisivos a la eficiencia del aparato productivo. Otra de las tendencias claras de la modernidad y la globalización es el creciente peso de las actividades de servicios, muchas de las cuales se vinculan de manera estrecha con la eficiencia de otras actividades. Basta pensar, como ejemplo, la importancia que ha cobrado el Internet en las operaciones de todo tipo de empresas. En consecuencia, las pequeñas empresas de servicios que contribuyen a mejorar la eficiencia del aparato productivo debieran recibir similares apoyos que las empresas productoras de bienes transables.

²⁶ Sistema Económico Latinoamericano (SELA), *El sector informal, las micro, pequeñas y medianas empresas y la creación de empleo en los países del Caribe*, (SP/RDCT198/DT No2/2). junio 1998.

²⁷ Gibb, art. cit., p.338.

APÉNDICE

Contenido de los programas de MERCOSUR de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa

No forma parte de los términos de referencia del presente trabajo el diseño de un programa de apoyo a la pequeña y mediana empresa. De hecho, en el país se han formulado varias propuestas en tal sentido. Por la amplitud de la documentación producida, merece destacar los trabajos realizados por el Programa de Reestructuración Industrial que impulsó el PNUD durante la primera mitad de la década. Posteriormente, en 1996, FondoMicro publicó una propuesta en tal sentido²⁸, si bien posiblemente enfatizando demasiado en los problemas crediticios. No obstante, para fines de documentar los planteamientos enunciados sobre la necesidad de programas específicos, a continuación se reproduce parcialmente un documento contentivo de las resoluciones adoptadas por MERCOSUR²⁹ para incentivar políticas de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, por el interés que presentan los mecanismos propuestos, sobre todo, pensando en los efectos del acuerdo de libre comercio con Centroamérica. No obstante, debe señalarse, aún en ese documento se presenta la indefinición del universo empresarial al que deben dirigirse los programas.

MERCOSUR: Mecanismos e instrumentos de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa

La estructura empresarial deseada para el MERCOSUR está basada en la economía de mercado, en el contexto de una sociedad democrática y abierta que valora los factores sociales y humanos. La construcción de una economía regional fuerte exigirá la integración entre grandes y pequeñas empresas.

Dentro de este contexto, las actividades de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas deben orientarse por los siguientes lineamientos básicos:

- i. Acciones para el desarrollo de la capacidad gerencial y tecnológica de las empresas.
- ii. Acciones para la superación de las restricciones y limitaciones vinculadas a la estructura del mercado y/o la excesiva regulación.

²⁸ Osvaldo Cabrera, *Políticas de fomento para las micro y pequeñas empresas en la República Dominicana. Una redefinición de la Corporación de Fomento Industrial*. FondoMicro, Santo Domingo 1996.

²⁹ MERCOSUR/RES No. 90/93: *Política de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas del MERCOSUR*.

- iii. Acciones para facilitar y simplificar el tratamiento tributario.
- iv. Acciones para resolver o atenuar los problemas de crédito, financiamiento y capitalización.
- v. Acciones de naturaleza institucional, para sensibilizar y movilizar a los países miembros acerca de la importancia de las PYMES.

Modernización y capacitación gerencial y tecnológica

- Estimular el intercambio de experiencias entre técnicos de instituciones y empresas de los países miembros, interesados en conocer empresas modelo o proyectos innovadores en ejecución, como por ejemplo las incubadoras de empresas asociadas a universidades y centros tecnológicos.
- Elaborar y difundir metodologías de posible aplicación generalizada para auto-diagnóstico gerencial y capacitación empresarial para la implementación de la “Calidad Total” en las pequeñas empresas.
- Alentar el desarrollo de proyectos cooperativos de investigación entre grupos de empresas con la misma base tecnológica y la promoción de mecanismos que faciliten la interacción y el acceso de las micro, pequeñas y medianas empresas a los centros de investigación y universidades, en búsqueda del desarrollo de nuevas tecnologías.
- Crear e integrar sistemas de información empresarial masivos y bases de datos nacionales e internacionales de interés empresarial.
- Concientizar y facilitar a las empresas para que registren sus marcas y patentes y detecten especificaciones técnicas adecuadas para sus productos.

Incremento de la competitividad y conquista de mercados

- Estimular la organización de grupos de empresas interesadas en realizar operaciones comerciales en otros países, para participar en ferias, exposiciones y encuentros de negocios.
- Captar, empadronar, organizar y divulgar las oportunidades de negocios para las empresas en las áreas de subcontratación industrial, tercerización, joint-ventures, exportación/importación, transferencia de tecnologías, a través de la creación e implementación de Bolsa de Negocios y Subcontrataciones.
- Estimular la asociación a través del reconocimiento de la personería jurídica para que empresas asociadas puedan salir en busca de otros mercados en el interior del MERCOSUR, o competir a nivel internacional.
- Facilitar el acceso de las micro, pequeñas y medianas empresas, solas o agrupadas, al importante segmento de mercado formado por los organismos públicos.

- Estimular, por medio de mecanismos especiales, la asociación de artesanos para que sean capaces de introducir mejoras en los productos y generar escalas de comercialización, incluso para la exportación.

Simplificación tributaria

Analizar y evaluar los sistemas impositivos existentes en cada país miembro con vista a introducir reformas tendientes a su simplificación para las micro, pequeñas y medianas empresas, poniendo énfasis en los procedimientos vinculados a la creación de empresas y al comercio exterior, reducir las formalidades físicas de fronteras y la eliminación de las barreras físicas y técnicas, facilitando el intercambio entre las micro, pequeñas y medianas empresas exportadoras; mantener las formalidades administrativas en los límites estrictamente necesarios.

Apoyo financiero

Estudiar la creación de líneas de crédito regionales para financiar proyectos de MIPYMES, para:

- Generar una mayor integración regional y asociación empresarial (p.e. exportación/importación, joint-ventures, tercerización, etc.).
- Beneficiar a pequeñas empresas ubicadas en sectores tecnológicamente dinámicos.
- Apoyar la reconversión de actividades de empresas perjudicadas por el proceso de integración.
- Beneficiar al artesano local.

Disposición institucional/campaña motivacional

- Estudiar la posibilidad de crear, en el interior de la organización del Mercado Común un "task force" como el existente en la Unión Europea, cuya función sería estudiar las diferentes medidas de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas existentes en los países miembros y sugerir eventualmente, su ampliación. Identificar y perfeccionar mecanismos de estímulo a las MIPYMES dentro del MERCOSUR; evitar que las medidas de naturaleza general tomadas dentro del MERCOSUR sean perjudiciales para este segmento.
- Estimular la consolidación en los países miembros de las estructuras de apoyo empresarial a las micro, pequeñas y medianas empresas, capaces de llevar a cabo una serie de programas de promoción del segmento; estimular e integrar las entidades pú-

blicas y privadas destinadas a promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas.

- Generar una amplia campaña de concientización en los países miembros respecto de la importancia y relevancia de la MIPYME; estimular la creación y organización de entidades gremiales, sectoriales y regionales de micro, pequeños y medianos empresarios, incentivando la integración y el intercambio de experiencias entre ellas. En este proceso se recomienda poner énfasis en la utilización de las diversas entidades gubernamentales y privadas existentes, cuyas experiencias serán de gran importancia para la viabilización de acciones inmediatas.

Anexo I
Actividad económica de las micro y pequeñas
empresas en República Dominicana

ACTIVIDAD	1992	1998
MANUFACTURAS	39,731	72,985
Matanza de ganado, prep. y conserv. de carne	134	
Fabricación productos lácteos	359	16,391
Envasado y conserv. de frutas y legumbres	119	7,038
Prod. de molinería y panadería (incl. casabe)	1,706	10,790
Cacao, chocolate y confitería	743	2,980
Productos alimenticios diversos	439	
Bebidas no alcohólicas	912	2,056
Sastres y costureras	13,932	12,328
Confección de ropa de vestir	1,983	1,129
Tejedoras	158	231
Otros artículos textiles	606	899
Productos de cuero, excepto calzados	391	692
Prod. calzados	1,218	461
Aserradores y carbón de madera	119	
Productos de madera	6,373	8,294
Artic. de pulpa de papel y cartón	102	
Imprentas y editoriales	1,184	668
Medicamentos y productos farmacéuticos	195	1,400
Prod. de plásticos y otros prod. químicos	577	
Art. de barro, loza y porcelana	500	219
Vidrio y productos de vidrio	146	
Bloques y baldosas	749	231
Otros produc. de minerales no metálicos	129	
Herrerías	1,401	461
Soldadura	749	2,516
Otros trabajos en metal	1,394	1,156
Artículos de arte	1,858	2,339
Otras manufacturas	1,555	706
COMERCIO	173,924	138,879
Buhoneros	53,466	44,122
Paleteros y tricicleros		1,823
Buhoneros cigarrillos y cigarros		475
Buhoneros de productos agrícolas	11,838	2,465
Buhoneros de carnes		5,668
Buhoneros alimentos/dulces	12,531	5,380
Buhoneros de bebidas/jugos	12,711	2,247
Buhoneros ropa/telas/mosquiteros	8,546	8,704
Buhoneros flores		706
Buhoneros cassettes		231
Buhoneros detergentes		475

Buhoneros de carbón		1,643
Compra y venta de botellas		449
Buhoneros art. plásticos, cristalerías, etc.		475
Buhoneros helados, esquimalitos		231
Buhoneros fantasías		4,996
Buhoneros equipos	223	
Buhoneros hielo		899
Buhoneros productos belleza		5,468
Otros buhoneros	7,617	1,787
Comercio al por menor	113,079	90,174
Pulperías y ventorrillos	72,259	22,967
Colmados		38,463
Supermercados		219
Venta de carnes		2,030
Venta de bebidas alcohólicas	52	475
Venta de animales vivos	1,234	475
Venta de productos agrícolas	2,900	475
Venta de helados		951
Venta de alimentos preparados		231
Venta de hielo	2,624	
Floristería		231
Quincallería		1,169
Ferretería		1,619
Venta de repuestos y gomas	4,074	4,361
Venta de lubricantes		668
Venta de ropas, telas y mosquiteros	1,574	2,273
Venta de zapatos y artículos de cuero	424	449
Venta de productos de madera	5,182	
Venta de cosméticos	11,435	
Venta de artesanías y obras de arte		437
Papelería/librería	854	437
Venta de gasolina y gasoil	1,595	2,608
Tienda por departamentos		668
Farmacia	1,913	1,336
Venta de artículos plásticos		231
Venta de electrodomésticos	1,210	2,493
Agencia de carros		219
Compra y venta de cartones y botellas		461
Venta de periódicos		219
Otra distribución al por menor	5,749	4,009
Reparación de automóviles	7,867	8,355
Reparación de bicicletas/motocicletas	1,418	449
Gomeros		1,400
Reparaciones eléctricas	627	668
Reparaciones electrónicas	2,170	2,734
Reparación relojes	394	
Reparaciones en refrigeración		1,155
Taller de tapicería		3,273
Reparación de lavadoras		231

Taller de baterías		231
Reparación de zapatos	2,149	1,374
Otras reparaciones	2,714	1,837
Comercio al por mayor	7,379	4,583
SERVICIO	67,476	97,879
Construcción	170	874
Hoteles, bares y restaurantes	26,993	23,446
Restaurantes y hoteles	993	475
Restaurantes y otros establec. comidas y bebidas	26,000	22,971
Transporte y almacenamiento	2,016	1,787
Servicio de transporte	1,261	913
Transporte de bienes	208	437
Agencias de viajes		437
Actividades relacionadas con el transporte	547	
Servicios financieros	444	10,981
Instituciones financieras	444	656
Canjeador de cheques		2,668
Prestamista		118
Abresanes		6,396
Compraventa		1,143
Servicios personales y de los hogares	14,955	24,534
Salones de belleza	13,121	22,492
Estudios fotográficos	1,323	899
Lavanderías	251	449
Limpiabotas		694
Funerarias	260	
Otros servicios	22,898	36,257
Videoclub/presentación películas	266	437
Educación	3,535	3,197
Clínicas y servicios de salud	3,196	3,685
Renta de bienes raíces	956	4,276
Estudios de grabación		668
Servicios profesionales	2,822	6,535
Servicios técnicos	317	899
Garaje		668
Fotocopiadora		449
Billar		2,351
Rifero/billetero/gallera		8,365
Leedora de tazas y barajas		1,169
Otros servicios	11,806	3,558
TOTAL EMPRESAS	281,131	309,743

Fuente: FondoMicro 1993 y 1998

Anexo II
Número de empresas industriales dominicanas,
según actividad y tamaño

CIIU Rev.3	Actividad	Tamaño (número de trabajadores)			% acumulado pequeñas empresas
		1 a 50	51 a 100	101 y más	
1541	Panadería	290	12	3	12.9
3610	Muebles	231	17	5	23.3
1810	Prendas de vestir exp. de piel	220	9	9	33.1
2221	Actividades de impresión	206	8	8	42.3
2811	Prod. metálicos uso estructural	149	3	5	49.0
2695	Artículos de hormigón, cemento y yeso	112	11	8	54.0
1920	Calzados	72	6	3	57.2
1554	Bebidas no alcohólicas	60	5	3	59.9
2022	Piezas de carpintería para construcción	56			62.4
3691	Joyas y artículos conexos	56			64.9
1722	Tapices y alfombras	50		1	67.2
1531	Productos de molinería	45	12	6	69.2
3311	Eq. médico, quirúrgico y aparatos ortopédicos	45			71.2
1520	Lácteos	41	5	5	73.0
2424	Jabones, detergentes, perfumes, tocador	37	10	6	74.7
2899	Otros prod. metálicos no especificados	36	3	2	76.3
2520	Productos plásticos	35	11	17	77.9
1533	Alimentos para animales	34	3	5	79.4
2731	Fundición de hierro y acero	34			80.9
2423	Productos farmacéuticos y medicinales	33	7	11	82.4
2212	Edición de libros, folletos y periódicos	33		2	83.4
2429	Otros productos químicos	22	4	1	84.4
3430	Partes, piezas y accesorios automotores	22			85.3
1549	Productos alimenticios diversos	21	4	9	86.2
3699	Otras industrias manufactureras	19			87.0
2691	Productos de cerámica no refractaria	18		2	87.7
1511	Preparación y conserv. de carnes	16	5	9	88.4
1912	Maletas, bolsos, talabartería	15	1		89.0
3320	Instrumentos de óptica y equipos fotográficos	15			89.7
1513	Frutas y vegetales	14		11	90.1
1721	Art. confecc. de materias textiles	11	1	3	90.6
2925	Maq. Para elaborar alimentos, bebidas y tabaco	11			91.1
2029	Otros productos de madera, corcho y paja	10	1		91.6
1600	Tabaco	9	3	6	92.0
2102	Papel, cartón y envases	9	2	4	92.4
2511	Cubiertas y cámaras de caucho	9		1	92.8

1730	Tejidos y art. de punto y ganchillo	8	1	3	93.1
2109	Otros art. de papel y cartón	8	1	4	93.5
2411	Sustancias químicas básicas	8	1	4	93.9
2422	Pinturas y barnices	8	2	2	94.2
2893	Art. de cuchillería, de herramientas y ferretería	8		1	94.6
2923	Maquinarias metalúrgicas	8			94.9
2010	Aserraderas de madera	7		1	95.3
2812	Tanques, depósitos y recipientes de metal	6	1	4	95.5
1543	Derivados de cacao y confitería	5	3	4	95.7
1551	Bebidas alcohólicas	5	1	5	96.0
2519	Otros productos de caucho	5	1	2	96.2
2610	Vidrio y productos de vidrio	5	1		96.4
2930	Aparatos de uso doméstico	5	4	4	96.6
3110	Motores, generadores y transformadores eléctricos	5	2	1	96.9
2150	Lámparas eléctricas y equipos de iluminación	5	1		97.1
3694	Juegos y juguetes	5			97.3
1729	Otros productos textiles	4	1	1	97.5
1911	Curtido y adobo de cueros	4			97.7
2692	Prod. De cerámica refractaria	4		2	97.8
1514	Aceites y grasas	3		3	98.0
2023	Envases de madera	3			98.1
2924	Maq. para minas, canteras y construcción	3			98.2
3120	Aparatos de distribución y control eléctrico	3	1		98.4
2230	Radio, TV y teléfonos	3			98.5
1552	Industria vinícola	2		1	98.6
1820	Adobo y teñido de pieles, artic. de piel	2	3	3	98.7
2101	Pasta de madera, papel y cartón	2	1	1	98.8
2694	Cemento, cal y yeso	2		3	98.9
2919	Otros tipos maquinaria uso general	2			99.0
2922	Máquinas, herramientas	2			99.1
3140	Acumuladores, pilas, baterías	2	1	2	99.1
3190	Otros tipos de equipos eléctricos	1			99.2
1542	Azúcar	1		9	99.3
1544	Pastas alimenticias	1	1	2	99.3
1711	Hilatura y tejeduría de textiles	1		1	99.4
1723	Cuerdas, cordeles y redes	1		1	99.4
2320	Refinación de petróleo	1			99.5
2412	Abonos	1		2	99.5
2421	Plaguicidas y otros químicos agropecuarios	1			99.5
2693	Prod. arcilla y cerámica uso estructural	1			99.6
2606	Corte, tallado y acabado piedra	1			99.6
2710	Ind. básicas de hierro y acero	1	2	1	99.7
2732	Fundición de metales no ferrosos	1			99.7
2915	Equipo de elevación y manipulación	1			99.8
2921	Maquinaria agropecuaria y forestal	1			99.8
2926	Maq. para prod. textiles, prendas de vestir y cueros	1			99.9

3420	Carrocerías para vehículos automotores	1			99.9
3599	Otros tipos de equipos de transporte	1			100
1553	Bebidas malteadas y malta			2	100
2699	Otros productos minerales no metálicos			1	100
3130	Hilos y cables aislados		1	1	100
	TOTAL EMPRESAS	2234	173	216	

Fuente: Banco Central de la República Dominicana, *Directorio de Empresas Industriales*, 1998.

Anexo III

Valor de las principales importaciones que compiten con los productos de las ramas industriales que concentran las pequeñas empresas
(En miles de US\$ y %)

Código SA	Productos	Prom. 1998-1997	Prom. 1995-1994	Tasa de Crecimiento %
	Panes	315	102	209
1905.10.00	Pan crujiente	5	4	15
1905.20.00	Pan de especias	32	18	75
1905.40.00	Pan tostado	279	80	250
	Muebles de madera	7,135	2,380	200
9401.50.00	Asientos de rattan o mimbre	81	17	365
9401.69.00	Asientos con armazón de madera sin tapizar	315	81	290
9401.90.10	Partes de asientos de madera	12	10	18
9403.30.00	Muebles de Oficina de madera	947	384	147
9403.40.00	Muebles de madera para cocina	658	210	214
9403.50.00	Muebles de madera para dormitorios	1,520	379	302
9403.60.00	Los demás muebles de madera	3,149	921	242
9403.80.00	Muebles de rattan o mimbre	209	204	3
9403.90.00	Partes de madera	246	246	41
	Prendas de vestir	34,373	14,745	133
Cap. 61	Prendas y complementos de vestir de punto	11,245	5,517	104
Cap. 62	Prendas y compl. de vestir, excepto de punto	23,128	9,229	151
	Impresos	2,375	592	301
4910.00.00	Calendarios impresos	25	17	47
4911.10.10	Impresos publicit.. de productos importados	248	199	24
4911.10.90	Los demás impresos publicitarios	371	181	105
4911.91.10	Estampas grabadas y fotogr. para enseñanza	13	9	33
4911.91.90	Otras estampas grabadas y fotografías	43	38	15
4911.99.00	Las demás estampas, grabados y fotografías	1,677	148	1,035
	Productos metálicos de uso estructural	1,198	477	151
7308.30.00	Puertas, ventanas y sus marcos de hierro o acero	292	74	293
7308.40.00	Material de andamiaje de hierro o acero	360	122	195
7610.10.00	Puertas, ventanas y sus marcos de aluminio	547	281	95
68.10	Bloques y baldosas de cemento	54	161	(67)

	Calzados	21,037	10,376	103
6402.99.00	Con piso y parte super. de caucho o plástico	1,116	497	125
64.03	Calzados deportivos	9,422	3,152	199
6404.11.00	Tenis con parte superior de materias textiles	1,243	1,742	(29)
6404.19.00	Otros calz. con parte superior de mat. textiles	1,146	978	17
6405.90.00	Los demás calzados	3,141	900	249
	Otros calzados	4,969	3,107	60
2201.90.00	Agua natural	74	16	362
44.18	Piezas de carpintería para construcción	586	220	167
71.13	Joyas	19	2	978
9401.61.00	Asientos tapizados	445	118	278
10.06	Molinos de arroz	28,871	6,850	321
	Productos lácteos	9,677	5,376	80
0403.10.00	Yogur	288	59	
	Quesos	8,311	4,977	57
2105.00.00	Helados	1,078	340	217
	Productos de tocador y aseo			
3303.00.00	Perfumes y aguas de tocador	2,067	664	212
3304.91.00	Polvos de maquillaje, incluidos los compactos	1,065	324	228
3304.99.00	Las demás prep.de belleza para el cuidado	3,928	1,690	132
3305.10.00	Champúes	1,647	726	127
3305.90.00	Las demás preparaciones capilares	3,074	1,276	141
3306.10.00	Dentífricos	2,425	2,025	20
3307.10.00	Desodorantes corporales	2,398	851	182
3401.11.00	Jabones de tocador	1,436	747	92
	Otros	4,754	3,356	42
	Tasa de crecimiento promedio importaciones totales			114

Serie CAMPE de Investigaciones *

Títulos publicados:

Micro, pequeña y mediana empresa. Estudios de casos de éxito: Rattan Dominicano, S.A.

Micro, pequeña y mediana empresa. Estudios de casos de éxito: Confecciones Germán, C. por A.

Micro, pequeña y mediana empresa. Estudios de casos de éxito: Roa Industrial, C. por A. (ROICA)

Próximas publicaciones:

Micro, pequeña y mediana empresa. Estudios de casos de éxito: Panadería-Repostería Rico, S.A.

Micro, pequeña y mediana empresa. Estudios de casos de éxito: Cooperativa de Servicios Múltiples de Procesadores de la Harina (COOPROHARINA).

Micro, pequeña y mediana empresa. Estudios de casos de éxito: Uribe Fiberglass, S.A.

Micro, pequeña y mediana empresa. Estudios de casos de éxito: Confecciones Adonis.

Micro, pequeña y mediana empresa. Estudios de casos de éxito: Cooperativa de Servicios Múltiples Empresariales (COOPSEMUE).

Micro, pequeña y mediana empresa. Estudios de casos de éxito: Lecciones aprendidas. Un enfoque integral.

Los servicios y entidades de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa en la República Dominicana.

Directorio de las entidades de apoyo y su oferta de servicios a la micro, pequeña y mediana empresa en la República Dominicana.

Estudio sobre la micro, pequeña y mediana empresa metalmecánica en Santo Domingo.

Diagnóstico de competitividad de la pequeña y mediana empresa manufacturera en Santo Domingo.

* Esta Serie está abierta a la colaboración de entidades y personas interesadas en el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa del país. Se propone que sea un medio para estimular a investigadores a enviarnos sus trabajos sobre temas de interés para y sobre dicho sector a los fines de publicación, según las indicaciones que se detallan más adelante.

INFORMACION PARA COLABORADORES

- Presentar copia del trabajo de investigación y un resumen del mismo. El resumen debe incluir la definición de objetivos, los aspectos metodológicos, así como las principales conclusiones. Además, indicar el nombre completo de autor/a y su dirección, incluyendo número de teléfono, fax y correo electrónico.
- CAMPE-INTEC se reserva el derecho de hacer los cambios editoriales que estime pertinentes en los trabajos seleccionados por el Comité de Publicaciones, para fines de reproducción.
- Los trabajos deben ser remitidos directamente de forma impresa y en un medio electrónico (en diskette 3.5”), o por correo electrónico al:

Centro de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Instituto Tecnológico de Santo Domingo (CAMPE-INTEC).

Campus de Universidad INTEC, Ave. Los Próceres, Sector Galá, Casilla de Correos, Apdos. 342-9 y 249-2, Santo Domingo, República Dominicana.

Correo electrónico: campe@mail.intec.edu.do



Somos el Centro de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Instituto Tecnológico de Santo Domingo.

Nuestra oferta de productos y servicios

Desarrollo Empresarial

Asistencia técnica:

- Gestión estratégica
- Costeo basado en actividades (ABC)
- Organización y disciplina en el ambiente de trabajo
- Aseguramiento de la calidad
- Optimización de procesos productivos
- Creación e incubación de empresas

Capacitación:

- Capacitación en gestión gerencial
- Diseño de planes de capacitación basado en competencia laboral
- Capacitación en la empresa

Políticas de apoyo al Sector MIPYME

- Promoción de la participación de las mipymes en el proceso de formulación de estrategias, políticas y programas de apoyo.
- Identificación y diseño de políticas que favorezcan el desarrollo y competitividad del sector MIPYME
- Promoción de la cooperación interempresarial
- Organización de misiones de observación de mejores prácticas

Estudios e Investigaciones

- Diagnósticos de competitividad sectorial y territorial
- Estudios de casos
- Evaluación de impacto de programas de apoyo al desarrollo empresarial

¡Tu apoyo para crecer!