



# IMPACTO SOCIO-ECONÓMICO DE LAS ASOCIACIONES SIN FINES DE LUCRO EN REPÚBLICA DOMINICANA

*Milton Tejada C.*



ALIANZA ONG



**“Impacto Socio-Económico de las ASFL en República Dominicana”**



*“Impacto Socio-Económico de las ASFL en República Dominicana”*



*“Los incentivos, estímulos y beneficios que el Estado ha establecido para las asociaciones sin fines de lucro o para quienes las favorecen, a través de donaciones, es insuficiente y no guardan relación con la importancia de los aportes que las organizaciones de promoción humana y desarrollo social han hecho al país”*

*(Considerando de la Ley 122-05).*





"Impacto Socio-Económico de las ASFL en República Dominicana

## CRÉDITOS

*Milton Tejada, Autor.*

Alianza ONG  
Calle Caonabo No. 22,  
Gazcue, Santo Domingo,  
República Dominicana.  
Tel.: (809) 221-9192  
[www.impulsar.org](http://www.impulsar.org)

 [facebook.com/AlianzaONG](https://facebook.com/AlianzaONG)

 [@AlianzaONG](https://twitter.com/AlianzaONG)

*48 páginas*

© Alianza ONG, 2011

*Coordinación de Edición* : Addys Then Marte

*Revisión* : Addys Then Marte  
María del Rosario Pérez  
Mallerlyn Lizardo

*Diseño y Diagramación* : SCV - Servicios de Comunicación Visual  
Leonardo González

*Impresión* : Prográfica

**ISBN: 978-9945-00-449-6**

*Impreso y hecho en República Dominicana*



ALIANZA ONG

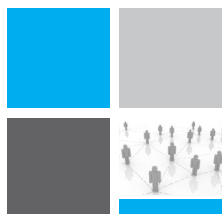
Los planteamientos expuestos en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones de Alianza ONG.





# INDÍCE

SIGLAS .....	6
PRESENTACIÓN .....	7
CUADROS Y GRÁFICOS .....	9
PRELIMINARES .....	10
Capítulo I Evolución institucional y peso laboral de las ASFL .....	13
1.1. Características y clasificación de las ASFL .....	14
1.2. Desarrollo institucional, incorporación y registros de las ASFL .....	16
1.3. Un sector con peso laboral significativo .....	21
Capítulo II Financiamiento de las ASFL en República Dominicana .....	25
Capítulo III Impacto en la lucha contra la pobreza .....	32
3.1. El microcrédito, un aporte mayor a la generación de empleos en la sociedad dominicana .....	32
3.2. Un caso desde lo social: El Instituto Dermatológico y Cirugía de Piel "Dr. Huberto Bogaert Díaz" .....	39
Capítulo IV Un estudio a profundidad: tarea pendiente .....	43
Capítulo V Principales hallazgos y recomendaciones .....	44
5.1 Hallazgos .....	44
5.2 Recomendaciones .....	46

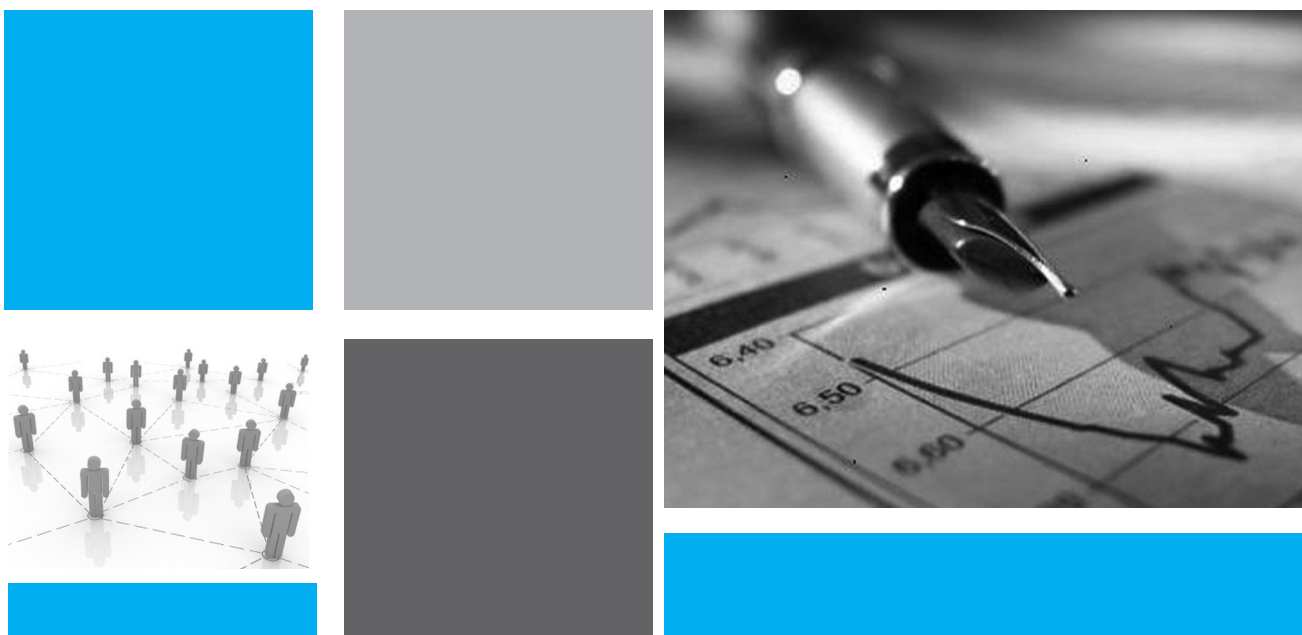


“Impacto Socio-Económico de las ASFL en República Dominicana”

## SIGLAS UTILIZADAS

<i>ADEMI</i>	: Asociación para el Desarrollo de Microempresas.
<i>ADEPE</i>	: Asociación para el Desarrollo de la Provincia Espaillat
<i>ADOPEM</i>	: Asociación Dominicana para el Desarrollo de la Mujer, Inc.
<i>AIRAC</i>	: Asociación de Instituciones Rurales de Ahorro y Crédito
<i>Alianza ONG</i>	: Alianza de Organizaciones No Gubernamentales
<i>ASFL</i>	: Asociaciones sin Fines de Lucro
<i>ASPIRE</i>	: Asociación para la Inversión y el Empleo
<i>CND</i>	: Consejo Nacional de Desarrollo
<i>CNP</i>	: Comparative Nonprofit Sector Project
<i>DGII</i>	: Dirección General de Impuestos Internos
<i>ECLOF</i>	: Fondo Ecuménico de Préstamos para la República Dominicana
<i>END</i>	: Estrategia Nacional de Desarrollo
<i>FDD</i>	: Fundación Dominicana de Desarrollo
<i>FIME</i>	: Fondo de Inversiones para el Desarrollo de la Microempresa
<i>FONDESA</i>	: Fondo para el Desarrollo de Santiago, Inc.
<i>ICNPO</i>	: International Classification of Nonprofit Organizations
<i>IDCP</i>	: Instituto Dermatológico y Cirugía de Piel “Dr. Huberto Bogaert Díaz”
<i>IDDI</i>	: Instituto Dominicano de Desarrollo Integral
<i>IDECOOP</i>	: Instituto de Desarrollo Cooperativo
<i>ITBIS</i>	: Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios
<i>MIPYMES</i>	: Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
<i>MUDE</i>	: Mujeres en Desarrollo Dominicana
<i>ONGs</i>	: Organizaciones no Gubernamentales
<i>OSC</i>	: Organizaciones de la Sociedad Civil
<i>PGR</i>	: Procuraduría General de la República
<i>PROMIPYME</i>	: Consejo Nacional de Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
<i>PYME BHD</i>	: Banco Hipotecario Dominicano que presta servicios financieros al sector de las micro, pequeñas y medianas empresas.
<i>PYMES</i>	: Pequeñas y Medianas Empresas
<i>REDOMIF</i>	: Red Dominicana de Microfinanzas
<i>TSS</i>	: Tesorería de la Seguridad Social





## PRESENTACIÓN

Sin duda alguna las Asociaciones sin Fines de Lucro (ASFL) en República Dominicana han dado muestras de su experiencia en materia de desarrollo y han realizado importantes contribuciones con múltiples beneficios en lo social y lo económico. Siendo un sector tan amplio y complejo, la información se encuentra dispersa en diversas fuentes, por lo cual no se tiene un análisis que pueda evidenciar de manera fidedigna ese impacto.

De ahí que Alianza ONG se haya interesado en iniciar un proceso de investigación para tener un mayor conocimiento de un área hasta ahora poco explorada en el mundo de las asociaciones sin fines de lucro, como es la dimensión económica.

El presente trabajo responde a esa inquietud y contiene los principales hallazgos de un estudio de carácter exploratorio que se propone además responder a las siguientes interrogantes, como son: ¿Cómo se financian las ASFL?, ¿Cuál es su impacto como fuente de empleo directo e indirecto?, ¿Cuál es su rol en la prestación de servicios sociales?, ¿Cuál es el peso de estas instituciones en el retorno de la inversión que se manifiesta en resultados tanto sociales como económicos?

Para contribuir con un mejor entendimiento de esos aportes se abordan dos casos: el primero, sobre el impacto económico de un grupo de ASFL con programas de microcrédito y el segundo, sobre la contribución que realiza el Instituto Dermatológico y Cirugía de Piel Dr. Huberto Bogaert Díaz al sector salud. En el estudio salen a relucir algunos resultados interesantes como el hecho de que, contrario a lo que se piensa, los aportes del gobierno no constituyen la principal fuente de financiamiento para el sector y que esos aportes, si bien han aumentado en términos absolutos, han disminuido como porcentaje del Producto Interno Bruto.



### “Impacto Socio-Económico de las ASFL en República Dominicana”

Alianza ONG reconoce al periodista Milton Tejada, quien asumió con dedicación y entusiasmo la labor de investigación y análisis en este trabajo. Y de manera especial agradece al Grupo Vicini por haber hecho posible la realización y publicación de este estudio.

También expresamos nuestro profundo agradecimiento a las instituciones públicas que facilitaron valiosas informaciones para la realización de este estudio como la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) y el Centro Nacional de Fomento y Promoción de la Asociaciones sin Fines de Lucro, adscrito al Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. A los organismos internacionales Banco Mundial y Unión Europea, así como también a las siguientes organizaciones de sociedad civil: La Red Dominicana de Microfinanzas (Asociación REDOMIF), Asociación Dominicana para el Desarrollo de la Mujer (ADOPEM ONG), la Fundación Dominicana de Desarrollo (FDD), el Instituto Dermatológico y Cirugía de Piel Dr. Huberto Bogaert Díaz y Mujeres en Desarrollo Dominicana (MUDE), que en base a su experiencia y datos nos permitieron la construcción de los dos casos que se presentan.

Esperamos que los hallazgos y recomendaciones del presente trabajo contribuyan a un mejor conocimiento y valoración del sector por parte de la sociedad dominicana. Como todo estudio exploratorio, Alianza ONG también espera que el mismo sirva como punto de partida para profundizar más en el tema, de manera que en un futuro cercano se pueda llevar a cabo una investigación más amplia y de mayor envergadura como la que ha realizado en varios países el Proyecto Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro de la Universidad de John Hopkins.

*Aida Consuelo Hernández Bonnelly*

Presidenta  
Alianza ONG



## CUADROS Y GRÁFICOS

GRÁFICOS	TÍTULOS	Pág.
Gráfico 1	Promedio de reconocimientos mensuales de las ASFL – PGR 2006-2010	16
Gráfico 2	Evolución de los ingresos por tipo / Años 2006-2009 (En millones de RD\$)	28
Gráfico 3	Donaciones internacionales a las ASFL / Años 2006-2009 (En millones de RD\$)	29
Gráfico 4	Donaciones internacionales como porcentaje de ingresos totales / Años 2006-2009 (En millones de RD\$)	29
Gráfico 5	Participación por tipo de donación / Años 2006-2009 (En porcentajes)	30
CUADROS	TÍTULOS	Pág.
Cuadro 1	Resumen reconocimiento legal de nuevas ASFL. Años Enero 2006-Mayo 2010	17
Cuadro 2	Registro por tipo de organización / Años 2006-2009	17
Cuadro 3	ASFL por regiones inscritas en el registro nacional del Centro Nacional de Fomento y Promoción de las ASFL al 2 de Junio, 2010.	19
Cuadro 4	Distribución de las ASFL según sector principal de actuación, al 2 de Junio, 2010	19
Cuadro 5	Distribución regional de las ASFL "formalizadas" Mayo 2010	20
Cuadro 6	Relación ASFL Formalizadas / Registradas en el Centro de Fomento (Mayo 2010)	21
Cuadro 7	Número de empleados por región según base del Centro de Fomento/Mayo, 2010	22
Cuadro 8	Comparación del nivel de empleo de todas las Entidades sin Fines de Lucro registradas en la Tesorería de la Seguridad Social en relación a otros sectores de la economía	23
Cuadro 9	Asignaciones Corrientes a ASFL. Presupuesto 2008-2010 (en RD\$)	26
Cuadro 10	Montos por tipos de ingresos reportados a la DGII por las ASFL Años 2006-2009 (En Millones de RD\$)	27
Cuadro 11	Montos por tipos de gastos reportados a la DGII por las ASFL Años 2006-2009	28
Cuadro 12	Micro y pequeñas empresas formales, según base TSS (Mayo, 2010)	34
Cuadro 13	Cartera vigente de las Instituciones no reguladas por Ley Monetaria y Financiera al 31 de Diciembre, 2009	35
Cuadro 14	Préstamos promedios ASFL-REDOMIF al 31 de Diciembre, 2009	36
Cuadro 15	Ingresos y egresos del IDCP. Años 2008 y 2009. En millones de RD\$	39
Cuadro 16	Costo comparativo de algunas cirugías menores y otras pruebas en el IDCP y en la práctica privada. (En RD\$)	41



## PRELIMINARES

El sector de las Asociaciones sin Fines de Lucro (ASFL) es diverso y complejo. Desde organizaciones no reguladas (en el sentido de que muchas organizaciones sociales no están registradas de acuerdo a lo establecido por la Ley 122-05, siendo parte de procesos populares, pero también constituyendo un elemento que a veces dificulta la relación con el sector público) hasta las estructuradas de acuerdo a la Ley que las rige, la 122-05. La información disponible se encuentra dispersa en múltiples fuentes. Sin embargo, se hace necesario tener un acercamiento exploratorio a su impacto social y económico de modo que podamos establecer más claramente una percepción de su importancia en la sociedad dominicana y que pueda, también, servir de base a una investigación más exhaustiva al respecto.

Este proyecto surge del interés de Alianza ONG de profundizar la investigación y en consecuencia un mayor conocimiento de una dimensión poco explorada del sector ASFL como es la económica. Si bien este esfuerzo tiene un carácter exploratorio, la aspiración es avanzar a estudios como los ejecutados por la Universidad Johns Hopkins sobre el impacto de las ASFL en la economía de diversos países de América Latina y África<sup>1</sup>.

En ese sentido, indagar sobre su desarrollo institucional como conjunto, sus fuentes de financiamiento, el impacto de las ASFL como fuentes de empleo directo e indirecto, su prestación de servicios sociales independientemente de que sean parte de políticas públicas o no, es una forma de valorar el peso de dichas organizaciones en la sociedad

dominicana y de evidenciar que la inversión hecha a través de las ASFL tiene un doble retorno: financiero y social, y que estas instituciones tienen, por lo tanto, que ser evaluadas y valoradas en esos aspectos.

El Proyecto de Johns Hopkins llega a afirmar que si el sector sin fines de lucro fuera una economía nacional separada, sería la octava más grande en el mundo, llevándole la delantera a Brasil, Rusia, Canadá, España y México. La pregunta de partida, en el caso dominicano es ¿cuáles indicadores tenemos sobre la significación económica del sector en el país?.

### Metodología

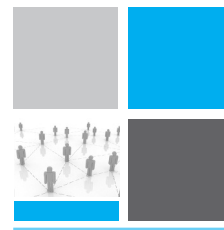
Este estudio busca comprender mejor la ubicación de las ASFL en el mapa económico de República Dominicana. En ese sentido, se busca documentar la evolución institucional y el financiamiento del sector a partir de diversas fuentes primarias y secundarias. Además, pretendemos una aproximación al tamaño del sector, en comparación con otros sectores económicos del país.

A través de dos casos, queremos exponer el impacto social de las organizaciones sin fines de lucro y la contribución concreta que realizan, con el fin de aumentar su visibilidad pública.

Queremos también sentar las bases de una investigación a fondo que podría realizarse en un futuro, la cual ha de hacerse en colaboración con instituciones públicas, universidades y algún centro de investigación.

<sup>1</sup>. El Proyecto Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro de Johns Hopkins es el mayor análisis realizado sobre el alcance, estructura, financiamiento e impacto de la actividad sin fines de lucro a nivel mundial. En su texto *Sociedad Civil Global: Dimensiones del Sector Sin Fines de Lucro*, Tomo I, el sector es caracterizado como una "fuerza económica significativa" en la mayoría de las regiones examinadas. Específicamente, los hallazgos del Proyecto revelan que el sector sin fines de lucro es una industria de \$US 1.1 mil billones [\$US 1.1 x 10<sup>12</sup>] que emplea a cerca del equivalente de 19 millones de trabajadores pagados a tiempo completo. Este nivel de empleo representa casi un 5 por ciento del empleo no agrícola, 10 por ciento de todo el trabajo en servicios y 27 por ciento de todo el empleo en el sector público. Si se incluye en las tabulaciones a los aportes de voluntarios, esto se traduce en otros 10.6 millones de empleados remunerados el equivalente a tiempo completo.





A partir de las fuentes secundarias, construimos una base de datos de ASFL en general, pero de modo particular de aquellas que definimos como "formalizadas": las que tienen un Registro Nacional de Contribuyente y están registradas en el Centro Nacional de Fomento y Promoción de las ASFL adscrito al (MEPyD) además de realizar sus aportes a la Seguridad Social, por lo cual puede afirmarse que tienen empleos fijos remunerados. Esta base fue un elemento crítico para el logro de los objetivos de este estudio.

Algunas estadísticas fueron importantes, a pesar de su carácter de agregadas. Las ofrecidas por la Dirección General de Impuestos Internos, por ejemplo, por su carácter de continuas, permitieron ver la evolución en un período de cuatro años (2006-2009) de ingresos y gastos de las más de 2,000 ASFL que hicieron sus reportes. Estas estadísticas siguieron un curso paralelo al de la base de datos principal, ya que no fueron desglosadas por el carácter confidencial que tienen los datos fiscales.

El proceso de organización de la base de datos nos ofreció un panorama de algunas fortalezas y debilidades del sistema de seguimiento que tiene el Estado dominicano en cuanto a este tipo de instituciones, pero también algunos retos y desafíos que deberán ser abordados y que deberán redundar en beneficio de las ASFL como instituciones de servicios a terceros o de ayuda mutua.

Simultáneamente, abordamos a diversos actores, tanto públicos como privados, con el interés de establecer la percepción existente en torno al peso económico de las ASFL en el país, así como de poder establecer también, el nivel de información disponible, de modo que un estudio futuro pueda beneficiarse de este aporte.

Un tercer elemento fue la exposición en torno a dos casos: uno individual, en el sentido de que se trata de una institución en un sector de servicio social, el de la salud, y el otro *colectivo*, porque se trata de un conjunto de instituciones sin fines de lucro

que inciden en el mercado del microcrédito en República Dominicana. La exposición de estos dos casos permitiría ver de modo específico, concreto, de qué se está hablando cuando se exponen resultados en torno al aporte de las ASFL en el país.

## El resultado ha sido organizado en capítulos.

En un primer capítulo planteamos algunos elementos de la evolución institucional de las ASFL en República Dominicana, partiendo de las informaciones suministradas en las bases de datos del Centro Nacional de Fomento y Promoción de las ASFL, la Tesorería de la Seguridad Social, el Ministerio de Trabajo y de información obtenida de la página web de la Procuraduría General de la República. Esto nos lleva a una reflexión sobre institucionalidad, territorio y lo más importante, el peso laboral directo de las ASFL en República Dominicana.

En un segundo capítulo, nos enfocamos en el tema del financiamiento de las ASFL en República Dominicana, revelando que, aunque sus montos son significativos, los registros existentes no son exhaustivos. El registro más confiable es el aportado por la Dirección General de Impuestos Internos que nos permite una aproximación a lo entregado por la cooperación internacional, el gobierno y otras fuentes de donaciones nacionales.

El capítulo tres aborda dos experiencias distintas de las ASFL, como muestra de impactos positivos en la lucha contra la pobreza, a través del microcrédito y de la atención a una rama de la salud.

La primera experiencia, de conjunto, es el tema del microfinanciamiento en República Dominicana. El aporte que hacen estas instituciones, sin lucro alguno, al fortalecimiento de las microempresas y del empleo en República Dominicana constituye, sin duda alguna, uno de los más efectivos mecanismos de lucha



### “Impacto Socio-Económico de las ASFL en República Dominicana”

contra la pobreza, de dignificación del ser humano y de contribución a la gobernabilidad.

Una segunda experiencia abordada en este mismo capítulo es la del orden social pero con sus implicaciones económicas y financieras. Se trata del Instituto Dermatológico y Cirugía de Piel Dr. Huberto Bogaert Díaz, el cual constituye un ejemplo de eficiencia y una afirmación de que vale la pena que los gobiernos inviertan en la ejecución de políticas públicas a través de estos canales que son las ASFL.

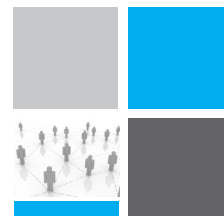
En un cuarto y pequeño capítulo, indicamos como fue hecho, en profundidad, un estudio y algunos elementos a destacar entre esta

investigación. En él, se destacan algunos elementos, entre las realizadas bajo la asesoría del Centro para Estudios de la Sociedad Civil de la Universidad John Hopkins. La intención es poner en evidencia que la realización de un estudio similar a los auspiciados por esta universidad es una tarea compleja que ha de ser abordada por múltiples actores.

Finalmente, en un quinto y último capítulo, establecemos un conjunto de hallazgos y recomendaciones, abiertas, pero con la intención de provocar a la reflexión a ese mundo en donde servir es lo que cuenta, pero servir con eficiencia.



## I. EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL Y PESO LABORAL DE LAS ASFL



Para muchos, el trabajo realizado por las Asociaciones sin Fines de Lucro es positivo y debe ser reconocido como servicio a terceros sin ánimo de beneficio o, en otros casos, como esfuerzos de ayuda mutua. Sin embargo, se desconoce el peso de estas instituciones en el empleo en el país, su nivel de institucionalidad bajo el parámetro de formalidades ante el Estado, así como su aporte a la implementación de políticas a favor de la reducción de la pobreza, el desarrollo y el fortalecimiento de capacidades. Una muestra de la baja valoración dada desde el Estado es la muy limitada asignación de recursos que tienen dentro del Presupuesto General de la Nación.

En este capítulo exploramos cuál es el tamaño del sector de las organizaciones sin fines de lucro, tanto desde el punto de vista del empleo directo, como de su evolución institucional. Es una primera aproximación que ha de servir para organizar de forma eficiente la búsqueda posterior de respuestas definitivas.

Para los fines del presente estudio, asumiremos como definición fundamental las formuladas en la Ley 122-05, aunque los conceptos utilizados por el Center of Civil Society Studies de la Universidad Johns Hopkins para su Comparative Nonprofit Sector Project (CNP), son útiles para ampliar la comprensión del caso dominicano.

El sector sin fines de lucro se define como aquel que provee bienes o servicios públicos, no distribuye ganancias, se autogestiona y tiene estructuras de gobierno y recaudación diferentes a las de organizaciones comerciales o públicas, así como un tratamiento fiscal y jurídico diferente.

En la legislación dominicana, la Ley 122-05 considera "asociación sin fines de lucro" aquella que tiene personalidad jurídica propia y capacidad de obrar, que surge del acuerdo de al menos cinco personas físicas o morales, teniendo por objeto realizar actividades de bien social o interés público, fines lícitos y sin propósito de obtener beneficios pecuniarios o apreciables para distribuir entre quienes la componen (Artículo 1).



## “Impacto Socio-Económico de las ASFL en República Dominicana”

### I.1. Características y Clasificación de las ASFL<sup>2</sup>:

Las Asociaciones sin Fines de Lucro tienen las siguientes características:

#### **SON ORGANIZACIONES**

Es decir, tienen una estructura interna, estabilidad en sus objetivos, límites organizativos y un documento constitutivo. El tener estatus legal (incorporación, en el caso dominicano) no es un requisito para que sea considerada una organización.

#### **PRIVADAS**

No forman parte de los poderes públicos y no ejercen ninguna potestad pública. Tampoco son una unidad instrumental del gobierno y no realizan actividades que se financien íntegramente por el Gobierno. Sin embargo, pueden recibir ingresos o aportes públicos y pueden tener funcionarios entre sus directivos.

#### **SIN FINES DE LUCRO**

Se considera sin fines de lucro a las instituciones que no distribuyen los beneficios generados entre sus titulares o administradores. Vale decir, no están guiadas por un interés comercial. Es posible, en algunos casos, que acumulen excedentes en un ejercicio determinado, el cual debe ser reinvertido en su misión básica. Este es un elemento fundamental que las diferencia de las empresas privadas.

#### **AUTÓNOMAS**

Significa que controlan sus propias actividades, poseen procedimientos propios de gobierno interno y disfrutan de un grado significativo de autonomía.

#### **VOLUNTARIAS**

Se refiere a que la participación, membresía y contribución de tiempo o dinero a este tipo de institución, no debe ser obligatoria o estipulada por ley. Sin embargo, esto no significa que no tengan personal remunerado.

### **Clasificación.**

Aquí utilizamos, como ya hemos dicho, la Ley 122-05 como fuente principal. Esta Ley clasifica las ASFL en cuatro tipos<sup>3</sup>:

<sup>2</sup>. Salamon, Lester M. y Anheier, Helmut K. , 1997. “In Search of the Nonprofit Sector: The Question of Definition.” En: Lester M. Salamon y Helmut K. Anheier, eds. *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis*. Manchester, U.K.: Manchester University Press

<sup>3</sup>. La International Classification of Nonprofit Organizations (ICNPO), que divide las OSFL en doce categorías de acuerdo a las actividades que realizan. Estas son: cultura y recreación; educación; salud; servicios sociales; medio ambiente; desarrollo comunitario; defensa de derechos y política; fundaciones financieras organizaciones internacionales; religiosas; asociaciones de empleados, empresarios y profesionales / sindicatos; y otros.





1. *Asociaciones de beneficio público o de servicio a terceras personas que incluye (según el Art. 11): organizaciones de asistencia social, organizaciones de desarrollo comunitario; de fomento económico; de asistencia técnica; de educación ciudadana; de apoyo a grupos vulnerables; de investigación y difusión; de participación cívica y defensa de derechos humanos; y comunitarias (que pueden ser territoriales, funcionales, campesinas).*
2. *Asociaciones de beneficio mutuo: asociaciones profesionales; organizaciones empresariales; clubes recreativos; organizaciones religiosas y logias; y fundaciones y asociaciones mutualistas.*
3. *Asociaciones mixtas. Constituyen espacios o medios de articulación (redes, alianzas, federaciones, etc) para que las ASFL puedan mejorar el cumplimiento de sus fines y promover políticas públicas. En este caso, pueden conformarla al menos tres ASFL que mantienen su personalidad jurídica propia.*
4. *Órgano Interasociativo de las Asociaciones sin Fines de Lucro.*

Bajo la sombrilla de sin fines de lucro se agrupan instituciones y organizaciones que, en la práctica pueden no serlo, como es el caso de muchos centros educativos registrados bajo la Ley 122-05.

Instituciones como las cooperativas, los

sindicatos y las asociaciones de condominios, están regulados por sus propias leyes y normas, a pesar de lo cual la Tesorería de la Seguridad Social las registra como organizaciones sin fines de lucro (*Instituciones sin fines de lucro*). Este estudio se limita a las ASFL reguladas por la Ley 122-05.

## Cooperativas, sindicatos y condomines

Las cooperativas o asociaciones cooperativas son regidas por la Ley 127-64 (27 de enero, 1964), que en su artículo 1 establece que se trata de entidades sin fines de lucro (con lo cual tiene un criterio en común con las instituciones reguladas por la Ley 122-05). Por la caracterización que hace esta ley podríamos afirmar que se trata de asociaciones coincidentes con una categoría de beneficio mutuo, ya que indica entre sus condiciones procurar el mejoramiento social y económico de sus asociados mediante la acción conjunta de éstos en una obra colectiva. Sin embargo, a diferencia de la Ley 122-05, los miembros de una cooperativa sí pueden acceder a la distribución de rendimientos o beneficios netos de acuerdo con el monto de las operaciones realizadas con la Sociedad.

El Artículo 340 del Código Laboral prohíbe a los sindicatos realizar actividades comerciales (aunque sí pueden hacerlo si constituyen una cooperativa). En ese sentido, como tales, son sin fines de lucro. Evidentemente, constituyen organizaciones y puede ser calificadas como de beneficio mutuo. Sin embargo, la Ley 122-05 no los contempla como ASFL.

Previo a la constitución de una asociación de condomines, debe registrarse un régimen de condominio, lo cual generalmente hace el propietario del inmueble ante Registro de Títulos. Esto implica diversos documentos, entre ellos una Declaración de Condominio suscrita por el propietario del inmueble con todos los detalles. El Régimen luego es objeto de administración, quedando los condomines como parte de una asociación que podría calificarse de ayuda mutua. Registro de Títulos es quien emite, si procede, una resolución aprobando la constitución del condominio.



## “Impacto Socio-Económico de las ASFL en República Dominicana”

En ese sentido, al asumir la Ley 122-05 como la referencia, obviamos la inclusión de esas otras organizaciones que no son registradas como ASFL por la Procuraduría General de la República o el Centro Nacional de Fomento y Promoción de las ASFL. Es decir, este estudio asume como ASFL aquellas que se ubican bajo la sombrilla de la Ley 122-05.

Buscamos establecer un nivel de desarrollo de estas ASFL partiendo de la información existente en la Procuraduría General de la República, el Ministerio de Trabajo, el Centro Nacional de Fomento y Promoción de las ASFL y la Tesorería de la Seguridad Social.

### I.2. Desarrollo Institucional: Incorporación y Registros de las ASFL

En República Dominicana dos instituciones realizan registros sistemáticos de las Asociaciones sin Fines de Lucro, de acuerdo al rol que le es asignado en la Ley 122-05 La Procuraduría General de la República (PGR), y el Centro Nacional de Fomento y Promoción de las Asociaciones sin Fines de Lucro, adscrito al Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo.

La Procuraduría General de la República (PGR) concede una especie de acta de nacimiento de las ASFL, es su incorporación.

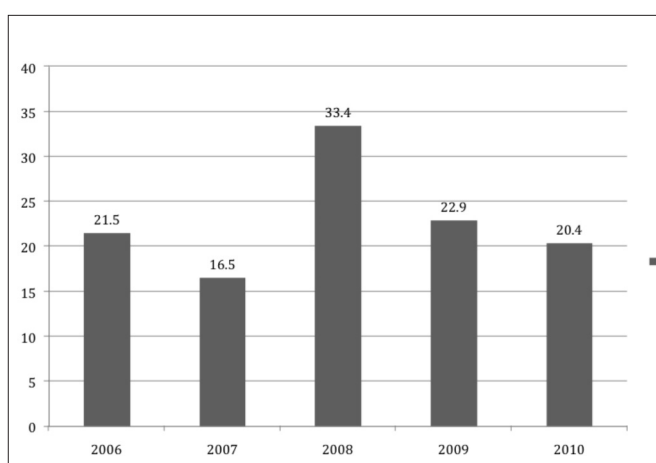
Anteriormente era necesario un decreto del Poder Ejecutivo, actualmente constituye un acto administrativo, ya que basta una resolución del Procurador General de la República o el Procurador General de la Corte de Apelación<sup>4</sup> correspondiente, en el que reconozcan que una ASFL cumple los requisitos establecidos en la Ley 122-05, disponiendo que sean registradas.

Los efectos de la incorporación y registro implican la adquisición de la personalidad jurídica, que sea considerada de interés social y pueda ser considerada sujeto de derechos y obligaciones, independiente de sus miembros. Sin embargo, en el transcurso de esta investigación no fue posible acceder a una base de datos organizada por lo cual la información utilizada es la que se desprende de la documentación colocada en la página web de esa institución<sup>5</sup>.

Estas resoluciones están publicadas en la página web de la Procuraduría desde enero del año 2006, así como la expedición de registros a nombre de las ASFL incorporadas.

La base de datos de la Procuraduría General de la República revela que del 2006 al 2010 fueron reconocidas o incorporadas mediante resolución un total de 1,234 ASFL. Desglosamos la cantidad de ASFL reconocidas en un promedio mensual, obteniendo el siguiente gráfico:

**Gráfico No. 1: Promedio Mensual Años 2006-2010**



<sup>4</sup>. Los Distritos Judiciales, además del Distrito Nacional que corresponde a la Procuraduría General de la República, son: Santiago, La Vega, Montecristi, San Cristóbal, San Francisco de Macorís, San Juan de la Maguana, San Pedro de Macorís, Santo Domingo, Puerto Plata y Barahona.

<sup>5</sup>. Ver: <http://www.procuraduria.gov.do/PGR.NET/Dependencias/Secretaria/Divisiones/Lucro.aspx>



Como indica el gráfico, se destaca el año 2008, con un promedio mensual registrado de 33.4, además con una participación del 33% de todas las ASFL reconocidas de

enero del 2006 al 31 de mayo del 2010. A continuación, el cuadro indica la cantidad de ASFL reconocida por año.

**Cuadro No. 1: Resumen reconocimiento legal de nuevas ASFL, Enero 2006-Mayo 2010**

Año	Cantidad	Promedio
2006	258	21.5
2007	198	16.5
2008	401	33.4
2009	275	22.9
2010	102	20.5 <sup>6</sup>

La Procuraduría General de la República, en el Registro Nacional que lleva a cabo, asume la clasificación prevista por la Ley en su artículo 10 (asociaciones de beneficio público o de servicio a terceras personas, asociaciones de beneficio mutuo, asociaciones mixtas y órganos interasociativos). En el período 2006-2009 se registraron 400 asociaciones de beneficio público equivalente al 53.4%, 282 asociaciones de beneficio mutuo<sup>7</sup>, equivalente a 37.6%, reuniendo en ambas categorías el 91% de todas las ASFLs registradas en ese período. Además, 47 asociaciones mixtas. Hay una cuarta categoría, conocida como "órgano interasociativo de las asociaciones sin fines de lucro", de las cuales aparecen registradas 7 y corresponden a los años 2006 (6) y 2007 (1).

En cuanto a las asociaciones de beneficio

público, la base de datos de la PGR no recoge el desglose hecho por la Ley en los artículos 11 y 12 y que, en realidad, hace más claro y específico el propósito de la ASFL aunque puede desempeñar varios propósitos. Como en Asociaciones de Beneficio Público, el artículo 11 incluye: organizaciones de asistencia social, organizaciones de desarrollo comunitario; de fomento económico; de asistencia técnica; de educación ciudadana; de apoyo a grupos vulnerables; de investigación y difusión; de participación cívica y defensa de derechos humanos; comunitarios (que pueden ser territoriales, funcionales, campesinas).

Luego del reconocimiento viene el registro correspondiente.

El siguiente cuadro indica el registro hecho por la PGR por tipo de organización y año (2006-2009).

**Cuadro No. 2: Registro por Tipo de Organización / Años 2006-2009**

Tipo de Organización/Año	2006	2007	2008	2009	Totales
Asociación de Beneficio Mutuo	27	18	154	83	282
Asociación de Beneficio Público	154	49	89	108	400
Asociación Mixta	18	0	20	9	47
Órgano Interasociativo	6	1	0	0	7
Modificación de Estatutos	7	0	0	0	7
Autorización para funcionar en RD	6	0	0	0	6
<b>Totales</b>	<b>218</b>	<b>68</b>	<b>263</b>	<b>200</b>	<b>749</b>

<sup>6</sup>En el 2010 se contempla sólo hasta el 31 de mayo.

<sup>7</sup> Dentro de las Asociaciones de Beneficio Mutuo, la Ley 122-05 incluye: asociaciones profesionales; organizaciones empresariales; clubes recreativos; organizaciones religiosas y logias; y fundaciones y asociaciones mutualistas.



### “Impacto Socio-Económico de las ASFL en República Dominicana”

En este cuadro existe un subregistro ya que al parecer, no todos están colocados en la página web de la Procuraduría General de la República y, por otro lado, no fue posible acceder al año 2010.

Aunque el nombre no indica necesariamente la naturaleza de su actividad, esboza una concepción que puede ser objeto de estudio. A modo de ejemplo, en las más de mil ASFL reconocidas, hay 432 fundaciones (35.01%); 349 asociaciones (28.28%); le siguen “centro”, “iglesia” y “federación” con 33, 29 y 26 respectivamente, y finalizan “club” y “sociedad”, con 19 en cada categoría. Hay otras menores como clusters, alianza, acción, academia, instituto, junta de vecinos, cámara y red.

Una valoración del fuerte carácter altruista de las ASFL lo merece esta distribución. Más de la mitad de las organizaciones registradas corresponden a ASFL que se orientan, como

dice la Ley, al servicio a terceras personas, con servicios básicos a favor de toda la sociedad o de segmentos de ella generalmente más vulnerables<sup>8</sup>. Este registro sólo contempla las que fueron sometidas a proceso de reconocimiento en los últimos cinco años, por lo cual es de presumir que un grupo muy importante de ASFL de mayor antigüedad también tiene carácter de servicios a terceros.

El Centro Nacional de Fomento y Promoción de las Asociaciones sin Fines de Lucro es el responsable, según establece la Ley 122-05, de la calificación de las ASFL como aptas para recibir fondos públicos, tanto para las asociaciones de beneficio público, como para aquellas asociaciones de beneficio mutuo en sus programas de servicio a terceras personas, y las asociaciones mixtas y órganos interasociativos. En ese sentido, es también el responsable de llevar el Registro Nacional de Habilitación.

Otras atribuciones del Centro son:

- *Validar la clasificación de las ASFL establecida en la incorporación.*
- *Calificar a las ASFL para obtener fondos públicos y el aval del Estado.*
- *Recomendar al Poder Ejecutivo la concesión de fondos públicos.*
- *Contribuir a la difusión de las actividades y aportes de las ASFL.*
- *Propiciar servicios de información, estudios y otros sobre los aportes de las ASFL.*

Según la base de datos del Centro, analizada por Pedro Luis Gago Clérico, consultor de esa institución, al 2 de junio del 2010 había un total de 4,251 ASFL inscritas en el registro.

<sup>8</sup>. Ley 122-05, Artículo 10.





El Cuadro No. 3 nos muestra la distribución por regiones<sup>9</sup>:

### Cuadro No. 3: ASFL por regiones inscritas en el Registro Nacional Centro Nacional de Fomento y Promoción de las ASFL, al 2 de Junio, 2010.

Región	ASFL	% del total
Cibao Central	260	6.12
Cibao Nordeste	149	3.51
Noroeste	203	4.78
Cibao Norte	362	8.52
El Valle	188	4.42
Enriquillo	193	4.54
Ozama	2,311	54.36
Valdesia	354	8.33
Yuma	231	5.43
<b>Total</b>	<b>4,251</b>	<b>100.00</b>

Al ver la data por sectorial, tenemos la siguiente distribución:

### Cuadro No. 4 Distribución de las ASFL según sector principal de actuación, Al 2 de Junio, 2010.

Sector	Número ASFL	Por ciento
Presidencia	1606	37.78
Educación	959	22.56
Salud	497	11.69
Deportes	275	6.4
Agricultura	195	4.59
Mujer	189	4.45
Medio Ambiente	157	3.69
Cultura	135	3.18
CONANI	72	1.69
Juventud	67	1.58
Ciencia y Tecnología	34	0.8
Industria y Comercio	30	0.71
Procuraduría	14	0.33
Trabajo	11	0.26
Turismo	10	0.24
<b>Totales</b>	<b>4,251</b>	<b>99.95</b>

<sup>9</sup>.Para ver el detalle por Región/Provincia, consultar en: [http://www.stp.gov.do/eWeb%5CArchivos%5CLibros%5CResumen\\_Region\\_Provincia\\_100602.pdf](http://www.stp.gov.do/eWeb%5CArchivos%5CLibros%5CResumen_Region_Provincia_100602.pdf).



### “Impacto Socio-Económico de las ASFL en República Dominicana”

Una de cada 3 ASFL están adscritas por la Presidencia a pesar de que la Presidencia no es ejecutora de políticas públicas.

Sin embargo, es bueno precisar que este registro está llamado a ser depurado. Alberto Perdomo, Director Ejecutivo del Centro Nacional de Fomento, expresó que se trabaja en las unidades de habilitación de cada sector y que el registro existente requiere su actualización. “Muchas de esas instituciones no deben estar en este registro, por su naturaleza, tenemos que trabajar en esa depuración, para acogernos a los criterios establecidos en la Ley 122-05”, indicó.

En esta investigación asumimos que, las ASFL que se encuentran registradas en el Centro de Fomento y que también están registradas en la Tesorería de la Seguridad Social, poseen un nivel de desarrollo institucional importante. Las denominamos “**formalizadas**” además, todas ellas cuentan con su Registro Nacional de Contribuyente.

Al mes de mayo 2010, el 13.62% de las ASFL (un total de 579) registradas en el Centro de Fomento (4,251), estaban también aportando

a la Tesorería de la Seguridad Social. Es decir, un 86.38% no parecen encontrarse en la TSS, lo cual puede convertirse en una oportunidad para apoyar su formalización, cuando esta aplique.

Este parece ser un nivel de desarrollo institucional bajo (una de cada siete aproximadamente). Sin embargo, hay que recordar que muchas de las ASFL registradas en el Centro de Fomento operan bajo el esquema, como hemos dicho, de trabajo voluntario de modo total o parcial, por lo menos en cuanto a salarios/honorarios fijos se refiere. También tenemos el caso de ASFL que cotizan a la seguridad social, pero que no han mostrado interés en estar registradas en el Centro de Fomento, lo cual no se hace obligatorio para reportar tanto a la TSS como a la DGII.

Al presentar los datos del Centro de Fomento expusimos la cantidad de ASFL por región y sectorial. Aquí hacemos notar la distribución regional de estas 579 ASFL que han alcanzado este grado de formalidad registradas en el Centro y en la TSS<sup>10</sup>:

**Cuadro No. 5: Distribución Regional de Las ASFL “formalizadas” (Mayo 2010)**

"Formalizadas"		
REGION	CANTIDAD	%
Cibao Central	25	4.32
Región del Valle	12	2.07
Ozama	352	60.79
Enriquillo	18	3.11
Este/Yuma	39	6.74
Cibao Norte/Norcentral	70	12.09
Nordeste	18	3.11
Noroeste	19	3.28
Valdesia	26	4.49
<b>TOTAL</b>	<b>579</b>	<b>100</b>

<sup>10</sup>. Entenderemos por “formalizadas” aquellas ASFL que están registradas en el Centro Nacional de Fomento y Promoción de las ASFL, en la Dirección General de Impuestos Internos y en la Tesorería de la Seguridad Social.

“Impacto Socio-Económico de las ASFL en República Dominicana”



En la Región Ozama (Santo Domingo y el Distrito Nacional) se encuentra el 60% de las ASFL “formalizadas”, que están registradas para recibir fondos del Gobierno y que están cotizando en la seguridad social.

Sin embargo, formalización tiene que ver con desarrollo institucional y con otros recursos, probablemente externos. En este sentido, podemos establecer cuál es la región en la que existe un mayor nivel de formalización<sup>11</sup> a partir de estos parámetros establecidos.

**Cuadro No. 6: Relación ASFL Formalizadas / Registradas en el Centro de Fomento, Mayo 2010**

REGION	Formalizadas CANTIDAD	Centro Fomento CANTIDAD	A/B %
Cibao Central	25	260	9.62
Región del Valle	12	188	6.38
Ozama	352	2311	15.23
Enriquillo	18	193	9.33
Este/Yuma	39	231	16.88
Cibao Norte/Norcentral	70	362	19.34
Nordeste	18	149	12.08
Noroeste	19	203	9.36
Valdesia	26	354	7.34
<b>Total</b>	<b>579</b>	<b>4251</b>	<b>13.62</b>

Este cuadro nos indica que la región con un mayor nivel de desarrollo institucional de sus ASFL lo es el Cibao Norte con un 19.34% (comprende las provincias de Espaillat, Puerto Plata y Santiago), seguida de Yuma (El Seibo, Hato Mayor, La Romana, San Pedro de Macorís y La Altagracia), con un 16.88%, y muy de cerca en tercer lugar el Ozama con un 15.23%. Estas tres regiones están por encima del promedio.

Las dos menos institucionalizadas corresponden a la región del Valle, con un 6.38% (Azua, San Juan de la Maguana y Elías Piña), y Valdesia con un 7.34% de ASFL formalizadas (Monte Plata, Ocoa, Peravia y San Cristóbal).

### 1.3. Un sector con peso laboral significativo

La Tesorería de la Seguridad Social (TSS) parece ser la fuente que mayor información específica aporta en cuanto al peso laboral de las Asociaciones sin Fines de Lucro.

Al acceder a la información de la Tesorería de la Seguridad Social, a mayo del año 2010, se revela la existencia de un total de 2,087 organizaciones sin fines de lucro cotizando, las cuales aportaron durante ese mes más de RD\$181 millones y registraron un total de 62,636 empleados.

Si hacemos caso a estos números, podríamos asegurar que el sector de las “Instituciones sin Fines de Lucro”, como las denomina la TSS paga en salarios fijos una cantidad superior a los 900 millones de pesos cada mes, es decir, más de 10,800 millones de pesos al año.

El monto aportado a la seguridad social equivale al 7.33% del total de aportes al sistema, mientras que el número de empleos equivale al 6.96% del total de empleos registrados a mayo.

También pasa lo contrario: ASFL que operan y no están registradas en la Tesorería de la Seguridad Social. Podríamos decir, parodiando el lenguaje del análisis económico

<sup>11</sup>. Asumimos, para los fines de este estudio, como “nivel de formalización”, el porcentaje que resulta al relacionar ASFL “formalizadas” con ASFL registradas en el Centro de Fomento.



### “Impacto Socio-Económico de las ASFL en República Dominicana”

dominante, que cientos de las ASFL están ubicadas en el mercado informal: apenas incorporadas, no registradas y mucho menos cotizando en la seguridad social.

Gran parte de este mercado informal se desarrolla en función del trabajo voluntario a tiempo completo. No hay quienes cobren honorarios, el trabajo se hace a tiempos parciales e involucran a voluntarios y no voluntarios. Esa es una de las razones por la cual el Centro de Fomento tiene más de 4,000 ASFL registradas y en la Tesorería, incluyendo aquellas que son calificadas bajo otras leyes distintas a la 122-05,

apenas sobrepasan los dos millares (50% aproximadamente).

Hemos de indicar que la TSS registra como “Instituciones sin Fines de Lucro” un conjunto de organizaciones que no están cubiertas por la Ley 122-05, sino por otras leyes tales como sindicatos, asociaciones de condominios, cooperativas, asociaciones de ahorros y préstamos, entre otras.

Si tomamos el número de empleados de las ASFL por región, registrados en las ASFL “formalizadas”, podríamos tener el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 7: Número de empleados por región según base del Centro de Fomento (Mayo 2010)**

REGION	No. Empleados	%
Cibao Central	875	3.78
Cibao Norte/Norcentral	4068	17.59
Del Valle	156	0.67
Enriquillo	408	1.76
Nordeste	755	3.27
Noroeste	206	0.89
Ozama	15903	68.78
Valdesia	214	0.93
Yuma	538	2.33
<b>Total</b>	<b>23,123</b>	<b>100.00</b>

El 68.78% del personal de estas ASFL se encuentra en la Región Ozama (Distrito Nacional y Santo Domingo) y el 17.59% en el Cibao Norte. En estas regiones se encuentran el 60.79 y el 12.09% de las ASFL “formalizadas” respectivamente (un total de 72.78%), pero registran el 86.37 del personal asalariado o contratado, mientras que el resto de las regiones tienen el 27.22% de las ASFL formalizadas, con apenas un 13.63% del personal.

Este empleo también es formal y alcanza la suma de 2.57% de quienes cotizaron la seguridad social, cantidad nada despreciable.

Al relacionar el empleo de todas las “Instituciones sin fines de lucro” registradas en la TSS, con otros sectores de la economía, podemos tener una apreciación de su importancia relativa.

## Cuadro No. 8: Comparación del nivel de empleo de todas las Entidades sin Fines de Lucro registradas en la Tesorería de la Seguridad Social en relación a otros sectores de la economía

Sector	Empleo	%
ASFL Registradas	62,636	
Agricultura y Ganadería	50,529	123.2
Minas y Canteras	8,826	705.1
Industrias Manufactureras	283,462	22.0
Construcción	41,030	151.7
Comercio	265,216	23.5
Hoteles, Bares, Restaurantes	115,841	53.7
Transporte y Comunicaciones	69,756	89.2
Intermediación Financiera y Seguros	63,275	98.4

(Fuente: Departamento de Cuentas Nacionales y Estadísticas Económicas – Banco Central, Abril, 2010 y datos de la Tesorería de la Seguridad Social).

El cuadro anterior muestra el peso laboral de las ASFL en relación a otros subsectores de la economía en función del empleo formal (no consideramos el empleo informal por el hecho de que no hay información disponible sobre este aspecto en las ASFL, así como tampoco sobre el trabajo voluntario).

En resumen:

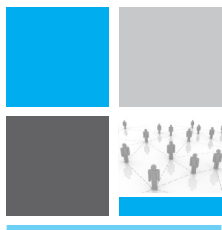
- **Similares:**
  - Por cada empleo en el sector ASFL, hay un empleo en el sector de la intermediación financiera y seguros;
- **Sectores en relación a los cuales las ASFL hacen un aporte mayor al empleo formal:**
  - Por cada empleo en minas y canteras, existen siete en las ASFL;
  - Por cada cinco empleos en agricultura y Ganadería, existen seis empleos en las ASFL;
  - Por cada dos empleos en construcción, existen tres empleos en las ASFL;
- **Sectores en relación a los cuales las ASFL hacen un aporte menor al empleo formal:**
  - Por cada cinco empleos en industrias Manufactureras existe un empleo formal en las ASFL;
  - Por cada nueve empleos en comercio, existe un empleo en las ASFL;
  - Por cada trece empleos en hoteles, Bares y Restaurantes existen siete empleos en las ASFL;
  - Por cada diez empleos en transporte y comunicaciones existen nueve empleos en las ASFL.

La sociedad civil, en términos de fuerza laboral es, sin embargo, mucho más grande de lo que hemos evidenciado en este estudio. Primero, por el nivel de subregistro que apreciamos que existe y, segundo porque este dato no contiene la fuerza de trabajo

voluntario alrededor de las ASFL. Si se contabilizasen la cantidad de horas de trabajo ofertadas en servicio y se llevase esto a jornadas-empleos tiempo completo, la cantidad de fuerza laboral empleada en las ASFL sería mucho más significativa<sup>12</sup>.

<sup>12</sup>. Si la comparación la hacemos con lo que hemos denominado ASFL "formales", entonces podemos expresarlo comparativamente del siguiente modo: Por cada 100 personas empleadas en la agropecuaria, hay 36 en estas ASFL; por cada 100 personas en el sector manufacturero, hay 9 en las ASFL; por cada 100 personas en bancos y seguros, hay 33 en las ASFL





### “Impacto Socio-Económico de las ASFL en República Dominicana”

El señor Andrea Gallina, Especialista en Sociedad Civil de la oficina en República Dominicana del Banco Mundial, señala que la institución busca llegar a organizaciones más lejanas del centro de poder de información que es el Distrito Nacional<sup>13</sup>.

Sin embargo, varios líderes y directivos de ASFL consultados indicaron que el hecho de que sus domicilios o sedes se encuentren registrados en el Distrito Nacional o en la Región Ozama, no indica que su trabajo se reduzca a los límites de este territorio. Muchas operan desde Santo Domingo, pero su campo de incidencia son pueblos, comunidades y sectores sociales ubicados en las provincias del interior del país (a modo de ejemplo: Fundación Sur Futuro Inc.).

En el caso del **Ministerio de Trabajo**, un recorrido por diversos departamentos reveló que no disponen de información que les permita dar seguimiento en el aspecto laboral a las ASFL, a pesar de que la resolución 08 del año 2008 establece un salario mínimo para una parte de este tipo de organizaciones.

El salario mínimo nacional establecido es de RD\$6,000.00 para los trabajadores que prestan servicios en asociaciones sin fines de lucro, dedicadas a la prestación de servicios de salud, rehabilitación y educación de personas con discapacidad, así como de servicios a terceros en condiciones de gratuidad.

## Institucionalidad, trabajo y visibilidad

Las instituciones sin fines de lucro son muy diversas y, como hemos dicho, amparadas bajo distintas leyes. Su estudio no debe restringirse a las que se cobijan bajo la Ley 122-05. Incluso el universo religioso, aunque de difícil abordaje, debe ser objeto de investigación.

Hemos presentado elementos de su evolución institucional: la incorporación de nuevas ASFL a un ritmo importante cada año.

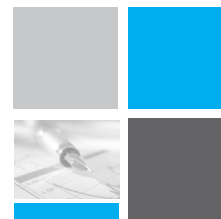
La aproximación al aporte laboral nos indica que el tercer sector, las ONGs, las ASFL o las ISFL, diversas denominaciones que tienen su razón de ser que aquí no se aborda, tienen un peso laboral significativo. En este análisis no se ha tomado en cuenta una variable: el trabajo voluntario.

Sólo como un ejercicio de aproximación, sin la rigurosidad que pueden suministrar métodos estadísticos, hemos indicado una comparación entre este aporte laboral y los otros sectores de la economía.

Al final de todo queda una evidencia: la visibilidad aparente de las ASFL parece haberle seguido el juego a la dinámica de los medios (lo noticioso en el sentido de aquello que “llama la atención”, lo “chocante”) y a la dinámica de relaciones públicas empeñadas más en el fenómeno que en la raíz. Por lo tanto, deberá darse un giro en las estrategias de visibilidad de las ASFL como conjunto: no constituyen un actor mínimo del quehacer social, sino un actor fundamental, tanto desde el punto de vista financiero (el valor de sus aportes), como social (la calidad de sus aportes en términos de servicios de salud, educación, mediación, otros., así como su contribución a la creación de tejido social y, por consiguiente, a la gobernabilidad democrática en República Dominicana).

<sup>13</sup>. Entrevista a Andrea Gallina.

## II. FINANCIAMIENTO DE LAS ASFL EN REPÚBLICA DOMINICANA



En el capítulo anterior exploramos elementos del desarrollo institucional de las ASFL, así como algunos aspectos vinculados a peso laboral y salarios generados de modo directo y en el sector formal de la economía.

En este capítulo pretendemos explorar algunos elementos relativos al manejo del financiamiento, tanto ingresos como egresos, de las ASFL, a partir de una estadística continua que es la registrada en la Dirección General de Impuestos Internos y de fuentes como el Presupuesto General de la Nación.

Un primer elemento clave es que al analizar la data disponible, a pesar de que es escasa, consideramos mal fundada la percepción de que el Gobierno constituye la principal fuente de financiamiento de las ASFL en República Dominicana. Más bien es todo lo contrario: las ASFL financian con recursos generados por ellas y con recursos que reciben del exterior, la implementación de políticas que se suponen responsabilidad del Estado. Tal es el caso, como veremos más adelante, del Instituto Dermatológico y Cirugía de Piel Dr. Huberto Bogaert Díaz (IDCP), de modo tal que estas instituciones tienen un doble retorno: financiero y social.

Nos dice Pablo Mella que las ONGs, para lograr sus objetivos, han tenido que depender de proyectos. En el caso del Primer Mundo, asegura Mella, las ONGs, en su reflexión, aquellas vinculadas al tema del desarrollo

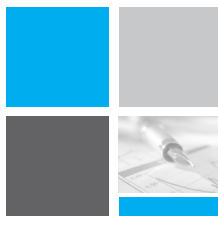
han tenido que convertirse en agencias de marketing. En el caso de países como el nuestro se instaura una "lógica mercantil" que *"se expresa más bien en la competencia por ganar los fondos de la cooperación internacional"*<sup>14</sup>.

La pregunta que podemos hacernos es *qué tanto pesa la cooperación internacional, el gobierno y los aportes generados por cuenta propia en el financiamiento de las actividades de las ASFL*. No tenemos respuestas completas a estas interrogantes, por lo que el estudio se limita a indicar algunas pistas al respecto.

A pesar del limitado aporte de los gobiernos a la ejecución de políticas públicas a través de ASFL, muchas de estas continúan viendo en el Estado una fuente necesaria de recursos.

La Ley 122-05 señala, en uno de sus considerando, que *"los incentivos, estímulos y beneficios que el Estado ha establecido para las asociaciones sin fines de lucro o para quienes las favorecen, a través de donaciones, es insuficiente y no guardan relación con la importancia de los aportes que las organizaciones de promoción humana y desarrollo social han hecho al país"*. Esta afirmación parece verificarse al establecer el monto asignado en el Presupuesto General de la Nación del 2008 al 2010, según se expresa en el cuadro siguiente.

<sup>14</sup>. Mella, Pablo: *Ética de la Sociedad Civil*, Versión revisada de la ponencia en el Seminario SASCO-PRIL, Santo Domingo, 23 de junio de 2009. En su ponencia Mella analiza las consecuencias de esta competencia, muchas de ellas de carácter negativo y que atentan contra la autonomía que se supone han de tener las ASFL. Entre las consecuencias enumera: disputa por el territorio, fomento del "allante", comportamiento como si la gente fuese propiedad de tal o cual ONG, etc.



“Impacto Socio-Económico de las ASFL en República Dominicana”

### Cuadro No. 9: Asignaciones Corrientes a ASFL Presupuesto 2008-2010 (En RD\$).

Sector	2008	2009	2010
Presidencia	RD\$124,050,100.00	RD\$135,036,496.00	RD\$170,036,496.00
Educación	RD\$131,529,370.00	RD\$128,159,454.00	RD\$128,159,460.00
Salud	RD\$409,963,440.00	RD\$425,013,440.00	RD\$425,013,440.00
Deportes	RD\$94,866,792.00	RD\$95,226,792.00	RD\$98,748,635.00
Agricultura	RD\$53,561,396.00	RD\$53,561,399.00	RD\$53,561,399.00
Mujer	RD\$21,896,000.00	RD\$21,356,028.00	RD\$21,572,160.00
Medio Ambiente	RD\$18,500,032.00	RD\$20,041,697.00	RD\$35,041,697.00
Cultura	RD\$14,065,600.00	RD\$18,893,600.00	RD\$18,893,608.00
Juventud	RD\$27,272,905.00	RD\$21,610,600.00	RD\$21,610,600.00
Ciencia y Tecnología	RD\$78,416,238.00	RD\$78,416,235.00	RD\$66,024,635.00
Industria y Comercio	RD\$1,415,763.00	RD\$1,415,772.00	RD\$1,415,772.00
Trabajo	RD\$1,161,600.00	RD\$1,161,600.00	RD\$1,161,600.00
Obras Públicas y Comunicaciones	RD\$1,739,819.00	RD\$1,699,366.00	RD\$1,766,208.00
<b>Totales</b>	<b>RD\$976,699,236.00</b>	<b>RD\$999,893,113.00</b>	<b>RD\$1,041,239,502.00</b>

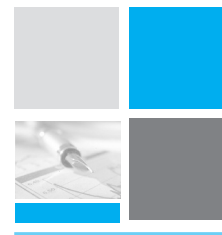
La asignación prácticamente no ha crecido en términos absolutos en los últimos tres años y más bien ha disminuido año tras año en términos relativos:

- *0.32% del Presupuesto Nacional en el 2008;*
- *0.30%, en el 2009;*
- *0.27% en el 2010, sin tomar en cuenta que los reajustes en el Presupuesto hechos por el Congreso a petición del Poder Ejecutivo, pueden afectar el monto total).*

Esto parece indicar que las ASFLs no son seriamente consideradas como instrumentos de implementación de políticas públicas por parte del Gobierno. No han ganado espacio suficiente como canales de redistribución del gasto público que contribuya a disminuir la inequidad social existente, a pesar de que la desigualdad crece de día en día<sup>15</sup>.

Es cierto, que puede argumentarse que hay otros aportes, como analizamos a continuación. Sin embargo, los mismos siguen siendo limitados en relación a la extraordinaria labor que llevan a cabo, a sus aportes financieros propios y al propósito que sirven.

<sup>15</sup> Varios de los informantes entrevistados indicaron que, pese a este monto asignado, muchas veces no es desembolsado. Algunos dieron testimonio de años en que la asignación mensual apenas llegó a los meses de septiembre u octubre, pero también hay asignaciones del Estado que no son registradas en las asignaciones del Presupuesto del país. El reporte a la DGII casi duplica lo asignado en el Presupuesto, excepto para el año 2006.



## Subsidios versus Aportes a las ASFL

- Al establecer una relación entre las asignaciones a las ASFL y otras asignaciones existentes en el Presupuesto Nacional, como los subsidios a la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE) y al Gas Licuado de Petróleo (tomando como referencia los años 2007, 2008 y 2009) tenemos que:
- Mientras a las ASFL se les asignaron RD\$1,976 millones en los años 2008-2009, el subsidio al consumo de Gas Licuado de Petróleo alcanzó los RD\$13,163.4 millones (2007-2008), una relación de RD\$6.5 en subsidio al GLP por cada RD\$1.00 a los servicios brindados por las ASFL<sup>16</sup>;
- Mientras a las ASFL se le asignaron RD\$1,976 millones en los años 2008-2009, el subsidio a la CDEEE alcanzó en los años 2008-2009 la suma de RD\$52,000 millones, es decir, una relación de 26 pesos en subsidio a la energía eléctrica, por cada peso aportado a servicios sociales a través de las ASFL<sup>17</sup>.

Las ASFL registran información en la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) por voluntad propia, porque reciben ingresos del gobierno o tratan de obtener la exoneración del Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) en algunas de sus compras<sup>18</sup>, así como los requerimientos de la Ley en cuanto a información fiscal.

No hay una coerción efectiva para que estas instituciones realicen su declaración, más que la necesidad, la conveniencia o el criterio adoptado de estar en regla.

La información suministrada a la DGII se registra a partir del formulario ISFL01, que deben reportar cada año. En el 2006 reportaron un total de 1,651 ASFL; 2,126, en

el 2007; 2,241 en el 2008, y 2,150 en el 2009, un ligero descenso de la cantidad de ASFLs que hicieron su reporte. Sin embargo, si se verifica el cuadro No. 10, puede apreciarse que se incrementó la cantidad total reportada como ingresos.

Es probable que la actividad económica de las ASFL se encuentre subregistrada y que muchas de ellas todavía no cumplan con los requerimientos de la Ley, si se toma en cuenta que el Centro Nacional de Fomento y Promoción de las ASFL registra más de 4,000 de estas instituciones las que han de poseer Registro Nacional de Contribuyente (RNC) y que sólo hicieron su Declaración Jurada un total de 2,150 ASFL durante el año 2009.

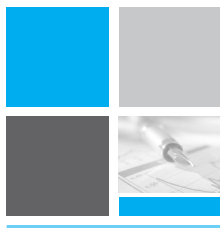
**Cuadro No. 10: Montos por tipos de ingresos reportados a la DGII por las ASFL  
Años 2006-2009 (En Millones de RD\$)**

Tipo de Ingreso/Periodos	2006	2007	2008	2009
Donaciones de estado	1,198.50	1,856	1,935.90	2,209.80
Donaciones internacionales	2,129.50	3,825.60	4,584.50	4,266.60
Donaciones Particulares	732.6	1,129.50	1,438.60	1,461.00
Ingresos por Actividades Comerciales	12,388	20,735.70	20,325.10	21,623.50
Ingresos por Aportes de Socios	1,747.50	2,511.50	3,351.70	3,510.20
Otros	3,353.20	4,583.70	4,472.50	5,075.40
<b>Total</b>	<b>21,549.30</b>	<b>34,642.30</b>	<b>36,108.30</b>	<b>38,146.50</b>

<sup>16</sup>. Sólo hasta septiembre del 2008, cuando el subsidio fue desmontado.

<sup>17</sup>. Información a partir de datos del Ministerio de Hacienda.

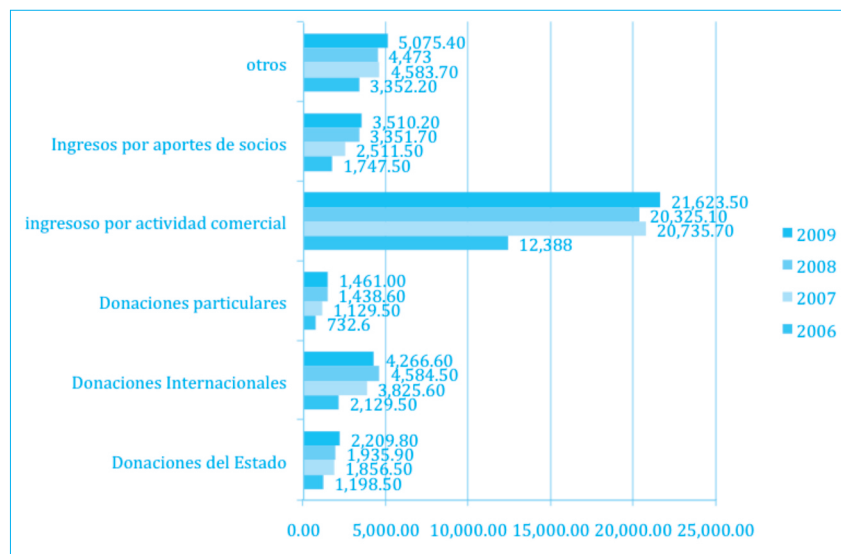
<sup>18</sup>. Algunas de las personas entrevistadas consideran que el procedimiento para obtener una exoneración en DGII es tan difícil que no vale la pena intentarlo. El 6 de octubre del 2009, la DGII publicó en Diario Libre un aviso sobre "Exención de ITBIS a las Instituciones sin Fines de Lucro", estableciendo los requisitos. Lo engorroso es el hecho de que las ASFL deberán solicitar la exención para cada compra y de que la DGII lo concederá si procede. Esta norma debería ser revisada.



“Impacto Socio-Económico de las ASFL en República Dominicana”

La evolución la expresa el siguiente gráfico:

**Gráfico No. 2: Evolución de los ingresos por tipo  
Años 2006-2009 (En Millones de RDS).**



Similar comportamiento tuvieron los gastos reportados:

**Cuadro No. 11: Montos por tipos de gastos reportados a la DGII por las ASFL  
Años 2006-2009**

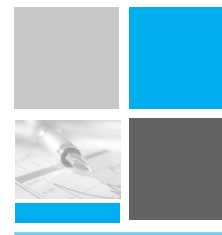
Tipos de Gastos/Periodos	2006	2007	2008	2009
Gastos de Personal	6,393.00	7,777.00	9,610.00	8,851.00
Gastos Administrativos	7,248.10	9,844.70	11,235.00	11,131.60
Gastos de Servicios	1,355.60	1,627.40	2,164.20	2,446.20
Gastos Arrendamientos	221.00	413.20	1,224.40	3,357.80
Gastos por Adquisición de Activos Fijos	1,351.20	2,491.40	2,258.20	1,705.40
Gastos de Representación	863.40	1,098.20	1,364.70	1,251.00
Gastos financieros	1,338.00	1,530.50	1,940.20	1,917.30
<b>Total</b>	<b>18,770.30</b>	<b>24,782.40</b>	<b>29,796.70</b>	<b>30,660.30</b>

La diferencia existente entre las transferencias corrientes del Presupuesto Nacional y lo reportado a la Dirección General de Impuestos Internos, indica que hay recursos que estas instituciones reciben del Estado más allá de las asignaciones consignadas en el Presupuesto Nacional.

Los ingresos reportados durante el año 2009 equivalen al 13.49% del Presupuesto General de la Nación de ese año. Gran parte de estos recursos son destinados a servicios

a terceros, en condiciones sin fines de lucro. Estas dos características son necesarias para la implementación de políticas públicas de superación de la pobreza, lo cual quiere decir que las ASFL están incidiendo en la ejecución de políticas públicas con recursos provenientes no sólo del Estado, sino también de fuentes propias e internacionales.

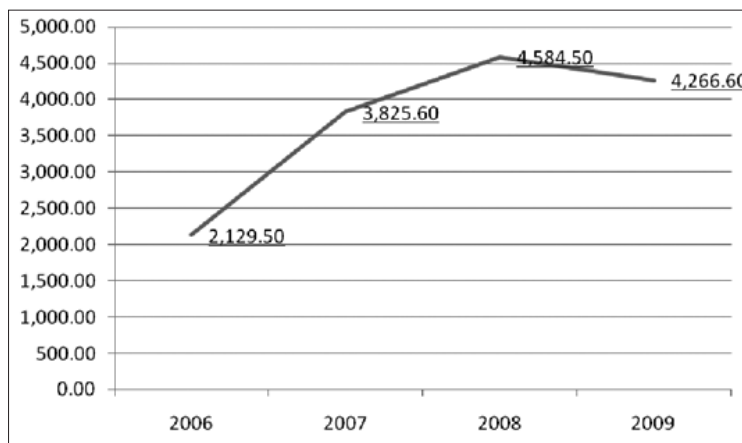
Como proporción del gasto, lo reportado a la DGII equivale al 10.84% del Presupuesto Nacional.



Tomando como referencia la data de la DGII, el aporte del gobierno reportado por las ISFL a la DGII apenas alcanzó los 2,209.8 millones en el 2009<sup>19</sup>, cuando retornan al Estado más de 180 millones de pesos mensuales por concepto de seguridad social (tomando como referencia un mes del 2010).

Los montos de las donaciones internacionales recibidos por las organizaciones de la sociedad civil y reportados a la DGII en el período 2006-2009 alcanzaron el total de 14,806 millones de pesos, siendo el año 2008 el más elevado.

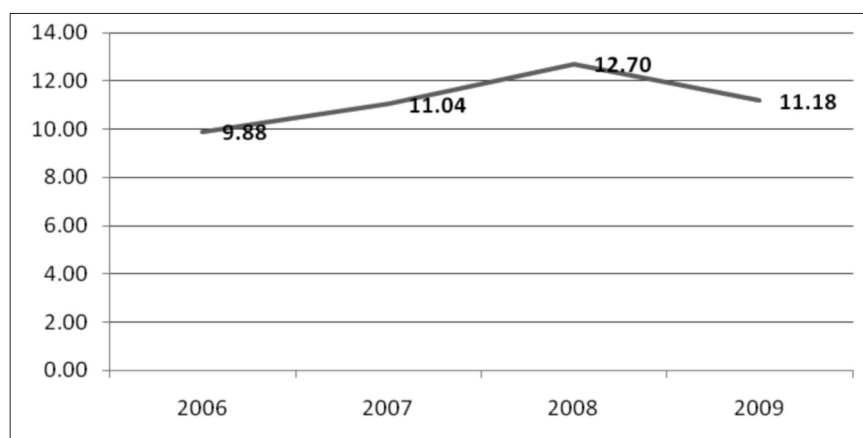
**Gráfico No. 3: Donaciones Internacionales a las ASFL Años 2006-2009 (En Millones de RD\$).**



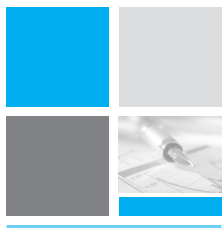
Sin embargo, hemos de señalar que de acuerdo a este reporte de la DGII, las donaciones internacionales tampoco constituyen el soporte mayor de las actividades de las ASFL. Fue en el año 2008 cuando este

porcentaje fue mayor y sólo alcanzó el 12.7% del total de ingresos de ese año. El gráfico número cuatro muestra la evolución de este elemento en este cuatrienio en términos porcentuales.

**Gráfico No. 4: Donaciones Internacionales como porcentaje de Ingresos Totales / Años 2006-2009 (En Millones de RD\$).**



<sup>19</sup>. Por ejemplo, una institución que ha suplido algunos fondos a un sector particular lo constituye el Consejo Nacional de Drogas (ONGs que trabajan en reeducación de adictos y prevención). Sin embargo, los aportes publicitados pueden considerarse relativamente mínimos: junio 2007: 18.6 millones; Febrero 2008: 6.0 millones, en el 2009: 5.9 millones. Estos aportes se basan en la Ley 72-02 sobre narcotráfico y lavado de activos. Entre las instituciones beneficiadas con el aporte del 2009 se encuentran: Hogar Crea Dominicano; Hogar Crea Internacional; Casa Abierta; Reto a la Juventud; Fundación Fénix; Mesón de Dios; Ascayd; Fundación Remar; y Niños del Camino.



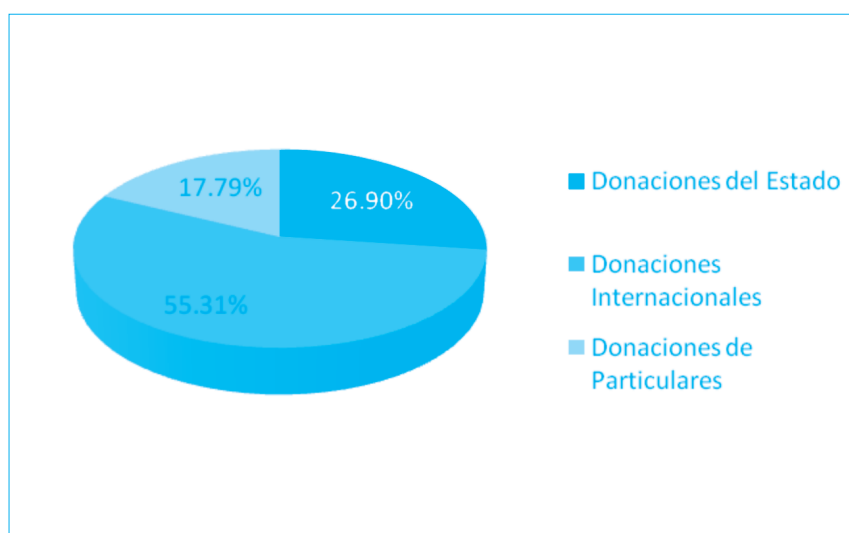
### “Impacto Socio-Económico de las ASFL en República Dominicana”

Pero... ¿Cuál es la relación entre donaciones internacionales y las otras donaciones, incluyendo las del Estado o gobierno? Esta relación evidencia que los aportes locales, del gobierno y propios son importantes en términos de captación de recursos extranjeros y de otros recursos de procedencia nacional y hasta para generar actividades

productivas (actividades comerciales) desde las organizaciones de la sociedad civil.

El gráfico número 6 nos muestra la importancia de las donaciones externas en el conjunto de donaciones que reciben las organizaciones de la sociedad civil o ASFL: RD\$5.53 de cada diez pesos recibidos como donación provienen del extranjero<sup>20</sup>.

### Gráfico No. 5: Participación por tipo de donación / Años 2006-2009 (En porcentajes)



El cómo varía esto de una organización a otra debe ser objeto de estudio de campo, sobre todo si tomamos en cuenta que no todas las organizaciones, por ejemplo, realizan actividades comerciales que les generen recursos propios.

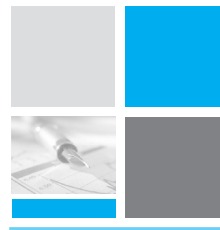
Un elemento a destacar es el pobre aporte de particulares. Es probable que de aportes a partir de la responsabilidad social empresarial, de la que suele hablarse en círculos empresariales y de organizaciones no gubernamentales haya muy poco, constituyendo un nicho de oportunidades para la ASFL. Es menor, si se toma en cuenta que este concepto de “donaciones de particulares” incluye las donaciones provenientes de socios de las ASFL.

Una gran inversión a través de la sociedad civil ha sido impulsada por la Unión Europea. Así, por ejemplo, durante los años 2006-2009 apoyó a diversas organizaciones a través del Programa de Iniciativas Locales de la Sociedad Civil, el cual tuvo un monto asignado de 345 millones de pesos unos diez millones de dólares.

En definitiva, el financiamiento de las ASFL tiene fuentes diversas, no siempre conocidas. Conviene a las ASFL evidenciar sus mecanismos de financiamiento, como forma de posicionarse mejor, tanto ante el Gobierno como frente al sector privado empresarial.

<sup>20</sup>. Los organismos internacionales están manejando cada vez más directamente sus aportes a las ASFL u Organizaciones de la Sociedad Civil. A veces con aportes relativamente pequeños y otras veces proyectos más grandes. Así por ejemplo, el Banco Mundial, en abril del presente año, entregaron a representantes de 20 ASFL nacionales un total de US\$243 mil dólares (aproximadamente RD\$8.9 millones) para proyectos de promoción, difusión.



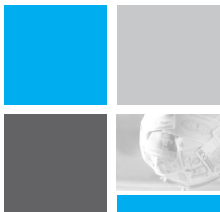


## A modo de ejemplo, la Unión Europea

Desde el 2006 hasta el año 2010, la Unión Europea auspició programas por más de diez millones de euros. Uno de estos fue el Programa de Apoyo a las Iniciativas de la Sociedad Civil – PRIL, con el propósito de aportar al cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio, la gobernabilidad democrática y la construcción de la equidad social a través del desarrollo de la institucionalidad de la sociedad civil y el fortalecimiento de sus organizaciones, redes y espacios de diálogo con las entidades de la administración pública, central y local. Contó con un financiamiento de 7 millones de euros (en torno a 315 millones de pesos dominicanos) de parte de la Unión Europea.

Al verificar lo que las ASFL reportan como gastos a la DGII, establecemos que esto equivale al 1.84% del Producto Interno Bruto (PIB), lo cual es un aporte de extraordinaria importancia y, sobre todo, si se tiene en cuenta que la naturaleza de este aporte es de servicios a otros, sin ánimo de lucro. Además, a la DGII sólo reportaron 2,150 ASFL,

de más de 4,000 que se encuentran registradas en el Centro Nacional de Fomento y Promoción de las ASFL. Algunas estimaciones indican que las organizaciones sin fines de lucro sobrepasan las 10,000 en República Dominicana. Un trabajo de campo deberá determinar la veracidad de esta percepción.



### III. IMPACTO EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

Al igual que en el mundo empresarial y político, con relación a las ASFL puede hablarse de casos de éxito y casos en donde la rentabilidad social y económica ha quedado en entredicho. Sin embargo, si alguna vez pudiese hacerse el balance del éxito de las ASFL en comparación con otros quehaceres, es probable que estas queden muy bien posicionadas.

A pesar de ser un sector desde el cual han surgido las críticas más duras y hasta coherentes a los efectos de una economía de mercado, muchas de ellas operan con criterios de eficiencia comparables a los de cualquier empresa en el mercado. El retorno de la inversión y el manejo contable se pueden calificar de excelentes.

En este estudio abordamos el tema desde dos casos, uno del ámbito financiero y el otro del ámbito social: la Red Dominicana de Microfinanzas y el Instituto Dermatológico y Cirugía de Piel Dr. Huberto Bogaert Díaz, con la finalidad de evidenciar el aporte de estas ASFL a los sectores a los que sirven, y su eficiencia e impacto.

#### **3.1. El microcrédito, un aporte mayor a la generación de empleos en la sociedad dominicana**

Las microfinanzas constituyen parte importante de una estrategia de lucha contra

la pobreza, sobre todo si se tiene en cuenta que este tema -la pobreza- tiene múltiples variables, ya que implica carencias en distintas áreas de bienes y servicios necesarios para el desarrollo integral del ser humano, tales como salud, vivienda, alimentación, educación, justicia, trabajo, vestido, entre otros.

Las microfinanzas no son, por sí solas el mecanismo de lucha contra la pobreza, ya que las políticas públicas deben enfrentar con eficiencia las carencias que hemos mencionado. Sin embargo, esto no resta su importancia fundamental.

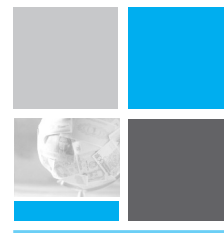
Las microfinanzas están destinadas, por lo general, a personas o a micro y pequeñas empresas las cuales constituyen, en República Dominicana, un universo amplio, diverso y disperso<sup>21</sup>. Los fruteros ubicados en calles de sectores medios, los salones de belleza, los pequeños talleres de artesanía, el distribuidor de agua, el colmado, el que procesa y vende comida en las aceras, el pequeño centro educativo ubicado en la periferia, el que tiene instalado un centro de venta de celulares, entre otros son sólo algunos ejemplos de microempresas que permiten a gran parte de los dominicanos sobrevivir, sin hacer lo mal hecho.

Blanca Jiménez<sup>22</sup>, en una investigación hecha para el gobierno y citando el “Plan Estratégico de las PYMES de República

<sup>21</sup>. Las micro, pequeñas y medianas empresas son definidas por la Ley 488-08 entró en vigencia el 30 de diciembre del 2008.

<sup>22</sup>. Jiménez, Blanca: “Estudio sobre las posibilidades de las MIPYMES de aprovechar su potencial exportador en el marco del DR-CAFTA”, Despradel y Asociados, 2007, cita el “Plan Estratégico de las PYMES de República Dominicana 2008-2013”, definido por PROMIPYME.





Dominicana 2008-2013", establece que en el país hay 591,566 microempresas (96% del universo empresarial dominicano), y 18,486 pequeñas y medianas empresas (3%). No es sólo la cantidad de unidades productivas, lo cual indica el espíritu emprendedor del

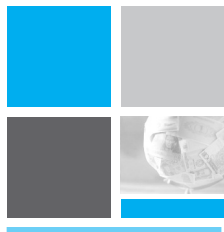
dominicano, prácticamente una empresa por cada quince personas, sino que estas unidades aportan un 44.3% del Producto Interno Bruto (19.93% las microempresas y un 24.40% las pequeñas y medianas empresas).<sup>23</sup>

## MIPYMES y Ley 488-08

¿Qué son las MIPYMES? La Ley 488-08 que establece un régimen regulatorio para su desarrollo y competitividad, en su artículo 2, define a la micro, pequeña y mediana empresa como toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicio rural o urbano. Sin embargo, esto no es suficiente, ya que la gran empresa también puede ser definida así. En ese sentido, la Ley establece parámetros: cantidad de empleados, activos e ingresos brutos o facturación. El dato de mayor accesibilidad es el de la cantidad de empleados.

Según la Ley citada (488-08) las microempresas, sea una unidad formal o informal, tiene de 1 a 15 trabajadores y activos por hasta RD\$3,000,000.00 (Tres millones de pesos), generando ingresos brutos o facturación anual de hasta seis millones. Las pequeñas empresas tienen de 16 a 60 trabajadores y un activo de RD\$3,000,000.01 (Tres millones un centavo) a RD\$12,000,000.00 (Doce millones de pesos) y genera ingresos brutos o facturación anual de RD\$6,000,000.01 (Seis millones un centavo) a RD\$40,000,000.00 (Cuarenta millones de pesos). La mediana empresa constituyen unidades económicas que tienen de 61 a 200 trabajadores y un activo de RD\$12,000,000.01 (Doce millones un centavo) a RD\$ 40,000,000.00 (Cuarenta millones de pesos) y generan ingresos brutos o facturación anual de RD\$40,000,000.01 (Cuarenta millones un centavo) a RD\$150,000,000 (Ciento cincuenta millones de pesos).

<sup>23</sup>. Con los datos aportados por Blanca Jiménez coincide una investigación del Banco Mundial, "República Dominicana, de la Crisis Financiera Internacional al crecimiento para todos", en la que se afirma que el sector de las PYMES pasó de 359 mil en 2000 a 616 mil en 2005, y generaba un total de un millón 445 mil 162 empleos. También se indica que apenas una de cada 10 micro, pequeña y mediana empresa de la República Dominicana tuvo acceso a los servicios de financiamientos formales, a pesar de que aportan el 23% del Producto Interno Bruto (PIB). Sin embargo, esta investigación se refiere a las PYMES, no toma en cuenta a las micro.



### “Impacto Socio-Económico de las ASFL en República Dominicana”

El microcrédito o las microfinanzas, como ha de suponerse, se concentran en las microempresas, impactando ese 96% del mundo empresarial dominicano cuyo fuerte no es la formalidad, pero que pesa cerca del 20% del Producto Interno Bruto y es, como sector agregado, el mayor empleador del país.

A partir de la información existente, hemos de indicar que una gran parte del universo empresarial formal está constituido por microempresas, ya que el 82.72% de las

empresas registradas en la Tesorería de la Seguridad Social (33,432) reportaron menos de 15 empleos en mayo del 2010 (claro está, esto equivale a apenas a un 5.65% de las 591,566 de las que se refiere Blanca Jiménez).

Estas 33,432 microempresas formales generan un total 161,406 empleos (equivalente al 17.93% de los empleos reportados a la TSS). El 66.66% de estas unidades “formales” tiene menos de cinco empleados. El mundo de las microempresas es vivo, dinámico y diverso.

**Cuadro No. 12: Micro y pequeñas empresas formales, según base TSS (Mayo, 2010).**

Número de Microempresas	Empresas totales	Porcentaje
33,432	40,415	82.72
Empresas 1 a 5 empleados	Número de Microempresas	Porcentaje
22,286	33,432	66.66
Empresas de 6 a 10 empleados	Número de Microempresas	Porcentaje
7,775	33,432	23.26
Empresas de 11 a 15 empleados	Número de Microempresas	Porcentaje
3,372	33,432	10.08
Número de Empleos	Empleos totales	Porcentaje
161,406	900,244	17.93
Número de Pequeñas Empresas	Empresas totales	Porcentaje
5,799	40,415	14.35
Número de Empleos	Empleos totales	Porcentaje
166,043	900,244	18.44

Es decir, las micro y pequeñas empresas, constituyen el 97.7% de las empresas que cotizan en la seguridad social y generan el 36.37% del empleo formal. Hasta aquí la exposición ha tenido el propósito de evidenciar que hay un conjunto de empresas formales a las que también puede llegar el microcrédito.

Sin embargo, siguiendo la data del Banco Central, en el marco laboral general, el 56% del empleo tiene carácter de informal y se encuentra ubicado sobre todo en las micro y pequeñas empresas.

La labor crediticia de las micro empresas, independientemente de su formalidad o no, la dirige un conjunto de instituciones sin fines de lucro ligadas a la microfinanzas. Crédito que hace posible un impacto sistemático en la generación y sostenimiento de empleo y en ingresos más estables para algunos de los sectores más vulnerables de la sociedad.

Descrito el sector de las micro y pequeñas empresas, nos enfocamos en las ASFL que buscan servir a este segmento, especialmente a las microempresas y, como alguien indica, a “las micro-micro”, llamando así al segmento más bajo de este subsector.

## “Impacto Socio-Económico de las ASFL en República Dominicana”



Estas ASFL son entidades, al igual que las cooperativas de ahorro y crédito<sup>24</sup>, no reguladas por la Ley Monetaria y Financiera. Sin embargo, a diferencia de las cooperativas, no pueden realizar operaciones de captación de recursos, limitándose sólo a operaciones de crédito, lo que ha motivado la transformación de algunas instituciones a bancos de ahorro y crédito, como por ejemplo ADEMI y ADOPEM.

### El empleo directo

El sector de las instituciones no reguladas pertenecientes a la Red Dominicana de Microfinanzas (Asociación REDOMIF), generaba a mayo del 2010 un total de 1050 empleos directos.

Su impacto sobre el empleo a partir del crédito, especialmente del microcrédito, es mayor, pues estas ASFL habían otorgado un total de 74,126 créditos y sostenían (a diciembre

del 2009) un total de 85,024 clientes activos, con un crecimiento de un 11% con relación a diciembre del 2008. Puede asumirse que el microcrédito otorgado por las ASFL de la Red Dominicana de Microfinanzas está impactando positivamente a más 70,000 hogares dominicanos.

Sin embargo, como señala Lilliana Rodríguez Álvarez<sup>25</sup>, “indiscutiblemente, sin eficiencia y rentabilidad, el enfoque social de una institución no es sostenible, pero el objetivo no debe ser los negocios sino el desarrollo. Lo que ocurre es que los marcos regulatorios y las políticas públicas de determinados países no favorecen la promoción del sector de microfinanza”<sup>26</sup>.

El cuadro siguiente muestra la participación de cada una de las 10 ASFL que forman parte de la REDOMIF, junto a otras tres instituciones reguladas (Banco ADEMI, Pyme BHD y Banco ADOPEM):

**Cuadro No. 13: Cartera Vigente de Instituciones no reguladas por Ley Monetaria y Financiera al 31 de Diciembre 2009**

Institución	Cartera vigente RD\$
FONDESA	723.862.724,00
FDD	144.000.000,00
COOP ADEPE	1.515.824.567,71
ADEPE	14.311.296,98
MUDE	34.426.496,00
CDD	50.378.655,90
ASPIRE	188.007.133,08
ECLOF	101.792.243,00
IDDI	144.491.614,42
FIME	33.338.238,00
<b>TOTAL</b>	<b>2.950.432.969,09</b>

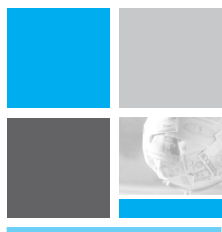
Esta cartera vigente constituía el 26.96% del total de préstamos otorgados por los trece miembros de la Red. Podemos, además, plantear la hipótesis de que estos préstamos impactan a la micro empresa, sea esta de carácter

productivo o comercial, ya que su monto promedio es de RD\$34,701.77. Además, como indican las Memorias 2009 de la Fundación Dominicana de Desarrollo (FDD), el esfuerzo mayor se dirige al crédito productivo.

<sup>24</sup>. Las cooperativas de ahorro y crédito que realizan intermediación financiera están regidas por la ley No.127 sobre Cooperativas del 27 de enero del 1964 y la ley 31 que crea el Instituto de Desarrollo Cooperativo (IDECOOP) como ente estatal regulador. Estas leyes autorizan a estas entidades a captar recursos del público –recursos de terceros- y colocar préstamos entre sus asociados.

<sup>25</sup>. Rodríguez Álvarez es economista, experta en políticas públicas y sociales. Gerente General de Crédito de Mujeres en Desarrollo (MUDE), ASFL perteneciente a la Asociación REDOMIF.

<sup>26</sup>. Lilliana Rodríguez Álvarez, “Las microfinanzas, motor de desarrollo y de inclusión social”, en Perspectiva Ciudadana, 11 de Septiembre, 2010.



“Impacto Socio-Económico de las ASFL en República Dominicana”

El cuadro No. 14 muestra el monto promedio de los créditos de estas ASFL.

**Cuadro No. 14: Préstamos promedios ASFL-REDOMIF al 31 de Diciembre 2009**

	Cartera Vigente	No. Clientes	Promedio RD\$
FONDESA	723,862,724.00	24,211	29,898.09
FDD	144,000,000.00	10,334	13,934.58
COOP. ADEPE	1,515,824,567.71	16,636	91,117.13
ADEPE	14,311,296.98	132	108,418.92
MUDE	34,426,496.00	3,680	9,355.03
CDD	50,378,655.90	3,274	15,387.49
ASPIRE	188,007,133.08	11,849	15,866.92
ECLOF	101,792,243.00	9,423	10,802.53
IDDI	144,491,614.42	3,291	43,905.08
FIME	33,388,238.00	2,194	15,217.98
	<b>2,950,482,969.00</b>	<b>85,024</b>	<b>34,701.77</b>

De estas diez instituciones, ADEPE se coloca como la entidad que mayor crédito otorga a sus clientes, seguida de la Cooperativa ADEPE. Ambas pertenecen a la Provincia Espaillat y la primera es socia fundadora de la segunda. En cambio, Mujeres en Desarrollo (MUDE), el Fondo Ecuménico de Préstamos para la República Dominicana (Eclof-Dominicana) y la Fundación Dominicana de Desarrollo son las que otorgan un monto promedio menor y, por lo tanto, están priorizando el microcrédito.

Si las ASFL que pertenecen a la Asociación REDOMIF registraron en el 2009 más de 80,000 clientes y si se estima que la mayor parte de estos préstamos impactan sobre micro y pequeñas empresas que emplean, en promedio, tres personas, podría estarse sugiriendo que la labor de microcrédito de las ASFL alcanza positivamente la vida de más de 200 mil personas<sup>27</sup>. Sin embargo, la investigación sobre este aspecto es insuficiente.

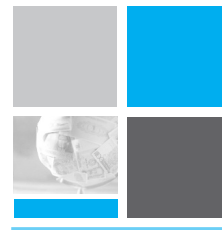
Tomamos como referencia dos de estas instituciones, MUDE y la FDD.

Mujeres en Desarrollo (MUDE) surgió en el año 1979 con el propósito de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres de escasos recursos y a su integración al desarrollo socioeconómico del país. A la vez que ejecuta un programa de microcrédito, lleva a cabo varios programas de carácter social como son organización rural, capacitación, salud y nutrición, infraestructura y saneamiento, y medio ambiente. Opera principalmente en el área rural y semi-urbana, ofreciendo crédito a mujeres en la mayoría de los casos.

En el 2007 su préstamo promedio fue de RD\$15,000, siendo su cartera al año 2007 de RD\$28 millones con una clientela de poco más de 2 mil personas. Ya en el 2008 su cartera de crédito alcanzó los 29,683,904.00 y una clientela de 2,410 personas, para un promedio de RD\$12,316.97, y en el 2009 su cartera creció hasta los RD\$34,426,496.00 millones, y 3,680 beneficiarias para un promedio de RD\$9,355.03. Este descenso en el monto promedio, a la vez que un crecimiento en el total de mujeres beneficiadas, indica que MUDE se está concentrando cada vez más en el microcrédito.

<sup>27</sup>. En entrevista con Francisco Abate, Director Ejecutivo de la Fundación Dominicana de Desarrollo (FDD), este afirma que en promedio hay tres personas por microempresas.





MUDE tiene dos modalidades de crédito: el microcrédito individual y el microcapital o crédito grupal. A diferencia de la banca comercial, la característica principal de la metodología crediticia individual es el empleo de la garantía personal, que permite a sus clientes establecer un plan de negocios de acuerdo a la actividad que realiza. Los sectores en que se enfoca son: agricultura, pecuaria y microempresas.

La Fundación Dominicana de Desarrollo (FDD) fundada en el 1966. Fue la institución pionera en ofrecer programas de microcrédito (1982). Actualmente su cobertura es a nivel nacional, orientada a los sectores comercio, servicios y manufactura. En adición a sus operaciones crediticias, ofrece capacitación y asistencia técnica a las empresas, además de asesoría presupuestaria para mejora de vivienda y capacitación para mantener vivienda sana.

Al 31 de mayo del 2008, tenía una cartera de RD\$136.4 millones, con 9,014 clientes activos y un préstamo promedio de RD\$15,128.69. En el 2009 la cartera de crédito se incrementó a RD\$144,120,327.00 millones y el número de clientes a 10,334, para una cartera promedio de RD\$13,946.00, datos tomados de las memorias de la institución, 2009.

En sus memorias correspondientes al año 2009, la FDD lo expresa del siguiente modo: *“Reducir el monto del préstamo promedio de RD\$14,890 a RD\$13,946, continúa acercándonos al nicho de mercado que queremos servir y que necesita de nuestro apoyo. Nuestro enfoque a este nicho se evidencia en que sólo un 6.5% de nuestra cartera sobrepasa los RD\$50,000.00 pesos”*<sup>28</sup>.

Francisco Abate, Director Ejecutivo de la FDD, afirma que en el caso de las mujeres microempresarias el impacto no es sólo sobre

sus propias vidas, sino también sobre las comunidades de las que forman parte. “Una estadística que siempre me gusta dar, cada vez que tengo la oportunidad, es que a las mujeres microempresarias, 96 centavos de cada peso que se les presta se gasta en la comunidad. Los hombres gastamos un poquito menos, unos 70, y los otros 30 nos lo tomamos en algún colmado de por ahí...”, explica.

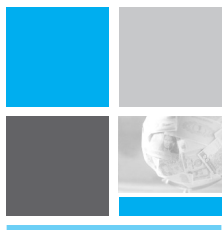
## Empleo, formalidad e informalidad

Los actores que fomentan el microcrédito no desean que el Estado se encuentre ausente de la actividad. Más aún: consideran que debe ser política de Estado el fomento del microcrédito, como forma de trabajo digno y estable y de lucha contra la pobreza. Rodríguez Álvarez, en el artículo ya citado, expresa que “el involucramiento del Estado en la promoción de las microfinanzas es sumamente importante, desde financiamiento hasta investigaciones y asistencia técnica”.

Sin embargo, una regulación para este sector por parte de las autoridades monetarias ha de hacerse tomando en cuenta su naturaleza y la naturaleza del público al que sirven: débil documentación, sobre todo en las áreas rurales, el riesgo asumido por parte de las ASFL, la inestabilidad y falta de capacitación de gran parte de estos emprendedores, entre otros aspectos. Legislar equiparando a estas ASFL a la banca formal puede considerarse como una forma de obras, sus propósito y sus beneficios.

Ya hemos indicado que el microcrédito a través de las ASFL integrantes de la Asociación REDOMIF puede estar apoyando el sostenimiento de más de 70,000 empleos. Muchas veces a contracorriente, pero constituye un aporte a la gobernabilidad democrática del país. Son 70,000 hogares que, de algún modo, tienen una garantía mínima de ingresos estables.

<sup>28</sup>. Fundación Dominicana de Desarrollo: Memorias 2009, Amigo del Hogar, Santo Domingo, República Dominicana (sf).



### “Impacto Socio-Económico de las ASFL en República Dominicana”

En cuanto a la formalidad-informalidad, este no es el problema mayor. La prioridad para estas ASFL es la definición de políticas públicas que apoyen el flujo de recursos, así como el ajuste en los marcos regulatorios y fiscales. La formalidad, dada las características

de las microempresas, tiene poco que ofrecerles. El cumplimiento de las leyes no constituye un incentivo suficiente para acogerse a ellas, sobre todo cuando se trata de leyes de orden económico.

## Un obstáculo “epistemológico”

Guillermo Campos Ríos señala que la idea que se tiene de informalidad constituye un “obstáculo epistemológico” y el intento fallido de la economía por imponer un pensamiento único: sólo lo que cabe en la formalidad dominante es válido. Este obstáculo se resolverá, señala, cuando el Gobierno y la sociedad reconozcan la economía informal como parte de la economía total y de la sociedad.<sup>29</sup>

La imagen negativa viene dada por dos visiones que, expresamos, confluyeron. Primero, la visión legalista que la considera una actividad marginal e ilegal, y, en segundo, lugar, una visión economicista que identifica economía informal con economía de subsistencia. En el fondo se hace de un hecho económico un juicio moral, pues se asume que la economía formal es buena y legal, insertada en la maquinaria fiscal y vinculada a la prestación de servicios de salud para los trabajadores. Lo ideal es, entonces, hacer correr el trabajo informal hacia el paraíso de la formalidad.

El autor citado indica que habitualmente “se piensa cuando se tiene en mente la imagen de un trabajador informal como alguien que, en principio, es pobre, no tiene contrato de trabajo, su ocupación es inestable y carece de buenas condiciones de trabajo, especialmente carece de las prestaciones de salud”.

Rosa Rita Alvarez, directora ejecutiva de MUDE, expresa que “habría que explicarles a este sector cuáles son los beneficios de la formalidad. En empresas que trabajan con márgenes mínimos, muchas como unidades de sobrevivencia<sup>30</sup>, las cargas que implican la formalidad no suponen un beneficio, no atraen, suponen costos, gastos”. Mientras que Mercedes Canalda de Beras-Goico indica que el tema de considerar como perjudicial la informalidad “es un paradigma que hay que romper”<sup>31</sup> y señala que el sector de las microempresas “genera más empleo que las zonas francas, genera más empleo que la agricultura...”.

Vimos los datos que se desprenden de analizar la data de la Tesorería de la Seguridad Social, pero las micro y pequeñas empresas formalizadas son un pequeño subconjunto del conjunto total de micro y pequeñas

empresas, un subconjunto que no sobrepasa el 6% (unas 33 mil de un universo aproximado de 600 mil). Las microempresas informales constituyen en cierta medida un triunfo de la economía popular.

<sup>29</sup>. Campos Ríos, Guillermo. La economía informal y sus posibilidades de desarrollo. Facultad de Economía Universidad Autónoma de Puebla, México. XI Jornadas de Economía Crítica, 17 al 29 de Marzo, 2008, Bilbao, España.

<sup>30</sup>. Entrevista a Rosa Rita Alvarez, Directora Ejecutiva de Mude, 8 de Julio, 2010.

<sup>31</sup>. Entrevista a Mercedes Canalda de Beras-Goico, Directora Ejecutiva de Banco ADOPEM, 30 de Junio, 2010.



El Presidente del Banco ADEMI, Manuel Arsenio Ureña, lo dijo a su modo. "En muchas comunidades que transitan en niveles de máxima pobreza, los sistemas de microcrédito aparecieron con la fuerza de una revolución cultural en sí misma y una posibilidad concreta para aquellas personas que, por su condición de pobreza, analfabetismo y discriminación social, están normalmente excluidas de estos privilegios"<sup>32</sup>.

Las ASFL que se dedican al crédito, especialmente las que incursionan en el campo del microcrédito, ahora tienen sobre sí también el riesgo de que desean "formalizarlas", estableciendo parámetros similares a las instituciones supervisadas del sistema financiero, pero sin las prerrogativas de este. Es un riesgo solidario porque es el riesgo de sus clientes.

### 3.2. Un caso desde lo social: El Instituto Dermatológico y Cirugía de Piel Dr. Huberto Bogaert Díaz

Según la Declaración de la Decimotercera Conferencia Anual del Programa Internacional en Filantropía de la Universidad Johns Hopkins «Cooperación entre el Estado, el Mercado y la Sociedad Civil en las Políticas Públicas. Experiencias en la Superación de la Pobreza», efectuada en Chile, en el 2001, una de las principales fortalezas de las ASFL en la lucha

contra la pobreza es el hecho de que pueden hacerlo de diferentes maneras. En ese sentido, en dicha Conferencia se esbozaron cuatro roles fundamentales: rol de servicio; rol de defensa (defensorio); rol de capital social; y rol de desarrollo económico.

Al referirse al rol de servicio, la Declaración establece que las ASFL pueden ayudar a reducir la pobreza proveyendo servicios a las personas necesitadas, tales como: servicios de emergencia, servicios orientados al desarrollo y servicios preventivos. Entre los servicios orientados al desarrollo son incluidos los de aportes a la educación y a la salud.

En este estudio exploratorio abordamos el rol de servicio desde la óptica de un caso particular, como forma de establecer lo que esto implica tanto para los ejecutantes como para algunos de sus beneficiarios. Es el caso del Instituto Dermatológico y Cirugía de Piel Huberto Bogaert Díaz (IDCP).

El nivel de eficiencia mostrado por el Dermatológico y la pasión que evidencian sus directivos en el servicio a la población es algo que envidiarían muchas empresas privadas e instituciones estatales. Esta puede ser una percepción subjetiva si no la avalamos con información estadística.

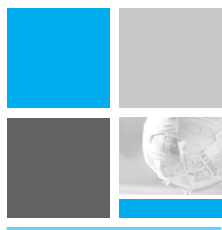
Un primer elemento es su informe de ingresos y egresos durante los años 2008, 2009, como nos muestra el cuadro siguiente:

**Cuadro No. 15: Ingresos y egresos del IDCP  
Años 2008 y 2009 (En millones de RD\$)**

Concepto/Año	2008	2009
<b>INGRESOS</b>		
Gobierno Central	26.6	24.4
Por Autogestión	248.0	274.8
Aportes Extranjeros	4.9	3.6
Aportes del IDSS	0.1	0.1
Proyectos	2.2	1.4
Otros Ingresos Varios	10.9	12.5
<b>TOTAL</b>	<b>292.7</b>	<b>316.8</b>

<sup>32</sup>. Citado en: <http://mundomicrofinanzas.blogspot.com/2009/01/dominicana-califican-experiencia-de.html>

<sup>32</sup>. Citado en: <http://mundomicrofinanzas.blogspot.com/2009/01/dominicana-califican-experiencia-de.html>



### “Impacto Socio-Económico de las ASFL en República Dominicana”

Concepto/Año	2008	2009
<b>EGRESOS</b>		
Programa de Lepra	27.9	28.9
Gastos Operacionales y Administrativos	247.3	259.2
Programa de Atención Primaria	3.0	3.1
Programa de ITS y VIH/Sida	8.8	8.7
<b>TOTAL</b>	<b>287.0</b>	<b>299.9</b>

De este cuadro también se desprende que en el año 2008 el Instituto Dermatológico recibió ingresos del gobierno central por la cantidad de 26.6 millones de pesos y tuvo una ejecución presupuestaria de 287.0 millones de pesos (es decir, 10.7 pesos por cada peso recibido del gobierno). En el 2009 la “ganancia” del gobierno en su inversión fue todavía mayor, pues el Dermatológico recibió una asignación de 24.4 millones de pesos e invirtió 299.9 millones de pesos, lo que equivale a 12.3 pesos por cada peso que recibió del gobierno central. La relación inversión-beneficio es todavía mayor si en lugar de la ejecución presupuestaria o egresos, tomamos en cuenta los ingresos. En este caso la relación es de RD\$11.00 por cada peso aportado para el 2008, y RD\$12.98 para el 2009.

Incluso ha de tomarse en cuenta que el Dermatológico es el órgano oficial de la política que busca la erradicación de la lepra en República Dominicana, a partir de un acuerdo con el gobierno desde el año 1972. Es en función de este acuerdo que se le asignan recursos a esta institución. Sin embargo, nótese en el cuadro anterior, que en el 2008 recibió 26.6 millones de pesos y gastó 27.9 millones de pesos en este programa; en el 2009 recibió 24.4 millones (la asignación descendió), pero gastó 28.9, 4.5 millones más que lo aportado por el Gobierno.

No es el espacio para exponer los resultados de la labor del Dermatológico en el control de la lepra, pero su eficiencia es reconocida por prácticamente todos los sectores de la sociedad dominicana, pese al estigma social que todavía rodea la enfermedad<sup>33</sup>.

En el proceso de elaboración de este trabajo, fue posible acercarse a algunos pacientes. Dos de ellos, ya dados de alta, aunque recibiendo todavía atenciones de las secuelas, nos daban una expresión de lo que significó la labor del Dermatológico para ellos y nos decían:

*“Lo más importante para mí ha sido el trato que nos dan, toda la medicina que necesitamos, médicos excelentes.... Por más de 44 años” paciente (Mujer, 65 años).*

Otro expresaba:

*“Me siento como en casa. Este no es un hospital. Todo el mundo me trata aquí como gente. Son médicos con ojos y carne, se pasan de gente” paciente (Hombre, 70 años).<sup>34</sup>*

Otro ejemplo que tomamos fue el **Departamento de Infecciones de Transmisión Sexual (ITS)** atendió en el 2009 un total de 2,418 casos<sup>35</sup>.

<sup>33</sup>. El Dr. Juan Periche Fernández, director del Programa de Control de la Lepra en República Dominicana, habló ampliamente sobre este estigma que todavía asumen personas de todas las clases sociales, pese a que hoy en día causa menos muertes que una enfermedad como la hepatitis B, por ejemplo, y de que, además, es totalmente curable. También profundizó sobre los resultados obtenidos en el control de la Lepra, afirmando que hoy en día no llegan a 150 casos los reportados anualmente y va en disminución.

<sup>34</sup>. No se indican sus nombres en razón de la estigma social que todavía tiene, en determinados sectores, la enfermedad.

<sup>35</sup>. De este total, 1,678 fueron del sexo femenino y 740 del sexo masculino. Señalamos esto porque en esta área la atención del IDCP se concentra en las mujeres, población que en este tema de salud se muestra más vulnerable que la de los hombres.



¿Qué cuesta una consulta en este Departamento? Ciento treinta pesos. Es decir, apenas un 13% de lo que esta misma consulta costaría en la práctica privada (en promedio). Si la persona que consulta, el paciente, es asegurado de una de las ARS existentes y acude a un médico que reciba el seguro, entonces tiene que pagar una diferencia que, en la realidad y para la mayor parte de los casos, va desde 300 pesos hasta 1,000.

Un valor agregado aportado por el Gobierno es la dotación de medicinas a los

pacientes que salen positivo en VIH/SIDA lo cual no ocurre tampoco en las prácticas privadas, y es parte del negocio de los laboratorios farmacéuticos.

La tabla comparativa de los precios de diversas pruebas y procedimientos en el dermatológico y sus precios en el mercado privado, indica que la labor de esta institución impacta también el bolsillo de la ciudadanía que acude a ella y que requiere de estos servicios.

### Cuadro No. 16: Costo comparativo de algunas cirugías menores y otras pruebas en el IDCP y en la práctica privada (En RD\$)

Cirugía menor	IDCP (1)	Privada (2)	% de 1/2
Verrugas vulgares	500.00	1250.00	40.0
Uñas encarnadas	1000.00	1400.00	71.4
Biopsia de piel o anexo	600.00	800.00	75.0
Lipomas	1500.00	2200.00	68.2
Condiloma acuminado electro cauterio – más de 5	300.00	1500.00	20.0
Condiloma menos de 5	500.00	1000.00	50.0
Condiloma acuminado podofilina	Incluido en consulta	700.00	NA
Condiloma acuminado genitales	Incluido en consulta	1500.00	NA
Dermatofibroma	1000.00	1700.00	58.8
Nevo dérmico	1000.00	1100.00	90.9
Nevo sebáceo	1000.00	3000.00	33.3

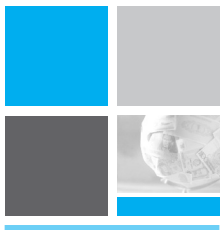
(\*) Los precios de la práctica privada son promedios. Algunas pruebas están incluidas en la consulta en el IDCP, no se cobran.

Otro elemento a destacar es que el IDCP incorporó la enseñanza de dermatología casi desde su fundación, en 1967 se iniciaron los cursos de post grado.

La modalidad de "residencia" quedó establecida en el 1974. En el 1988, la residencia pasa de dos años a tres por resolución del Consejo Técnico de la Facultad de Ciencias de la Salud de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD). A la fecha hay 212 egresados, siendo 29 de ellos extranjeros, un indicador de su incidencia en la región. Actualmente hay 31 residentes, siendo cinco de ellos extranjeros.

Las subespecialidades duran dos años y contemplan la Cinegia Dermatológica, Cosmiatría, Flebología, Histopatología, entre otras. El valor de formar los recursos humanos que se requieren en este campo de la salud no es cuantificable en dinero. Constituye la garantía de que la atención de la población será de excelente calidad. Además, este proceso de formación es complementado por las tareas de investigación que lleva a cabo la institución.

En términos de empleo hemos de indicar que actualmente laboran 615 personas, siendo 124 de ellos médicos, el resto es personal de laboratorios, enfermería y administrativo.



### “Impacto Socio-Económico de las ASFL en República Dominicana”

En una sociedad como la dominicana donde el modelo de desarrollo permite la coexistencia de un significativo crecimiento macroeconómico con una creciente desigualdad y exclusión social, la prestación de servicios de salud a través de ASFL se constituye en una forma de subsidio al Estado por parte de los particulares y de organismos internacionales y, a la vez, en una manera de garantizar el acceso a servicios de calidad.

A modo de ejemplo indicamos que en el Presupuesto Nacional se encuentran registradas 195 ASFL adscritas al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, las cuales tuvieron una asignación para el año 2010 de RD\$425 millones de pesos, equivalente al 41.03% del total asignado a las Instituciones sin Fines de Lucro a través de distintos ministerios.

Entre estas organizaciones se encuentran asilos, casas u hogares de ancianos, organizaciones comunitarias con trabajos en el área de la salud, fundaciones, institutos especializados en algún área de salud, patronatos, etc. Todas ellas de servicio a terceros.

Algunas de las más destacadas en esta área de servicio datan de la década de los 60: Asociación Dominicana de Rehabilitación (1963); Patronato de Lucha contra la Lepra (1963); Instituto Dominicano de Cardiología (1964); Patronato Nacional de Ciegos (1964); Asociación Dominicana Pro-Bienestar de la Familia (1966); Instituto Dominicano de Cirugía de la Piel (1966); Patronato Cibao de Rehabilitación (1967), y el Instituto Nacional de Educación Sexual (1968).

La mayoría de ellas, de un modo u otro, como indica Pedro Luis Castellanos, “se concentraron más en la prestación de servicios directos, alternativos a las deficiencias de los servicios públicos, más que a participar en la formulación y aplicación de políticas sociales, como expresión de derechos ciudadanos”<sup>36</sup>.

Quedan muchas preguntas sobre el rol que le asigna el Estado a las ASFL en la prestación de servicios a terceros, especialmente en el área de educación y salud. Quizás la pauta es la marcada por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, en su propuesta de Estrategia Nacional de Desarrollo, en el cual cita un documento del Banco Mundial, indica que *“el país debe concentrar esfuerzos en varios puntos principales: incrementar el flujo de recursos públicos para el financiamiento de los servicios de salud en los grupos más pobres de la población, al tiempo que asegurar la calidad y eficiencia en el uso de tales recursos; impulsar la provisión de una cartera de servicios de salud pertinente y sostenible para la población objetivo; refinar los mecanismos de monitoreo de resultados; y avanzar en la descentralización de las redes públicas. Asimismo, ampliar la cobertura de seguros y aseguramiento, desarrollar criterios de asignación de recursos por resultados en la gestión pública”*.

El Dermatológico, como comúnmente lo conoce la población es un ejemplo de que diversos segmentos sociales están dispuestos a poner más allá de sus impuestos para servir al bienestar de todos.

<sup>36</sup>. Castellanos, Pedro Luis: “La Sociedad Civil y las políticas sociales en la República Dominicana”, en Varios / La Sociedad Civil Dominicana / Proyecto MUDE/CIES-UNIBE- Alianza ONG, 391.



## IV. UN ESTUDIO A PROFUNDIDAD: TAREA PENDIENTE

La presente investigación responde a la inquietud de Alianza ONG sobre la factibilidad de realizar un estudio similar al hecho por la Universidad John Hopkins en diversos países del mundo, pero con carácter exploratorio. Sus conclusiones, por lo tanto, son preliminares, sujetas a verificación en una investigación profunda del tema del impacto social y económico de las ASFL en República Dominicana.

En el caso del Centro de Estudios de la Sociedad Civil de la Universidad Johns Hopkins, con experiencia en más de 40 países, se buscó ubicar al sector de las ASFL en el marco de toda la actividad productiva, especialmente de la actividad servicios<sup>37</sup>.

El Centro asesoró, por ejemplo, el estudio de Chile, en el cual, para poder lograr el propósito, fue necesario recurrir a un equipo multidisciplinario del Equipo de Investigación Focus, formado por unos 20 investigadores que colaboraron en diversas etapas.

Además, un Comité Consultivo de personas en representación de instituciones del sector público y privado, incluyendo el Banco Central de Chile, universidades, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales.

Finalmente, el proceso contó con un Consejo de Administración dada la magnitud del proyecto.

Exponemos estos elementos de organización del estudio en Chile para que pueda comprenderse lo que implicaría una investigación similar en República Dominicana. No hay modelos mecánicos que aplicar, pero la magnitud del sector, la diversidad de actores, sus vinculaciones con las políticas públicas y con organismos internacionales, así como los limitados datos organizados que existen, hace que un estudio similar tenga que tomar en cuenta los más diversos actores de la vida social dominicana.

Otros estudios apoyados por el Centro de Estudios de la Sociedad Civil de la Universidad Johns Hopkins, fueron organizados en parámetros similares.

### Algunos elementos a destacar

Una rápida revisión de algunas de estas investigaciones (Chile, Colombia y Argentina) nos permiten indicar algunos elementos que han de ser tomados en cuenta en esta tarea pendiente que es una investigación a fondo del peso económico y social de las ASFL en República Dominicana.

- *En República Dominicana no existe registro que contabilice el trabajo voluntario. Los estudios hechos en Chile y Colombia, mediante encuesta de campo y estadísticas comparadas de diversas instituciones, tomaron en cuenta esta referencia al llevar a "jornadas completas equivalentes" el trabajo voluntario. En algunos casos, los estudios Hopkins no contemplaron el trabajo en instituciones religiosas, en otros sí.*
- *La medición del peso económico de las ASFL en gran parte del proyecto de la Universidad John Hopkins, tomó en cuenta muy diversos aspectos, los cuales están ausentes en este primer acercamiento en República Dominicana. Entre ellos: cantidad de locales (incluyendo el subsector religión); número de voluntarios; cantidad de voluntarios en equivalencia de personas empleadas a tiempo completo; total de recursos humanos entre voluntarios y asalariados; gastos operativos, entre otros.*
- *República Dominicana se inscribe en la tendencia latinoamericana (expresada en el ejemplo de Chile y de Argentina) de que el aporte del sector privado a las ASFL se ubica en torno al 20 a 25%.*
- *A diferencia de cómo se ha procedido en este estudio, en el futuro ha de abordarse la investigación de las ASFL con un carácter más amplio que el definido en la Ley 122-05. Otras modalidades, con otras regulaciones, han de ser contempladas, si se ha de tomar como modelo la metodología de la Universidad John Hopkins, que incluye, en muchos casos, sindicatos, academias, asociaciones mutuales, etc.*

<sup>37</sup>. Es necesario indicar que la mayor parte de estos estudios tiene ya aproximadamente una década, por lo cual sus hallazgos concretos pueden haber variado de un país a otro, pero constituyen una referencia obligatoria a la hora de estudios sobre la sociedad civil.



“Impacto Socio-Económico de las ASFL en República Dominicana”

## V. PRINCIPALES HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

### 5.1. HALLAZGOS

**1. Un actor con un peso económico significativo.** Contrario a la percepción que existe en algunos círculos de que las ASFL carecen de peso económico, esta aproximación determinó que es un importante actor de la vida económica dominicana. Sus gastos alcanzaron en el 2009 un equivalente al 1.84% del PIB, mientras que si tomásemos en cuenta los ingresos este porcentaje alcanzaría el 2.26%.

Hay que expresar que este porcentaje ocurre a pesar de que hay un conjunto de ASFL que no reportan al fisco, ya que el Centro Nacional de Fomento y Promoción de las ASFL tiene más de 4,000 registradas, sin incluir sindicatos, asociaciones de condominios y cooperativas.

**2. Un empleador importante.** Las organizaciones sin fines de lucro son, en República Dominicana, una importante fuerza laboral. El empleo formal en las ASFL, incluyendo todo su universo (cooperativas, condominios, sindicatos, las registradas bajo la Ley 122-05), alcanza la cifra de 62,636 empleos, equivalente al 7% del empleo privado del país que cotiza en la seguridad social.

Si se toma en cuenta sólo aquellas ASFL que hemos llamado formalizadas (registradas en el Centro de Fomento, en la Seguridad Social y con su RNC), entonces el porcentaje es de 2.57%, cantidad nada despreciable. En otras palabras, esta sociedad civil “formal” emplea más personas que los Contac Centers, una tercera parte del empleo formal registrado en la Agricultura y Ganadería, casi tres veces la cantidad empleada en Minería, casi el 50% del empleo formal en la Construcción.

La sociedad civil, en términos de fuerza laboral es, sin embargo, mucho más grande que lo que hemos evidenciado en este estudio. Primero, por el nivel de subregistro que apreciamos que existe y, segundo, porque

este dato no contiene la fuerza de trabajo voluntario alrededor de las ASFL. Si se contabilizasen la cantidad de horas de trabajo ofertadas en servicio y se llevase esto a jornadas-empleos tiempo completo, la cantidad de fuerza laboral empleada en las ASFL sería mucho más significativa.

Otro elemento del empleo es el salario. En la base de la DGII, en el año 2009 las Organizaciones no Gubernamentales pagaron RD\$8,851 millones en salarios.

**3. La contribución del Estado es mínima en relación al monto gastado.** Por cualquiera de los modos en que se exprese el aporte del Estado a las ASFL, este es mínimo en comparación con el total de inversiones que realizan las Organizaciones sin Fines de Lucro, sobre todo si se tiene en cuenta que muchas de ellas contribuyen en la lucha contra la pobreza y en la aplicación de políticas públicas

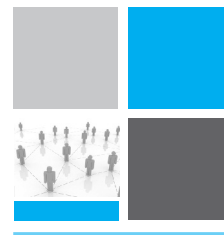
En la Ley de Presupuesto la asignación alcanza los RD\$1,000 millones, pero las ASFL registraron gastos por encima de los RD\$30,000.00 millones. Un ejemplo, es el Instituto Dermatológico y Cirugía de Piel Dr. Huberto Bogaert Díaz, el cual recibió una asignación de RD\$24.4 millones en el 2009, pero tuvo gastos por RD\$316.8 millones, es decir, recibió apenas un 7.7% de sus gastos totales, pese a que está llenando necesidades que corresponden al Estado.

Hay, sin embargo, otras formas de participación del Estado en el financiamiento de las ASFL. A modo de ejemplo, las ASFL pueden acogerse a exenciones fiscales que, en definitiva, implican una inversión estatal en el servicio que estas prestan.

Otro modo de estimar el aporte estatal es a través del reporte a la DGII, en cuyo caso alcanza el 5.79% del total de ingresos reportados por las ASFL a través de sus Declaraciones Juradas.



## “Impacto Socio-Económico de las ASFL en República Dominicana”



El aporte reducido de fondos públicos a las ASFL, especialmente en su papel de servicios a terceros, parece indicar que las mismas no son consideradas con suficiente capacidad para aplicar políticas públicas que incidan en la reducción de la pobreza, la creación de ciudadanía y la mejoría de calidad de vida de los dominicanos.

**4. El aporte de la filantropía a las ASFL es bajo en República Dominicana.** Según el reporte de la DGII, las ASFL recibieron de particulares el 3.8% de sus ingresos del 2009.

En Chile, por ejemplo, este aporte alcanza el 18% de sus ingresos totales. Esto constituye un elemento de oportunidad que deberá ser explorado por las ASFL.

En Argentina, el aporte particular alcanza el 7%. Sin embargo, el aporte privado total es del 21%.

En muchos casos, los roles expresivos de las ASFL o sociedad civil limitan una relación con el sector empresarial, al constituirse en voceras de fragmentos sociales y económicos específicos.

**5. La fuente principal de ingresos de las ASFL es la venta de sus servicios.** Esta proporción es mayor si se asume el concepto de autogestión de recursos. La información suministrada por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) y el estudio del caso del Instituto de Dermatológico y Cirugía de Piel Dr. Huberto Bogaert Díaz, parecen indicar que la mayor fuente de recursos para las ASFL en República Dominicana es la venta de sus servicios.

En el año 2009, este aporte alcanzó el 56.7% de todos los ingresos de las ASFL que ofrecieron Declaraciones Juradas a la DGII.

Si se asume como autogeneración de ingresos tanto las actividades comerciales como el aporte de socios, entonces el ingreso por estos dos conceptos juntos alcanza

el 65.9% del total del año 2009. Es decir, dos de cada tres pesos ingresados por las ASFL tienen carácter de autogeneración.

**6. Las ASFL se constituyen en fuentes que captan el respaldo financiero internacional.** Las donaciones externas constituyen el 55.31 por ciento de todas las donaciones que reciben estas instituciones, de acuerdo a los reportes de la DGII. Es un elemento que debe ser fortalecido desde las propias instituciones receptoras, pero que también debe ser valorado por el Estado. Al momento se carece de un modo adecuado de registrar la cooperación internacional, aunque hay esfuerzos en esa dirección.

**7. Organizaciones orientadas al servicio.** Aunque la Ley 122-05 crea la posibilidad de que una ASFL sea de beneficio mutuo o también mixta (de beneficio mutuo y servicio a terceros), el 54% de las ASFL registradas en los últimos cinco años y amparada en esta Ley es de servicio a terceros. Entre las más antiguas es probable que este porcentaje sea mayor.

Hay que indicar que tanto las orientadas a tercero como las de beneficio mutuo contribuyen enormemente a lo que suele llamarse capital social y a la gobernabilidad, no en sentido de sumisión, sino de vínculo efectivo de gobernantes con gobernados. Este capital social implica generación de confianza.

**8. Un elemento crítico es el apoyo fiscal a las ASFL.** Las ASFL indicaron, en las entrevistas, que le es muy difícil lograr beneficiarse de las exenciones fiscales que establece la Ley 122-05. Se hace necesario, al parecer, modificar el reglamento de aplicación de modo que las ASFL puedan obtener estas exenciones que, en definitiva, implican beneficios para los terceros a los que sirven.

El fomentar la expansión del sector y fomentar las actividades de las ASFL, conduce a la posibilidad de ganancias financieras para los gobiernos como fue evidente en el caso del IDCP.



### “Impacto Socio-Económico de las ASFL en República Dominicana”

Estas ganancias financieras compensan cualquier sacrificio generoso o pérdida fiscal en que incurra el Gobierno. Además, una relación de este tipo facilita el desarrollo institucional de las ASFL y su transparencia.

Podríamos afirmar que las ASFL tienen un doble retorno: financiero y social.

**9. Ambigüedades en cuanto al estatus legal de las organizaciones sin fines de lucro.** En República Dominicana todavía hay fronteras no definidas en el universo de las ASFL. Diversas leyes regulan la existencia de organizaciones sin fines de lucro, a lo cual se suma el tratamiento distinto que se les da desde una institución a otra del Estado. Así, por ejemplo, está la Ley que regula las cooperativas, la que regula los sindicatos, los condominios y la Ley 122-05 o de ASFL. Sin embargo, un mismo tipo de organización puede cubrirse bajo uno u otro marco regulatorio. Por ejemplo: una asociación de transportistas.

En otros casos, como las Asociaciones de Ahorros y Préstamos, se registran bajo la Ley 122, pero son reguladas por la Ley Monetaria y Financiera.

Se requiere la revisión del marco regulatorio como totalidad y la adecuación de las leyes adjetivas a la nueva constitución puede constituir una oportunidad para este proceso.

**10. Del análisis de los registros existentes** incluyendo el de la Ley de Presupuesto 2010 es evidente que una de las características de las ASFL en República Dominicana es su **carácter heterogéneo**.

**11. Una baja asociatividad entre las ASFL.** Al analizar las informaciones obtenidas de las bases de la Procuraduría General de la República, quedó baja la interasociatividad entre las Organizaciones sin Fines de Lucro del país. Apenas siete de este tipo de organizaciones fueron registradas en cuatro

años (en un universo registrado de 749 ASFL, y tomando en cuenta la existencia previa de varias miles de ellas). Esto no es de extrañar en la cultura dominicana, donde la organización política y social ha tendido a la fragmentación.

**12. El voluntariado** es un área que ha de tomarse en cuenta en una futura investigación a fondo de las organizaciones sin fines de lucro. No sólo se trata de expresar el enorme potencial para el desarrollo social del país, sino también su peso económico. Este elemento es más significativo en las organizaciones sociales de tipo popular, tales como clubes, asociaciones campesinas, juntas de vecino, etc.

Los resultados de una futura investigación pueden ser totalmente distintos si se incluye el trabajo voluntario.

## 5.2 RECOMENDACIONES

**1. Realizar una investigación completa y multidisciplinaria sobre el peso económico y social de las ASFL en República Dominicana.** Esta investigación tiene un propósito exploratorio. Se requiere, una investigación a fondo que agrupe a profesionales de distintas vertientes de lo económico y social y que cuente con el apoyo o colaboración de academias, instituciones gubernamentales y organismos internacionales. Esta investigación podría ser coordinada por el Centro de Fomento y Promoción de las ASFL o por una de las redes de ASFL existentes, como lo es Alianza ONG, y su financiamiento podría ser solicitado a organismos internacionales y al propio gobierno, como forma de conocer mejor estas instituciones de servicio a terceros y de ayuda mutua.

**2. Ampliar el universo.** Es cierto que existen diferencias entre un sindicato, una cooperativa, una asociación de condominios, universidades y una institución dedicada a servicios a terceros. Sin embargo, todas tienen



en común que son organizaciones **sin fines de lucro**. En ese sentido, es recomendable **evidenciar el peso del sector como una totalidad, aunque se destaque el peso de segmentos del conjunto, como las ASFL amparadas en la Ley 122-05.**

**3. Incrementar la transparencia.** Las Asociaciones sin Fines de Lucro amparadas en la Ley 122-05 requieren **mayores esfuerzos para incrementar la transparencia**. En el Centro Nacional de Fomento y Promoción de las ASFL existe un registro de más de 4,000 de estas entidades. Sin embargo, en la Dirección General de Impuestos Internos apenas unas 2,150 hicieron su Declaración Jurada para el ejercicio fiscal del 2009.

Esta transparencia debe fomentarse **tanto en el ejercicio de las instituciones sin fines de lucro, como en el ejercicio del Estado en sus asignaciones**. Por ejemplo, en la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos del 2009 se asigna el 21.20% de lo total a instituciones no desglosadas en esta Ley y que se agrupan bajo los nombres de "Iglesias y parroquias", "Federaciones Deportivas", "Ligas y clubes", "Asociaciones de Estudiantes" e Instituciones de Educación Superior.

Además, **ha de fomentarse el rol regulador del Estado en relación a las instituciones que reciban fondos públicos, tanto en el acceso a dichos fondos como en la ejecución.**

Otro aspectos que contribuiría a mejorar la transparencia, es **mejorar la calidad de las informaciones** que suministran la Procuraduría General de la República, el Centro de Fomento e incluso la Tesorería de la Seguridad Social. Por ejemplo, la PGR no recoge el desglose de los artículos 11 y 12 de la Ley 122-05 en cuanto a las asociaciones de beneficio público. La Tesorería, por su parte, parece cobijar bajo la sombrilla de Instituciones sin Fines de lucro la amplia

amalgama de estas instituciones en el país, regidas por diferentes leyes.

Así mismo, es necesario que el Centro de Fomento incluya información relevante en su base de datos. Por ejemplo, no figura a cuál categoría de las previstas en la Ley pertenece cada ASFL.

**4. Un Estado que fomente la alianza con la sociedad civil para la aplicación de políticas públicas de bienestar y democracia.** Las ASFL tienen roles distintos: defensoría, servicios a terceros, ayuda mutua, etc. Sin embargo, desde el Estado ha de interesar su rol de ser canales para la aplicación de políticas públicas que reduzcan los niveles de pobreza de la sociedad dominicana. No basta definir las políticas, sino también contar con instrumentos adecuados para su implementación. **Las ASFL, por su experticio, por sus metodologías, por su inserción en espacios y sectores vulnerables de la sociedad, están llamados a ser instrumentos idóneos en la aplicación de políticas sociales.**

La pobre asignación presupuestaria, las dificultades para que estas organizaciones puedan acceder a exenciones fiscales, el hecho de que el 28.48% de las ASFL con asignación presupuestaria en el 2009 se encuentren adscritas a la Presidencia de la República y no a una de las sectoriales existentes, indica que **el Estado no ha hecho de estas ASFL uno de sus instrumentos fundamentales para la aplicación de sus políticas sociales.**

Probablemente el mejor indicador ha de ser la asignación y ejecución presupuestaria.

#### 5. En cuanto a lo laboral:

- a. **Recomendamos registrar estadísticas laborales correspondientes a las ASFL por parte del Ministerio de Trabajo.** Incluso, la resolución relativa a salario mínimo en este subsector de servicios debe ser más específica y clara. Por ejemplo, no queda



### “Impacto Socio-Económico de las ASFL en República Dominicana”

claro qué significa servicios a terceros en condiciones de gratuidad, cuando es bien sabido que algunas de estas instituciones -las del área de la salud, por ejemplo- cobran una cuota o tarifa (generalmente menor que en el resto del mercado privado) porque es la única forma de sostener el servicio.

- b. **Registrar el trabajo voluntario.** En otros países se lleva a cabo una contabilidad del trabajo voluntario en las ASFL. Una oportunidad que tiene el subsector es que en el próximo Censo Nacional de Población sea incluido el tema. Esto permitirá establecer la tendencia o no del dominicano al trabajo voluntario.
- c. En el mundo del microfinanciamiento, profundizar **investigaciones sobre el impacto del microcrédito en el empleo directo en las microempresas.** No sólo es necesario, sin embargo, medir la cantidad, sino también lograr establecer algunos parámetros de mejora de la calidad del empleo para este segmento económico.

6. Es necesario **fomentar relaciones más fuertes y productivas con el sector empresarial dominicano.** El flujo de recursos

a las ASFL durante el 2009, a partir del registro de la DGII, evidencia que este es muy pobre: apenas el 3.83%. Los programas de **responsabilidad social corporativa** deben ver en las ASFL instrumentos que le permitirían lograr con mayor eficiencia sus propósitos y, además, le darían mayor legitimidad a los mismos frente a la sociedad.

Las ASFL deben trabajar más en fomentar fondos de desarrollo por parte del sector privado, pero esto supone acciones que permitan construir vínculos duraderos y que fomenten la confianza entre la organización y sus donantes (tanto los nacionales como los extranjeros).

7. Actualmente se discute la elaboración de un Proyecto de Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo, en el que las ASFL **no deben mantenerse al margen de dicha discusión,** sino que deben concebirse a sí mismas y lograr que sean aceptadas como una forma de participación que garantiza éxito en la aplicación de determinadas políticas públicas, especialmente aquellas que van en auxilio de los sectores más vulnerables y en búsqueda de la equidad.



